

# Indagaciones narrativas en profesores memorables de la Carrera de Historia de la UNMDP. La buena enseñanza en la formación del profesorado

Aguirre, Jonathan / UNMDP-CIMED-CONICET - [aguirrejonathan8830@yahoo.com](mailto:aguirrejonathan8830@yahoo.com)

Porta, Luis / UNMDP-CIMED-CONICET - [luis\\_porta@hotmail.com](mailto:luis_porta@hotmail.com)

Eje: Educación, Estado y políticas públicas

» *Palabras Claves: didáctica universitaria; investigación biográfico-narrativa; historias y relatos de vida; enseñanza de la Historia en la Formación del Profesorado; profesores memorables.*

## ► Resumen

La presente ponencia recupera algunas conclusiones que emergen de las investigaciones realizadas a partir de indagaciones narrativas en profesores memorables de la carrera de historia de la UNMDP. Dicha investigación se desarrolló en el marco de dos becas de investigación otorgadas por la UNMDP y se suma a las investigaciones que ha desarrollado en los últimos quince años el Grupo de Investigaciones en Educación y Estudios Culturales, de la misma casa de altos estudios. El grupo ha investigado sobre cuestiones ligadas a la enseñanza universitaria desde el campo de la Nueva Agenda de la Didáctica, poniendo énfasis en las pasiones, las emociones y los afectos que se evidencian en los profesores que los estudiantes seleccionan como memorables.

En la presente investigación, se trabajó específicamente en las narrativas propias de los profesores memorables de la carrera de historia. Entendiendo por memorables a aquellos docentes que han dejado una huella en nuestra biografía escolar. Tales docentes fueron escogidos por sus propios estudiantes mediante una encuesta anónima.

Mediante entrevistas individuales y grupales, la presente investigación pretende indagar en las narrativas de los profesores memorables reexaminando y recuperando las categorías provenientes de estas historias de vida y de las buenas prácticas docentes.

## ► Introducción

El presente trabajo tiene lugar en el marco de las investigaciones que realiza el Grupo de Investigaciones en Educación y Estudios Culturales, en su proyecto actual y en el marco del Centro de Investigaciones Multidisciplinarias en Educación (CIMED): *Formación del profesorado VI. (Auto) Biografías y Narrativas de Instituciones, Estudiantes y Profesores Memorables. Conocimiento, Pasiones, Emociones y Afectos desde una mirada decolonial*". El grupo ha investigado sobre cuestiones ligadas a la enseñanza universitaria desde el campo de la Nueva Agenda de la Didáctica, poniendo énfasis en las pasiones, las emociones y los afectos que se ponen en juego en los profesores que los estudiantes seleccionan como memorables. En la presente investigación, se trabajó con los profesores memorables de la carrera de historia. Docentes que han sido elegidos por estudiantes de los últimos años de la carrera mediante encuestas anónimas.

En dicho trabajo de investigación se abordara a las docentes en el complejo de circunstancias que hacen tanto a sus vidas privadas como a sus prácticas; circunstancias de las que son producto y a las que ellas mismas producen.

Este desafío, se plantea desde una visión circular conformada por dos dimensiones: la personal y la profesional. Las historias de los “memorables” nos revelan lo que las nutre y fortalece como personas y profesionales de la educación.

La idea de circularidad así planteada rupturiza la explicación lineal de la realidad; de allí nuestra investigación en torno al profesor tanto como profesional como sujeto inscrito en el devenir de sus otras dimensiones en el proceso de su vida personal. Este abordaje nos ofrece no sólo una imagen más completa y más vívida del profesor, sino que nos muestra el discurrir de sus interrelaciones entre él y su entorno. Impreso en una trama cultural dada, el docente va configurando múltiples narraciones de su existencia; ellas son precisamente las que hacen a su realidad, a su “modelo” desde el cual indaga los acontecimientos personales y profesionales entretreídos que van construyendo su realidad interna, su propia subjetividad y que plasma en su práctica áulica.

Para ello, adoptamos una perspectiva narrativa que no es más que una forma de construir la realidad. El instrumento central para esa construcción es la entrevista que nos permite transformarla en (auto)biográfica. Esas construcciones narrativas realizadas por los mismos profesores, nos revelan que es posible ver ese entramado entre lo emocional e íntimo y el ejercicio de una profesión como la docencia universitaria. En la investigación educativa específicamente, la naturaleza de la indagación narrativa reside en la idea de Dewey (2004:113) de que la educación, la experiencia y la vida están íntimamente relacionadas. Connelly y Clandinin sostienen que los humanos llevan por naturaleza vidas relatadas y cuentan narrativas sobre estas vidas. Quienes encaran una investigación narrativa, a su vez, describen esas vidas, coleccionan textos de campo y escriben historias sobre esas experiencias y esas vidas (Clandinin y Connelly 1994:29).

### ► *La buena enseñanza y la formación profesional en el docente*

*Yo creo en el momento del aula; creo que cuando están atentos, y están aprendiendo, ese es el momento mágico (...) Creo que lo que queda de mi enseñanza es que encuentran a alguien que se dan cuenta que disfruta, que se divierte dando clase, a quien le gusta dar clase, y que se prepara para dar clase, y que -bueno, si- junta mezcla las cosas y las artículo, que puede resultar abrumador en un primer momento pero después se dan cuenta que les abre. Yo sé que abruma, pero no puedo evitarlo y al mismo tiempo sé que primero abruma y luego les despierta algo (Porta L y Martínez C; 2015)*

Los primeros aportes teóricos en torno al concepto de *buena enseñanza* fueron tomados de Fenstermacher (1989). Allí el autor advierte sobre la posibilidad de confundir el significado de “buena enseñanza” con “enseñanza con éxito”. Aclara que el término “enseñar” está vinculado al término “aprender” en una conexión semántica imbricada en el lenguaje, pero se trata de una relación ontológica, no de una relación causal. La relación ontológica significa que hay una dependencia entre la existencia de alguien que es enseñante y la existencia de alguien que es estudiante; en tal sentido, no habría sin embargo dependencia causal lineal entre la enseñanza y el aprendizaje entendido como logro, o como éxito de la acción de enseñar.

El aprendizaje entonces se entiende como proceso del estudiante, no como un necesario efecto de la enseñanza, su resultado. Lo que resalta Fenstermacher a partir de la discusión de la dependencia ontológica, es que ésta permite una revisión del concepto de enseñanza, fundamentando la concepción de que “el profesor no transmite o imparte el contenido al estudiante”; más bien el profesor instruye o colabora con el estudiante sobre cómo adquirir el conocimiento. Sus tareas consisten en seleccionar y adaptar el material al nivel del estudiante, proporcionarle oportunidades para acceder al contenido, monitorear su progreso, darle oportunidades para ejercitar sus capacidades de estudio, estimularlo para que se interese en el material, e instruirlo sobre las exigencias del rol de estudiante. La principal diferencia de este esquema respecto de las tareas del profesor con las actividades consideradas propias de la enseñanza en la bibliografía general sobre la temática, radica en que el profesor es importante para las actividades propias de ser un estudiante, no sólo para la adquisición comprobada del contenido por parte del alumno, entendida ésta como rendimiento.

Así, con respecto a lo que se considera “buena enseñanza”, Fenstermacher define que la palabra

“buena” tiene un sentido doble, “tiene tanto fuerza moral como epistemológica”. Es decir:

“Preguntar qué es buena enseñanza en el sentido moral es preguntar qué acciones docentes pueden justificarse basándose en principios morales y son capaces de provocar acciones de principio por parte de los estudiantes. Preguntar qué es la buena enseñanza en el sentido epistemológico es preguntar si lo que se enseña es racionalmente justificable y, en última instancia, digno de que el estudiante lo conozca, lo crea o lo entienda” (Fenstermacher, 1989:158)

Asimismo, Fenstermacher y Richardson (2005: 188) replantean la buena enseñanza al incorporar el concepto de “enseñanza de calidad”, la que involucra el aspecto de la enseñanza guiada por principios de instrucción defendibles y racionalmente sólidos en cuanto a la selección de contenidos y métodos apropiados, pero también incluye otras condiciones para que produzca lo que denominan “enseñanza exitosa”. Fenstermacher y Richardson puntualizan que la buena enseñanza es sólo uno de los elementos necesarios para que pueda darse una enseñanza de calidad, ya que debe existir voluntad y esfuerzo de estudio por parte del alumno, un medio familiar, comunitario y escolar sustentador de la enseñanza y del aprendizaje, oportunidades para enseñar y aprender materializadas en instalaciones, tiempos y recursos y, por último, buena enseñanza, como la hemos definido anteriormente. Si bien la buena enseñanza es sólo uno de los elementos, es el único que es directamente dependiente del buen profesor y en consecuencia la única condición sobre la que el docente puede intervenir expresamente. El enseñar y el aprender son considerados por los autores como dos procesos diferentes, y si bien el objetivo último de la enseñanza es que los alumnos aprendan, el aprendizaje depende de un entramado de factores y condiciones internas y externas del cual la buena enseñanza es sólo una parte (Porta y Flores, 2013).

### ➤ Aspectos metodológicos

El marco metodológico que nos permite profundizar el abordaje de nuestro objeto de interés, es la investigación cualitativa. La investigación cualitativa es adecuada cuando la finalidad es comprender a las personas en su propio contexto, escuchando sus voces y privilegiando su cualidad humana. Por ello es que investigamos la enseñanza comprometidos en la tarea de comprender sus fenómenos (Shulman, 1989: 9). Asimismo, en términos de Liliana Sanjurjo (2002) la investigación cualitativa tiene como objeto generar teoría a partir del análisis de situaciones complejas y diversas, y es justamente eso lo que nos propusimos con nuestro trabajo.

Por lo tanto, la presente investigación adopta un enfoque interpretativo (Erickson 1997:195-199; 222-223), entendido como un proceso de comprensión de los significados cercanos y urgentes de los propios sujetos. Implica también la construcción de una lectura de esos significados, jugando entre lo general y lo particular—los detalles inmediatos y la teoría relevada.

Para explorar los pensamientos de los docentes en toda su variedad y complejidad, se considera necesario adoptar una perspectiva narrativa. No se trata de una técnica, sino de una forma de construir la realidad, que puede definirse de dos maneras. La primera definición de la narrativa remite a “la cualidad estructurada de la experiencias vista y entendida como un relato”. La segunda la considera un enfoque de investigación en sí misma: “las pautas y formas de construir sentido a partir de acciones temporales personales... es una particular reconstrucción de la experiencia, por lo que, mediante un proceso reflexivo, se da significado a lo sucedido o vivido”. La narrativa resulta así apropiada para la especificidad, complejidad e intransferibilidad de los procesos educativos (Bolívar, 2001).

Para estudiar a los docentes se reconstruirá el instrumento de la entrevista en profundidad, transformándola en (auto)biográfica. El objetivo primordial de estas conversaciones es captar las narraciones en el medio más natural posible. Dentro del tipo de entrevista en profundidad se adoptará la estandarizada abierta, de carácter semi flexible con un guión de preguntas que se hacen a todos los entrevistados, aunque no exactamente en el mismo orden. (Olabuenaga e Ispizua 1989:125; Taylor y Bogdan 1992: 100 y ss; Valles 1999:177).

El libreto previo tuvo preguntas de carácter demográfico y biográfico personal, escolar, universitario y profesional (Bentolilla 2002:168). Luego, indagará acerca de las experiencias y trayectos claves personales y profesionales en su formación y desarrollo profesional en relación con sus prácticas en el aula. Estos interrogantes fueron de carácter indirecto, hipotéticos, o de postular el ideal. El

motivo fue doble: ubicar los entrevistados en una atmósfera positiva y evitar que al defender sus acciones respondan sólo lo que conjeturan que el investigador desea oír (Goetz y Le Compte 1988:140).

Las entrevistas a los docentes y el análisis de sus relatos siguieron los lineamientos planteados por Goodson (2005) con respecto a los mecanismos de transcripción de las entrevistas y el análisis de las transcripciones considerando este proceso de vital importancia para el resguardo de los datos de la investigación. El análisis de las transcripciones se instala como un proceso de inmersión en los datos, que requiere de lectura y relectura, identificando temas emergentes y recurrentes que se reagrupan en temas particulares sobre la base de los cuales se prepara el informe inicial.

El enfoque de la investigación es interpretativo o hermenéutico, porque nuestro interés se centra en el significado humano en la vida social y en su elucidación y exposición. Se entiende al enfoque interpretativo como proceso de comprensión de los significados inmediatos de los actores relevados, que implica una (re)lectura de esos significados, entrelazando los detalles concretos con la teoría relevada (Erickson, 1997).

La indagación acerca de la vida de los docentes involucra aspectos biográficos personales y aspectos interpersonales y culturales de sus trayectos profesionales. El enfoque biográfico y narrativo puede ser entendido como un espacio de indagación con características propias en la investigación cualitativa o como un enfoque específico con identidad particular y derecho propio. Las historias de vida y la investigación narrativa constituyen un campo de investigación que apunta a la dimensión personal de las ciencias sociales. La perspectiva biográfico-narrativa permite reconstruir y reorganizar la experiencia a través de la narrativa, atribuyendo significados al pasado con referencia al presente y a las concepciones personales. Los sucesos se enmarcan en contextos sociales, culturales e institucionales que les dan sentido y se interpretan en función de la interacción del individuo con el contexto.

### ➤ *Análisis de los resultados*

*El mundo ligado a la vida personal:* Es decir, los afectos y la forma en que estos se “amalgaman” en la vida de cada uno de los memorables: los primeros años de escolaridad, los maestros de la infancia, la vida afectiva: la llegada del amor, los hijos, el lugar de los padres en la conformación de la personalidad y el desarrollo profesional son aspectos fundamentales desde los que abordamos estas vinculaciones

Este vínculo entre el mundo y la vida personal lo explicitamos en las siguientes subcategorías que, como dijimos anteriormente la presentamos a partir del retazo narrativo de los propios entrevistados, como una manera de “dejar hablar” al memorable: Infancia-Familia-Padres-Formación escolar-Formación extraescolar-Adolescencia-Escuela-Maestros-Amor-Hijos-Vida familiar

*El mundo ligado a la vida profesional.* Es decir, las narrativas que nos acercan a su desarrollo e identidad profesional docente y a la(s) forma(s) que conciben las prácticas docentes en el aula universitaria. En este punto, la caracterización de Bain (2007) en relación al ambiente de *aprendizaje crítico natural* brinda la potencialidad de poder indagar en los formatos alternativos de definición que los docentes dan sobre sus prácticas y la concepción que tienen sobre la construcción social del aprendizaje.

Al igual que el ítem anterior, la vinculación entre el mundo y la vida profesional se presenta como un diálogo hablado entre los memorables, a partir de las categorías que encontramos emergentes: Elección de la profesión: dilemas y apuestas- Formación de grado, intereses: los inicios- Formación de posgrado: el transcurrir y la actualidad- Consolidación profesional: la docencia, la investigación- El presente y el futuro profesional: temas, lugares, perspectivas.

La amalgama de “ambos mundos” nos permitirá tener algunas caracterizaciones en relación a la manera en que vida personal y vida profesional se articulan, rearticulan y reconfiguran a medida en que ambas transcurren (de manera paralela o no).

Las historias de vida nos brindan elementos para poder reconstruir la profesionalidad y la identidad docente; por lo cual, la indagación que realizamos se centró con mayor profundidad en las *tensiones* que se desprenden de la propia vida personal y profesional de las docentes entrevistadas que fueron identificadas como “memorables” por sus alumnos.

Para ello hemos dejado hablar a las entrevistas por sí mismas, pidiéndoles que nos cuenten. Dicha tarea nos ha permitido ir hilvanando las relaciones entramadas que se establecen entre ambos mundos: el personal y el profesional. Nos adentramos en los datos que han requerido varias lecturas; en ese recorrido hemos ido marcando categorías y subcategorías asociadas al significado que la docente le otorga a su vida personal, a su vida profesional, al desarrollo de su profesión, al sentido que le da a ese camino recorrido. La lectura y la reconstrucción de la experiencia a través del relato narrativo, nos ha permitido darle significado al pasado en función del presente y las cosmovisiones personales. Es casi una obviedad plantear que los hechos del pasado se inscriben en contextos sociales, culturales e institucionales que van dando sentido y que sólo se hace posible entenderlos a la luz de la interacción de los sujetos con esos contextos. Como bien lo plantea Leonor Arfuch (2008), los relatos autobiográficos están marcados por la temporalidad. Las vivencias, las experiencias entonces dan cuenta de un tiempo que se fue y que es recuperado y que es reestructurado en función del presente.

A partir de sus propias palabras, de dejarlos hablar, hemos ido descubriendo esa trama inseparable entre la profesión y sus vidas personales.

La constitución familiar aparece entonces caracterizada por la unión, presencia, calidez, bienestar en el seno familiar a pesar de los problemas y sucesos vividos en la infancia; acompañan también la formación en valores, la responsabilidad y el compromiso asumidos en forma independiente y hasta diríamos autónoma.

La presencia de personas determinantes en sus vidas, establecidas mediante figuras de apoyo, acogedoras y afectuosamente expresivas, responsables y presentes en los momentos más importantes de sus vidas, les han transmitido la responsabilidad y el compromiso que se transformaron en valores que parecen influir en la responsabilidad personal y profesional.

Revisar cómo se van desarrollando sus propias vidas, nos ha permitido ver que el docente es un entramado complejo e indisoluble conformado por su vida privada y su profesión. Esa trama se inscribe en una proyección circular que produce un tejido de circunstancias privadas y profesionales que se suceden en varios contextos al mismo tiempo y que tienen que ver con lo familiar, la vida de pareja, los hijos, los hermanos y padres, las instituciones, etc. Este entramado “vivo” forma parte indisoluble de su ser. La idea de circularidad entonces recupera el concepto de que la realidad, los fenómenos, las experiencias, etc. no pueden explicarse mediante un razonamiento de índole lógico y lineal.

Las experiencias de vida y los hechos que nos van configurando son elementos claves de lo que somos, de lo que pensamos acerca de nosotros mismos; el grado hasta el que se invierte lo que somos en el modo de enseñar. La experiencia y antecedentes son, por tanto, los que configuran nuestra práctica, pero a la vez es también la práctica la que configura nuestro mundo personal como docentes. Pues, bien, cabe preguntarse entonces ¿Cuáles son las características centrales de ese entramado?

Retomando a López de Maturana, podemos pensarlas en función de:

-Motivación de logro entendida como la búsqueda de desafíos profesionales y perfeccionamiento, interés cultural, alta disposición al aprendizaje, a la evolución pedagógica. Postura optimista ante la vida, compromiso social y la responsabilidad profesional con la que el docente asume la tarea. Deseo de superación e interés por saber más. La profundización del conocimiento en el diálogo, la reflexión y el análisis crítico. Postura dinámica ante el mundo que los conduce “a procurar la verdad en común: oyendo, preguntando, investigando”. (Freire, 1990 [1969]:85) y repensando su posición frente al conocimiento.

Queda claro que esta motivación de logro asume un compromiso social que nada tiene que ver con el simple hecho de coleccionar cursos, seminarios, títulos y certificados, sino más bien, tiene que ver con el deber moral de actualizarse, prepararse y perfeccionarse. En palabras de Freire, de manera científica, física, emocional y afectiva para la tarea docente.

El interés que se hace notorio en las entrevistadas, tiene más que ver con una fuerza para el cambio y una forma de no dejarse fagocitar por la enajenación. Cuestión que evidenciamos también como un proceso de toma de conciencia.

-Autoconfianza. Nos dudamos de la confianza colocada en sus conocimientos y capacidades. Esto nos permite crear un punto de contacto emocional absolutamente necesario para afianzar la relación con los alumnos y alumnas. El reconocimiento de las emociones conduce al bien-estar que invita a hacer del mundo en que vivimos un lugar mejor.

La confianza en sus propias capacidades las ayuda a mirar el futuro con un sesgo de optimismo, con visión de progreso y con la posibilidad de intervención en él.

-Autonomía. La reflexión crítica, la convicción y la iniciativa hacen que se puedan proponer alternativas pedagógicas, toma de decisiones, su defensa y la fidelidad a los principios que puedan hacer posible el cambio. Entendemos pues que el pensamiento crítico es la base de toda autonomía.

-Trabajo colaborativo que se conforma por la búsqueda de alternativas de participación, información, trabajo en equipo, relaciones dialógicas y estrategias para la toma de decisiones y la construcción de relaciones significativas y trascendentes. Es el trabajo colaborativo el que permite tomar conciencia del rol como sujetos activos y propulsores de cambios que ayuden a construir diálogo y reflexión conjunta sobre los contenidos, a debatir los distintos puntos de vista, a establecer conexiones y relaciones con la vida cotidiana y a reflexionar sobre las consecuencias que esos contenidos tienen para la sociedad.

Vemos como el docente va construyendo múltiples narraciones de su existencia; narraciones que conforman su realidad, sus modelos desde y con los cuales observa los sucesos personales y profesionales, entramados; de esta forma es como va configurando su realidad interna, su subjetividad, pero también su práctica profesional.

### ➤ *Conclusiones Finales*

Cada historia de vida nos ha dado la posibilidad de recrear testimonios personales desde una perspectiva en la que el pasado vuelve a estar presente en su proyección al futuro, donde evidenciamos que cada docente entrevistada lo reinterpretó revalorando el ayer desde el hoy.

El perfil propio de cada uno de ellos retroalimenta la construcción de su identidad y pertenencia personal y profesional ubicada en un tiempo histórico que llena de sentido al *Ethos* profesoral a través de las relaciones entre la formalidad oficial (vinculación con la(s) institución(es), supervisión, gestión) y la informalidad en la relación con los otros que constituyen su alteridad. Es entonces por medio de esa relación, que reconocemos modelos de comportamiento implícitos y explícitos que tejieron el entramado personal y profesional.

Nos adentramos en sus (auto)biografías, en la conformación de sus familias, sus infancias, adolescencias y juventudes, en las instituciones donde se formaron, sus gustos, sus preferencias, sus elecciones, sus inclinaciones, dudas, certezas, experiencias escolares y no escolares, sus relaciones con otros, sus trayectorias vitales, transiciones, inflexiones y giros. Las descubrimos en el diálogo a través de la relación interpersonal y profesional.

Los datos obtenidos nos han permitido pensar en quienes son, cómo son, cómo preparan sus clases, cómo ha sido su infancia, la relación con sus padres, sus hermanos, sus familias, sus escolaridades, sus vocaciones, sus formaciones iniciales, sus vidas familiares y sociales, creencias, valores personales, anhelos y temores que conforman el entramado vida personal-vida profesional en la construcción de su práctica docente. Ese entramado nos ofrece una perspectiva evolutiva para poder comprender qué patrones intervienen en la construcción de la profesionalidad y la identidad docente; donde hemos podido encontrar elementos comunes al desarrollo que, lejos de ser causa-efecto, nos dan ejemplos de hechos que explican los distintos caminos que nos llevan al lugar común de la buena enseñanza.

Posicionados en el estudio de las historias de vida analizadas, nos es imposible afirmar que hay “*un modelo de instalación*” que pueda ponderarse como superior a otro; pero sí es posible señalar que hay criterios comunes y propios marcados por sus trayectorias y vivencias que se constituyen en ejes transversales en el devenir de su práctica docente. Esta cuestión nos permite pensar en que existe una conexión fuerte con la vida de los alumnos, con su historia y sus emociones. Cuestiones que impulsan la posibilidad de andamiar un modelo que actúa como fuerza para cualquier acción educativa y que retroalimenta el gusto por lo que hacen, que favorece la coparticipación y la cogestión en la construcción del conocimiento en el aula universitaria.

Estas características que definen la indisolubilidad de la amalgama se van se van fundiendo entre vida personal-vida profesional con la constitución de la vida familiar, la admiración por “algún profesor” y los ambientes considerados “intelectuales”. La vida familiar emerge caracterizada por la unión,

la presencia, la calidez, el bienestar, la rigurosidad del núcleo familiar a pesar de las problemáticas como las enfermedades crónicas, el abandono, etc. y sucesos vividos en la infancia; acompañado por valores, responsabilidades y compromisos por aquello que se asume de forma autónoma.

La admiración por “algún profesor” en determinante en sus vidas, marcadas por figuras de apoyo, acogedoras y afectuosamente expresivas con un alto grado de compromiso social, responsabilidad y presentes en los momentos más importantes de sus vidas; los cuales se han convertido en valores subyacentes que parecen repercutir en sus responsabilidades personales, profesionales y en sus prácticas.

Cuando hablamos de ambientes “intelectuales” hacemos referencia a aquellos lugares que les despertaron el gusto y la curiosidad lectora que se ve claramente en cómo incentivan a leer y a producir textos a sus alumnos con uno de los pilares centrales donde se apoya el “modelo de instalación”. Se hace necesario puntualizar que si bien en algunos de los casos no había libros o textos de estudio, existían, como se ha visto, conversaciones, cuentos, anécdotas en las que seguramente han participado de manera activa.

Esta amalgama genera un círculo de retroalimentación permanente entre una y otra dimensión, y pasa de la una a la otra en procesos de complejidad creciente. Esta retroalimentación permite, al mismo tiempo, la visualización en las prácticas.

Creemos que en este recorrido hemos arribado a respuestas que pueden ser valiosas cuando se trata de pensar en la formación de docentes. No obstante, son muchas más las preguntas que permanecen abiertas, y que caracterizan a este trabajo como un recurso de crecimiento personal al mostrar posibles trazos de indagación en el mapa que se viene conformando en el ámbito de la investigación de la formación docente y del grupo de Investigaciones en Educación y Estudios Culturales (GIEEC) al que pertenecemos. Este no es más que un grano de arena en la prolífica producción en la que estamos insertos.

## » Referencias Bibliográficas

- » Arfuch, L. (2008) El espacio biográfico. Dilemas de la subjetividad contemporánea. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- » Bain, K. (2007). Lo que hacen los mejores profesores universitarios. Barcelona: Universidad de Valencia.
- » Bolívar, A., J. Domingo y M. Fernández. (2001). La investigación biográfico-narrativa en educación. Enfoque y metodología. Madrid: La Muralla
- » Connelly, F. M.; and Clandinin, D. J. (1994). “Telling teaching stories” in: Journal Teacher Education Quarterly. Davis, California: California Council on Teacher Education. Nº 1. Winter.
- » Dewey, J. (2004). Experiencia y Educación. Madrid: Biblioteca Nueva.
- » Erickson, F. (1997). “Métodos cualitativos de investigación sobre la enseñanza” en Wittrock, M. La investigación de la enseñanza, II. Métodos cualitativos y de observación. Barcelona: Paidós.
- » Fenstermacher, G. D. (1989). “Tres aspectos de la filosofía de la investigación sobre la enseñanza”. En Wittrock, M. La investigación de la enseñanza, I. Enfoques, teorías y métodos. Barcelona: Paidós.
- » Fenstermacher, G. D. y V. Richardson (2005). “On making dererminations of quality in teaching”, Teachers College Record, Vol. 107, Nº 1: 188-213.
- » Fenstermacher G. y J. Soltis (2007). Enfoques de la enseñanza, Buenos Aires: Amorrortu.
- » Freire, P. (1990). La naturaleza política de la educación. Cultura, poder y liberación. Madrid: Paidós.
- » Goetz, J. P. y M. D Le Compte (1988). Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa. Madrid: Morata
- » Porta, L. y Martínez, C (2015) Colección Pasiones. Crsitina Piña. Mar del Plata. Eudem.
- » Goodson, I. (2005) “Hacia un desarrollo de las historias personales y profesionales de los docentes” en: Revista Mexicana de Investigación Educativa. México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Nº 19. Septiembre/diciembre.
- » Shulman, L. (1989). “Paradigmas y programas de investigación en el estudio de la enseñanza: una perspectiva contemporánea” en Wittrock, M. La investigación de la enseñanza, I. Enfoques, teorías y métodos. Barcelona: Paidós
- » Sanjurjo, L. (2002) “La formación práctica de los docentes. Reflexión y acción en el aula”. Rosario, Homo Sapiens
- » Taylor, S.J.; y R. Bogdan. (1992)Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Barcelona: Paidós,
- » Valles, M. (1999) Técnicas cualitativas de investigación social. Madrid: Síntesis.

# *Un estudio interpretativo de las políticas nacionales de formación docente. El proyecto “Polos de Desarrollo en Educación (2000-2001)” desde las voces y las prácticas de los propios sujetos*

*Aguirre, Jonathan / UNMDP-CIMED-CONICET - aguirrejonathan8830@yahoo.com*

*Porta, Luis / UNMDP-CIMED-CONICET - luis\_porta@hotmail.com*

*Eje: Educación, Estado y políticas públicas*

» *Palabras clave: formación docente; política educativa; formación y capacitación*

## ► *Resumen:*

Si bien nos encontramos en la etapa inicial de la investigación, en esta jornada nos proponemos presentar las primeras indagaciones teóricas y documentales referidas a nuestra tesis doctoral “La formación docente en Argentina, un estudio interpretativo de las políticas nacionales. El caso de los denominados Polos de Desarrollo (2000-2001)”. Dicha investigación se realiza en el marco de la Beca Interna Doctoral otorgada por CONICET y se desprende de las investigaciones (2003/2016) que lleva adelante el Grupo de Investigaciones en Educación y Estudios Culturales (GIEEC) | Centro de Investigaciones Multidisciplinarias en Educación de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

El Proyecto Polos de Desarrollo, surgido con el cambio de autoridades nacionales en 1999, proponía “líneas teóricas, de investigación o de innovación pedagógica en algún área de referencia o en un campo del conocimiento” (MCyE, 2000). Estas líneas favorecerían la producción de conocimiento y la realización de acciones de transferencia, extensión e intercambio. Abarcó ochenta y cuatro instituciones-sede en todo el país, durante la primera etapa y se incluyeron ocho más en la segunda.

Tal investigación tiene como principal objetivo, interpretar las políticas educativas oficiales en Argentina en materia de Formación Docente a partir de un estudio cualitativo de los denominados “Polos de Desarrollo (2000-2001)” desde las voces y prácticas de los sujetos que intervinieron en los procesos de diseño, puesta en marcha y evaluación de los mismos. Por tanto, comprender la formación docente desde las políticas educativas, e interpretar las tramas que le dan sentido y caracterizan, plantea la necesidad de una investigación con enfoque cualitativo, interpretativo, y microsocioal.

Consideramos que la presente investigación abre líneas nuevas de abordaje vinculadas al campo de las políticas de formación docente en un período que cuenta con escasos estudios y que resulta ser central como dinámica de apertura a las nuevas políticas en relación a la formación docente que dan comienzo en el período 2003 en adelante.

## ► *Introducción*

Desde la creación de las Escuelas Normales (1869) y los Institutos Superiores (1969) hasta este tiempo, han transcurrido múltiples procesos que procuraron poner en marcha procesos de formación diferenciados y con caracterizaciones propias. Los proyectos educativos destinados a la formación docente, tienen implicancias personales y sociales, como toda propuesta formativa. Sin embargo,

los destinados al profesorado, poseen una doble trascendencia dado que implica la formación de quienes, a su vez, formarán a otros sujetos en ámbitos y espacios diversos de intervención pedagógica. De allí su relevancia y valor estratégico. El trabajo que aquí se presenta tiene como objetivo compartir con la comunidad académica las primeras indagaciones teóricas y documentales referidas a la tesis doctoral *La Formación Docente en Argentina. Un estudio interpretativo de las políticas nacionales. El caso de los denominados Polos de Desarrollo (2000-2001)*.

En los inicios del segundo milenio las preocupaciones en torno a la educación y en especial a la educación superior no universitaria, se tornaron la causa de múltiples políticas nacionales y los Institutos de Formación Docente no han sido la excepción.

Es en este contexto, y con el cambio de autoridades nacionales en el año 1999, que surge el Proyecto Polos de Desarrollo en el marco del nuevo Programa Nacional de Formación Docente coordinado por la doctora Edith Litwin y su grupo de trabajo. Dicho proyecto proponía “líneas teóricas, de investigación o de innovación pedagógica en algún área de referencia o en un campo del conocimiento” (MCyE, 2000). Estas líneas favorecerían la producción de conocimiento y la realización de acciones de transferencia, extensión e intercambio.

Asimismo, el plan en cuestión trató de dar impulso a acciones dirigidas a potenciar los desarrollos contenidos y favorecer la cooperación entre instituciones, entendiendo que “los nuevos vínculos que se establecen permiten la ayuda mutua y el mejoramiento de las prácticas educativas” (Litwin, 2001: 25). Dicha experiencia abarcó ochenta y cuatro instituciones-sede en todo el país, durante la primera etapa y se incluyeron ocho más en la segunda.

El objetivo de esta investigación es justamente interpretar dichas políticas educativas oficiales en Argentina en materia de Formación Docente a partir del estudio cualitativo de los denominados Polos de Desarrollo (2000-2001). La intención no es hacerlo únicamente desde los documentos oficiales sino desde las voces y prácticas de los sujetos que intervinieron en los procesos de diseño, puesta en marcha y evaluación de los mismos. Por ello el marco metodológico que nos permite profundizar el abordaje de nuestro objeto de interés, es la investigación cualitativa. La investigación cualitativa es adecuada cuando la finalidad es comprender a las personas en su propio contexto, escuchando sus voces y privilegiando su cualidad humana. Es por eso que investigamos la enseñanza y la formación docente comprometidos en la tarea de comprender sus fenómenos (Shulman, 1989: 9).

De la misma manera es que optamos por el enfoque biográfico-narrativo, ya que “permite reconstruir y reorganizar la experiencia a través de la narrativa, atribuyendo significados al pasado con referencia al presente y a las concepciones personales” (Porta, 2010, p. 267). La adopción de este enfoque no se limita a una simple metodología para la recogida y análisis de datos, ya que representa un enfoque en sí mismo dentro de la investigación cualitativa (Bolívar, Domingo y Fernández Cruz, 2001).

### ► *Antecedentes en la Formación Docente.*

Históricamente la Formación Docente ha ocupado un lugar preponderante en la agenda de las preocupaciones pedagógicas y en los intereses ideológicos y políticos que se condensan en torno a la educación como fenómeno social. Los debates y las propuestas en torno a la formación de los docentes y a su perfeccionamiento tienden a emerger con fuerza en los momentos más críticos, sea por insatisfacción respecto de los logros de la escuela, sea por procesos de cambio político. En cualquiera de los casos y de los proyectos, los debates tienden, a lo largo de la historia a concretar procesos reformistas en el sistema, pretendiendo inaugurar una nueva etapa (Davini, 1995).

Un recorrido por las diferentes fuentes del pensamiento da cuenta de una preocupación epistémica vinculada a los procesos de formación y al papel de los maestros en los procesos especializados de la transmisión pedagógica. Antes que la maquinaria escolar alcanzara su estructuración, con la consolidación del proyecto moderno, la historia de las ideas pedagógicas devela una constante preocupación por la figura de los formadores, sus condiciones y capacidades, su lugar y posición en los procesos educativos.

En nuestro país, el mismo Sistema Nacional de Educación Pública se asentó en una apuesta ideológica-política cuyo puntal fue el docente. En ese marco, los dispositivos y procesos formativos de los futuros docentes fueron un laboratorio de experimentación y diseño identitario congruente con el

imaginario del naciente Estado Nación (Yuni; 2009).

A lo largo del siglo XX las políticas educativas reafirmaron la centralidad de la formación docente al convertirla en la variable moduladora de los éxitos y fracasos del sistema de educación. Las diferentes políticas de reforma han requerido, como condición de posibilidad, una interpretación directa sobre los procesos formativos y las orientaciones ideológicas, técnicas y profesionales de los mismos. Se instituyó, entonces, una suerte de axioma del sentido común escolar: la transformación de los procesos educativos solo será posible a través del cambio de los procesos de formación inicial o de la formación continua de los docentes.

En la segunda mitad del siglo XX otros actores sociales advirtieron la importancia de la formación docente como un medio de asegurar, por esa vía, la reproducción de sus propios intereses. La privatización creciente de la educación que comenzó en la década del cincuenta, se sostuvo en gran medida en una legión de maestros y profesores formados al amparo de las instituciones privadas confesionales. La llamada Reforma Educativa de los noventa trajo aparejada una nueva perspectiva en el planteo de la formación docente. El discurso de la profesionalización instituyó una visión individualista inspirada en una lógica de gobernabilidad interiorizada, en la que mientras el discurso lo reconocía como un intelectual crítico y transformador, la vida cotidiana de las instituciones se vio inundada de instrumentos de disciplinamiento, normalización y estandarización. Al hablar de estandarización de las instituciones nos referimos a las pruebas de evaluación de la calidad, incentivos a la productividad, potenciamiento de la racionalidad tecnológica a través del énfasis en la formulación de proyectos y de una ética competitiva a través de la competencia por recursos, premios, estímulos, etc (Yuni, 2009). La lógica mercantil que impregno los procesos de reforma de los noventa, introdujo nuevos actores interesados en la formación docente. Verdaderas empresas de servicios educativos se constituyeron en este periodo incorporando otras nuevas formas de socialización y normalización profesional, especialmente a través de la industria editorial y de medios de regulación de saberes profesionales. El sistema educativo en general y el oficio docente en particular no están al margen de las grandes transformaciones que experimentó la sociedad argentina a fines del siglo pasado.

Así, la formación docente toma vital importancia en su carácter de categoría de análisis. Para anclar en el tema de investigación, creemos sustancialmente significativo, partir de la propia historia de la Formación Docente en nuestro país, reflexionar sobre las diversas tradiciones pedagógicas que han forjado a diferentes generaciones de docentes, desarrollar las políticas educativas referidas a la formación docente durante la década de 1990 y luego centrarnos en un breve análisis de la experiencia detallada con anterioridad. Partimos del supuesto de la complejidad de la formación docente, entendiendo que es desde allí de donde se debe analizar la formación de profesores en las diferentes coyunturas histórico-políticas: las tradiciones que se han suscitado a lo largo de la historia (Davini, 1995) proporcionan la posibilidad de comprender donde estamos situados e identificar nuestras propias argumentaciones y nuestros propios compromisos, como así también los diversos procesos de reformas educativas.

Será la modernidad la que “fabricará” un rol del educador que nos es más conocido. Ese educador va a comenzar a ser concebido en términos más colectivos, provistos de tecnologías específicas y de elaborados saberes para transmitir. (Southwell, 2009). Davini (1995) sostiene que la tradición normalista de la enseñanza se produjo en el contexto de la construcción del Estado Nación argentino. El Estado fue el encargado de crear condiciones de “homogeneidad” para que la sociedad civil se conformase. Asumiendo su rol de Estado-Educador, actuó en función del proyecto y bajo la conducción de las elites agraria y urbana responsables de la integración económica del país al capitalismo a través de la agroexportación. En términos de Grimberg (2009), la formación estaba estrechamente vinculada con la formación del ciudadano. Formación que se pensaba sobre la base de “un” modelo de ciudadano civilizado y, consecuentemente, sobre “un” modelo del alumno a formar (Grimberg, Levi, 2009, p.134).

Si bien se insistió en la imagen del docente como difusor de la cultura (Alliaud, 1993), cabe destacar que esta cultura se definió por la inculcación de formas de comportamiento y por el conocimiento mínimo básico, susceptible de ser enseñado y considerado útil para las grandes mayorías. La consolidación del proyecto normalista tuvo en el positivismo un aliado fundamental a través de nociones de “orden y progreso”. Southwell (2009) sostiene: “el normalismo organizó la institucionalización de la pedagogía a través de normar hasta sus actos más cotidianos, considerando a la escuela como el

espacio privilegiado para la enseñanza de los valores de lo público y posicionando al docente como funcionario, ubicado en el lugar del principal dispensador de los valores que estaban configurando el Estado- Nación que nació" (Southwell, 2009, p. 171).

La denominada tradición "academicista", tiene sus orígenes en la enseñanza universitaria, que hasta comienzos del siglo XX, tenía el monopolio de la formación de profesores para la enseñanza media y de los profesores de la universidad. Por entonces, se entabló una batalla por la legitimación de la docencia para el nivel medio entre los universitarios y los profesores graduados de institutos terciarios, fundados a partir del Instituto Nacional del Profesorado Secundario (Davini, 1995). Los primeros defendían como atributos propios de la docencia, la "ilustración" y el "talento". Los otros, los profesores secundarios, sostenían el valor de la formación profesional específica y la necesidad de reglamentarla.

La década del 60 trajo consigo la instauración de una nueva tradición, que es la que ha producido mayor número de reformas en el sistema educativo y, por lo tanto en la formación de los docentes, colocando a la escuela al servicio del despegue económico (Davini, 1995). Dicha tradición se acuñó al calor de las ideologías desarrollistas la cual postula la necesidad de llegar a la sociedad industrial moderna superando el estadio del subdesarrollo propio de las sociedades tradicionales. En este contexto, la educación se vincula de forma explícita a la economía, sea como inversión o como formadora de recursos humanos para los nuevos puestos de trabajo. Se considera a la escuela como un instrumento para apoyar el logro de productos del nuevo orden social. Evaluada como atrasada e ineficiente, las acciones de reformas llevaron a la escuela y la enseñanza los enfoques tayloristas que habían dado éxito a la productividad industrial. Con ello introdujo la visión técnica del trabajo escolar.

En función de este modelo, el profesor es visto esencialmente como un técnico. Su labor consistía en "bajar a la práctica" el curriculum prescripto alrededor de objetivos de conducta y medición de rendimientos. En esta lógica la psicología conductista significó una base para la consolidación de este propósito.

Las tradiciones en formación docente en la Argentina, construyen imágenes sociales que permanecen en las prácticas y se renuevan periódicamente en sus discursos y en acciones de política educativa. Las reformas educativas durante la década de los 90 de alguna u otra forma reactualizaron estos núcleos generadores. Todo análisis que podamos realizar sobre políticas de esa década, necesariamente nos remite a considerar las claves del modelo instalado a partir de allí y que podemos caracterizar "neo- neo" porque: "Expresa la fusión del neoliberalismo, como su acento en la libertad económica de la economía de mercado como prerrequisito para la libertad política, con un neoconservadurismo que a través de la preocupación por el mantenimiento del orden social propone severas limitaciones a la democratización de la sociedad" (Giroux, 1993, p.19, en Rigal, 2004, p.37).

En esta nueva economía política, la educación de corte neoliberal se preocupaba más por su financiamiento que por el problema de la enseñanza y el aprendizaje. "la descentralización y la incorporación del mercado como elemento regulador del intercambio educativo responde a su política de financiamiento" (Torres, 1996, p.32). En este marco de reconfiguración del Estado hay que entender las políticas educativas de los '90 y sus marcos regulatorios centrales como fueron la Ley de Transferencia (24.049/91), la Ley Federal de Educación (24.195/93) y la Ley de Educación Superior (24.521/95). Una tras otra fueron dando forma a una concepción neoliberal-neoconservadora de educación que redefinió la educación, los nuevos roles del Estado Nacional y las provincias y, lo público y lo privado. Rigal (2004) sostiene que, "lo sustantivo es la discusión del marco ético y político donde se inscriben tales reformas" (2004:19) para no quedar atrapados en discusiones menores. Es en este contexto, donde Sandra Carli (2006) advierte que la crisis y los procesos de ajuste que la acompañaron comenzaban a afectar con dureza a la infancia, socavando sus condiciones de salud, nutrición y educación.

En el caso de la formación docente la política estuvo marcada por los acuerdos formulados por el Consejo Federal de Cultura y Educación y que fueron conocidos como A3, A9, A11 y A 14. Estos delinearon distintos tipos y características de las instituciones formadoras, los criterios para su acreditación, los títulos y sus cargas horarias, los contenidos básicos comunes para la formación docente inicial, las orientaciones para la elaboración de los diseños curriculares por parte de las provincias, la conformación de la Red Federal de Formación Docente Continua (Menghini, 2009). Vior (2009) argumenta que el sesgo tecnista y el propósito de formar docentes para implementar el nuevo sistema

educativo y sus contenidos, intentando legitimar, de esta manera, la reforma educativa puesta en marcha.

Entre 1991 y 1999 podemos distinguir dos tipos de programas para la formación de docentes: El Programa de Transformación de la Formación Docente (PTFD) desarrollado a partir de 1991 y el Proyecto Polos de Desarrollo, surgido con el cambio de autoridades nacionales en 1999. Ambos aplicados en instituciones seleccionadas de todo el país, con recursos financieros y asesoramiento específicos. Dicho plan, abarcó ochenta y cuatro instituciones-sede en todo el país, durante la primera etapa y se incluyeron ocho más en la segunda.

### ► *Lineamientos nacionales para la formación docente no universitaria en Argentina*

Entendemos la formación docente, en adhesión a la conceptualización de Achilli (2008) como un proceso en que se articulan prácticas de enseñanza y de aprendizaje orientadas a la configuración de los sujetos docentes/ enseñantes.

Los proyectos educativos destinados a la formación docente, tienen implicancias personales y sociales, como toda propuesta formativa, sin embargo los destinados al profesorado, poseen una doble trascendencia dado que implica la formación de quienes, a su vez, formarán a otros sujetos en ámbitos y espacios diversos de intervención pedagógica. De allí su relevancia y valor estratégico. Es por ello que entre las políticas que asumió el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, la Educación Superior No Universitaria tiene un lugar protagónico. La educación de la población necesariamente contribuye al desarrollo de las personas y de las comunidades en sus distintas dimensiones: cultural, política, económica y social

Luego de haber realizado un recorrido por las principales tradiciones y políticas educativas con respecto a la formación docente, creemos oportuno hacer referencia a nuestro tema de investigación, el cual se encuadra dentro de la propuesta del “Programa Nacional de Formación Docente” del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, coordinado por Edith Litwin y su grupo de trabajo.

Litwin aclara “Al diseñar al inicio de este año 2000 un programa de acción a partir del gobierno nacional para los Institutos de Formación Docente, es necesario reconocer las marcas de dos planos de acción desarrollados en los últimos años de la gestión anterior” (Litwin, 2001, p. 24). A nivel normativo, por una parte, se tuvo en consideración la aprobación de una serie de documentos por el Consejo Federal de Educación que establecieron nuevas funciones de las instituciones formadoras, la estructuración de las carreras y títulos, el diseño de un sistema de acreditación y evaluación de las instituciones, así como el establecimiento de los requisitos para la validez nacional de los títulos y certificados que otorgaban las instituciones. A nivel curricular, por la otra, el diseño y la aprobación de los contenidos para la formación personal docente en los institutos del nivel superior.

Esas dos líneas de acción estructuraron todas las acciones que se desarrollaron posteriormente. Como consecuencia del proceso de evaluación, los institutos se redujeron de 1700 a 1050. Ese fue el fruto de diferentes procesos internos de trabajo (Litwin; 2001). Sin entrar en juicios valorativos sobre el contenido curricular diseñado o del impacto del proceso de acreditación al cual nos referimos, estos dos niveles de acción conforman la plataforma sobre la que se elaboraron las propuestas de acción para el fortalecimiento de los Institutos de Formación Docente.

En todos los casos es imprescindible reconocer la gran heterogeneidad de los 1.050 Institutos de Formación Docente existentes para el año 2000. Entre ellos se podía distinguir entre los institutos de excelencia y por otro lado los que mostraban una profunda debilidad en sus propuestas educativas, manifestada en su baja matrícula, alta deserción, débil infraestructura y profesores sin título de educación superior.

Frente a la plataforma construida y a la heterogeneidad de los institutos Litwin y su equipo distinguen cuatro tipos de cuestiones que expresaban la complejidad de la tarea de estas instituciones.

En primer lugar, se reconocen algunos obstáculos de naturaleza epistemológica presentes en los procesos de formación del personal docente. Esto es, la serie de conocimientos pedagógicos- didácticos que los alumnos de los institutos tienen como fruto de sus experiencias y vivencias como

alumnos, que favorecieron la construcción de un contra rol, la existencia de un modelo de desempeño docente fruto de sus identificaciones con quienes fueron sus docentes, así como de un conjunto de saberes referidos a las instituciones educativas construido a través de su paso por ellas (Litwin, 2001).

En segundo término se destaca la escasa autonomía de la profesión docente y que se torna necesaria para la implantación profesional del rol. En un tercer lugar, debemos reconocer que las situaciones de violencia o riesgo en las que tenían que operar los egresados en sus trabajos- y que en la actualidad se mantienen- determinaron la inclusión de la formación para ejercicios de la profesión con características cada vez más complejas, lo que implicó la adquisición de una amplia gama de conocimientos de orden social y psicosocial.

En cuarto lugar, Litwin considera que el aislamiento tanto en el ejercicio de la profesión como de la institución en su conjunto fue una de las marcas del trabajo profesional docente que se constituyó en una de las dificultades más grandes para el fortalecimiento institucional.

Es así como el Plan Nacional para la Formación Docente privilegió como estrategia la conformación de redes solidarias de trabajo, pues se consideraba que esta estrategia podía transformarse en una forma de actuación y lograr la articulación de todas las propuestas de trabajo que enseñen, más que otra cosa, a “romper con el aislamiento como manera constitutiva del trabajo docente” (Litwin, 2001, p.24). Dicho Plan, involucró a la educación superior de manera integral, dada la imbricación entre actores e instituciones, y los efectos que las iniciativas adoptadas para cada sector puedan producir en el conjunto del subsistema.

El Plan Nacional de Formación Docente, se estructuró en dos niveles de intervención a través de los cuales se desarrollarán estrategias y líneas de acción específicas. Cada uno de dichos niveles reconoció un volumen de trabajo diferente y abordará aspectos diferenciales de la formación.

El primer nivel involucró el desarrollo de acciones a través del Plan Nacional para la Formación Docente y abarcó al conjunto del sistema formador en sus aspectos estructurales. El segundo nivel contempló el Programa de Renovación Pedagógica en Institutos de Formación Docente, que concentró sus acciones en 200 institutos del país, desarrollando un programa de trabajo de corte institucional y de alta intensidad en un número acotado de institutos.

### ► *Proyecto Polos de Desarrollo*

Como se sostuvo en los párrafos anteriores, la estrategia que se implementó en el marco del Plan Nacional de Formación Docente fue la de conformar redes solidarias de trabajo y poder lograr la articulación de todas las propuestas de trabajo que enseñen a romper el aislamiento como manera constitutiva del trabajo docente. Teniendo en cuenta esta estrategia, se desarrollaron tres líneas de acción que se analizaron y fueron objeto de consenso con los directores de la educación superior de las diferentes jurisdicciones a nivel nacional como así también con los directores de los Institutos de Formación Docente a nivel regional.

Las líneas de acción propuestas fueron los polos de desarrollo, actualización y especialización profesional, así como evaluación institucional y desarrollo curricular. Las mismas fueron estudiadas por un Consejo Asesor de Políticas de Formación Docente, que cuenta con la participación de especialistas y de los gremios del personal docente. Con esto queremos decir que el proyecto Polos de Desarrollo no fue algo aislado, sino más bien, fue parte de una política nacional destinada al mejoramiento, la integración y modernización de los Institutos de Formación Docente a nivel nacional.

Para la implementación del proyecto se seleccionaron alrededor de 90 institutos que trabajaron en red con instituciones asociadas: una universidad nacional mediante alguna unidad académica (una cátedra, un departamento, un instituto o una facultad); más de una escuela, todas ellas próximas geográficamente al polo, pero de características sustantivamente diversas como campo de acción educativa, y otros institutos en una acción concertada con las jurisdicciones. La selección de las instituciones que se incorporaron al proyecto requirió acciones de diferente tipo –efectuadas por dichas jurisdicciones– que permitieron identificar a las instituciones que desarrollan auténticas propuestas de envergadura académica y pedagógica. Se trató de dar impulso a acciones dirigidas a potenciar los desarrollos contenidos y favorecer la cooperación entre instituciones, entendiendo que los nuevos vínculos que se establecerán permitirán la ayuda mutua y el mejoramiento de las prácticas educativas.

Cada institución se convirtió en la sede del Proyecto Polo de Desarrollo que tuvo un perfil propio, situado y contextualizado, orientado hacia la búsqueda de buenas propuestas pedagógicas para la formación de docentes, y que tuvo en cuenta los hallazgos más recientes de la investigación en el área de la pedagogía, la didáctica o las disciplinas enseñadas.

Edith Litwin sostenía en una nota periodística en el diario La Nación, “Cada uno de los Polos, trabajará articulado con otro Instituto de Formación Docente, con una escuela secundaria y con una universidad, con el propósito de crear redes institucionales que expandirán los beneficios del nuevo sistema” (2000, 8 de septiembre. La Nación). El polo de desarrollo se convirtió así en el nodo de una red de instituciones; supuso la interconexión electrónica entre las instituciones asociadas y constituyó una propuesta experimental que se analizó por especialistas en el campo de la educación. La definición de la línea en la que el polo se desarrolló, ya sea por tradición o por elección de sus actores, fue de carácter fundante. Por otra parte, este proyecto se orientó a que cada institución pueda implementar progresivamente el Proyecto Polo de Desarrollo.

### ► *Etapas y desafíos de la investigación*

El desafío de la presente investigación será interpretar las políticas nacionales en materia de formación docente a través del estudio interpretativo del proyecto señalado anteriormente. Para ello indagaremos, a partir del análisis documental, las políticas educativas en materia de formación docente desde su trayectoria histórica y su aporte en la expansión y la producción pedagógica del sistema educativo nacional. Asimismo aspiramos a identificar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la propuesta de los Polos de Desarrollo, a partir de las voces y experiencias de los gestores del proyecto en sus diferentes etapas y niveles de responsabilidad, coordinadores regionales y otras instancias de concreción, prestando atención a sus líneas teóricas, de investigación y de innovación pedagógica en las áreas o campos del conocimiento planteadas. Por último analizaremos, a partir de la biografía-narrativa, la incidencia en las prácticas y experiencias de los docentes de la puesta en marcha del programa formativo Polos de Desarrollo en las instituciones-sedes designadas para la investigación. El trabajo de investigación lo abordaremos en cuatro grandes etapas interrelacionadas entre sí. La primera, denominada de carácter documental: realizaremos la revisión bibliográfica sobre los estudios nacionales e internacionales sobre el tema, el recorrido histórico de la formación docente en Argentina desde su comienzo hasta los debates actuales y, específicamente el análisis documental que concierne a la etapa específica de la investigación (análisis de documentos legales, resoluciones, propuestas de equipos de trabajo). La segunda etapa, prevé el trabajo con entrevistas a gestores del proyecto en sus diferentes etapas y niveles de responsabilidad, coordinadores regionales y otras instancias de concreción, prestando atención a sus líneas teóricas, de investigación y de innovación pedagógica en las áreas o campos del conocimiento planteadas. La tercera etapa consistirá en el diseño y administración de una encuesta semi-estructurada y entrevista en profundidad a los coordinadores del Proyecto de Polos de Desarrollo con el fin de seleccionar un grupo de instituciones y sujetos que nos permitan avanzar en la dinámica biográfico-narrativa-experiencial sobre la incidencia en las prácticas y experiencias de los docentes de la puesta en marcha del programa formativo Polos de Desarrollo en instituciones-sedes de todo el país.

Finalmente nuestra última y cuarta etapa corresponde al procesamiento, análisis y entrecruzamiento de los datos obtenidos, la inserción de los resultados en debate pedagógico y la identificación de aspectos centrales del análisis en relación con las tramas que dan cuenta de las políticas de formación docente sobre la base de los polos de desarrollo y la *apertura* a nuevas dinámicas /acciones que se dieron a partir de 2003 en Argentina.

### ► *Consideraciones Finales*

Tal vez una de las herencias más críticas que presenta la formación docente es que, luego de la descentralización, es difícil reconocer un sistema que preserve una matriz nacional y común, dada la creciente dispersión que abonó a que se consolidaran sistemas provinciales de formación de

docentes que hoy presentan escasos aspectos comunes, que los ligan como tales. En este marco, es preciso considerar los efectos producidos por los procesos desarrollados durante la última década en relación con la acreditación institucional, la validación nacional de títulos y el trabajo en torno a los diseños curriculares de la formación docente. Si bien éstos son aspectos que exigen ser considerados en el conjunto de las políticas, los mismos no agotan las problemáticas que deberán abordar el Ministerio Nacional, las Provincias y las instituciones.

La experiencia que abordamos en la presente investigación retomó cuestiones como la formación docente como parte de la Educación Superior; la docencia y su vínculo con la cultura y la sociedad contemporáneas, la articulación de la formación docente con las necesidades y los problemas actuales y futuros del sistema educativo.

Consideramos que analizar e interpretar críticamente esta experiencia educativa es central para comprender la dinámica propia que adoptó la formación docente no universitaria que se vio reflejada en la creación del Instituto Nacional de Formación Docente para el año 2007.

## » Referencias

- » Achilli, E. (2008) *Investigación y formación docente*. Rosario Laborde editor.
- » Alliaud, A. (1993) *Los maestros y su historia: los orígenes del magisterio argentino*. Buenos Aires CEAL.
- » Bolívar, A, Domínguez J y Fernández Cruz (2001). *La investigación biográfico- narrativa en educación. Enfoque y metodología*. Madrid. La muralla.
- » Carli, S. (2006) Notas para pensar la infancia argentina 1983-2001. en: Sandra Carli (comp) *La cuestión de la Infancia. Entre la escuela, la calle y el shopping*. Paidós. Buenos Aires.
- » Davini, M, C. (1995) *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*. Buenos Aires.
- » Paidós.
- » De Vedia Mariano: La formación docente tendrá una estructura similar a la universidad. (2000, 8 de setiembre) *La Nación*. Buenos Aires. Recuperado a partir de <http://www.lanacion.com.ar/31988-la-formacion-docente-tendra-una-estructura-similar-a-la-universidad>
- » Grinberg, S; Levy E. (2009) *Pedagogía, currículo y subjetividad: entre pasado y futuro*. Bernal. Universidad Nacional de Quilmes.
- » Litwin, E. (2001) "Argentina: Lineamientos nacionales para la formación del personal docente" en: Revista *Perspectivas*. Oficina Internacional de Educación. Ginebra. UNESCO.
- » Porta, L (2010) Relatos de buenos profesores universitarios. Aportes de la investigación narrativa en la educación superior. en Pisano, M, A. Robledo y M. Paladini (Comps.) *El estudio de la investigación educativa. Perspectivas latinoamericanas*. Córdoba. Argentina: Ed. De la Universidad Católica de Córdoba.
- » Rigal, L (2004) *El sentido de educar. Crítica a los procesos de transformación educativa en Argentina, dentro del marco latinoamericano*. Buenos Aires Ed. Miño y Dávila.
- » Souto, M. (2009) Complejidad y Formación Docente. en: Yuni, A (2009) *La formación docente. Complejidad y ausencias*. Córdoba Encuentro Grupo Ed.
- » Southwell, M. (2009) "Docencia, tradiciones y nuevos desafíos en el escenario contemporáneo" en: Yuni, A (2009) *La formación docente. Complejidad y ausencias*. Córdoba Encuentro Grupo Ed.
- » Shulman, L. (1989) Paradigmas y programas de investigación en el estudio de la enseñanza: una perspectiva contemporánea. En: Wittrock, M (ed.). *La investigación de la enseñanza I. Enfoques, teorías y métodos*. Barcelona. Paidós.
- » Torres C. (1996) "Las secretas aventuras del orden Estado y Educación". Buenos Aires. Miño y Dávila Editores.
- » Vior, S. Basilio, M. T., Insaurralde, M. y Misuraca, M. R. (2003) Políticas y currículos que forman docentes en Argentina. Entre la norma y la cotidianeidad. En: Alvarado Prada, L. E. *Formación de profesores en América Latina contextos socio-políticos*. Bogotá. Antropos

# Estudio sobre las prácticas de enseñanza de lectura y escritura con integración de TIC en el nivel secundario

BARROSO, Cynia Alejandra/ UNGS - [cynia.barroso@hotmail.com](mailto:cynia.barroso@hotmail.com)

---

Eje: Educación, Estado y políticas públicas

Tipo de trabajo: ponencia

---

» *Palabras clave:* TIC, prácticas de enseñanza y aprendizaje, lectura y escritura, inclusión genuina, nivel secundario

## » Resumen

El trabajo pretende analizar diferentes experiencias en las cuales docentes del nivel secundario llevaron adelante prácticas de enseñanza mediadas por tecnología para el abordaje de contenidos relacionados a la lectura y escritura. Se partirá de la clasificación realizada previamente por Álvarez y González (2014), con el propósito de ampliarla y ajustarla al análisis de experiencias educativas concretas. La metodología de este trabajo es netamente cualitativa y comprende tres etapas: relevamiento de experiencias educativas mediadas con tecnología, análisis de los datos y teorización *provisoria*. Se establecieron tres categorías de inclusión de tecnología: “Como soporte para ilustrar contenidos, realizar actividades y como factor de motivación”, “Para ejemplificar su uso a partir de un contenido” y “Para crear e innovar”.

## » Introducción

La inclusión de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en contextos educativos se constituyó como objeto de estudio de investigadores que, adscribiendo a diversos enfoques o con distintos criterios de trabajo, han realizado investigaciones en diversas líneas como materiales didácticos y software educativo, las TIC en educación no formal, en educación escolar, entre otros.

Entre quienes han logrado caracterizar la inclusión de TIC en contextos escolares se destaca el trabajo realizado por Litwin (2005) en el cual distingue diferentes *escenas* de acuerdo a cómo los docentes han concebido y utilizado la tecnología. Estas escenas son: de la ayuda, la optimista, de la producción y la problematizadora. El primer escenario podemos ubicarlo en las primeras décadas de uso de tecnología, entre los 60 y los 70, período en el cual la tecnología era pensada como un artefacto de ayuda para la enseñanza y la comprensión de temas difíciles. Sin embargo, no diferenciaban ámbito de aplicación y remitían a un currículum descontextualizado e indiferenciado. La tecnología por sí misma venía a asegurar el éxito del aprendizaje. El escenario dos, el optimista, fue relevante en la década de los 80 y se instaló a partir del reconocimiento de los medios de comunicación para la instalación de temas, sean o no del currículum. El tercer escenario más cercano a la década de los 90 se centra en el valor de producir contenidos para los medios, a diferencia de los escenarios anteriores, aquí se pone en relación el contenido con la tecnología. Finalmente, en el escenario problematizador se intenta vincular los medios a la escuela, reconociendo que ambos encierran lógicas diferentes, donde el contenido disciplinar y la tecnología se articulan y tensionan en una propuesta didáctica en la que ambos son interdependientes. En el mismo trabajo, Litwin (2005) reconoce tres propósitos de la utilización de tecnologías en las aulas: para el entretenimiento, el disciplinamiento y para iluminar. Es importante destacar que no se trata de categorías absolutas, por lo que en ocasiones se entrecruzan los propósitos, las intenciones o los sentidos de la inclusión de tecnología en las aulas.

Por su parte, Maggio (2012) aborda la temática a partir de su concepto de *enseñanza poderosa*. Para la autora, esto sucede cuando nos encontramos con prácticas docentes caracterizadas por una serie de rasgos. El primero tiene que ver con que sus prácticas permiten pensar la disciplina en un modo de tratamiento actual. En segundo lugar, la enseñanza poderosa mira en perspectiva, es decir, reconoce que tiempo atrás se enseñaba de otra forma y hoy estas perspectivas van cambiando. La enseñanza poderosa está construida en el presente, formando parte de ámbitos temáticos de construcción, desarrollo y debate. Finalmente, la educación poderosa nos conmueve. Involucra a los alumnos y los compromete. En este sentido, los escenarios de alta disposición tecnológica generan oportunidades de enriquecer la enseñanza y que resulte poderosa. Maggio (2012) piensa la inclusión genuina de tecnología como una noción de doble cara: una cultural y otra epistemológica. Por un lado, los niños y jóvenes forman parte de una tendencia cultural en la que son usuarios muy avanzados de las tecnologías de la información y la comunicación. Por lo tanto, es necesario replantearse el supuesto de identidad compartida entre los alumnos y los docentes. Por otro lado, el epistemológico, las tecnologías atraviesan los campos de construcción del conocimiento. El conocimiento especializado se construye en entornos tecnológicos especializados cuyas modalidades son emuladas durante la enseñanza.

En consonancia con las propuestas anteriormente descritas, Álvarez y González (2014) establecen una tipología de propuestas para el abordaje del contenido con inclusión de TIC. A partir del análisis de distintas propuestas de enseñanza de la lectura y la escritura en materiales digitales del portal Educ.ar para el nivel medio, establecen tres tipos de inclusión de tecnología: inclusión como soporte del desarrollo de contenidos y actividades; inclusión para ejemplificar el uso de la tecnología a partir de un contenido; e inclusión de tecnología para crear e innovar. En el primer caso, el propósito de la inclusión puede ser la ejercitación y la práctica de un contenido donde las interacciones son restringidas y existe una ausencia de un desarrollo conceptual. Además, suelen ser abordados desde perspectivas didáctico disciplinares vinculados al conductismo y la creación de estímulos. Otro propósito puede ser el desarrollo o ilustración conceptual de un contenido, donde la lectura de textos o las producciones audiovisuales solo cumplen la función de desarrollar conceptualmente un contenido. En estos casos la tecnología actúa como un instrumento o artefacto que en otros momentos se han desarrollado con otros soportes. En el segundo tipo, la tecnología para ejemplificar su uso a partir de un contenido, las Tic son integradas para brindar ejemplos de sus posibles usos. Los autores rescatan que este tipo de inclusión excede la mera representación y apropiación instrumental de las nuevas tecnologías. Por último, la inclusión de tecnología para crear o innovar, incluye todas las propuestas que no integran las Tic de forma instrumental. En estos casos “los productos a los que se apunta como fruto de las propuestas son mayormente multimodales y habilitan la experimentación con diversos sistemas semióticos en diálogo. A su vez, esto es coherente con los recursos de diseño y edición propuestos en estas actividades, los cuales habilitan formas de interacción fluida con el alumno, y les permite experimentar en el proceso de diseño con esos sistemas” (Álvarez y González, 2014, p. 11). Es necesario resaltar que estas propuestas suelen presentar contenidos y enfoques didácticos disciplinares menos tradicionales, se permiten explorar al mismo tiempo “distintos sistemas semióticos en diálogo, prácticas y objetos culturales con un menor nivel de codificación en los diseños curriculares y formas de construcción de sentido vinculadas al trabajo y la escritura colaborativa” (Álvarez y González, 2014, p. 12)

En este trabajo pretendemos analizar diferentes experiencias en las cuales distintos docentes llevaron adelante en el nivel secundario prácticas mediadas por tecnología para el abordaje de contenidos relacionados a la lectura y escritura. Se partirá de la clasificación realizada previamente por Álvarez y González (2014), con el propósito de ampliarla y ajustarla al análisis de experiencias educativas concretas con inclusión de tecnologías.

Coincidimos con Álvarez y González (2014) al reconocer que la una iniciativa de inclusión tecnológica debe estar guiada la a por objetivos educativos y contener un significado profundo para la educación, no es suficiente la mera inclusión de Tics.

### ➤ *La metodología*

La metodología de este trabajo es netamente cualitativa y comprende tres etapas: relevamiento de experiencias educativas mediadas con tecnología, análisis de los datos y teorización provisoria.

## ➤ *Recolección de los datos*

En esta primera etapa se realizó una búsqueda en portales especializados, motores de búsqueda generales (Google) y especializados como Google Academic o Academia.edu, portales como Educ.ar y sitios webs de instituciones de nivel superior como Puertas Abiertas de UNLP.

De todos los trabajos se seleccionó sólo aquellos que se basaban en experiencias de docentes en las cuales se utilizaba tecnología para tratar contenidos relacionados a las prácticas de lectura y escritura (idiomas, lengua y literatura). De esta manera, se seleccionaron en total, trece experiencias. Se incluyeron tanto experiencias nacionales como internacionales, siempre de nivel secundario. De los trece trabajos, solo dos remiten a una experiencia de enseñanza de inglés, el resto corresponde al área de Literatura o de Lengua

## ➤ *Tratamiento de los datos*

Luego de la recolección se realizó un estudio comparativo de las experiencias a partir de cinco ejes: el objetivo de la experiencia, qué tipo de tecnología incluye, para qué las incluye, la (in)existencia de un marco teórico y las conclusiones del autor de la experiencia. Los objetivos de las experiencias y para qué las incluyeron fueron los ejes claves para pensar cada experiencia e intentar profundizar en las categorías de análisis.

En este trabajo nos permitimos re-pensar las categorías de Álvarez y González (2014) teniendo en cuenta los distintos **objetos** de estudio. Inicialmente los autores estudian las *propuestas didácticas* disponibles en portales, mientras que en este trabajo nos enfocamos en las *experiencias* relatadas en primera persona por docentes o especialistas que han participado dentro de programas más amplios como Conectar Igualdad.

Si bien las experiencias llevan implícitas las propuestas didácticas planificadas, entendemos que al concentrarnos en el *relato* de los docentes podemos encontrar inconsistencias entre los objetivos o propósitos manifestados en relación a la disciplina o la incorporación de las Tic y los resultados o conclusiones.

La clasificación de Álvarez y González (2014) tiene su eje en la modalidad de inclusión de tecnología: como soporte del desarrollo de los contenidos y las actividades, para ejemplificar su uso a partir de un contenido y finalmente para crear e innovar. Sostenemos esta clasificación y nos permitimos volver sobre ella.

## ➤ *Resultados*

Como soporte para ilustrar contenidos, realizar actividades y como factor de motivación

Álvarez y González (2014) definen la primera categoría como soporte del desarrollo de contenidos y actividades, abarcando todas las propuestas que integran tecnología como un soporte en función del desarrollo de los contenidos o de actividades de ejercitación y práctica.

Esta categoría abarca experiencias donde las posibilidades de interacción son restringidas. En estos casos encontramos actividades de ejercitación y práctica vinculadas a un contenido específico, son propuestas de carácter lúdico dado que generalmente su objetivo es “ganar o perder”: estímulo correcto o incorrecto.

Continuando con el trabajo de Álvarez y González (2014), al centrarse en la articulación en las propuestas de los elementos tecnológicos y el didáctico-disciplinar, encontramos que la tecnología actúa vehiculizando actividades y contenidos que suelen realizarse en otros soportes no vinculados con TIC.

Por otro lado, la inclusión de tecnologías puede realizarse con el propósito de ilustrar o desarrollar un contenido. En estos casos la inclusión de TIC se desliga como problema conceptual, de práctica y creación. Es decir, no cumple un papel activo o problematizador en relación con los fundamentos didácticos-disciplinares de la propuesta.

Vinculado con el párrafo anterior es donde nos permitimos sumar la inclusión de tecnología para motivar. En estos casos, el objetivo de inclusión de TIC se explica a través de la necesidad de motivar o animar la participación de los alumnos en las actividades o la presentación de contenidos.

En todos los casos, nos encontramos con propuestas diseñadas desde enfoques didácticos tradicionales, sin descartar por ello el posible carácter creativo o crítico de la propuesta respecto los contenidos. Podemos animarnos a afirmar que estas propuestas son las más cercanas a una visión tecnocentrista, asumiendo que la inclusión de TIC “impacta” por sí misma y con efectos positivos en la propuesta didáctica-disciplinar.

Para ejemplificar su uso a partir de un contenido

En estos casos, explican Álvarez y González (2014), el objetivo de integrar tecnología es para ilustrar sus posibles usos a partir de contenidos curriculares. Es decir, apoyándose en el desarrollo conceptual de un contenido las propuestas ejemplifican los posibles usos de programas y aplicaciones.

En estos casos, a diferencia de la categoría anterior, las experiencias de interacción entre el estudiante y la propuesta es mayor. Generalmente se enmarcan en enfoques didácticos tradicionales, pero es necesario resaltar que las propuestas ejemplificadoras suelen lograr articular una relación entre las TIC y los contenidos disciplinares que excede una mera representación y apropiación instrumental de las nuevas tecnologías. La propuesta logra tensionar las formas tradicionales de construcción de conocimiento, pero, más allá de esto, debido a la falta de un marco pedagógico, disciplinar y conceptual que habilite la comprensión del objetivo didáctico de la propuesta termina por debilitarla.

Para crear e innovar

Finalmente, esta categoría abarca todas las propuestas de inclusión de TIC con el objetivo de articular los contenidos disciplinares de forma no instrumentalizada. En estos casos las propuestas y los enfoques didácticos son menos tradicionales.

Los autores resaltan la posibilidad de explorar al mismo tiempo distintos sistemas semióticos en diálogo, prácticas y objetos culturales con un menor nivel de codificación en los diseños curriculares y formas de construcción de sentidos vinculados al trabajo y escritura colaborativa.

En estos casos la inclusión de TIC se debe considerar las dos caras de una misma moneda, tal como menciona Maggio (2012), cultural y epistemológicamente. La primera se plantea el supuesto de identidad compartida entre alumnos y docentes, y el segundo las formas de producción de conocimiento. Consideramos importante tomar con cuidado el supuesto de estudiantes como “expertos tecnológicos” o “nativos digitales”, la tecnología por sí misma no impacta positivamente en los aprendizajes de los estudiantes y sus prácticas personales destinadas al ocio o la comunicación no implican necesariamente nuevas habilidades y estrategias para el aprendizaje. Estas propuestas de enseñanza son sólidas, contemplan los objetivos y contenidos disciplinares y actitudinales, las competencias y las herramientas adecuadas para generar trabajos enriquecedores. En ese sentido, la “cara epistemológica” pretende emular las formas de producción de conocimiento, actualmente atravesados por las tecnologías de la información y la comunicación. En general, este tipo de propuestas concluyen con un involucramiento desde los alumnos hacia las tareas, los incluye y conmueve.

## ➤ Conclusiones

El trabajo tuvo como objetivo analizar distintas experiencias de enseñanza de lectura y escritura con integración de TIC en el nivel secundario, que fueron obtenidas a partir de un relevamiento en distintos portales, revistas y sitios especializados. Las experiencias se analizaron en base a cinco criterios (el objetivo de la experiencia, qué tipo de tecnología incluye, para qué las incluye, la (in) existencia de un marco teórico y las conclusiones del autor de la experiencia) y la categorización propuesta por Álvarez y González (2014).

El análisis realizado nos ha permitido no solo comprobar la validez de las categorías propuestos por los autores para el análisis de nuestro corpus, sino también sumar propiedades a dichas

categorías. En este sentido, proponemos, para la primera categoría -inclusión de TIC para ilustrar contenido y realizar actividades-, considerar la inclusión de tecnologías como factor de motivación. Respecto de la tercera - inclusión de TIC para crear e innovar-, destacamos la importancia del supuesto de identidad compartida y las formas reales de construcción de conocimiento. En este sentido, hemos notado que las propuestas que se ajustan a última categoría ofrecen la oportunidad de emular cómo se produce conocimiento y tienen la particularidad de involucrar a los alumnos.

Finalmente, queremos mencionar las limitaciones de este trabajo, a saber: no fue posible realizar una triangulación de datos ya que sólo se dispuso de experiencias publicadas en la web, no fue posible contrastar con planificaciones, observaciones de clase o entrevistas con informantes clave. A fin de superar estas limitaciones, proponemos continuar esta línea de investigación con una recopilación más exhaustiva que ponga en diálogo las planificaciones, como documentos, con las experiencias concretas, es decir, con la materialización de lo planificado.

### » *Bibliografía*

- » Litwin, E. (2005) Las tecnologías en la enseñanza: historias y perspectivas. En línea: [https://www.researchgate.net/publication/267796621\\_Las\\_tecnologias\\_en\\_la\\_ensenanza\\_historias\\_y\\_perspectivas](https://www.researchgate.net/publication/267796621_Las_tecnologias_en_la_ensenanza_historias_y_perspectivas) (consulta 31-08-2016)
- » Maggio, M. (2012) La enseñanza enriquecida como desafío de la tecnología educativa. En Diario Los Andes.
- » Álvarez, G y González, A. (2014) Tipología de propuestas de abordaje de contenidos de Lengua y Literatura con inclusión de TIC. En Apertura. Vol. 6, núm. 2. En línea <http://www.udgvirtual.udg.mx/apertura/index.php/apertura/article/view/531/367>

# Alfabetización académica, informacional y digital: la construcción y circulación del conocimiento en la formación universitaria<sup>1</sup>

BARROSO, Cyntia Alejandra / UNLa - cyntia.barroso@hotmail.com

CASTRONOVO, Adela / UNLa - acaastro@unla.edu.ar

SANTOS, Alejandra / UNLa - ajelasantos@gmail.com

LOFIEGO, Elvira / UNLa - elofie@unla.edu.ar

PICOTTO, Diego / UNLa - dhpicotto@gmail.com

ARECO, Javier / UNLa - jareco@unla.edu.ar

SIBILLA, Carlos Daniel / UNLa - carlosdanielsibilla@gmail.com

SAGOL, Cecilia Gabriela / UNLa - csagol@educ.gov.ar

CURTI FRAU, Cecilia / UNLa - ccurtifrau@gmail.com

Eje: Construcción de conocimientos y saberes

Tipo de trabajo: ponencia

» Palabras clave: multialfabetizaciones, pedagogía de la alfabetización, competencias múltiples, formación superior

## ► Las múltiples alfabetizaciones como políticas de inclusión

El gran desafío del siglo XXI para las universidades públicas está centrado en la democratización del conocimiento, lo que nos obliga a pensar no solo en la forma en que en las instituciones universitarias se produce y se transmite en su interior el conocimiento, sino también en las formas en que dicho conocimiento se distribuye socialmente.

En palabras de Mario Albornoz

Entendemos, por tanto, que la democratización del conocimiento científico y técnico adquiere un particular significado que trasciende el de contribuir a la formación de usuarios bien informados e impide que las decisiones en políticas científico-tecnológicas queden restringidas sólo a expertos y tecnócratas. La democratización del conocimiento implica la idea de “no neutralidad” de la ciencia y la tecnología, teniendo en cuenta que sus marcos teóricos no son universales y que sus aplicaciones constituyen resultados contingentes de procesos sociales de construcción, que suceden en un determinado contexto socio-histórico, cultural y filosófico.

Este posicionamiento respecto a la construcción de conocimientos y saberes promueve el desarrollo de ciudadanía y la inclusión social de los estudiantes, y su relación respecto a las políticas científicas y a la producción y distribución del conocimiento tiene por objetivo tender a políticas científicas para la equidad, la inclusión y la cohesión social.

## ► Experiencias de multialfabetización en la UNLa

Desde 1997, año de comienzo de las actividades académicas de la UNLa, los espacios de Biblioteca

<sup>1</sup> Este trabajo tiene por objetivo mostrar el proceso del proyecto de investigación aprobado en la convocatoria Amílcar Herrera 2016-2017 de la secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Lanús.

y Pedagogía, ambos dependientes de la Secretaría Académica, han planificado y producido acciones conjuntas que evidencian el entramado de las diferentes alfabetizaciones que tienen lugar en el mundo académico y que requiere de los estudiantes competencias, habilidades, destrezas en la búsqueda y tratamiento de la información, aprovechamiento de las herramientas digitales y estrategias de lectura y escritura de los textos propios del estudio en la universidad.

Al mismo tiempo, estas acciones conjuntas se han articulado con distintas propuestas curriculares, con carreras como la Licenciatura en Informática Educativa que con la revisión curricular realizada entre 2013 y 2015 modificó su denominación pasando a llamarse Ciclo de Licenciatura en Tecnologías Digitales para la Educación. También con espacios al interior de las carreras y con la propuesta de Informática para todos los estudiantes de la universidad.

En este contexto, se considera relevante conocer las diferentes maneras en que se relacionan tres alfabetizaciones –académica, informacional y digital– en las prácticas docentes y en los trayectos formativos de los estudiantes de la UNLa. Las acciones llevadas a cabo desde la Dirección de Pedagogía Universitaria, la Dirección de Biblioteca y Servicios de Información Documental y la Dirección de la Licenciatura en Tecnologías Digitales para la educación ponen en el centro del debate el posicionamiento institucional tanto en la formación estudiantil como en la capacitación permanente del plantel docente.

En las instancias de reflexión y análisis de las prácticas conjuntas respecto a las alfabetizaciones múltiples han surgido desafíos que nos imponen la necesidad de una mayor articulación institucional con los Departamentos Académicos y con otros espacios que aportan al ingreso, permanencia y egreso de los estudiantes. Dichas reflexiones motivaron la conformación de un equipo de investigación que considera relevante conocer las diferentes maneras en que se relacionan la alfabetización académica, la alfabetización informacional y la alfabetización digital en las prácticas docentes y en los trayectos formativos de los estudiantes de la UNLa.

En las distintas áreas de la UNLa existen avances importantes en el estudio de los temas abordados en este proyecto. Sin embargo, lo que resulta más relevante es el entrecruzamiento de la alfabetización académica, la alfabetización informacional y la alfabetización digital y el relevamiento y análisis de las formas articuladas y combinadas en que se presentan en las prácticas de enseñanza y aprendizaje en las aulas y en los distintos ámbitos de la institución.

### ► *Algunos conceptos teóricos que orientan la investigación*

Según Bowden (2002), en el entorno de las bibliotecas, archivos y museos, en pos de dar respuestas al nuevo entorno digital en que la palabra, imagen, medios y redes, así como el discurso educativo adquieren un poder cada vez mayor, la alfabetización se puede orientar en varios sentidos: 1. Alfabetización informacional; 2. Educación patrimonial; 3. Alfabetización digital; 4. Alfabetización mediática; 5. Desarrollo de los sentidos y 6. Educación en valores.

Según Vazquez (2015), podemos encontrar cuatro tipos de alfabetización: la alfabetización bibliotecaria; la alfabetización en medios; alfabetización de redes: sinónimos – alfabetización en Internet, hiper-alfabetización; alfabetización digital: sinónimo – alfabetización en información digital.

Para la UNESCO, *la alfabetización informacional* faculta a la persona, cualquiera que sea la actividad que realice, a buscar, evaluar, utilizar y crear información para lograr sus objetivos personales, sociales, laborales y de educación. Las personas que dominan las bases de la información son capaces de acceder a información relativa a su salud, su entorno, su educación y su trabajo, así como de tomar decisiones críticas sobre sus vidas.

Estas reflexiones se vinculan con lo que podríamos llamar *alfabetización académica*, entendiéndola, junto con Paula Carlino, como el proceso por el cual “se llega a pertenecer a una comunidad científica, profesional o académica en virtud de haberse apropiado de sus formas de razonamiento instituidas a través de ciertas convenciones del discurso”; una pertenencia, entonces, fundada en el desarrollo del conjunto de nociones y estrategias necesarias para participar de la producción y análisis de textos propios del espacio universitario. Las acciones tendientes a la inclusión de los estudiantes a la comunidad académica, en tanto comunidad textual, se reconoce en las palabras de Olson (1994,273) cuando expresa que “para estar alfabetizado no basta con conocer las palabras;

también hay que aprender a participar en el discurso de alguna comunidad textual. Y eso supone saber qué textos son importantes, cómo hay que leerlos e interpretarlos y cómo deben aplicarse en la conversación y en la acción”

En este sentido, se torna fundamental la interacción entre los docentes y los alumnos para constatar que hablar y escribir son medios para aprender. Cummins (2000;109), expresa que, en ese sentido, el uso y el desarrollo del lenguaje se integran de manera consiente con todos los contenidos curriculares, y que no deben enseñarse como materia aislada. De esta manera, para una verdadera distribución del conocimiento los estudiantes deben estar integrados a la comunidad académica en sus formas de leer, escribir, acceder a la información y utilizar la tecnología.

Leer y escribir en pantalla, supone, o puede suponer en la mayoría de los casos, una experiencia diferente a la de la lectura o escritura tradicional por el carácter más complejo y más rico en el tipo de medios posibles. Lógicamente, las capacidades para escribir y leer en estas nuevas pantallas son también diferentes a las tradicionales.

Como resultado de estos variados enfoques de múltiples alfabetizaciones, encontramos que en este campo de transformaciones no parece posible proporcionar una definición única del conjunto de prácticas que están en cambio y expansión constante. Es un campo que muestra profundos enfrentamientos teóricos y exige repensar las prácticas en la educación superior y es precisamente eso lo que permite ver a esta temática como un desafío actual y a futuro.

Si se sostiene que para estas nuevas formas de lectura hacen falta nuevas habilidades/competencias/destrezas, ¿qué lugar ocupa la enseñanza de éstas en la currícula de las diferentes carreras? ¿Existen espacios específicos y carreras abocadas a estas habilidades para nuevas formas de lectura, pero en la generalidad de las materias, ¿cómo se utilizan las diferentes herramientas para una multialfabetización?

Estas nuevas habilidades, las nuevas prácticas docentes, ponen en el centro del debate el concepto de pedagogía de la multialfabetización. En este contexto, todas las formas de representación, incluyendo la lengua, deben ser consideradas como procesos, como una construcción dinámica, algo activo e innovador.

*La pedagogía multialfabetización, combina elementos cognitivos y sociales para la enseñanza y aprendizaje de la escritura y lenguaje, en diversos textos y formatos asociados con la evolución de las tecnologías de la información y la comunicación<sup>2</sup>*

## ► Preguntas, objetivo y método de la investigación

Estas son las preguntas que nos realizamos al comienzo de la investigación:

- » ¿De qué manera se desarrollan en los estudiantes las estrategias de búsqueda, tratamiento, selección y uso de la información? Qué actores institucionales y áreas de la universidad intervienen?
- » ¿En qué instancias de la trayectoria estudiantil aparece la alfabetización digital y cómo lo ha asumido la UNLa desde el comienzo de las actividades académicas?
- » ¿En qué medida se han llevado adelante espacios y acciones de lectura y escritura vinculados con la alfabetización académica? ¿Cuánto contribuyen esas acciones en la formación de nuestros estudiantes?
- » ¿De qué manera se entrecruzan estas distintas alfabetizaciones en las prácticas de enseñanza en las distintas carreras y en los espacios curriculares transversales?

## Objetivos de la investigación

### Objetivo general:

- » Indagar sobre las estrategias de integración de alfabetizaciones múltiples: alfabetización informacional, alfabetización académica y alfabetización digital

2 New London Group. (1996). A Pedagogy of Multiliteracies: Designing Social Futures. Harvard Educational Review, 66(1996), 60-92.

## Objetivos específicos

- » Analizar las prácticas institucionales que contribuyen al desarrollo de competencias vinculadas a las tres alfabetizaciones objeto de estudio
- » Conocer los niveles de visibilización de las mencionadas alfabetizaciones en los diseños curriculares pregrado, grado y posgrado.
- » Evaluar las acciones llevadas a cabo hasta la fecha en los diferentes ámbitos de la Institución de acuerdo a las prácticas y destinatarios
- » Considerar el rediseño de posibles líneas de política y acción institucional

## Metodología del proceso investigativo

La metodología planteada en el proyecto y que hemos llevado adelante en esta primera etapa de la investigación se compone de:

**Exploración bibliográfica:** esta investigación presenta la apertura a un debate teórico conceptual acerca de las distintas posiciones y perspectivas sobre la alfabetización informacional, la alfabetización digital y la alfabetización académica. Resulta relevante, entonces, la exploración de autores y documentos provenientes de dichas posiciones y el tratamiento conjunto por los integrantes del equipo cuyas procedencias, teniendo en cuenta su formación académica y su rol en la institución, es diferente. La exploración comprende los distintos soportes e incluye la normativa y la legislación que enmarca la problemática.

**Entrevistas en profundidad:** se realizarán entrevistas a referentes de las áreas involucradas en la toma de decisiones de los lineamientos institucionales, así como a Directores de carrera y docentes que estén vinculados al tema objeto de estudio.

**Encuestas a docentes y estudiantes:** la relación de las diferentes alfabetizaciones con la práctica docente y el vínculo que cada profesor establece entre estas y el programa de su materia y la metodología utilizada serán relevados a través de encuestas. De la misma manera se procederá con los estudiantes para relevar los saberes previos y los aportes que la institución realiza para su trayectoria educativa en el nivel superior.

**Análisis de estrategias compartidas y su impacto en la trayectoria académica de los estudiantes:** se estudiarán las estrategias utilizadas institucionalmente y por docentes de las diferentes carreras para el desarrollo de las competencias incluidas en las multi-alfabetizaciones. Del mismo modo, se sistematizarán las prácticas conjuntas llevadas adelante por las Direcciones involucradas en el proyecto.

**Análisis de las reformas curriculares a la luz de las alfabetizaciones múltiples:** los planes de estudio de las distintas carreras desde el comienzo de la actividad académica de la UNLa y las modificaciones de dichos planes en 2015, en el marco de las Resoluciones de CS Nº 107/13 y 222/13 serán analizados para visibilizar la presencia a las distintas alfabetizaciones en dichos contextos.

## Resultados parciales

En la exploración bibliográfica que se viene realizando en los primeros tramos de este proceso investigativo, se ha podido acceder a la lectura, análisis y debate de material actualizado y que pone en el centro de debate nuevos conceptos teóricos. Dicho debate abre una proyección a futuro que demanda la adecuación de planes de estudio y de prácticas docentes en la actualidad.

En esta etapa de la investigación, se realizó el relevamiento sobre los planes de estudio tomando en consideración los siguientes aspectos: perfil de egresado, módulos de informática seleccionados por cada carrera, espacios de lectura y escritura y espacios ad hoc solicitados a biblioteca por las diferentes carreras así como el aporte del módulo de Acceso a los sistemas de información académica que se ofrece a los estudiantes de las distintas carreras.

En función del relevamiento realizado se está determinando los actores institucionales a ser entrevistados.

Este relevamiento y su posterior análisis se realizó a partir de cuatro dimensiones, establecidas por Area Moreira :

- » Instrumental: relativa al dominio técnico de la tecnología,
- » Cognitiva: relativa a la adquisición de los conocimientos y habilidades específicos que permiten buscar, seleccionar, comprender y utilizar la información,
- » Comunicativa: relativa al desarrollo de habilidades vinculadas con la creación de textos de naturaleza diversa y su difusión.
- » Axiológica: relativa a la adquisición y desarrollo de valores éticos, respetuosos, democráticos y críticos.

El análisis de los nuevos planes de estudio 2015 puso en relieve la inclusión del Taller de Trabajo Final Integrador (TFI) como espacio curricular con diferentes características: materias cuatrimestrales, anuales, con dos niveles (elaboración del proyecto y elaboración del TFI). Se modificaron, también, los formatos posibles de los TFI incluyendo relación con las Prácticas Pre profesionales, productos de diseño, análisis de experiencias, entre otros. Al mismo tiempo, las carreras han implementado en los planes de transición, talleres no obligatorios para aquellos estudiantes que adeudan su TFI, con importantes avances en el índice de egreso. En este sentido, el equipo de investigación consideró pertinente realizar las primeras encuestas a los estudiantes que se encuentran cursando dichos talleres para relevar los aportes e su formación. En esta segunda mitad del primer año del proceso investigativo, nos encontramos en proceso de diseño de las encuestas a aplicar en 2017.

## » *Conclusión*

Este proceso de investigación que comenzamos a llevar adelante a partir de marzo de este año, nos compromete a pensar principios que guíen el desarrollo de un currículum multialfabetizador, es decir centrado en las prácticas de lectura y escritura, acordes a los cambios mundiales, locales, culturales y tecnológicos porque, *“una pedagogía orientada a las alfabetizaciones múltiples implica la enseñanza de un espectro variado de habilidades: de pensamiento, de conducta y habilidades sociales”*<sup>3</sup>

El proceso de alfabetización académica, informacional y digital debe ser planificada como una tarea integrada y transversal en el desarrollo curricular de las diferentes materias, como un proceso multialfabetizador vinculado estrechamente con los contenidos y objetivos desarrollados en el aula. Este proceso integral tiene estrecha vinculación con el perfil de estudiante y de egresado que se aspira a formar y cuáles son los aspectos curriculares y las estrategias pedagógicas que se llevan adelante.

El relevamiento y el análisis que esta investigación está llevando adelante ponen en el debate que en la multialfabetización necesaria en la formación de los estudiantes universitarios se pone en juego no solo el cambio de unos materiales educativos a otros (del libro a la computadora, del pizarrón al PW) sino el desafío que significa formar adecuadamente a los estudiantes para enfrentar las características de un mundo multimediático y los cambios que ello significa en las formas de enseñar, aprender, buscar, procesar y distribuir el conocimiento.

## » *Bibliografía*

- » AAVV (2009) *Comunicación, lenguaje y tecnología para la inclusión educativa*. Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional de Colombia
- » Area Moreira; M (2010) *La alfabetización en la sociedad digital*. Universidad de La Laguna
- » Area Moreira; M, Gros-Salvat, García Quismondo (2012) *Alfabetizaciones y tecnologías de la información y la comunicación*, Síntesis. Madrid.
- » Area Moreira; M (2012) *Alfabetización digital y competencias informacionales*. Ariel, Madrid.
- » Bawdem, D. (2002) “Revisión de los conceptos de alfabetización informacional y alfabetización digital”. *Anales de documentación*, N.º 5, 361-408, Universidad de Murcia, España
- » Carlino, Paula (coord., 2004), “Leer y escribir en la universidad”, *Textos en Contexto* N°6, Asociación Internacional de Lectura, Buenos Aires.
- » Carlino, Paula (2005), *Escribir, leer y aprender en la universidad. Una introducción a la alfabetización académica*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

3 López Valero, A. (2015) Textualidad digital y multialfabetización. Los contenidos digitales como material educativo. *Educatio Siglo XXI* Vol 33 N° 2.

- » Carlino, Paula. (2013). Alfabetización académica diez años después. *Revista mexicana de investigación educativa*, 18(57), 355-381. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-66662013000200003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662013000200003&lng=es&tlng=es).
- » Cope Y Kalantzis (2009) "Multialfabetizaciones": nuevas alfabetizaciones, nuevas formas de aprendizaje. (Cristóbal Pasadas Ureña, trad.), *Pedagogies: An International Journal*, 4:3,164 — 195, EEUU
- » Desinano (2008) Los alumnos universitarios y la escritura académica. Rosario, Homo sapiens
- » Díaz Barriga, A. (2006) Los retos de lo académico en la UNAM. <http://www.congreso.unam.mx/25barriga.htm>
- » Di Stéfano, M. y Pereyra, C. (2004) La enseñanza de la lectura y la escritura en el nivel superior: Procesos, prácticas y representaciones sociales, en *Textos en Contexto 6: Leer y escribir en la universidad*. Asociación Internacional de Lectura. Lectura y Vida, Buenos Aires.
- » Estienne, V. (2004), "Enseñar en la universidad. Una responsabilidad compartida", I Congreso Internacional Educación, Lenguaje y Sociedad, La Pampa 1-3 de julio de 2004
- » Jarman, R; McClune B. (2010) *El desarrollo del alfabetismo científico. El uso de los media en el aula*. Madrid, Morata
- » López, S. y Flores, M. (2007). "La ambivalencia del término "competencias comunicativas". *Odiseo*, revista electrónica de pedagogía, 5, Recuperado de: [www.odiseo.com.mx](http://www.odiseo.com.mx)
- » Martín-Barbero, Jesús, (2003) Saberes hoy: diseminaciones, competencias y transversalidades, *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, 32, (<http://www.rieoei.org/rie32a01.htm#a>), Acceso, Julio 2006.
- » MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE ESPAÑA (2009) *Hacia unos indicadores de alfabetización informacional*.
- » Perrenoud, Philippe (2004) *Diez nuevas competencias para enseñar*, Grao, Barcelona.
- » XAVIER POLANCO (2001), „Transformación de la información en conocimiento y del conocimiento en decisiones estratégicas“ *Temas Actuales de Indicadores de Ciencia y Tecnología en América Latina y el Caribe* . En: Argentina ISBN: 0 ed: RICYT Ediciones, v. , p.85 - 93
- » Rodríguez Illera, José Luis (2004) *Las alfabetizaciones digitales*, Bordón. *Revista de pedagogía*, Vol. 56 N° 3-4, 431-441
- » ROCIO RUEDA ORTIZ, „Apropiación social de las tecnologías de la información: ciberciudadanía emergentes“. En: *México Tecnología Y Comunicación Educativas* ISSN: 0187-0785 ed: v.41 fasc. p.19 - 33 ,2005
- » Wilson. (2011) *Alfabetización mediática e informacional. Currículum para profesores*. UNESCO
- » Zalba, Estela María, et al, (2005) "Competencias para el ingreso y permanencia en la universidad. Una propuesta para la articulación curricular entre el nivel superior y el nivel medio de enseñanza", Ponencia del Seminario „Currículo Universitario basado en Competencias“, Barranquilla

# La paradoja de la educación argentina en democracia: pobreza y masificación. Algunos apuntes para su análisis

Becerra, Manuel Jerónimo / IDAES-UNSAM - prof.mbecerra@gmail.com

Eje 7: Educación, Estado y políticas públicas

» Palabras clave: Políticas educativas – Democracia – Centralismo estatal – Subsidiariedad – Descentralización

## ► Resumen:

El presente trabajo tiene como objetivo efectuar un repaso por las líneas macro de las políticas educativas desde la recuperación democrática en 1983: desde el canto de cisne del Estado educador durante el alfonsinismo, atravesando la implementación plena del modelo neoliberal, desmenuzando las variables críticas del sistema durante el kirchnerismo y buscando identificar las líneas de acción del gobierno asumido en diciembre de 2015 en el devenir de las políticas educativas de la democracia argentina. De esta manera, se espera identificar los núcleos problemáticos del sistema en la actualidad a partir de su historización analizando algunos elementos centrales de la normativa educativa de 1983 a la fecha en su contexto político, económico y social, con el objetivo de diferenciar los problemas, los diagnósticos y los posibles ejes de una política pública que apunte a atacar frontalmente esos problemas. Asimismo, se proponen algunas ideas que puedan contribuir a pensar las problemáticas actuales en términos federales de cara al futuro. Parte de los resultados expuestos han sido volcados en la tesis de Maestría en Historia “Asignatura pendiente: la reforma curricular nacional de Educación Cívica en 1984 en el contexto de la transición democrática”, defendida en julio de 2016 en la Universidad Nacional de San Martín.

## ► Introducción:

El 10 de diciembre de 1983 Argentina entró en una etapa de recuperación del Estado de derecho que se mantiene hasta nuestros días. El tiempo histórico era marcado por el ritmo de los desafíos de ese momento: la ruptura con un pasado trágico, la consolidación de un régimen basado en la institucionalidad emanada de la Constitución Nacional y las leyes (Alfonsín, 2004 p. 157; Aboy Carlés, 2010 p. 79), el llenado de ese “continente” normativo de una espesura de hábitos democráticos que la ciudadanía internalizara en su cotidianeidad.

En la educación, con los nuevos tiempos democráticos llegaron los diagnósticos que sobre una escuela atravesada por una cultura autoritaria y con el alumno en un rol de receptor pasivo –y obligadamente mudo y acrítico– de los contenidos monopolizados por el docente (Tedesco, 1987 p. 27), especialmente en la escuela secundaria. El aula funcionaba como un espacio de acumulación de un conocimiento que se derramaba desde la tarima del docente hacia los pupitres de los alumnos, alejados de la reflexión crítica de la realidad (Aguerrondo, 1987 p. 34).

Durante los últimos 33 años, los diferentes elencos políticos buscaron estructurar un sistema educativo adecuado a sus propios proyectos, que se expresaron en diferentes paquetes normativos. Las continuidades y las rupturas de la educación desde 1983 muestran un devenir a tientos, que no termina de definir cuál es el perfil que el sistema educativo debe tener en una democracia de masas del capitalismo periférico a fines de siglo XX y principios del XXI.

Esta crisis de sentidos se manifiesta por medio de diferentes variables: por un lado, la necesidad

de incluir en el nivel medio de una escuela hoy obligatoria a poblaciones que no habían sido las destinatarias originales de una secundaria de elite y para quienes no fueron pensadas sus lógicas escolares; por otro, las nuevas formas de producción y circulación de la información que ponen en jaque definitivo las formas del conocimiento, en tanto ya no hay “agentes monopolizadores” del saber que ostenten patentes de curso científicas, sino que el acceso a la información se ha desplegado en una variedad caótica de posibilidades, soportes y niveles de calidad; finalmente, la pregunta que cuelga como un peso muerto del cuello de los docentes y funcionarios de la educación: ¿Para qué sirve, entonces, la escuela? ¿Debe formar mano de obra más o menos calificada? ¿Debe preparar para el ingreso a la universidad, aportando determinadas herramientas de procesamiento de la información? ¿Para qué carreras, las de las ciencias “duras” o las disciplinas “humanísticas”? ¿Debe ser emancipadora, debe dar voz a quienes no la tienen, debe buscar la transformación de un orden social? ¿Hasta qué punto? ¿Debe formar “patriotas” preocupados por la grandeza de la Nación?

Los objetivos del presente trabajo apuntan a identificar las variables críticas del sistema educativo argentino, con el horizonte puesto en pensar qué nudos problemáticos deberían tener un espacio prioritario dentro de la política pública o, en todo caso, para pensar una agenda educativa propositiva dentro de un esquema de inclusión y calidad para la escuela pública.

Para esto se retomarán algunos de los resultados volcados en la tesis de Maestría “Asignatura pendiente: la reforma curricular nacional de Educación Cívica de 1984 en el contexto de la transición democrática”, por medio de la indagación de las principales líneas normativas educativas desde 1983 a la fecha y sus consecuencias, y el papel de los Estados nacional y provinciales para la implementación de las mismas. Se tomarán, a su vez, informes de situación y análisis históricos que permitan enmarcar las rupturas y continuidades que manifiesta la educación pública hoy.

El sistema educativo en Argentina, para 2016, presenta algunas características generales que se pueden observar analizando las tendencias a largo plazo que operan sobre él: descentralización y atomización de las gestiones educativas, privatización de la matrícula, ingreso masivo a la escuela pública de grupos sociales pauperizados a partir de la crisis 2001-2002, problemas de infraestructura en la escuela pública, obsolescencia pedagógica en algunos niveles educativos como la escuela media, problemas para construir un conocimiento crítico y con habilidades abstractas y de lectocomprensión compleja al final de las trayectorias escolares en los niveles obligatorios (que podrían enmarcarse en la categoría de “calidad” educativa).

La periodización sobre los diferentes momentos que atravesó el sistema educativo argentino suele coincidir con los proyectos políticos que gobernaron desde entonces: el alfonsinismo, el neoliberalismo y la década kirchnerista de cierta recuperación del protagonismo estatal. Esta periodización posible coincide levemente con las tres normas nacionales que estructuraron el sistema durante este período: la ley 1.420 (promulgada en 1884 y vigente durante el alfonsinismo, aunque con claras muestras de obsolescencia para ese momento)<sup>4</sup>, la Ley Federal de Educación 24.195 de 1993, y la Ley de Educación Nacional 26.206 de 2006. Esta forma de organizar las líneas políticas de la educación durante los últimos 33 años puede superponerse con otra, más relacionada a uno de los actores clave del sistema: el Estado. La divisoria de aguas, de esta manera, la podría marcar la Ley de Transferencia de Servicios Educativos de 1991 (24.049), que le quitaba de forma definitiva la gestión de instituciones educativas al Estado nacional para transferirlas a las jurisdicciones provinciales y la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Esta ley, en combinación con la Ley Federal, marcó un cambio en las funciones del Estado nacional en la gestión del sistema, pero además suspendió la posibilidad de diagramar una política educativa estratégica a futuro frente al grave problema que atraviesa el nivel secundario, que aún no hay podido encontrar un modelo institucional acorde a las necesidades educativas de una democracia de masas a fines del siglo XX y principios del XXI. A continuación se trazarán algunas de las líneas básicas de las gestiones educativas ubicando las leyes estructurantes mencionadas en su contexto político, económico y social.

4 La ley 1.420 no era una ley orgánica de educación que estableciera coherencia sobre todo el sistema, sino que sólo regulaba a las escuelas primarias dependientes del Estado nacional.

## ► *El alfonsinismo: democratización y soluciones obsoletas*

De acuerdo a Guillermina Tiramonti, el proyecto educativo del gobierno radical se centraba en seis objetivos: aumento de la matrícula y combate de la deserción y el desgranamiento; impulso a la conformación de hábitos de participación por parte de los actores de la comunidad educativa; apertura de la escuela a la comunidad; transmisión de valores democráticos a través de reformar curriculares; creación de nuevos nexos de comunicación entre la escuela y los niveles superiores de burocracia estatal; transformaciones en las metodologías y las didácticas (1989 pp. 22-25). Estas líneas se articulaban con su proyecto político en tanto consistía en desarmar tradiciones y prácticas autoritarias y excluyentes, para consolidar un sentido común –o “hegemonía”, en términos de Cinthia Wanschelbaum (2012)– en torno de la democracia liberal representativa y la participación ciudadana (Tiramonti, 2004 p. 226). Para Myriam Southwell, sin embargo, estas medidas no buscaban construir un nuevo canon educativo, sino restablecer el paradigma clásico (2007 p. 316), basado en la ley 1.420 y los principios de la reforma universitaria de 1918. De esta manera, la normativa emitida por el gobierno radical durante los momentos más fuertes de su popularidad –los años 1984 a 1986– estuvieron relacionados con la reforma de la asignatura “Educación Cívica” para incluir en ella contenidos como participación democrática y Derechos Humanos<sup>5</sup>, la habilitación para el funcionamiento de Asociaciones Estudiantiles (resoluciones 3/84 y 78/84 de la Subsecretaría de Conducción Educativa), la eliminación de los exámenes de ingreso al nivel medio (resolución ministerial 2414/84) y, previendo un aumento de la matrícula, la apertura de nuevas escuelas secundarias, principalmente en el conurbano bonaerense.

Por otro lado, a través de una batería de resoluciones, como la 56/84 del 30 de diciembre de 1983, 660/84 del 27 de marzo y a través de la ley 23.238 sancionada en 1985, se procedió a la reincorporación de docentes, tanto de escuelas públicas como privadas, y aun revistando la situación de interinos, que habían sido cesanteados por la última dictadura militar. Los considerandos de las mencionadas normas hacen alusión a las situaciones de persecución política, discriminación ideológica, e invocan los principios constitucionales de estabilidad, debido proceso y la violación a la libertad de expresión perpetrada por la última dictadura.

Por su parte, las leyes 23.068, 23.115 y 23.151 buscaron normalizar las universidades nacionales. Esta fue una de las políticas más activas y prioritarias, ya que para el mes de marzo de 1984 había movilizaciones al Ministerio de Educación y Justicia de la Nación para que se acelerara el desarmado de la estructura dictatorial. Concretamente, este entramado legal del alfonsinismo retrotrajo, en el caso del gobierno universitario, la situación previa a 1966, año en que el gobierno dictatorial de Juan Carlos Onganía, a poco del golpe de Estado con que usurpó el poder, intervino las universidades en flagrante violación a su principio de autonomía<sup>6</sup>. Con la recuperación democrática, entonces, se recuperó el gobierno colegiado con representación tripartita, así como se implementaba la consustanciación de concursos de antecedentes para la cobertura de cargos, y se anulaban los concursos y designaciones efectuados de 1976 a 1983 (Tiramonti y Nosiglia, 1991 pp. 12-13). A diferencia de lo sucedido en los niveles de inicial, primaria, media y superior no universitario –niveles en que se continuó con el cuerpo docente y de supervisión heredado de la dictadura–, en las universidades sí hubo un proceso de anulación de las designaciones. Cabría preguntarse si esta actitud diferencial sobre la estabilidad laboral de los docentes entre el ámbito universitario y el resto de los niveles educativos no estaba motivada por el interés directo y la capacidad de movilización y presión que la propia Unión Cívica Radical podía ejercer, a través de sus cuadros intelectuales y de Franja Morada sobre la política universitaria.

Finalmente, el gobierno radical buscó hacer uso de uno de los mitos fundantes de la educación en Argentina: el Congreso Pedagógico del que emanó, en 1884, la ley 1420, símbolo estructurante e inspirador del sistema educativo que enarbolaba entre sus principios la laicidad, gratuidad, universalidad

5 Durante la última dictadura militar, las sucesivas reformas a este espacio curricular en la escuela media dotaron a la materia “Formación Moral y Cívica” de un fuerte atravesamiento integrista católico, totalitario, neotomista y nacionalista, que se buscó desmontar y revertir con “Educación Cívica”. Los contenidos fueron oficializados con la resolución ministerial 536/84, y se conformó una Comisión para brindar charlas y capacitaciones en todo el país sobre los nuevos contenidos, además de la edición de doce documentos de apoyo con material bibliográfico adaptado a la nueva currícula.

6 La ola de protestas de docentes y estudiantes culminó con la llamada “Noche de los bastones largos”, uno de los símbolos de la represión estatal al movimiento universitario en la década del 60.

y obligatoriedad. Con ese trasfondo histórico y pretensiones fundacionales, el alfonsinismo buscó coronar su proyecto educativo convocando a un segundo Congreso Pedagógico. Sin embargo, desde la sanción de la ley que lo convocó en 1984 (23.114), la organización de su Comisión Honoraria de Asesoramiento en 1986 y la clausura de su asamblea final en 1988, la política gubernamental había sufrido durísimas derrotas: los levantamientos militares de Semana Santa (abril de 1987) y Monte Caseros (enero de 1988) (Pucciarelli, 2006 pp. 115-152), la victoria del Partido Justicialista en las elecciones legislativas de septiembre de 1987 y un gremio docente fuertemente movilizado a raíz de la espiral inflacionaria que se registraba desde fines de ese mismo año<sup>7</sup>. A esta convergencia de problemas que atravesaba la gestión radical, se sumó el fuerte avance, dentro del Congreso, de grupos ligados a la Iglesia Católica que contaban, para 1988, con una aceptada capacidad de organización (Puiggrós, 1989 p. 93), y buscaban mantener su posición de privilegio de obtener fuertes subsidios estatales para la gestión de su tejido empresarial educativo. El gobierno radical no evaluó correctamente las transformaciones que se dieron durante la última dictadura en relación al poder que acumuló el clero como receptor de subsidios y proveedor de cuadros técnicos al gobierno, al tiempo que los sectores progresistas que podrían haber funcionado como contrapeso de su capacidad de organización, precisamente, fueron los más castigados por el terrorismo de Estado. El resultado del Congreso Pedagógico fue un reforzamiento del rol subsidiario del Estado en beneficio de la educación privada –y su principal gestor, la Iglesia católica–, y por otra parte la apertura de circuitos de investigación educativa de cara a la sanción de una ley de educación que reemplazara la 1.420: la Ley Federal, sancionada en 1993 y que estructuró el sistema educativo durante la década de los 90 y el primer lustro del siglo XXI.

### ► *La Ley Federal: consensos y descentralización*

Establecido a fines de la década del '80 un fuerte consenso en los ámbitos político, económico y mediático de encarar reformas de corte neoliberal, el menemismo asumió su gobierno entre medidas de ajuste fiscal y proyectos sobre la llamada “Reforma del Estado”, que tuvo entre sus ejes principales la privatización de las empresas de servicios estatales y la descentralización de la salud y la educación, y la desregulación de determinadas áreas clave de lo público –como la supresión de entes reguladores de granos y carnes, por caso–, en un contexto de fuerte apertura hacia la economía de libre mercado. Se trataba de la crisis final del Estado de bienestar.

Es en este marco que se sanciona en 1991 la Ley de Transferencia de Servicios Educativos, que delegaba la gestión de los niveles secundario y terciario en las jurisdicciones provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires<sup>8</sup>. Esta medida se basaba en un criterio de neto corte fiscalista (Nosiglia y Trippano, 2000 p. 7), de modo de reducir la carga fiscal que representaba la gestión escolar para el Estado nacional. El Ministerio de Educación de la Nación, entonces, pasaba a ser un “Ministerio sin escuelas”, y asumía funciones de control, evaluación (Vior, 2008 p. 59) y de implementación de programas federales, supeditados a las autonomías de cada jurisdicción que por medio de diversos mecanismos podía favorecer u obstaculizar esa implementación. Entre las razones esgrimidas para esta política estaba la identificación de la centralidad estatal en el sistema con un esquema autoritario en el cual se coartaba toda autonomía por parte de las provincias, y la necesidad de reformular los sistemas educativos, de cara al siglo XXI, en base a consensos democráticos. El criterio que primaba era que, bajo las reglas del juego de la democracia, la educación debía ser pensada colectivamente y articulada por medio de concertaciones y consensos entre sus actores. En los hechos, quienes lograron imponer sus agendas en esta instancia fueron los gobiernos nacional y provinciales –alineados, en su mayoría, con el partido gobernante– y la Iglesia Católica, junto con la participación de investigadores y especialistas que habían recibido un fuerte impulso tras la clausura del Congreso Pedagógico y una reforma educativa que se presentaba cada vez más palpable. Los docentes y sus gremios representativos fueron obviados de participar en este proceso, tanto a nivel nacional como

7 De hecho, apenas una semana después del cierre del Congreso los gremios docentes iniciaron un paro por tiempo indeterminado, que duró 42 días y culminó con una masiva movilización recordada como la “Marcha Blanca”.

8 Las escuelas primarias que aún dependían del Ministerio de Educación de la Nación habían sido transferidas ya en 1978, a través del decreto-ley 21.809.

jurisdiccional (Nosiglia y Trippano, 2000 p. 9).

La Ley Federal de Educación, sancionada en 1993, reforzó esta descentralización asignándole un rol subsidiario al Estado; esto es, que sea un actor secundario asignador de subsidios a otras agencias que toman la gestión en sus manos, como la Iglesia Católica u otros particulares. En línea con recomendaciones de los organismos internacionales, que se sumaron como actores para la decisión de las políticas educativas, se modificó la estructura de las trayectorias escolares, alargando la primaria y renombrándola EGB (Educación General Básica), y acortando el nivel medio y rebautizándolo Polimodal, con una fuerte orientación hacia el mercado del trabajo y con una “licuación” de los contenidos disciplinares. Asimismo, se amplió la obligatoriedad escolar de 7 años a 10: desde preescolar hasta el final de la EGB. Sin embargo, no se produjeron modificaciones ni adaptaciones infraestructurales para atender a esta reforma en la arquitectura del sistema, lo que redundó en pérdida de matrícula en los sectores sociales más desfavorecidos (Vior, 2008 p. 67). Por su parte, la Ley de Educación Superior (24.521 de 1995) no incidió en la segmentación existente entre Institutos de Formación Docente y Universidades, y acentuó aún más la privatización del sistema.

Las reformas educativas de la década de 1990 se gestaron sobre un modelo económico estructurado en torno a los negocios financieros y el retiro del Estado, sostenido por medio de una explosión de la deuda pública sin precedentes que favoreció la especulación de los principales grupos económicos del país (Basualdo, 2003 pp.63-67). Al retirarse el financiamiento de emprendimientos productivos, de las PyME y el Estado mismo, se produjo un fuerte empeoramiento de las condiciones de vida de los sectores medios y bajos, enredados en circuitos de empleo precario o directamente desempleo (Azpiazu y Schorr, 2010 pp. 181-187). De esta manera, las transformaciones producidas en el sistema educativo, por sus propias características y por el contexto en el que se insertaban, no produjeron modificaciones progresivas o que contribuyeran a un hipotético “círculo virtuoso” que articulara educación y desarrollo. Por el contrario, las reformas educativas de los '90 acentuaron la privatización de la matrícula, la descentralización de la gestión<sup>9</sup> y, consecuentemente, la desarticulación del sistema educativo nacional, que se transformó en un escenario fragmentado en 24 subsistemas, uno por cada jurisdicción, con sus propias lógicas, financiamiento y su propio nivel de implementación de la Ley Federal de Educación. Estos procesos, entonces, convergían con una acelerada pauperización de los sectores populares y las mayores restricciones que fue experimentando la economía durante los años finales del siglo XX, que dieron como resultado la crisis de 2001-2002.

### ► *El kirchnerismo: pobreza y democratización*

En el ámbito educativo, las políticas kirchneristas tendieron, a nivel nacional, a retomar algo del protagonismo –no centralidad<sup>10</sup>– del Estado en la gestión del sistema. Para esto fue sancionada una batería de leyes, en un proceso inédito en la historia argentina, que le dieron al sistema una arquitectura más unificada que la que tuvo durante la vigencia de la Ley Federal –por ejemplo, eliminando el Polimodal y restableciendo un nivel secundario con orientaciones unificadas en todo el país, por medio de resoluciones del Consejo Federal de Educación–. Concurrentemente con las políticas sociales y de promoción de derechos de esta gestión, se buscó garantizar en todas las jurisdicciones el derecho a la educación<sup>11</sup>. Esto afectó especialmente al nivel medio, que fue formateado en nuestro país, a fines del siglo XIX, para atender a un público de élite, y que fue masificándose progresivamente a partir de la década de 1940, proceso que se detuvo durante la última dictadura militar y se retomó durante el alfonsinismo. Sin embargo, fue a partir de la crisis de 2001-2002 cuando los sectores dentro de los círculos marginales del tejido social buscaron en la escuela una institución que les sirviera de trayectoria de inclusión a los circuitos del mercado laboral formal y, en la medida de lo posible, de los estudios superiores. Se trata, entonces, de una masificación hija de las transformaciones económico sociales

9 Aunque algunos autores plantean que la Ley Federal de Educación generó una “recentralización neoconservadora” al retener el Estado nacional decisiones estratégicas y financiamiento del sistema, lo cierto es que las directrices emanadas del Ministerio de Educación de la Nación –a través del Consejo Federal de Educación– y sus líneas de financiamiento redundaron en beneficios en el sistema educativo.

10 La salvedad apunta a que no se detuvo el proceso de privatización de la matrícula ni el papel del Estado como asignador de subsidios; no obstante, se le dieron al Ministerio nacional determinadas atribuciones que aumentaban su incidencia en el sistema.

11 La Ley de Educación Nacional, en su artículo 2º, define a la educación y el conocimiento como “un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado”.

de la década de 1990 y catalizada luego de la crisis. Para atender esto, se sancionaron leyes como la Ley de Educación Técnico-Profesional (26.058 de 2006), de Financiamiento Educativo (26.075 de 2006, que garantizó un piso del 6% del PBI nacional para el sistema educativo) y de Educación Sexual Integral (26.150 de 2006) entre otras, además de la ya mencionada Ley de Educación Nacional.

Sin embargo, dada la descentralización del sistema y la tendencia a la privatización de la matrícula y a los circuitos diferenciados –escuelas privadas para las clases medias y altas, escuelas públicas para clases bajas–, estas leyes no operaron, hasta el momento, sobre una transformación del sistema que permita incluir a los nuevos públicos y garantizarles un recorrido significativo a través de su escolaridad. Las leyes del kirchnerismo sirvieron, sí, de marco para dotar al Ministerio de Educación de la Nación de funciones más integrales además de las de control y evaluación, de manera que se llevaron adelante programas destinados a la inclusión. No obstante, esos programas chocaron con los procesos y las necesidades políticas de cada jurisdicción: las provincias mantuvieron la capacidad para impedir la implementación de esos programas por medio de diferentes mecanismos de la lógica política<sup>12</sup>.

Ante la necesidad de garantizar derechos a públicos que nunca habían entrado en masa a la escuela media, y frente a una realidad concreta que es la inadecuación para lograr esos objetivos por parte de las escuelas y los sistemas, ¿cómo desanudar la paradoja de un sistema que requiere transformaciones urgentes en términos inclusivos, para atender a públicos que requieren una fuerte modernización pedagógica, con un Estado nacional que no toma decisiones estratégicas a largo plazo para el sistema y 24 subsistemas que funcionan según las lógicas locales?

## ► Conclusiones y perspectivas

Desde diciembre de 2015, la gestión a cargo de la Alianza Cambiemos ha ido tomando decisiones que acentúan el rol subsidiario del Estado –a través de la entrada de actores como las ONG a las escuelas públicas– y dejan al Ministerio de Educación de la Nación en un papel de evaluador del sistema (Becerra, 2016), iniciando el proceso de transferencia hacia las jurisdicciones de los programas federales implementados durante el kirchnerismo. Ante este reforzamiento de la descentralización del sistema, el recorte de las funciones del Estado nacional y el abandono de varias de las líneas principales establecidas luego de 2001-2002, ¿Qué tipo de educación para la democracia se espera impulsar? ¿Puede un Estado nacional prácticamente sin funciones promover la educación inclusiva, en suma, la democratización del sistema profundizando las políticas que precisamente impidieron eso?

Los grandes cambios operados sobre el sistema desde 1983 no han logrado establecer políticas a largo plazo y una renovada relación entre el Estado nacional y las jurisdicciones provinciales que sea promotora de la inclusión, la calidad y el desarrollo estratégico del país. Por el contrario, un nivel que atraviesa una fuerte crisis de paradigmas –el secundario– no encuentra en 24 subsistemas atomizados un principio de solución a nivel país. Cabe preguntarse cuál podría ser la articulación entre las gestiones nacional y provinciales que generara las condiciones para limar las rigideces de la escuela pública en todo el territorio, y al mismo tiempo pudiera organizar el sistema en un sentido relativamente unívoco de cara al futuro, pero sin dejar de respetar los ámbitos de decisión de cada provincia. Está claro que se trata de una decisión política y de amplios consensos, que la actual coyuntura no parece favorecer.

## ► Bibliografía

- » Aboy Carlés, G. (2010). Raúl Alfonsín y la fundación de la “segunda república”. En: Gargarella, R., Murillo, M. V. y Pecheny, M. (comps.) (2010). *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- » Aguerrondo, I. (1987). *Re-visión de la escuela actual*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- » Alfonsín, R. A. (2004). *Memoria política. Transición a la democracia y derechos humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

12 Por caso, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la penetración de estos programas fue escasa, en base a la no designación de referentes técnicos para articular con el Estado nacional, entre otras estrategias.

- » Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- » Basualdo, E. M. (2003). Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera. *Realidad económica*. N° 200. Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, 42-83.
- » Becerra, M. J. (2016). Detrás del humo: qué es el "Compromiso por la educación". En línea: <<https://fuelapluma.wordpress.com/2016/07/13/detras-del-humo-que-es-el-compromiso-por-la-educacion/>>
- » Nosiglia, M. C. y Trippano, S. (2000). Estado y educación en la Argentina de los '90. *2000 meeting of the Latin American Studies Association*. En línea: <<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2000/Nosiglia-Trippano.PDF>>
- » Pucciarelli, A. (2006). La República no tiene Ejército. El poder gubernamental y la movilización popular durante el levantamiento militar de Semana Santa. En: Pucciarelli, Alfredo (coord.) *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* (pp. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- » Puiggrós, A. (1989). Apuntes para la evaluación del Congreso Pedagógico. En: De Lella, Cayetano y Krotsch, Pedro (comps.). *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y perspectivas* (pp. 90-98). Buenos Aires: Sudamericana/IDEAS.
- » Southwell, M. (2007). "Con la democracia se come, se cura y se educa..." Disputas en torno a la transición y las posibilidades de una educación democrática. En: Camou, Antonio, Tortti, María Cristina y Viguera, Aníbal (coords.) *La Argentina democrática: los años y los libros* (pp. 307-334). Buenos Aires: Prometeo.
- » Tedesco, J. C. (1987). Elementos para una sociología del currículum escolar. En: Tedesco, J. C., Braslavsky, C., y Carciofi, R. *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- » Tiramonti, G. (1989). *¿Hacia dónde va la burocracia educativa?* Buenos Aires: Miño y Dávila.
- » ----- (2004). Veinte años de democracia: acepciones y perspectivas para la democratización del sistema educativo. En: Novaro, Marcos y Palermo, Vicente (comps.). *La historia reciente. Argentina en democracia* (pp. 223-238). Buenos Aires: Edhasa.
- » ----- y Nosiglia, M. C. (1991). *La normativa educativa en la transición a la democracia*. Buenos Aires: Serie Cuadernos de Cátedra OPFYL N° 1.
- » Vior, S. E. (2008). La política educacional a partir de los '90. En: *Educación, lenguaje y sociedad*. Vol. V N° 5, 59-78. En línea: <<http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/ieles/n05a04vior.pdf>>
- » Wanschelbaum, C. (2012). La educación en la Postdictadura (1983-1989). El Proyecto Educativo Democrático: una pedagogía de la hegemonía. *Contextos de Educación. Volumen N° 13*. Río Cuarto: Universidad Nacional de Río Cuarto.

# La democratización del nivel superior y las políticas de inclusión asociadas a la transferencia de ingresos

BULACIA, Marcelo Daniel / UNGS - marce\_ungs@hotmail.com

Eje: Educación, Estado y Políticas Públicas

» Palabras claves: Políticas inclusivas, becas, Progresar, PNBU y PNBB

## ► Resumen

En esta ponencia analizaremos políticas públicas hacia el nivel superior universitario que brindan apoyo económico a los sectores más vulnerables. Nos centraremos en distintas políticas de apoyo económico para los estudios universitarios de los sectores más vulnerables: los programas de becas (PNBU y PNBB) y el Prog.res.ar. Analizaremos estos dispositivos y focalizaremos en una de las Universidades creadas en las últimas décadas para acercar la universidad a nuevos grupos sociales. Discutiremos los supuestos acerca de las trayectorias educativas que subyacen a estas políticas y el modo como se articulan con las políticas institucionales específicas creadas en uso de la autonomía universitaria para dar cuenta sus alcances en términos de ampliación del derecho a la educación superior.

## ► 1. Introducción: el crecimiento del nivel universitario

En este trabajo nos proponemos hacer un análisis de políticas a nivel nacional que apuntan a dar apoyo material a los sectores en situación de mayor vulnerabilidad económica y su articulación con políticas universitarias que proponen intervenir sobre las condiciones institucionales para garantizar las trayectorias estudiantiles. Nos interesa discutir los supuestos que sustentan cada una de estas medidas respecto de las trayectorias de estos grupos sociales.

Las reflexiones aquí vertidas toman como fuente el proyecto de investigación “Políticas de inclusión en la universidad. Alcances y límites de los procesos de democratización. El caso de la UNGS”.<sup>13</sup> En el mismo se propone ampliar el conocimiento sobre las políticas de inclusión orientadas al nivel universitario en términos de democratización del conocimiento, en cuanto al acceso, permanencia y experiencia estudiantil en la Argentina contemporánea (2003-2014). Dada la autonomía de las universidades, en este trabajo nos centramos en el caso de una universidad, la Universidad Nacional de General Sarmiento, que si bien nació en la etapa neoliberal, ha mostrado desde su proyecto fundacional un compromiso destacado con la igualdad y la inclusión.

En las últimas décadas el nivel superior de enseñanza ha experimentado un gran crecimiento, no solo en los denominados países centrales sino también en los periféricos. Tal es el caso de Argentina, país que en la región cuenta con los niveles más elevados de Tasa Bruta de Escolarización Superior, alcanzando para el grupo entre 18 y 24 años en 2014 el 54.5% (DNPeIU -SPU). Estos altos niveles de acceso van acompañados por un incremento en el número de las instituciones de educación superior en el país que en el periodo 2003-2015 pasaron de 95 a 132. Asimismo es interesante observar el

<sup>13</sup> Este proyecto de investigación se lleva a cabo como parte de una beca de estímulo otorgada por la UNGS en el marco del proyecto Pío Conicet titulado “Políticas de inclusión en la universidad Argentina. Alcances, límites y contradicciones en los procesos del nivel superior” al cual se inscribe, bajo la dirección de la Dra. Nora Gluz.

esfuerzo público por la democratización del nivel expresado en un crecimiento más importante de las instituciones estatales, las que adicionalmente suelen ser de mayor tamaño y asumen funciones no sólo de enseñanza sino también de producción de conocimiento y vínculo con la comunidad (Ver Cuadro 1).

Para el periodo 2004-2014 la matrícula universitaria tuvo un crecimiento del 22% pasando de 1.536.653 a 1.871.445. Este crecimiento en el sector evidencia el ingreso al nivel superior de nuevos grupos sociales, lo que implica al menos la democratización cuantitativa del nivel. El acceso a las instituciones de educación superior queda garantizado por los mecanismos de admisión no selectivos, la gratuidad de las universidades estatales y por la creación de nuevas universidades en diferentes regiones y espacios como una forma de acercar éstas a una población antes excluida por cuestiones de distancia. Aún así, varias universidades incorporaron cursos de ingreso o de nivelación cuya aprobación es requerida para continuar los estudios de grado, con el propósito de mejorar la articulación entre la escuela media y la universidad. (Sigal y Dávila, en García de Fanelli, 2014) (Ver Gráfico 1).

En el caso de Argentina la tasa neta de participación del sector de menores ingresos es la más alta de la región. Sin embargo hay que observar que el acceso a la ES de los sectores pertenecientes al quintil inferior de ingresos se ve condicionado por la menor probabilidad que presentan de culminar los estudios de nivel medio (García de Fenelli, 2014).

Pero junto con la masificación, se evidencia también un importante grado de desgranamiento. Siguiendo la metodología utilizada por García de Fanelli (2014) en Argentina para cada 100 inscriptos en la universidad en el trienio 2005-2007 encontramos 29 graduados para el trienio 2010-2012 (Bulacia, 2015) (Ver Cuadro 2).

Distintos trabajos comienzan a abordar esta problemática aunque desde explicaciones divergentes, mientras unos se centran en el análisis de los condicionantes económicos, otros en la eficiencia de las instituciones universitarias y otros estudian la articulación entre desventajas sociales, culturales y mecanismos de construcción del privilegio cultural en las prácticas universitarias que expulsan a los grupos sociales subalternos. Esta última perspectiva que abrega de la sociología de Pierre Bourdieu es la que asumimos en ese trabajo, centrando el análisis en los mecanismos a través de los cuales las desigualdades sociales se constituyen en desigualdades escolares. Ello supone atender no sólo a los condicionantes económicos sino también a la brecha entre el capital cultural de origen y el sistema de expectativas institucionales o capital cultural esperado –y omitido en su enseñanza– por las organizaciones universitarias, que incide en el desgranamiento de los sectores más vulnerables.

## ► 2. *Los apoyos económicos en el marco de las políticas de apoyo a los estudiantes: perspectivas*

Los años '90 se caracterizaron por una perspectiva economicista en las políticas, que a través de la focalización compensatoria intervino sólo en términos materiales para paliar las desigualdades sociales en el campo escolar (Gluz, 2012). Es en este marco que surgen los primeros programas de becas de apoyo económico en el nivel universitario.

Los PNBU y PNBB son becas que dependen del Ministerio de Educación de la Nación. La Secretaría de Políticas Universitarias, dependiente de ese ministerio, es la encargada de la función de establecer fechas, montos, y modalidades específicas de implementación para cada nueva convocatoria.

El Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) fue creado mediante Resolución Ministerial N° 464 en 1996, con el objetivo de “promover la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación superior, a través de la implementación de un sistema de becas que facilite el acceso y/o la permanencia de alumnos de escasos recursos económicos y buen desempeño académico en los estudios de grado en Universidades Nacionales o Institutos Universitarios.” El mismo contempla un subprograma destinado a jóvenes con características particulares (indígenas y discapacitados).

Por otra parte el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) surge 2009, destinado a Carreras Científicas y Técnicas para alumnos “de bajos recursos que ingresen o estén cursando una carrera del sistema de educación superior vinculada a las ciencias aplicadas, ciencias

naturales, ciencias exactas y ciencias básicas, como así también a aquellos alumnos avanzados que estén cursando los últimos dos años de las carreras de ingeniería y adeuden entre 3 y 15 materias para finalizar sus estudios.”

En sus comienzos en 1996 el PNBu apenas asignó 1500 becas que representaban solo el 0,185% de la matrícula universitaria total de gestión estatal. Valores que se mantuvieron con poca variación en los años posteriores. Recién en el año 2008 alcanzó a cubrir al 0,88% de la matrícula universitaria estatal. Presentaba un carácter meritocrático al exigir un determinado promedio para acceder a la beca (Gluz, Nora y Moyano, Inés, 2015). Esto se expresa también en los objetivos, que inicialmente se restringieron al apoyo a los “pobres con buen rendimiento”.

La cantidad de becarios aumentó a partir del lanzamiento del PNBB, que triplicó el número de becarios que cubría el PNBu, alcanzando en el año 2011 al 2,73% de la matrícula universitaria estatal. En 2013 este porcentaje había subido a 2,8%, en tanto que ambas becas se repartían entonces prácticamente la mitad de los becarios cada una (Palmisano, Tomás, 2015). En el año 2014, entre ambos programas, se entregaron unas 45 mil becas.

Hasta el año 2013 el porcentaje de becarios fue muy bajo en relación a la matrícula universitaria nacional de gestión estatal. Con la creación del Programa PROGRESAR en 2014 mediante el decreto del P.E.N. N° 84/2014, se incrementa significativamente la proporción de estudiantes universitarios con apoyo económico, en sintonía con el incremento de los quintiles de menores ingresos que acceden a la universidad. A diferencia de los dos programas anteriores, se trata de una prestación económica universal de \$900 por mes, no contributiva y condicionada a salud y educación, destinada a brindar apoyo económico a los jóvenes de entre 18 y 24 años, para iniciar o completar sus estudios de cualquier nivel educativo. Tiene como destinatarios a jóvenes desocupados ó trabajadores informales cuyo ingreso sea inferior o igual a 3 Salarios Mínimo, Vital y Móvil.

El Progresar depende de la Administración Nacional de la Seguridad Social, pero articula acciones con los Ministerios de Trabajo, Educación, Desarrollo Social y Salud. Constituye en este sentido una medida de protección social para esos jóvenes cuya condicionalidad educativa puede desarrollarse en una institución educativa de gestión estatal para completar los estudios obligatorios o de nivel superior, o en centros de formación acreditados. Del total de beneficiarios del Progresar un 19% cursa estudios universitarios, es decir, 171940 alumnos, que representan el 9,18% de la matrícula universitaria nacional<sup>14</sup>. De los cuatro programas analizados el que mayor cobertura presenta es el Progresar con 904950 beneficiarios en 2016 (ANSES)

El programa responde a un nuevo paradigma de “protección ampliada” para los jóvenes de bajos recursos (Mazzola, 2012). Presenta un tratamiento holístico de las problemáticas que afectan a la población a la que está dirigido, al plantear intervenciones en distintas dimensiones como el apoyo a los jóvenes con hijos por medio de centro de cuidado públicos o la conformación de una red de tutores que acompañe su proceso de formación educativa y profesional (Gluz y Moyano, 2015). De este modo, los distintos programas expresan un viraje desde una lógica meritocrática e individualizante a otra perspectiva que visibiliza los distintos soportes necesarios para la continuidad de los estudios; así como el pasaje de mecanismos focalizados de redistribución de recursos a otros de mayor universalidad.

### ➤ 3. *La UNGS y las políticas de transferencia de ingresos.*

La Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) se encuentra ubicada en el segundo cordón urbano de la Provincia de Buenos Aires, en el distrito de Malvinas Argentinas, localidad de Los Polvorines. Fue creada por medio de la ley 24.082, sancionada en el año 1992. La universidad se planteó desde sus inicios como una institución capaz de combinar la igualdad de oportunidades y la inclusión de todos los sectores sociales con la excelencia académica. Entre los objetivos que se propuso la UNGS se encontraba el de promover el acceso a la universidad de los sectores más postergados (Rosica y Sosa, 2011)

<sup>14</sup>Según ANSES a Enero de 2016 se afirma que el total de becarios del programa era de 904.950, de los cuales el 42% cursaba el nivel secundario; el 19%, universitario; el 17,3%, talleres o cursos aprobados por el Ministerio de Trabajo; el 16,4%, terciario y el restante 5,3% entre educación especial y primaria (<http://www.progresar.anses.gob.ar/noticia/progresar-acompana-en-sus-estudios-a-casi-un-millon-de-jovenes-desde-hace-dos-anos-25>).

Cuenta con un Curso de Aprestamiento Universitario (CAU) como parte de la política de admisión de la UNGS, el mismo se plantea como “un entrenamiento en las habilidades intelectuales adecuada para introducirse a la vida universitaria” (Memoria Anual 1995:17), lo que evidencia la preocupación institucional por garantizar el pasaje entre niveles de grupos sociales que son primera generación en el nivel.

La universidad cuenta con un sistema de becas propio cuya definición se expresa en Lineamientos Plurianuales aprobados en el Consejo Superior de la universidad. Concibe a la beca como una herramienta valiosa para alentar y facilitar el acceso a los estudios universitarios así como la regularidad y avance en los estudios. (Res. CS N° 5408)

Dentro del sistema de becas UNGS existen distintas categorías de becas, cada uno con requisitos y montos propios.

Además del apoyo económico en el caso de la beca UNGS, se plantea desde la universidad que la beca por sí sola no puede garantizar el cumplimiento acabado de los objetivos que se propone. Por ello la universidad lo complementa con otros dispositivos institucionales, como son un transporte gratuito, acceso a bibliografía, textos básicos, grupos de orientadores, tutorías individuales y grupales. A los estudiantes se les exige al ingresar al sistema de becas de estudio, concurrir a tutorías grupales; donde reciben orientación pedagógica, acciones de asesoramiento y se promueven actividades orientadas al mejoramiento de la comunicación con los mismos. Las tutorías son planteadas como espacios de contención institucional. Estas actividades quedan a cargo de una oficina denominada de Servicio de Orientación Educativa y Vocacional de la UNGS, y las realizan estudiantes avanzados de carreras que cumplen las funciones de Orientadores en Gestión de Estudios (proyecto OGES). Este sistema de tutorías supone una mejora en las trayectorias de los estudiantes que asisten a ellas respecto a los que no. Desde la oficina de Dirección General de Gestión Académica de la universidad nos informan que los estudiantes que reciben beca y asisten a tutorías muestran mejor niveles de aprobación con respecto a los que no lo hacen.

“Y lo que te da es que los estudiantes que no se inscribieron y no recibieron beca, aparte porque uno puede suponer porque están en mejores condiciones sociales, suponte en el CAU, no se te digo, esa cama por año te tiro un números así muy grueso, te aprueba matemáticas el 30% y lecto el 40%. Cuando tomas los estudiantes que tuvieron becas, pero que no fueron a orientación te da más o menos lo mismo, cuando tenés los estudiantes que fueron a becas con orientación te da que números que por ejemplo aprobaron el 45% matemáticas y el 65% lecto” (Entrevista personal de la UNGS)

#### ► 4. Una mirada comparativa: entre requisitos, montos y trayectorias.

Las cuatro políticas que estamos analizando se presentan como una forma de ayuda económica para los estudiantes con bajos recursos. Se desprende de los objetivos planteados que la situación económica de los estudiantes es considerada como un factor relevante a la hora de continuar los estudios. En el caso del PNBU y PNBB se suma el objetivo de incrementar la tasa de egresados.

Los propósitos que se plantean estos programas cristalizan en los requisitos que deben cumplir los beneficiarios para acceder a cada política y para sostener el beneficio en el tiempo. Podemos encontrar diferencias en relación a quienes pueden ser beneficiarios en cada uno de los programas, tanto en su inscripción como la permanencia en ellos.

En primer lugar, las políticas se diferencian por establecer o no como parámetro una trayectoria teórica única que condiciona acceso y permanencia. Esto se expresa en la presencia de un criterio de edad para el acceso y los años de carrera para la permanencia.

La beca de estudio otorgada por la UNGS no marca un límite de edad para postularse o para sostenerla. En el caso del PNBU y el PNBB la edad límite para ingresar es de 35 años en el primero y de 27 en el segundo. Por su parte el Progresar abarca a un sector de la población joven que va de los 18 a los 24 años (Ver Cuadro 3).

El único de los programas presentados que no plantea requisitos de ingresos máximos es el de la beca de estudio de la UNGS. Esto no significa que en principio no existe un tope por encima del cual

no se pueda postular a la beca. El Progresar comenzó con un tope máximo de ingresos igual a un salario mínimo vital y móvil, pero luego fue ampliado a tres salarios mínimos de manera que posee un criterio de inclusión que rebasa la noción de “pobreza extrema”. Los PNBU y PNBB tienen los mismos requisitos en cuanto a ingresos máximos del postulante o de su grupo familiar, partiendo desde un integrante con \$ 6900 y como máximo en grupos familiares de 6 personas \$19450, valor que se puede incrementar en \$1050 por cada miembro extra en el grupo familiar. Los montos son excluyentes en el PNBU y PNBB y presentan una elevación para la región patagónica.

Todos los programas analizados exigen una cierta trayectoria en la universidad para mantener la prestación. De las mismas podemos deducir los supuestos en cada programa en cuanto al tiempo que le toma a un estudiante completar su carrera. En el caso de la beca UNGS, es la que más tiempo le da al estudiante para realizar sus estudios sin perder la beca, pues solo establece como requisito haber aprobado 4 materias el año anterior sin importar cuántos años lleva el estudiante en la carrera. La universidad estaría reconociendo que a sus alumnos le lleva completar sus estudios más tiempo que el estipulado en la trayectoria teórica. Por otra parte en cuanto a los PNBU y PNBB, estos plantean la misma trayectoria para conservar la beca. Los alumnos no pueden renovar la beca una vez que se desfasaron 2 años de la trayectoria teórica de la carrera que realizan. Subyace la suposición de que a los estudiantes les toma solo un año más que los planteados en la trayectoria teórica para finalizar su carrera. Pero como pudimos notar más arriba de cada 100 nuevos inscriptos 7 años después solo se graduaron 26 estudiantes en las universidades nacionales. Esto nos indicaría el abandono o una mayor demora en la finalización de la carrera. Por último el Progresar exige para el caso de las carreras universitarias, los mismos requisitos de trayectoria que el PNBU y PNBB en las carreras de 6 años, con la diferencia de que los porcentajes que pide a partir del tercer año se calculan sobre la base de las materias que le restaban al estudiante al momento de comenzar a recibir la prestación (Ver Cuadro 4).

En el caso de la UNGS, la universidad otorga distintos tipos de becas las cuales tienen montos y exigencias diferentes. Los estudiantes mantienen un ritmo más intensivo pueden postular para las de mayor monto. En los PNBU y PNBB las trayectorias exigidas son las mismas, y varían de acuerdo a la cantidad de años estipulados para las carreras. Los estudiantes deben aprobar 2 materias en primer año, otras 2 materias en segundo. A partir del tercer año la exigencia se realiza mediante el porcentaje de la carrera que debe tener aprobado el estudiante, aprobando como mínimo 2 materias en el año anterior a cada convocatoria.

En relación a los montos otorgados por los distintos programas analizados podemos sostener que el de menor estipendio es el que ofrece la UNGS, aún en el caso de la beca más alta, esto es la beca Intensiva, apenas alcanza la mitad de lo que se recibe en el Progresar o en el PNBU.

Las becas ministeriales en algunos casos supusieron recursos para acciones complementarias que fueron usadas para fortalecer las tutorías en el caso de la UNGS pero su implementación de no se realizó de modo sistemático.

## ► 5. *Algunas reflexiones preliminares para seguir avanzando*

Tal como se evidenció a lo largo del trabajo, las cuatro políticas analizadas presentan distintos supuestos sobre las trayectorias educativas de los estudiantes. Cada una de estas políticas busca apoyar a los estudiantes en el acceso, la permanencia y egreso de los estudios superior. Pero presentan diferencias en cuanto al público que puede acceder a ellas al establecer diferentes límites de edad, montos de ingresos máximos o carreras a las que se deben inscribir. De igual modo los requisitos para mantener el apoyo económico presentan distintas exigencia, siendo la beca otorgada por la UNGS la más flexible en este caso, pero también es la de menor monto.

En los casos de la PNBU y PNBB pudimos observar que los estudiantes solo tienen un año extra al estipulado por la trayectoria teórica para mantener la beca pues una vez que se desfasan 2 años ya no pueden continuar percibiéndola. Sin embargo a partir de los indicadores de graduación que presentamos, podemos sostener que a la mayoría de los estudiantes les toma más de siete obtener su título. En tal sentido estos programas de becas no estarían acorde a las trayectorias reales.

El Progresar, por otra parte como vimos entra dentro de la lógica que algunos investigadores

bautizaron como una evolución en la materia de seguridad social que va desde “Privilegios a derechos generalizados” (Panigo, Médici y Dvoskin, 2011; Panigo y Médici, 2013) o bien desde “Las sociedades de beneficencia a los derechos sociales” (Golbert y Roca, 2010), apuntando a la transición hacia la constitución de derechos abarcativos que antes sólo protegían a una pequeña fracción de la sociedad (De Giovambattista et. Al 2014).

El Progresar es el que más se ajusta a la configuración de un nuevo paradigma, como lo sostiene Mazzola, el de la “protección ampliada” de la infancia, adolescencia y juventud por contracara del que predominó durante los '90 de “Protección restringida” que apuntaba a poblaciones focalizadamente (Mazzola, 2014).

Todas las políticas analizadas apuntan a lograr un mayor acceso y permanencia en la ES por medio de apoyos económicos. Es claro que no pretenden solucionar los problemas de falta de empleo de las poblaciones jóvenes pues los montos en cada una de ellas cumple más un rol de incentivo y complemento de los recursos propios de cada estudiante y su grupo familiar.

Finalmente queremos sostener que la igualdad formal de oportunidades para acceder a las instituciones, no es lo mismo que el éxito en ellas representado por la obtención del título. Como sostuvimos más arriba, según Bourdieu y Passeron (1977) la afinidad entre los hábitos culturales de una clase y las exigencias del sistema de enseñanza es la que determina las posibilidades de éxito. Inclusive logrando la igualación de los medios económicos (a través de becas y/o créditos) para realizar los estudios superiores no promueve más que una igualación formal que no suprime esas diferencias de origen que quedan veladas por un sistema universitario que premia de manera “neutral” el mérito individual. Si no se atiende a estas diferencias, la igualdad formal generadas por la sola transferencia de ingresos conduciría a una legitimación de los privilegios por parte de la educación (Chiroleu, 2013).

Es por esto último que complementar la ayuda económica a los grupos más vulnerables con políticas como son las tutorías y el acompañamiento a los estudiantes, sobre todo en los primeros años es un aspecto muy positivo, que debería recibir los fondos y atención adecuada para que se realicen de una manera más sistemática en las universidades.

## ► Bibliografía

- » ANSES. Resolución 51/2014. Programa de Respaldo a los Estudiantes de la Argentina (PROGRESAR), 2014.
- » ANES. <http://www.anses.gob.ar/noticia/progresar-acompana-en-sus-estudios-a-casi-un-millon-de-jovenes-desde-hace-dos-anos-400>
- » Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean Claude (1977): La Reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza. Editorial Laia, Barcelona, 1977.
- » Bulacia, Marcelo D. (2015) “La democratización del nivel Universitario y las posturas sobre su eficiencia.” En XI Jornadas de Sociología. Coordinadas contemporáneas de la sociología: tiempos, cuerpo, saberes. [http://jornadasdesociologia2015.sociales.uba.ar/altaponencia/?acciones2=ver&id\\_mesa=62&id\\_ponencia=1709](http://jornadasdesociologia2015.sociales.uba.ar/altaponencia/?acciones2=ver&id_mesa=62&id_ponencia=1709)
- » Chiroleu, Adriana (2013): “¿Ampliación de las oportunidades en la educación superior o democratización? Cuatro experiencias en América Latina”, en Revista indizada en REDALYC, SCIELO. 30 de setiembre de 2013.
- » Chiroleu, Adriana (2011) “La Educación Superior en América Latina: ¿problemas insolubles o recetas inadecuadas? Lugar: Campinas; Año: 2011 vol. 16 p. 631 – 654. Disponible en <http://www.progresar.anses.gob.ar/noticia/jovenes-acreditaron-suescolaridad-y-cobrarán-progresar-10> [Accedido en julio 2014].
- » De Giovambattista, Ana Paula y Demian Panigo, Pablo Gallo (2014): Empleo, desempleo & políticas de empleo. El impacto distributivo del PROG.R.ES.AR en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones. Publicación trimestral del CEIL CONICET, N°17/primer trimestre 2014.
- » Decreto P.E.N 84/2014. Créase el “Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos” (PROG.R.ES.AR.). Bs. As., 23/1/2014
- » García de Fanelli, Ana (2014). “Inclusión Social en la Educación Superior Argentina: Indicadores y Políticas en torno al acceso y la graduación”, en Páginas de Educación. Vol 7, Número 2.
- » Gluz, Nora y Moyano, Rodríguez Inés (2015): “Condiciones y condicionantes de la democratización universitaria: jóvenes, política social y el Programa PROGRESAR en el nivel superior”, presentado en XII Congreso Nacional de Ciencia Política.
- » Golbert, L. y Roca, E. (2010), De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales. Buenos Aires: MTEySS.
- » Mazzola, R. (2012). Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

- » Mazzola, Rozana (2014): “Progresar. Juventudes, bienes públicos y justicia distributiva”, en Revista Estado y Políticas Públicas N° 2. Año 2014. ISSN 2310-550X pp 91-113.
- » Palmisano, Tomas (2015) “El PROGRESAR en el marco de las Políticas de apoyo económico para los Estudios Universitarios”, MIMEO
- » Panigo, D. y Médici, F. (2013), “El sistema de seguridad social en la Argentina. Transformaciones recientes en perspectiva histórica”. Perspectivas sobre el Estado, 1, 113-135.
- » Panigo, D., Médici, F. y Dvoskin, N. (2011), “La seguridad social en la posconvertibilidad: de privilegios a derechos universales”. Voces en el Fenix, 6, 62-67. UNGS. Resolución (CS) N° 4402.
- » Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Resolución N° 153, Mayo 18 del 2016.
- » Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Anuarios Estadísticos. Disponible en <http://portales.educacion.gov.ar/spu/investigacion-y-estadisticas/anuarios/> [Accedido en marzo de 2014].

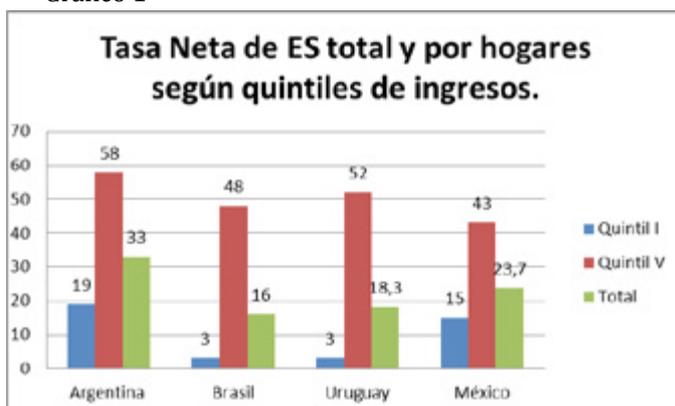
## » Anexo

Cuadro 1

Evolución de la cantidad de Instituciones 2003-2015			
	Estatales	Privadas	Total
2003	44	51	95
2015	68	64	132

Fuente: Nómina de Autoridades de las Universidades Argentinas – Departamento de Información Universitaria – DNPeIU –SPU

Gráfico 1



Fuente: SEDLAC (CEDELAC Y Banco Mundial) 2010. En García de Fanelli, 2014.

Cuadro 2

Cuadro. Nuevos inscriptos y graduados universitarios en la cohorte 2005-2007. Graduados cada 100 inscriptos total y por sector de gestión.

Sector de gestión	Inscriptos 2005-2007	Egresados 2010-2012	Graduados cada 100 Inscriptos
Total universidades Nacionales Estatales	829091	217782	26
Universidades privadas	254010	101369	40
Total	1083101	319151	29

Fuente: SPU 2012. Elaboración propia.

Cuadro 3

Cuadro: Objetivos, Beneficiarios y requisitos en cada programa.

Programa	UNGS 1993	PNBU 1996	PNBB 2009	Prog.r.es.ar 2014
Dependencia	UNGS	Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación y Deporte.	Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación y Deporte.	ANSES
Objetivo	<p>Promover la igualdad de oportunidades y la equidad educativa.</p> <p>Alentar y facilitar el acceso a los estudios universitarios así como la regularidad y avance en los estudios.</p> <p>Atenuar la presión para un ingreso prematuro al mercado laboral.</p>	<p>Facilitar el acceso y/o permanencia de alumnos de escasos recursos económicos y buen desempeño académico en carreras de grado.</p> <p>Calidad educativa. Igualdad de oportunidades.</p> <p>Incrementar progresivamente la tasa de egresados.</p>	Comparte objetivo con el PNBU.	Generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes en situación de vulnerabilidad.
Beneficiarios	Segmentos y situaciones no cubiertas por los sistemas de becas organizados y/o financiados por terceros.	Estudiantes de carreras de grado y pre-grado en Universidades Nacionales o Institutos Universitarios en carreras de salud, humanidades y ciencias sociales.	Estudiantes de carreras científico-técnicas	Jóvenes que acrediten la asistencia a una institución educativa de gestión estatal o a centros de formación acreditados, al momento de la solicitud y su continuidad en los meses de marzo, julio y noviembre de cada año.
Requisitos	<p>Sin límite de edad.</p> <p>No tiene límite de promedio de notas.</p> <p>Concurrir a tutorías grupales.</p> <p>Sin límite de ingresos familiares.</p>	<p>- Ingresante hasta 35 años y avanzados sin límite.</p> <p>No tiene límite de promedio de notas.</p> <p>Sin requisitos sanitarios.</p> <p>No exige asistencia a tutorías.</p> <p>Plantea requisitos académicos.</p> <p>Ingresos: 1= \$6900; 2 a 5= \$18400; 6= \$19450; +1= \$1050</p>	<p>- Ingresantes hasta 27 y estudiantes hasta 35.</p> <p>No tiene límite de promedio de notas.</p> <p>Sin requisitos sanitarios.</p> <p>No exige asistencia a tutorías.</p> <p>Plantea requisitos académicos.</p> <p>Ingresos: 1= \$6900; 2 a 5= \$18400; 6= \$19450; +1= \$1050</p>	<p>18 a 24 años.</p> <p>-Sanitario y educativo.</p> <p>No tiene límite de promedio de notas.</p> <p>No exige asistencia a tutorías.</p> <p>Ingresos inferiores a tres salarios mínimos.</p>

Fuente: Normativa de la UNGS, Decretos y Resoluciones reglamentarias.

Cuadro 4

Cuadro: Trayectoria exigida en cada programa.

Programa	UNGS	PNBU Y PNBB	Progresar
Trayectoria exigida.	<p>Becas:</p> <p>Intensiva: Aprobación de 6 materias el año anterior, 2 pueden revestir en carácter de regular si fuera con final obligatorio. Inscripción y aprobación de 6 materias durante el periodo de vigencia de la beca.</p> <p>Regularidad: 4 materias el año anterior, 1 puede estar a final obligatorio. Inscripción y aprobación de 4 materias para el año vigente de la beca.</p> <p>Estímulo: Idem Regularidad</p> <p>Inicial: Los requisitos de ingreso a la universidad. Inscripción a 2 materias por semestre y aprobación de 2 materias, con opción de 1 regularizada.</p> <p>CAU: Por única vez. Inscripción a todas las asignaturas.</p>	<p>Duración de la Carrera y trayectoria exigida:</p> <p>- 3 años: (1°-2), (2°-4), (3°-50%), (4°-70%)</p> <p>- 4 años: (1°-2), (2°-4), (3°-30%), (4°-50%), (5°-75%)</p> <p>- 5 años: (1°-2), (2°-4), (3°-25%), (4°-40%), (5°-50%), (6°-75%)</p> <p>- 6 años: (1°-2), (2°-4), (3°-20%), (4°-30%), (5°-40%), (6°-50%), (7°-75)</p> <p>- 7 años: (1°-2), (2°-4), (3°-15%), (4°-20%), (5°-30%), (6°-40%), (7°-50%), (8°-75%)</p>	<p>Idem PNBB para carreras de 6 años, solo que los porcentajes se calculan sobre las materias que le restan al comenzar a percibir la prestación.</p>

Fuente: Normativa de la UNGS, Decretos y Resoluciones reglamentarias.

# El Programa Nacional de Formación Permanente: Los capacitadores y la gestión intermedia

Cancela, Marcela / UNLa. [marcela.cancela@gmail.com](mailto:marcela.cancela@gmail.com)

Flores, Karina / UNLa. [karinahyt@hotmail.com](mailto:karinahyt@hotmail.com)

Manzo, Ana / UNLa. [anabmanzo@hotmail.com](mailto:anabmanzo@hotmail.com)

Servia, Graciela / UNLa. [gracielaservia@hotmail.com](mailto:gracielaservia@hotmail.com)

---

## EJE TEMÁTICO 7: Educación, Estado y Políticas Públicas

---

» *Palabras clave:* Estado – Política Pública- Formación Docente Permanente- Capacitadores

### ► RESUMEN:

La formación de docentes es considerada, en la actualidad, una dimensión fundamental de las políticas educativas en el contexto nacional e internacional. Distintas investigaciones dan cuenta de la preocupación de los Estados para poder arbitrar los mejores dispositivos que efectivicen la formación permanente de los docentes.

En nuestro país y desde los albores del nuevo milenio, el Estado Nacional se propuso llevar adelante políticas educativas que asumieran la necesidad de abordar desafíos e innovaciones en la formación docente inicial y continua, con anclaje en las instituciones y en las prácticas docentes. Esa prioridad política, se materializó en los últimos años en el Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP).

Como toda política pública el diseño y posterior implementación del PNFP demanda de la concurrencia de múltiples actores de los diferentes niveles de gestión gubernamental. En este sentido, un actor fundamental para la implementación del Programa en las escuelas resulta ser el *capacitador*, agente externo que mediatiza la propuesta política y la vincula con el territorio. La complejidad de su hacer se abordará en este trabajo en tanto síntesis del estado de avance de una investigación que se está llevando a delante en la Universidad Nacional de Lanús cuyo objetivo general procura *analizar desde la perspectiva federal, jurisdiccional e institucional, el proceso interactivo y continuo de implementación del PNFP como política pública, en el territorio de la provincia de Buenos Aires; a la vez que describir al conjunto de actores, de acciones y tramas jurisdiccionales para el logro de los objetivos formulados en el PNFP.*

La metodología de trabajo parte de un estudio de tipo descriptivo; se propone llegar a conocer y analizar dicha trama en la implementación del programa, a través de la descripción minuciosa de las actividades, procesos y actores que desempeñan roles relevantes en su materialización.

### ► Introducción:

El Consejo Federal de Educación (en adelante CFE) aprueba en 2012 el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente. En este marco dos años después, por resolución N° 201/13 del mismo organismo, se corresponsabilizan junto al Ministerio de Educación de la Nación y a los sindicatos en la creación de una propuesta de formación colectiva para la docencia argentina que invita a reflexionar, transformar y potenciar la acción educativa de cada institución.

En agosto del año 2013, La Asamblea de Ministros de Educación aprobó el Programa Nacional de Formación Permanente, un programa que tiene la característica de ser universal, y concebir a la

capacitación como un proceso educativo en el cual cada uno de los actores institucionales participa de ese rol emancipador de la educación.

El PNFP *Nuestra Escuela*, fue gestionado para su consecución en tres años de duración, 2014, 2015 y 2016. El Componente Institucional del Programa, fue desarrollado para abordar distintas instancias que involucran a diferentes actores y espacios institucionales, contemplados en la Resolución N° 201/13.

El diseño del Programa contempló la realización de encuentros en cada institución escolar bajo el formato de *jornadas de capacitación*. Cada uno de estos espacios institucionales fue coordinado por los Directores de las escuelas, previa instancias de formación con los equipos de capacitadores. El objetivo de la propuesta, y a partir de una perspectiva de análisis situado, fue *problematizar la institución*, para lo cual se tomó como insumo el Proyecto Institucional.

Para abordar las problemáticas de cada eje de trabajo<sup>15</sup>, y con el objetivo de acercar materiales y recursos que garanticen y optimicen los encuentros, se brindaron herramientas tales como capacitaciones a Directivos, Jornadas interinstitucionales, material teórico, Cuadernos de trabajo, Dossier normativo agenda del docente y un banco de recursos digitales disponibles en la plataforma virtual.

Desde una metodología de trabajo de tipo descriptivo cuyo objetivo general procura analizar, desde la perspectiva federal, jurisdiccional e institucional, el proceso interactivo y continuo de implementación del PNFP como política pública, en el territorio de la provincia de Buenos Aires; a la vez que describir al conjunto de actores, de acciones y tramas jurisdiccionales para el logro de los objetivos formulados en el PNFP; la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) diseñó el proyecto de investigación que sustenta al presente trabajo y del cual se nutre.

No obstante, antes de continuar es necesario realizar las siguientes advertencias. En primer lugar, debido a los cambios en la gestión política de diciembre de 2015, el PNFP ha sufrido una suerte de *intervalo*, hasta el momento el tercer año del programa no se ha puesto en marcha. Si bien hay declaraciones públicas de los máximos referentes educativos asumiendo el compromiso de continuar con el programa la realidad en las escuelas demuestra que en lo que va de 2016 no se han realizado ninguna de las actividades previstas.

En segundo lugar, es pertinente advertir que las disquisiciones subsiguientes forman parte de la construcción del marco teórico de la investigación antes mencionada y que al día de la fecha recién se está procediendo a la entrada al campo por lo cual no se cuenta dicho análisis<sup>16</sup>.

### ➤ *Políticas Públicas como objeto de estudio:*

La educación forma parte de una política pública prioritaria y uno de los temas de mayor preocupación en la agenda educativa es sin duda, la formación permanente, universal, gratuita y en ejercicio, la cual como derecho y como obligación demanda la intervención estatal.

En este contexto se gesta el Programa Nacional de Formación Permanente destinado a Supervisores, Directores y docentes de todos los niveles y modalidades del país. Considerando como objeto el saber de cada institución, el saber situado, tomando a la institución escuela como “constructora de ese saber” es decir tratando de “validar” y “reconocer” ese conocimiento pedagógico que está invisibilizado para los que formamos parte del mismo.

En los cimientos del Programa esta explicitado que “enseñar es una labor colectiva” y la propuesta novedosa que enmarca el mismo es reconocer el espacio de formación en la misma escuela, donde la “práctica” constituye parte de una problemática que otorga dificultades y aporta soluciones bajo el slogan “aprender más para enseñar mejor” (PNFP : 2014)

El interés por la indagación en el PNFP, en tanto dimensión de la política pública, en este caso la dimensión o el ámbito educativo; no es sólo teórico. Joan Subirats afirma que “El tema nos preocupa no sólo desde un punto de vista teórico o académico, sino por lo acuciante de los retos con que se enfrentan” las políticas actuales. Su complejidad y urgencia habilita un escenario de análisis, reflexión y acción desde las diferentes perspectivas y desde los disímiles involucrados.

15 Durante el primer año de puesta en marcha se llevó a cabo las siguientes propuestas, organizadas en tres ejes temáticos: -Eje 1. “Nuestra Escuela”: Trabajo docente y saber pedagógico. -Eje 2: Estado, escuela y sociedad: la educación como derecho. -Eje 3: El derecho a la educación en Nuestra Escuela.

16 Es de esperar que al momento de realizar la socialización del trabajo se cuenta con un avance en la indagación en campo.

## ► Políticas Públicas y diversidad de actores:

La indagación sobre la multiplicidad de actores intervinientes en la arena de las políticas públicas demanda consideraciones conceptuales y metodológicas capaces de deconstruir las interacciones y las dinámicas que en ellas se desarrollan.

El término Política, dice Bobbio, “se emplea para designar la esfera de las acciones que tienen alguna relación directa o indirecta con la conquista y el ejercicio del poder último (supremo o soberano) sobre una comunidad de individuos en un territorio” (BOBBIO: 1997). De este modo política y poder quedan emparentados conceptual e ideológicamente. Las políticas públicas quedan configuradas como “herramientas del Estado para la conformación, regulación y legitimación de grupos sociales y, al mismo tiempo como acciones, resultado de la pugna y negociación de actores colectivos dentro del aparato estatal, que generan transformaciones en la realidad social conducentes al cambio o al mantenimiento del orden establecido.” (CONICYT: 2007)

A su vez, Tamayo Sáez (1997) asevera que “las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”. En tal sentido las políticas públicas deben ser consideradas desde una perspectiva procesual y no esquemática o lineal dónde sus diferentes fases constituyen aportes analíticos de suma importancia sin pretender ser etapas predeterminadas y de consecución de acciones a seguir. El autor en cuestión señala cinco fases en el ciclo de políticas públicas: identificación y definición del problema, formulación de las alternativas de solución, adopción de una alternativa, implantación de la alternativa seleccionada y evaluación de los resultados obtenidos. En cada una de estas fases, que se relacionan y retroalimentan, intervienen una multiplicidad de actores que a través de su propia impronta, inyectan a la política en cuestión de su propia singularidad o de la idiosincrasia del sector a que representan.

Pablo Imen (2011), define la Política Educativa como las acciones del Estado en relación a las prácticas educativas que atraviesan la totalidad de la sociedad. Es decir, son el modelo por el cual el Estado interviene en la producción y distribución del conocimiento en una sociedad determinada. Estas a su vez, se inscriben en un campo más amplio que las contiene: el de las Políticas Públicas, entendidas como el “conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el gobierno para influir sobre determinado problema.” (TAMAYO SAÉZ: 1997) Su análisis tiene la intencionalidad de mediar positivamente en la calidad de la toma de decisiones. No obstante, es imprescindible que el estudio de cuenta de la complejidad referida a la implementación de mencionadas políticas; circunstancia esta que se origina en diversas situaciones como ser la multiplicidad de actores involucrados en el campo educativo, “...cuanto más elevado sea el número de actores en el proceso de la implementación, menores son las posibilidades de conseguir una implantación que se ajuste al diseño inicial.” (TAMAYO SAÉZ: 1997)

Actores, sujetos, agentes, son considerados todos ellos partícipes necesarios de cada una de las etapas de las políticas públicas; sin embargo la bibliografía específica hace una distinción clara entre ellos. El objetivo de este trabajo no es tomar partido por tales disquisiciones filosóficas, más bien serán empleados como términos análogos que nos permitan avanzar en la línea analítica propuesta. Esta divergencia conceptual es visibilizada por Neirotti (2011) cuando señala, “Nótese la referencia predominante al término “agente” en la literatura de Bourdieu, a diferencia del término “actor” que utiliza Matus (el primero aparece como más condicionado por las estructuras mientras que éste resultaría tener más autonomía y espacio para la toma de decisiones). ...cabe recordar que ambos autores se refieren a agentes-actores que juegan según las reglas preestablecidas”. Hecha la digresión estamos en condiciones de avanzar en nuestras reflexiones.

Resulta entendible, en consecuencia, que desde el enfoque de políticas públicas el análisis esté centrado en torno a los actores que intervienen a lo largo de la totalidad del denominado *ciclo de la política pública*; es decir considerando tanto a aquellos que participan del diseño como de su implementación y su posterior evaluación. El teórico español Subirats (2005) señala la importancia de reconocer a los actores que recorren los escenarios políticos desde sus propios intereses puesto, de manera consciente o inconsciente, buscarán influir, condicionar, impulsar ciertas acciones en detrimento de otras.

En forma concomitante, Arnold Melstner (1972) advierte que los actores participantes de las

políticas públicas deben considerarse por su aprobación o rechazo ante la propuesta de la que forma parte. Para otros autores la capacidad de la propuesta política se relaciona con la complejidad del aparato burocrático, “cuanto más elevado sea el número de actores en el proceso de la implementación, menores son las posibilidades de conseguir una implantación que se ajuste al diseño inicial.” (TAMAYO SAÉZ: 1997)

Tal como se enunciara con anterioridad, los diversos actores conviven en el entramado de la política pública. Esta convivencia no siempre resulta pacífica más bien se dan de manera conflictiva resultado de las propias pujas de intereses en una arena ya de por sí belicosa: la propia sociedad. “Las racionalidades diferentes que están presentes en la formulación y ejecución de la política social generan conflictos. Hay ámbitos que son propios de los políticos, y otros corresponden a los técnicos” (COHEN: 2006) Esta conflictividad es inevitable, como señala Matus (2007) puesto que en última instancia los problemas interpersonales emergentes no son otra cosa más que problemas sociales.

Para entender la conflictividad de la producción social, Matus establece una comparación con un juego y dice; “Un juego lúdico tiene reglas fundantes equivalentes a las del juego social. En cada momento de su desarrollo hay una realidad que cambia y cada nueva realidad es una modificación de la anterior. Los recursos que poseen los jugadores aumentan, disminuyen o cambian de calidad según sus aciertos. Los jugadores, en la competencia por vencer, desempeñan roles similares a los de los actores sociales.” (2007). Es así como los diferentes actores intervienen en la política pública; jugando.

### ► *PNFP, sus actores y la gestión intermedia.*

En una investigación reciente sobre política educativa Silvina Gvirtz (2010) plantea la carencia de estudios sobre actores intermedios en la gestión educativa. La autora visibiliza la necesidad de avanzar en la indagación de aquellos actores que si bien no tienen la capacidad de influir en las definiciones políticas, sí su accionar está impregnado de motivaciones e intereses que de uno u otro modo condicionan los resultados finales. “El impacto de sus acciones (con independencia de su valoración) se encuentra limitado por el espacio territorial de actuación, aunque en este espacio tienen, o pueden desarrollar, una amplia capacidad para moldear los resultados de las políticas diseñadas a nivel macro” (GVIRTZ: 2010).

Es así como se impele la necesidad de situar la mirada sobre los agentes que sin formar parte de las definiciones en materia de política educativa y que tampoco componen la organización escolar, su hacer redundante en la posibilidad de concreción –o no- de una política pública. Es la mencionada autora quien revela esta situación como potencial explicación de la diversidad de resultados de una misma política en diferentes escenarios.

EL PNFP, por lo menos desde su diseño, preveía el involucramiento de la totalidad de las escuelas de la Provincia; con un trabajo - al igual que en Nación- en tres cohortes, de tres años de duración cada una, durante el período 2013-2018, momento que se esperaba llegar a la universalización del Programa. Desde sus objetivos, el Programa se propuso:

- » instalar una cultura de la formación permanente y de la evaluación participativa;
- » fortalecer y jerarquizar la autoridad ética, política y pedagógica de las escuelas y los docentes;
- » promover el desarrollo profesional del colectivo de docentes en tanto sujetos responsables de la política pública educativa para la mejora de la enseñanza y los aprendizajes;
- » impulsar el trabajo institucional y colaborativo de los docentes que implique reflexión y transformación de prácticas;
- » propiciar la profundización de la formación disciplinar y didáctica de los docentes;
- » promover la producción y circulación de conocimiento e innovación pedagógica generada en las escuelas y en otros ámbitos académicos;
- » apoyar la creación de redes de maestros y profesores desde la unidad escolar y la integración de nuevos sectores del campo socioeducativo

Para el acompañamiento de las diferentes acciones del PNFP, la Dirección General de Cultura y Educación conformó una estructura de coordinación que se integró por el equipo jurisdiccional (gestión central), el equipo territorial (gestión intermedia) y el equipo institucional (gestión institucional)

en cada una de las escuelas).

- » a) Con referencia al Equipo Jurisdiccional de Gestión Central el diseño e implementación del programa se estructuró de la siguiente manera:
  - » Responsable político: Subsecretario de Educación
  - » Responsable pedagógica: Directora Provincial de Educación Superior
  - » Coordinación pedagógica: mesa de trabajo conformada por los siguientes actores de la gestión central: referentes pedagógico y administrativos de la Dirección Provincial de Educación Superior, la Dirección Provincial de Educación Inicial, la Dirección Provincial de Educación Primaria, la Dirección Provincial de Educación Secundaria, la Dirección Provincial de Educación Técnico – Profesional, la Dirección de Educación Agraria, la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada, la Dirección Provincial de Gestión Educativa, y la Dirección Provincial de Proyectos Especiales, conformada por la Coordinación de capacitadores de la Dirección de Formación Continua
- » b) El Equipo territorial por su parte se conformó por la Gestión intermedia: responsables políticos Inspectores/as Jefes/as Regionales de gestión estatal y privada, Inspectores/as Jefes/as Distritales, Capacitadores de Equipos de Conducción Institucional e Inspectores Areales
- » c) Equipos de gestión institucional, como responsable político educativo, los equipos directivos de cada escuela.

Desde este entramado con multiplicidad de actores en los diferentes niveles de gestión, los capacitadores encierran un interés particular por constituirse en aquellos actores que no pertenecen a los niveles de definiciones políticas ni son parte de las dinámicas escolares; es decir que se encuentran entre la macro y el micro político pero con la capacidad de influir en territorio desde el quehacer específico.

### » *Los capacitadores:*

En el marco del Programa Nacional de Formación Permanente (Resolución N° 201/13 del Consejo Federal de Educación) la Subsecretaría de Educación realizó una convocatoria a capacitadores/as interesados/as en participar de las acciones que darán continuidad a la implementación de dicho Programa en la Provincia de Buenos Aires tal como se anunció oportunamente por los canales de difusión del Programa .

El propósito general del Programa, como ya se ha mencionado, fue enlazar la jerarquización de la formación docente y la calidad de los aprendizajes, articulando procesos de formación con mecanismos de evaluación y fortalecimiento de la unidad escuela como ámbito privilegiado de desempeño laboral y, a la vez, espacio de participación, intercambio y pertenencia.

El diseño del programa, establecía que durante 2015 se avanzara en la implementación de la Cohorte II del Componente I del Programa que contempla acciones centradas en las instituciones educativas vinculadas con:

- » Directivos y supervisores: instancias presenciales y de acompañamiento tutorial a distancia, orientado a involucrar a las conducciones educativas en la tarea de coordinación de la propuesta de formación institucional mediante la construcción de marcos conceptuales e instrumentales.
- » Instituciones: contarán con espacios y tiempos destinados al desarrollo de la propuesta en clave de trabajo colectivo según prioridades y/o problematizaciones que se definan. Las acciones de formación permanente en esta etapa estarán a cargo de capacitadores cuyas intervenciones estarán orientadas a la gestión institucional. Los capacitadores seleccionados participarán de espacios de formación de formadores a nivel nacional y provincial a partir del mes de febrero de 2015.

En este sentido, la Coordinación Pedagógica Provincial estableció como objetivos para los capacitadores los siguientes:

- » Participar de la política de Estado.
- » Integrar un colectivo que venía desarrollando acciones de formación continua en y para los docentes e instituciones.

- » Reconocer la continuidad en las acciones de formación como parte de la trayectoria educativa de los docentes en lo específicamente institucional en la Provincia
- » Conocer los marcos normativos nacionales, provinciales, por nivel, etc.
- » Formar parte de la organización del sistema educativo en la provincia de Buenos Aires (sistema de supervisión, los ISFD, los CIIE, los gremios).
- » En forma concomitante se establecieron los siguientes desafíos:
- » Acerca de la *relación* entre los capacitadores y las instituciones y sus docentes se estableció que sin desconocer las diferencias, incluir sinceramente la perspectiva de las escuelas.
- » Acerca del *problema* como construcción, se consideró que la problematización en un asunto a analizar como modalidad de trabajo; consiste en transformar preocupaciones en preguntas a ser estudiadas y no simplemente resueltas.
- » Con respecto a la *tarea colaborativa*, atender que se basa en la consideración del contexto, produciendo conocimiento en el marco colectivo.
- » En cuanto a la *formación permanente* centrada en la escuela, tener presente que las prácticas que producen las escuelas no sólo tienen que ver con “personas” sino sobre todo con contextos y ámbitos de desempeño de diferente tipo (el organizacional, el áulico, determinada relación pedagógica...).
- » En relación al *marco normativo, la bibliografía, los supuestos teóricos*, considerar que son el encuadre desde el cual interviene el capacitador haciendo que lo conceptual aparezca como analizador de los “relatos” contruidos colaborativamente, más que como una teoría a aplicar.
- » Considerar asimismo que, el *diseño y la implementación* del dispositivo desafía la contextualización. La diversidad, lo heterogéneo, lo situacional, lo complejo, el conflicto y la incertidumbre son condiciones constitutivas de la tarea del capacitador en dispositivos institucionales.

En este breve recorrido por las configuraciones del trabajo de los Equipos de Capacitadores queda delineada la dimensión prescriptiva de dicha función. Del mismo modo, se establecen, a priori, instancias de participación, acuerdos y consensos que dichos equipos debieron cumplimentar. Entre las cuales cabe mencionar algunas de las llevadas a cabo:

- » Encuentros de capacitación de capacitadores en reuniones nacionales, con los equipo de capacitadores, tutores, o diferentes designaciones que asumieron en las provincias; y los llamados *Cap de Cap* (Capacitación de Capacitadores) que desarrolló el estado provincial a partir de su coordinación pedagógica
- » Mesas de trabajo inspectores-capacitadores: a diferencia del resto de las provincias en Buenos Aires el trabajo de los Capacitadores debió articularse con la estructura de supervisión que presenta rasgos bien específicos
- » Encuentros de grupos de directores con capacitador para la planificación de las Jornadas Institucionales.
- » Jornadas Interinstitucionales: según la dimensión de los Distritos, estos encuentros se conformaban con equipos de capacitadores con equipo directivos y equipos docentes
- » Jornadas Institucionales: durante el años 2014 y 2015 se desarrollaron 7 Jornadas por año calendario
- » Informes Técnicos: situacionales y de lectura.
- » Sistematización de experiencias. Visita a escuela.
- » Tutoría del Seminario Virtual para Directores: diseñado y ofrecido por la Estado Nacional, sin intervención de la Jurisdicción.

### » *Primeras aproximaciones:*

Puesto que la investigación se encuentra en un estadio reciente de involucramiento con el campo y con las diferentes unidades de análisis, consideramos pertinente no utilizar rótulos como conclusiones o reflexiones finales puesto que no serían veraces. En cambio, preferimos inclinarnos por primeras aproximaciones puesto que el punteo subsiguiente podría ser factible de modificaciones a partir del progreso propio de la investigación y su posterior análisis.

En tal sentido, se propone el esbozo de algunas cuestiones que se consideran fundamentales; en primer lugar desde el buceo bibliográfico realizado, y en segundo lugar para progresar en la línea de

investigación propuesta:

- » La importancia de los *capacitadores* en el marco de la dinámica propuesta y la gestión intermedia.
- » La diferencia existente entre los Niveles del sistema educativo que cuentan con capacitadores<sup>17</sup> y el Nivel Superior cuyos Directores son los propios capacitadores.<sup>18</sup>
- » La interrupción momentánea del Programa y su impacto al interior de la institución: continuidades y rupturas.

Estas primeras aproximaciones conceptuales sustentarán las intervenciones inmediatas en el marco de la investigación antes mencionada.

## » Bibliografía

- » Consejo Federal de Educación. Programa Nacional de Formación Permanente. Resolución CFE Nº 201/13
- » Ley Nacional de Educación Nº 26.206. Honorable Congreso de la Nación. 27 de diciembre de 2006
- » Ley de Educación Provincial Nº 13.688. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Decreto nº 1296. Julio de 2007
- » MATUS, C. (2007) "La teoría del Juego social" Universidad Nacional de Lanús.
- » \_\_\_\_\_ (2007) "Adiós, Señor Presidente" Universidad Nacional de Lanús.
- » NEIROTTI, N (2008) "De la experiencia escolar a las políticas Públicas: proyectos locales de equidad educativa en cuatro países de América". IIEP- UNESCO.
- » \_\_\_\_\_ (2011) "Educación e intersectorialidad en el espacio local. Análisis de dos casos en Perú y Chile." Programa de Doctorado en Ciencias Sociales. FLACSO Argentina.
- » SUBIRATS, J. (1991) "La Administración Pública: como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta. Documentación Administrativa Nº 224-225- Universidad Autónoma de Barcelona.
- » \_\_\_\_\_; KNOPFEL, P.; LARRUE, C. Y VARONNE, F. (2008), "Análisis y gestión de políticas públicas", Barcelona, Ariel. Capítulo 7.
- » \_\_\_\_\_ Y GOMA, R. (2002) "Evaluación de las políticas públicas" en AA.VV. Planificación y evaluación de políticas de información. Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya (UOC)
- » TAMAYO SÁENZ, M. (1997), "El análisis de las Políticas Públicas", México, Porrúa. Estudio introductorio.

.....  
17 Ellos son: Nivel Inicial, Primario y Secundario.

18 Este nivel de análisis se encuentra aún en proceso.

# *Diseño de políticas educativas. Actores, instituciones y propuestas de descentralización durante la década del 90 del siglo XX en argentina*

CARASSAI, Mariela Andrea / UNQui - macarassai@unq.edu.ar

---

*Eje: Educación, Estado y Políticas Públicas*

---

» *Palabras claves: política, descentralización, educación, actores, instituciones*

## » *Resumen*

La pregunta que guía este trabajo, interpela sobre ¿cómo se conformaron las discusiones y propuestas de política educativa de descentralización de la educación respecto al rol del Estado en la década del 90 del siglo XX en Argentina?

Así el objetivo general del trabajo, se propondrá indagar las propuestas educativas existentes a la descentralización educativa de la década del siglo XX en Argentina, que permita analizar las alternativas a la reforma educativa y las discusiones respecto al rol del Estado.

Entre los objetivos específicos, podemos mencionar:

- » Indagar en las propuestas el rol del estado respecto al gobierno de las instituciones escolares, provisión y organización escolar para dar cuenta de la organización del sistema educativo.
- » Dar cuenta acerca de la conformación del financiamiento educativo que permita un análisis acerca del origen de los fondos.
- » Analizar las disposiciones respecto al manejo del personal docente para examinar los modos de vinculación con las instituciones.
- » Examinar acerca de las conformaciones y disposiciones respecto al currículum e instrucción, la evaluación y monitoreo y respecto a los alumnos que permita indagar acerca de la instrucción y seguimiento de la enseñanza.

Para ello, se tomaran las diferentes propuestas<sup>19</sup> de descentralización que surgieron en la década mencionada, a los efectos de poder identificarlas y analizarlas. Desde un primer acercamiento al tema puede afirmarse que las propuestas de descentralización de los diferentes administradores de los sistemas educativos en América Latina, parecieran haber surgido estimuladas, en gran medida, por la creencia en las serias deficiencias demostradas por el Estado central como proveedor y administrador monopólico de los recursos públicos destinados a la educación y es por ello, que muchas de estas marcaron la necesidad de una reconfiguración en las funciones de éste.

## » *Sobre la temática a abordar*

El tema de la descentralización en la década del 90 del siglo XX en Argentina, como discusión acerca de la política educativa, no es novedoso. Hay numerosos estudios sobre el tema y sus implicancias.

---

<sup>19</sup> Se han detectado cinco alternativas de descentralización educativa, además de la implementada, provenientes de Organismos como el Banco Mundial, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Grupo Sophia, la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas y el Instituto de Investigaciones Pedagógicas "Marina Vilte" de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina.

La gran mayoría asociados a los cambios en la relación entre el Estado y la sociedad. Otros autores como Oszlak (1997), señalan que las reglas fundantes en que se basan esos vínculos no ha cambiado el sistema capitalista de organización social, sino más bien hubo cambios en los actores, sus estrategias y los “resultados del juego”<sup>20</sup>, se trata de “un profundo replanteo del rol y la agenda del Estado, así como de sus relaciones con la sociedad civil” (Oszlak, 1997).

A continuación se planteará la discusión respecto a rol del Estado en las políticas de descentralización según diversos autores<sup>21</sup>, con el objeto de poder dar cuenta acerca de los estudios que se realizaron respecto al tema y poder esbozar los comienzos del análisis en relación al tema de la presente investigación.

En dicha discusión la pregunta acerca del rol de Estado y de lo local estuvo presente, principalmente bajo los conceptos de calidad educativa, eficiencia y eficacia. Sin embargo diversos autores coinciden en que lo que primó en dichas políticas, en forma solapada, fue el financiamiento de la educación.

Diversas discusiones se veían atravesadas por lineamientos que provenían de organismos externos. Uno de los más relevantes, fue el Banco Mundial. Rodrigo (2006) asiente que “estos lineamientos intervienen en la definición de políticas nacionales, ya sea como consecuencia de los préstamos económicos brindados o como el resultado de su capacidad para ofrecer asesoramiento técnico”.

Pero lo recurrente en las discusiones acerca del tema de las políticas de descentralización, es el rol del estado. Autores como Oslak (2001) plantea de algún modo esta pregunta cuando indica que “los procesos de descentralización, privatización y desregulación han replanteado la pregunta sobre “de qué debe ocuparse el estado nacional”, aunque la misma se ha formulado casi siempre desde el punto de vista “de lo que no debe hacer” y no desde lo que le resulta indelegable”.

Otra cuestión que no resulta novedosa y que se desprende de lo expuesto anteriormente, es que la oleada de políticas neoliberales fue una tendencia internacional; cuyos propósitos entre otros, se relacionaban a dar mayor poder de decisión a los actores locales con el objeto de modernizar la gestión del Estado.

A favor de esta afirmación, Filmus (1997) plantea que “todo proceso de descentralización exige la redistribución de las responsabilidades de los actores intervinientes”. Así, plantea las distintas lógicas que han signado a las políticas de descentralización, destacando las lógicas economicistas, las concepciones tecnocráticas, lógica pedagógica y la lógica de inspiración democrático-participativa.

Las discusiones más tradicionales de la época, consistían en puntualizar aspectos a favor y en contra de llevar adelante políticas descentralizadoras. Cabe aclarar que al respecto, no existen estudios acerca de casos exitosos de políticas de descentralización. Dicho esto, autores como Puélléz Benítez (1994), plantean puntos a favor y en contra de este tipo de políticas educativas. Como beneficio, plantea una mayor participación ciudadana y mayor eficiencia y junto a estos, argumentos políticos y técnicos. En contra, plantea la exacerbación del “sentimiento particularista en detrimento de la conciencia nacional” y que las políticas de descentralización estarían condicionadas por el entorno. Otros autores incorporan en su análisis, los antecedentes históricos que ya daban cuenta de modificaciones en el rol del Estado<sup>22</sup>.

Por su parte, Senén Gonzalez (1994) analiza distintas experiencias de países (México, Chile, Brasil, Colombia y Argentina) y distingue rasgos comunes que se relacionan y desprenden de los procesos de descentralización educativa “reseñados alrededor de los ejes contexto, estrategia y motivaciones”. Dentro del “contexto” indica rasgos relacionados a la crisis, ajuste y reforma del Estado; los antecedentes e historia del proceso de descentralización educativa y la cultura centralista. En “estrategia”,

20 El autor se refiere a “una redefinición de las reglas de juego que gobiernan las relaciones entre ambas esferas”, es decir, entre el Estado y la sociedad civil (Oszlak, 1997).

21 Tiramonti, G., (2005); Feldfeber M. e Ivanier A., (2003); Filmus, D., (1997); Oszlack, O., (2001); Puélléz Benítez M., (1994); Senén González, S., (1994); Rodrigo, L., (2006A); Rodrigo, L., (2006B).

22 Algunas referencias al respecto pueden ser: la ley Láinez, promulgada en 1905, que permitió la creación de escuelas primarias gestionadas directamente por el Estado nacional en territorios provinciales, luego se derogó en 1970; en 1962 se intentó transferir a las instituciones educativas nacionales de nivel primario a las jurisdicciones provinciales, que luego se anuló y solo se transfirieron 23 escuelas de la provincia de Santa Cruz; en 1968 y 1970 que también fracasó; en 1978 se transfirieron los servicios educativos a las provincias y el Consejo Federal de Educación (que fue creado en 1972), fue la encargada de establecer relaciones entre las distintas provincias y la Nación; en 1991 se sancionó la Ley de Transferencia de Servicios Educativos nacionales a las jurisdicciones regionales del país de la educación media y no universitaria y por último, la sanción de la Ley Federal de Educación, N°24.195. Fuentes: Tiramonti, G., (2005); Feldfeber M. e Ivanier A., (2003); Filmus, D., (1997); Oszlack, O., (2001); Rodrigo, L., (2006A); Rodrigo, L., (2006B).

plantea rasgos relacionados a la dirección y orientación de los procesos de descentralización educativa y la heterogeneidad de situaciones. Y por último en “motivaciones”, que existen múltiples motivaciones. El texto aporta una descripción sobre los distintos países señalados, pero no avanza en problematizar acerca del rol del Estado.

En este último punto, si bien plantea distintas organizaciones sociales, no plantea que desde éstos sectores, los actores como sindicatos, puedan presentar propuestas de política educativa. Lo plantea más bien, como una presión de los grupos “por temor a la atomización de su poder de negociación y de representación” (Senén González, 1994).

El abordaje de Puélliz Benítez (1994) plantea que se trata de “la distribución territorial del poder”, que no es estática, sino más bien dialéctica en sentido hegeliano: “a mayor poder centralizado se enfrenta siempre una tendencia descentralizadora; a mayor descentralización se opone siempre una fuerza centralizadora”. De este modo indica “los Estados centralizados tienden a utilizar técnicas de desconcentración como respuesta a las fuerzas centrífugas que exigen tal o cual grado de descentralización; por el contrario, los Estados descentralizados tienden a utilizar técnicas de planificación, coordinación y cooperación como respuesta a las fuerzas centrípetas que piden un mayor grado de centralización”.

El abordaje del texto de Filmus (1997) plantea la lógica de la transferencia en Argentina que fue iniciada anteriormente a la sanción de la Ley Federal de Educación de 1993. Hay un acuerdo que las primeras políticas de transferencia de responsabilidades se dio en 1978, durante el gobierno militar; sin embargo se acuerda también que éstas se relacionaron más bien a políticas de desconcentración (Tiramonti, 2005; Filmus, 1997; Senén González, 1994).

El recorrido en el análisis plantea la lógica fuertemente presupuestaria. Puélliz Benítez (1994) indica al respecto que distintos sectores que fomentaban la descentralización, privilegiaron el aspecto presupuestario de la transferencia.

Asimismo lo destaca Oslak (2001) cuando expone que “la transferencia de competencias administrativas y de servicios del gobierno central a unidades subnacionales tiene sentido sólo si va acompañada de la entrega de los instrumentos fiscales y financieros que permitan su ejercicio”; aunque que dichos procesos tienen efectos sobre “la estructura de poder a nivel local e, indirectamente, a nivel nacional”, su análisis se refiere a los recursos y a la autonomía en la toma de decisiones sobre este aspecto.

En ese contexto, Filmus (1997) plantea, en el contexto de la implementación de la Ley Federal de Educación, que serán desafíos para este tipo de políticas educativas la capacidad de concertación, ya que los procesos de descentralización conllevan una fuerte tendencia hacia el privilegio de los intereses y sentimientos particularistas por encima de los nacionales (Puélliz Benítez, M. 1993); también la información y evaluación las plantea como relevantes; a fin de garantizar estrategias dirigidas a garantizar una efectiva igualdad de posibilidades, la capacidad de compensación y por último, la capacidad de innovación y transformación pedagógica.

Si bien asiente un corrimiento del Estado a partir de la crisis del Estado de Bienestar, cuando indica que “la desatención por parte del Estado nacional sumada a la desigualdad de las situaciones regionales, provocaron la profundización de la segmentación educativa” (Filmus, 1997) que señala, más bien como una desconcentración; hace falta profundizar en qué aspectos o dimensiones aparece ese corrimiento del Estado, se trate de una política de descentralización o desconcentración.

Puélliz Benítez (1994), suscribe que “el problema de la descentralización es un problema fundamentalmente político, es un problema ligado a la organización territorial del poder del Estado”.

En este sentido, Tiramonti (2005) realiza un análisis de la política educativa de los 90 y plantea que las “propuestas que circularon en ese momento y que se adoptaron acríticamente sin considerar la específica situación educativa del país y las posibilidades de cambio que se abrían a partir de esta realidad”.

Indica que la lógica de las reformas educativas de los 90 han sido la entronización de “los valores del mercado y el consumo desplazando aquellos que provienen de la esfera de la política” (Tiramonti, 2005). Lo que implica en términos de Filmus (1997), las lógicas de economicistas y concepciones tecnocráticas de las políticas de descentralización de los 90, con argumentaciones en su legitimación, relacionadas a la “crisis fiscal del Estado y de burocratismo de su aparato administrativo”.

Mientras que para Senén González (1994), “la descentralización educativa en Argentina, país

federal, consistió en la provincialización de los servicios que aún estaban en manos del gobierno nacional”.

Feldfeber e Ivanier (2003) señalan que tradicionalmente la lógica de las políticas educativas en Argentina, intento regular conductas individuales e institucionales y manejó la asignación de recursos materiales y económicos, y que las políticas de descentralización, plantean un corrimiento del Estado a través de una política de “delegación de poder”.

De modo que las políticas de descentralización se basaron en “una política de transferencia impulsada por objetivos fiscales dentro de la reforma del Estado, que trasladó responsabilidades en un contexto de reorientación de las políticas sociales” (Feldfeber e Ivanier, 2003).

Popkewitz (1995) en Feldfeber e Ivanier (2003) indican que “las propuestas de descentralización combinadas con formas centralizadas de definición de los parámetros comunes y de evaluación de los resultados pueden significar redistribuciones del modo en que se ejerce el poder, de manera que lo que aparentemente es una entrega de capacidades de decisión, luego resulta ser una nueva forma de situar la relación entre quienes ejercen el control y quienes creen haberlo conquistado.

Dicho trabajo, luego realiza un análisis de “las características de la política de descentralización puesta en marcha en Argentina durante la década de los noventa, centrandó la atención en la transferencia de las instituciones de formación docente dependientes del Estado a los estados provinciales”.

Este trabajo aporta en el sentido de cómo se ha desarrollado las políticas de capacitación y formación docente durante los 90. Sin embargo, sólo se refiere a este aspecto.

Puéllez Benítez (1994), plantea interrogantes que pueden dar comienzo a un análisis que revele el rol del Estado. Las preguntas se refieren a cuestiones de “organización nuclear del Estado” según ésta autora:

a) ¿quién toma la decisión sobre la ordenación básica de la educación?, es decir: ¿quién determina el número de niveles educativos (primaria, secundaria, etc.) que constituirán el sistema educativo, el número de cursos académicos que integrarán los niveles, la duración de la escolaridad obligatoria, los requisitos de acceso de un nivel educativo a otro?

b) ¿quién establece las condiciones para obtener los correspondientes títulos académicos; quién expide los títulos?

c) ¿quién toma la decisión sobre el currículo, es decir, el conjunto de objetivos, contenidos, métodos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles educativos que componen el sistema educativo?

d) ¿quién controla, inspecciona o supervisa el sistema educativo?

e) ¿quién financia el sistema educativo?

A partir de estas preguntas, se establecieron las siguientes categorías<sup>23</sup>:

- » Gobierno de las instituciones escolares
- » Provisión escolar
- » Organización Escolar
- » Financiamiento
- » Personal escolar
- » Currículum e Instrucción
- » Evaluación
- » Estudiantes

Así, plantea tipos ideales de descentralización educativa: “modelo centralizado, modelo de descentralización intermedia, modelo de descentralización federal, modelo de descentralización federal y comunal, modelo de descentralización comunal y académica”.

Esto plantearía una primera aproximación para indagar otras propuestas de descentralización, fuertemente invisibilizadas por la discusión de la crisis del Estado.

Sin embargo, no es finalidad para este trabajo establecer en principio, modelos de descentralización, sino más bien dar cuenta en qué aspectos o dimensiones se plantea un rol distinto del Estado,

23 Se utiliza el término categoría de análisis, propio de la metodología cualitativa que indica que es un modo sistemático de desarrollar y refinar las interpretaciones de los datos; incluye la reunión y análisis de todos los temas, ideas, conceptos, interpretaciones y proposiciones (Taylor y Bodgan, 1992). Se empezaron a construir a partir del análisis de las propuestas. Se encuentran en revisión.

en propuestas coexistentes provenientes de distintas organizaciones no gubernamentales o internacionales respecto a la reforma educativa de la década del 90.

Se advierten en principio que otras organizaciones no gubernamentales o gremiales, han participado de la discusión de las políticas de descentralización educativa, no sólo en oposición a la lógica neoliberal o de defensa gremial docente; sino elaborando propuestas que plantean un rol distinto del Estado a lo que primaba en esa década.

Según Subirats (2010), la pluralidad de actores presentes en las políticas, o la aparente capacidad de todos ellos en influir el proceso de elaboración de esas políticas, no nos debería hacer olvidar la clara desigualdad de recursos con que cuentan esos actores en el escenario público.

### ► *Sobre los avances*

Se presentan los avances en el análisis respecto a dos categorías: financiamiento y curriculum (Figura 1).

En un primer avance respecto al análisis realizado y salvando algunas diferencias internas, podemos concluir, que las alternativas propuestas, pueden identificarse dos direcciones en relación a la definición de las políticas de descentralización. Por un lado, las que concentran el nivel de responsabilidad total en una autoridad central, el Estado, entendiéndose éste, en el nivel nacional y regional; y las que proponen instancias locales de autoridad, quedando en los niveles superiores la evaluación y el monitoreo del sistema educativo.

Sin embargo, la reforma educativa de la década de 1990 del siglo XX de Argentina, se conforma como un híbrido, una mixtura heterogénea, compleja e imprecisa de niveles de responsabilidad entre autoridades nacionales, provinciales y/o municipales y locales, por un lado; y un híbrido entre lo público y lo privado.

Este fue el rasgo general de la reforma social en los 90, la constitución de un modelo híbrido como resultado de las tensiones entre la exigencia de reforma social, las restricciones financieras para llevarlas a cabo y el aumento de problemas sociales que requerían una respuesta inmediata. A estos problemas propios de los noventa, se agregan problemas de larga data que no habían sido resueltos. (Acuña, C.; Kessler, G.; Repetto, F.; 2002).

El tema principal que se puede extraer del análisis realizado, es que la disputa sobre el financiamiento fue el tema de discordancia entre nación y provincias.

En el debate y relacionado a las recomendaciones de los organismos internacionales, se argumentó la reforma en cuestiones relacionadas a una descentralización que tenga en cuenta a las escuelas y los actores de la comunidad educativa.

Por momento se torna impreciso quién es responsable de qué. Resoluciones, ordenanzas, decretos, justifican y vuelven a justificar la responsabilidad en relación al financiamiento, el currículum, las evaluaciones, entre otros.

La tensión creada por mantener una cierta lógica y coherencia en el sistema educativo a nivel nacional, agudiza el sistema superpuesto iniciado en la década del '60. Las escuelas funcionan sin más modificaciones relevantes en su gestión, sino más bien con más cargas en relación a cumplimientos burocráticos del sistema educativo, pero que guardan una aparente relación con la autonomía del establecimiento; un claro ejemplo de ello, es el desarrollo del PEI como una herramienta efectiva para la autonomía.

De los actores clave en relación a las alternativas analizadas, podemos identificar en esta primera instancia, que el Banco Mundial y SOPHIA proponen una política relacionada al subsidio a la demanda, mientras que FIEL, basa la misma en una asociada a la municipalización.

Según Southwell (2013), en relación a la reforma de la Ley de Educación de las década del 90, "Ese gobierno generó una modificación sustantiva del sistema educativo con el que se contaba, y ello se vio expresado en tres leyes que transformaron la organización educativa conocida: la Ley de Transferencia (1992), la Federal de Educación (1993) y la de Educación Superior (1995). A través de ellas se desconcentra el sistema educativo nacional; ahora dependía de cada jurisdicción. Si bien se había comenzado esta tendencia en décadas previas, se realizó en ese momento de manera más generalizada y se terminó de configurar un escenario donde el Ministerio Educativo Nacional dejaba de tener injerencia directa sobre las escuelas.

## » Bibliografía

- » Acuña, C.; Kessler, G.; Repetto, F.; (2002); Evolución de la Política Social Argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social. Universidad de San Andrés y Universidad General Sarmiento. Buenos Aires. Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective. Coordinado por el Center for Latin American Social Policy -CLASPO- The University of Texas at Austin.
- » Ballart X. (1992). "¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?". Aproximación sistemática y estudio de caso. Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- » FELDFEBER, M. e IVANIER, A. (2003). La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente. Revista Mexicana de Investigación Educativa, Vol. 8, N. 18, 421-445.
- » FILMUS, D. (1997). La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto. Ponencia presentada en el Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación, CLAD. San José de Costa Rica.
- » OSZLACK, O. (2001). Estado y sociedad: nuevas fronteras y reglas de juego, Enoikos, Año IX, N. 19, 164-179.
- » PUÉLLEZ BENÍTEZ, M. (1994): «Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa», en Revista Iberoamericana de Educación, 3, [www.campus.oei.org/oeivirt/rie03.htm](http://www.campus.oei.org/oeivirt/rie03.htm)
- » Rodrigo, L. (2006). La política de descentralización educativa en la Argentina de los 90. Revista Complutense de Educación. Vol. 17 Núm. 1 (2006) 89-100
- » Rodrigo, L. (2006). Organismos Internacionales y Reformas Educativas El Banco Mundial, la OEI y la política de descentralización educativa en la Argentina de los años noventa. Revista de Educación, 341. Septiembre-diciembre 2006, pp. 845-866
- » Southwell, M. (2013) El papel del Estado: esa es la cuestión. En: 30 años de educación en democracia (versión electrónica) UNIPE. Noviembre 2013. Disponible en: <http://editorial.unipe.edu.ar/wp-content/uploads/2013/10/UNIPE-Especial-30-a%C3%B1os-de-educaci%C3%B3n-en-democracia.pdf>
- » Subirats, J. Otra sociedad, ¿otra política? Barcelona: Icaria editorial, 2011.
- » Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, L., y Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel.
- » Subirats, Joan (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. Madrid. INAP. Ballart, Xavier (1992). ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso. Ed. M.A.P.
- » Tamayo S. M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En: Bañón, R, y Carrillo, E. (comp.) La nueva Administración Pública, Madrid, Alianza
- » Tiramonti, G. (2005) Modernización educativa en los 90. Buenos Aires: Temas, cap. 4.

► Anexo

Categorías	Subcategorías	Banco Mundial						FLACSO						SOPHIA						FIEL						CTERA					
		I*	C	P	M	In	Pv	I	C	P	M	In	Pv	I	C	P	M	In	Pv	I	C	P	M	In	Pv	I	C	P	M	In	Pv
Financiamiento	Fondos periódicos				X	X			X							X	X					X	X	X			X	X			
	Fondo principal				X	X			X							X	X					X	X	X			X	X			
	Fondos compensatorios	X	X	X	X	X	X		X							X	X							X			X	X			
	Administración del presupuesto escolar					X			X			X							X						X						
	Fondos privados					X	X											X													
Currículum e Instrucción	Contenido curricular					X			X									X			X	X				X	X				
	Determinación sobre la producción de libros de texto					X			X														X				X	X			
	Provisión de libros					X			X														X				X	X			
	Métodos de enseñanza					X			X			X						X						X			X	X			
	Evaluación de los alumnos		X			X			X			X				X						X	X	X	X			X	X		

\* La definición de las siglas se corresponde a:

I: Internacional

C: Central

P: Provincial

M: Municipal

In: Institucional

Pv: Privado

**Figura 1**

# Un análisis del oeste neuquino, sus escuelas medias y el discurso de la inclusión educativa

CARRASCO, Cristian Davis / UNCo

RUBIO, María / UNCo - so\_mari@hotmail.com

MARTÍNEZ, Edith Emilia / UNCo

Eje: Educación, Estado y Políticas Públicas

» Palabras claves: Inclusión Educativa – Escuela Media – Territorialidad – Oeste Neuquino – Discurso Docente

## ► Resumen

Este artículo tiene como propósito presentar resultados parciales referidos al contexto de investigación que se ha construido para el abordaje de una investigación cuyo objeto de estudio refiere a cómo construyen los sentidos adjudicados al discurso de la inclusión educativa los trabajadores de la educación de Nivel Medio, de tres escuelas secundarias del Oeste Neuquino: dos de Modalidad Común y una tercera de Modalidad de Jóvenes y Adultos. En un intento de conocer este espacio territorial, llamado Oeste neuquino, es que se describirán las Zonas en las que se ubican las escuelas seleccionadas y las características de vida, tanto materiales como simbólicas, de los jóvenes objeto de inclusión. Además, se presentara un análisis provisorio respecto a los sentidos que le adjudican a la Inclusión Educativa los trabajadores de esas escuelas.

Para el muestreo se seleccionaron escuelas Medias públicas de gestión estatal ubicadas en la zona urbana de la Ciudad de Neuquén, poblada recientemente y constituida al calor de las políticas neoliberales. La investigación se realiza desde una perspectiva cualitativa, y a partir del estudio y triangulación de fuentes primarias y secundarias.

Esta investigación se desarrolla en el marco del Proyecto denominado: “Los sentidos adjudicados a la “inclusión educativa” en las prácticas discursivas de distintos agentes educativos y sociales”, y dirigido por la Dra. Silvia Barco.

## ► Introducción

La presente ponencia tiene el propósito de socializar resultados parciales de una investigación en curso, cuyo objeto de estudio son los sentidos que adjudican al concepto y a las políticas de inclusión educativa los trabajadores de la educación que se desempeñan en tres escuelas secundarias de la ciudad de Neuquén.

Esta línea de trabajo se enmarca en el proyecto de investigación del área de Política Educativa de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional del Comahue, denominado: “Los sentidos adjudicados a la “inclusión educativa” en las prácticas discursivas de distintos agentes educativos y sociales”, dirigido por la Dra Silvia Barco. En tal sentido las preocupaciones de quienes llevan adelante la investigación se encuentran en diálogo permanente con una pluralidad de discursos sobre Inclusión Educativa provenientes de Organismos Internacionales, administraciones gubernamentales latinoamericanas, nacionales y provinciales

El objetivo de esta ponencia es presentar las primeras lecturas teóricas del trabajo de campo que permitió configurar el contexto de investigación – el ‘oeste neuquino’ – geografía en la que se ubican las escuelas secundarias seleccionadas mediante criterios de un muestreo intencional; y además, adelantar los primeros análisis en torno a los sentidos adjudicados a la Inclusión Educativa.

Para comenzar, interesa destacar que la explosión demográfica que viviera la Ciudad de Neuquén

con distintas oleadas migratorias a partir de la década del '60, produjo el asentamiento de gran cantidad de habitantes en la zona Oeste. Actualmente la misma se caracteriza por ser un sector donde los habitantes tienen escasos recursos, necesidades básicas insatisfechas; en este sentido es que se retoman y resignifican las clasificaciones socio-espaciales propuestas por Grimson (Citado por Rodríguez 2011), quien postuló que aquel eje originado al momento del surgimiento de la Ciudad de Neuquén, como ejes polares entre norte y sur - situando a los sectores de desprotección y marginación social en el sur - en la actualidad es resignificado como eje polar entre este y oeste; lo cual deja como resultado una zona Oeste de bajo valor rentístico, habitado por sectores populares, y percibido socialmente como "peligroso", y un Este con características generales cualitativamente diferentes a éstas. Esa resignificación se visualiza a partir de la profundización de las Políticas Neoliberales que en la década de los 90`encontraron su máxima expresión en nuestro país, y particularmente en esta Ciudad. En ese sentido se ha seleccionado para contextualizar la investigación en curso el sector Oeste de la Ciudad de Neuquén.

### ➤ *Consideraciones metodológicas*

El trabajo se lleva adelante desde una perspectiva cualitativa, mediante la aplicación de entrevistas y relevamiento de normas y documentos oficiales e institucionales. La información obtenida de fuentes primarias y secundarias se organiza, sistematiza, analiza y triangula aplicando los pasos del Método Comparativo Constante y privilegiando técnicas de análisis del discurso político pedagógico. En ese sentido y para construir la caracterización del contexto de investigación - el 'Oeste Neuquino`-, se aplicaron entrevistas semi estructuradas a los/as Directores/as de las 3 escuelas seleccionadas y los/as Presidentes de las Comisiones Vecinales de los 3 Barrios en los que se ubica cada escuela, con la intención de conocer la conformación socio demográfica y el nivel socio económico de quienes habitan el oeste neuquino y asisten a cada una de esas escuelas, las instituciones intermedias a las que tienen acceso, las problemáticas barriales a las que se enfrentan en la actualidad, las problemáticas históricas a las que se han enfrentado, y conocer además las propias representaciones sobre el "oeste neuquino" que sostienen quienes habitan ese sector de la Ciudad. En cuanto a las Fuentes Secundarias se relevaron estudios disponibles de los últimos años de distintas áreas: económica, geográfica, histórica y se analizaron datos estadísticos - de la Municipalidad de Neuquén y de la Dirección Provincial de Estadísticas -. El interés se centró en conocer la población "que debía ser incluida", hacia quienes se dirigían las políticas de inclusión en general y de inclusión educativa en particular. Además, se realizaron 6 Entrevistas, tres de ellas a los Asesores Pedagógicos de cada una de las escuelas seleccionadas, y nuevamente, a sus tres Directivos, pero esta vez con el objeto de indagar acerca de los sentidos adjudicados a la inclusión educativa.

El muestreo intencional lo componen tres escuelas medias públicas de gestión estatal, dos de ellas de modalidad común y una tercera de modalidad de Jóvenes y Adultos. Las mismas fueron seleccionadas a partir de un criterio epistemológico- bajo la convicción de que el rol Principal del Estado en el diseño y la construcción de la Política Educativa es el que garantiza la efectivización del Derecho a la Educación de los y las jóvenes en edad de asistir al nivel medio - por el cual se consideraron sólo escuelas públicas de gestión estatal; y de un criterio de factibilidad para poder desarrollar el trabajo de campo con los recursos y los consensos disponibles por el cual se eligieron: una escuela que se ubica en el oeste mas desfavorecido cuya matrícula proviene, en su mayoría, de las "tomas", otra que está en un sector del oeste en el que parece apreciarse una población con mejor situación socio-económica y una tercera - la de modalidad de jóvenes y adultos - ubicada en el sector del oeste donde se asentaron los primeros pobladores de la Ciudad.

### ➤ *Territorialidades específicas: tres escuelas - tres zonas en un mismo Oeste*

En el intento de comprender las características de la población escolar hacia la que están dirigidas las políticas de inclusión educativa es que se nos impuso conocer la condición territorial en la que estos jóvenes-adolescentes se desenvuelven cotidianamente. Al decir de Soldano (2008), "el concepto de "territorialidad" alude a la producción social, política, económica y simbólico-cultural del espacio

habitado" (p. 37); esta categoría de "territorialidad" es la que propiciará la construcción de la caracterización de lo que hemos denominado "Zonas".

El "oeste neuquino", como adjetivo de un sector de la Ciudad, pareciera referir a un "todo homogéneo". Sin embargo del análisis de las fuentes primarias se fue desprendiendo la heterogeneidad presente hacia el interior de ese gran Oeste que alberga, según datos estadísticos elaborados por la Municipalidad de Neuquén, a un total poblacional de aproximadamente 100.000 habitantes. Por tal motivo la primera decisión de caracterizar la población que asiste a las escuelas seleccionadas en función de la división política Municipal, es decir el Barrio, se tuvo que resignificar y se construyó una nueva extensión territorial que denominamos "Zonas". Se identificaron tres zonas que fueron denominadas Zona 1: "La de los colonos"; Zona 2: "La de clase media"; y Zona 3: "La de las tomas".

Estas tres Zonas identificadas tendrían, en el 2011, un total poblacional de 32.427 habitantes, lo cual constituye aproximadamente el 33 % de los habitantes del Oeste Neuquino. Interesa señalar que en la Zona N°1 se ubican alrededor del 7% de los habitantes de las zonas, quedando un total de 39% en la zona N°2 y 54,5% en la Zona N°3.

Para comprender en profundidad las distinciones de cada una de ellas, se formuló la siguiente pregunta: ¿Cómo los orígenes distintos influyen para que la actualidad de cada Zona sea también diferente? El surgimiento de las mismas en momentos históricos distintos, les imprime a cada Zona una identidad particular. Se ubica en términos teóricos la Zona 1 y Zona 2 como constituidas sobre las bases de la sociedad salarial, y la Zona 3 sobre las bases de la sociedad post salarial (Castel, 2001).

La Zona 1 surge en términos históricos en los orígenes de la Ciudad Capital, conocida como "Paraje Confluencia". Si bien en sus comienzos existieron algunas actividades relacionadas con la Producción, éstas nunca superaron su condición de emprendimientos familiares, fue mas bien el desarrollo de las funciones administrativas, bancarias, comerciales, además del asentamiento de los centros de administración de las empresas relacionadas con la actividad hidrocarburíferas y el aumento de los valores rentísticos, los que le otorgaron la impronta de sede Administrativa a la misma, particularmente a partir de la provincialización del Territorio Nacional en el año 1955. Este es el momento en que la ciudad se convierte en Capital de la Provincia y su Municipio adquiere la Primera Categoría, lo cual trae aparejado el asentamiento de Organismos Públicos Provinciales y Nacionales y la ocupación laboral de muchos de sus habitantes como empleados públicos.

Como segundo momento, y surgimiento de la Zona dos, destacamos la década del '60 en la que se caracteriza a la Ciudad de Neuquén por el impulso del Estado Nacional de establecer un "polo de desarrollo" para toda la Patagonia a través de la explotación petrolera y energética, razón por la cual el desarrollo urbanístico se acelera y se vive una explosión demográfica debido a las corrientes migratorias de otras provincias (Jujuy, Salta, Catamarca, Mendoza, Córdoba...) y también de otros países como Bolivia, pero especialmente de Chile.

Hasta mediados de los '80 la política gubernamental incluía la construcción de viviendas, así nacieron los barrios Bouquet Roldan, Progreso, Islas Malvinas, San Lorenzo. En los años posteriores, la inexistencia de previsión en la construcción de planes habitacionales que atiendan tanto el crecimiento vegetativo como las oleadas migratorias, provoca que la crisis habitacional estalle, así es que el asentamiento poblacional en zonas no urbanizadas comienzan a configurar una nueva fisonomía urbana a partir del surgimiento de las "Tomas". Un intento de organización desde lo normativo fue la Sanción del PUA (Plan Urbano Ambiental) en 1997 que declaraba la intención de "lograr una ciudad ambientalmente sustentable y socialmente equitativa", sin embargo el crecimiento acelerado no se detuvo y la norma derivó en abstracto, acentuándose la conflictividad social - en este momento ubicamos la conformación de la Zona tres - .

Actualmente la Ciudad de Neuquén tiene, según Censo 2010, una población de 240.000 habitantes aproximadamente, de un total de 550.000 en todo el territorio Provincial. El incremento poblacional de las últimas décadas en la Ciudad fue configurando un entramado urbano que se extiende hacia la zona Oeste, constituyéndose ésta en un sector periférico, desordenado, alejado del área administrativa, sin servicios básicos como gas, electricidad, etc., con hacinamiento de muchas familias en viviendas precarias, en fin, un sector concentrado de habitantes que padecen la marginación social.

A continuación presentamos las características de cada una de las Zonas a partir de la triangulación entre las fuentes primarias y secundarias, analizadas a partir del método Comparativo Constante, y categorías teóricas seleccionadas intencionalmente. Cabe señalar que los nombres asignados a cada

una de las Zonas se corresponden con la autopercepción explicitada, recurrentemente, por los entrevistados de cada una de ellas.

### ► Zona 1: “la de la Colonia”

La Zona 1, - “la de la Colonia”-, incluye el Sector del Barrio Valentina Norte Urbana, y constituida, en sus orígenes, en el período del “Paraje Confluencia”, previo a la Provincialización del territorio Neuquino. Tomando las conceptualizaciones de Castel que aborda la temática de las desigualdades sociales podemos situar este surgimiento territorial de Neuquén en el marco de lo que él comprende como “sociedad salarial”, constituyéndose así en el germen territorial. Castel (2001) sostiene que las estructuras sociales en las sociedades salariales se caracterizan por una gran disparidad de “ingresos y también de patrimonios en el acceso a diferentes bienes sociales como la educación, la cultura, etc” (p.17); en cuyo seno se dirime la conflictividad social alrededor de las diferencias existentes tomando como parámetro el salario. En esta zona el trabajo de los habitantes fue variando, en sus orígenes prevalecía el trabajo como peón de chacra, con la llegada del ferrocarril muchos se incorporan a la actividad ferroviaria y posteriormente vinculados a la actividad aeroportuaria con la instalación del aeropuerto.

Esta Zona en sus orígenes se encontraba apartada del ejido urbano por lo que surge como una Colonia de pocos habitantes que se asentaban en la lejana Zona oeste de la Ciudad y era uno de los pocos sectores productivos; lo cual le dio la denominación de Colonia Valentina Norte. Así lo recuerdan los entrevistados: “casi ni se lo consideraba Neuquén Capital era Valentina Norte, la Colonia Valentina Norte toda esta zona que estaba totalmente apartado”(PCVZ1).

Respecto de la caracterización socio económica, esta zona se ubica al sur-oeste de la Ciudad, y en ella se detecta la existencia de una “toma” en la que se han asentado mayoritariamente jóvenes hijos de los pobladores del Barrio Aeroclub- último sector surgido dentro del mismo Barrio Colonia Valentina-. El referente barrial sostuvo: “En el caso del barrio Aeroclub, en la parte vieja, ahí están y se quedaron todos los viejos, están todos los padres y abuelos de... y en toda esta parte están todos los hijos, que en promedio de edad están entre 27 a 40 años que son los hijos” (PCVZ1). Sobre la población de esa “toma” sostuvo que la mayoría tienen trabajo estable y pocas son madres solteras: “nada acá, eh... madres solteras contadas con la mano, eh... desempleadas no conozco y la mayoría si la pudo sacar adelante bastante fácil, bastante rápido. Y creo que es la diferencia con las otras tomas de Neuquén con otra... sector oeste que se dice de Neuquén”. Además agrega: “Se... se dio de otra forma el crecimiento eh... la no falta de laburo, que una cosa es tener laburo y que no te alcance para construir una casa y otra cosas es decir bueno sí me puedo llegar a manejar para construirme una casa (...) “gente trabajadora”(PCVZ1). En la actualidad conserva la característica de poseer pocos habitantes y que el crecimiento ha sido básicamente vegetativo: “Eh... nada igual de todas formas el barrio al hacerse grande siempre se conocieron todos, todos los sectores” (...) “Eh... sigue siendo el barrio de “los hijos de...”, “los nietos de...” y hay muy poca gente que viene de afuera o que es completamente y es completamente desconocida, para nosotros”(PCVZ1).

Los entrevistados señalan como instituciones intermedias existentes en la Zona a las escuelas- una de nivel medio y otra de nivel primario-, el Club Unión Vecinal donde funciona la escuela de fútbol, la Salita de Primeros Auxilios, el IFES (instituto terciario privado). Entendemos la existencia de estas instituciones, para este conjunto poblacional significativamente menor en relación a otras zonas, como un rasgo más que lo ubica en la propuesta de Castel de la “sociedad salarial”, ya que la misma supone el derecho al trabajo y la protección social- que en este caso se configura a partir de la existencia de instituciones intermedias-. El rasgo de obligatoriedad del nivel medio establecido por Ley Nº 26.206 viene a establecer una diferencia con la participación opcional de los habitantes de la zona con las demás instituciones intermedias. Cuestión que para esta investigación es central.

### ► Zona 2: “la de la clase media”

La zona 2 - “la de clase media”-, incluye los Barrios Huiliches, y Canal V.

En esta Zona, ubicada hacia el centro de lo que se conoce como Oeste Neuquino, no hay “tomas” de

terrenos y la población, según los informantes claves, es de clase media con trabajo estable. Muchos de ellos son empleados públicos, se destaca en las entrevistas la presencia de pocos niños en relación con las otras zonas, muchos matrimonios jóvenes – promedio entre 25 y 35 años de edad con dos o tres hijos por familia-, un alto nivel de chicos en edad secundaria, y en las entrevistas se señala un bajo índice de abandono.

En cuanto a instituciones intermedias presentes en esta zona se destacan escuelas públicas y privadas tanto del nivel inicial, primario como medio, un Centro de Formación Profesional, una biblioteca popular, dos institutos de inglés privados, un instituto de danza privado; centros deportivos como el estadio Ruca Ché y el polideportivo, gimnasios privados, centro de jubilados, e instituciones religiosas; comisaría y la sede de la comisión vecinal que cuenta con un salón de fiesta. Al igual que en la zona uno, la obligatoriedad del nivel medio se presenta como un dato destacado, ya que los adolescentes deben asistir a la escuela secundaria, pero en el caso de estos habitantes las opciones de asistencia a otras instituciones deportivas, culturales, recreativas, son múltiples al igual que las posibilidades de acceso por las condiciones socio económicas de las familias.

Un aspecto a destacar en esta zona es el acceso al trabajo asalariado. El director entrevistado sostiene: “A ver, este es un barrio de clase media, media alta...en general estoy hablando, no?...La mayoría son familias de...a ver el sostén de la familia son empleados públicos...docentes, policías, administrativos en general y algunos empleados de comercio. Y esto le da una característica un poco distinta, que la mayoría del barrio sean empleados públicos da una cierta estabilidad económica, entonces se nota así, se percibe así de clase media” (DZ2). Vinculamos esta característica, nuevamente, con el concepto de “sociedad salarial”, pero ya no refiriendo al germen de la misma como en la zona uno, sino en una etapa de consolidación, definida por la presencia de desigualdades sociales clásicas que son las desigualdades reguladas. Estas últimas pueden visualizarse claramente frente al empleo público y a la existencia de múltiples instituciones intermedias que vienen a satisfacer y proteger las necesidades culturales, deportivas, educativas de los habitantes de la Zona.

Diferenciamos tres zonas porque el contexto político, social, histórico de origen de cada una de ellas va a configurar un espacio social con rasgos propios. En la actualidad el impacto de las políticas neoliberales alcanzó a las tres zonas pero de forma diferente por las redes de contención presentes en cada una de ellas. La zona dos se caracteriza por discursos “modernos” que constituyen identidad y tienen efectos en la vida cotidiana de sus habitantes; por ello se visualiza el acceso al trabajo estable, la conformación de una población de clase media que se estructura sobre la posibilidad del ascenso social, por ello llevan a sus hijos a la escuela, a realizar deportes, a estudiar un segundo idioma. Este rasgo lo vinculamos con la noción de Modernidad Sólida que propone Bauman (2007) para pensar en los discursos modernos que estructuran y ordenan la vida de los sujetos, en este caso presentes en las redes de contención social.

### ► Zona 3: “la de las tomas”

La zona 3, - “la de las tomas”-, incluye los Barrios Gran Neuquén Sur y San Lorenzo Norte. Esta Zona presenta características significativamente diferentes a las zonas anteriores. Por ejemplo la referente barrial expresó que la mayoría de la población eran adolescentes – jóvenes, de los cuales muchos se dedican a la construcción y el resto vive de subsidios: “Hay jefes de familias que son... en edad promedio son adolescentes igual, son lamentablemente subsidiados. Eh... los famosos subsidios que da la familia, más de 300 – 400 son. Viven con eso sin changas” (...) “También hay muchas mujeres que dependen de la asignación universal y generalmente son empleadas domésticas”(PCVZ3).

Además agrega, en relación a las tomas de terrenos: “sectores de Atahualpa son loteos sociales, municipales. Independencia tiene también una toma que si bien no se había hecho acá en ese momento se habría hecho allá cerca de la zona de Ruca Che, pero después cuando fueron desalojados se los trajo para esta zona. Y después tenemos actualmente dos, tres Tomas, se llaman, hay una que ya lleva casi una década que es la Toma Lanin, eh... hay una que se formó ahora este año aproximadamente en enero y la otra tiene tres o cuatro años”. (PCVZ3).

Las instituciones intermedias presentes en la Zona son: las escuelas públicas – nivel inicial, primario, medio -, la salita de primeros auxilios recientemente acondicionada, una biblioteca incendiada hace poco tiempo, un club deportivo – Club San Lorenzo – abandonado, un centro de abuelos, una

fundación de enfermos renales que funciona en una casa – ARDER- y algunas iglesias. Esas instituciones conforman la red de contención social para una población que constituye el doble de habitantes que la zona dos (de aproximadamente 18.000 según Censo 2011). Aquí pareciera que el rasgo de obligatoriedad otorgado por Ley Nacional al nivel medio de educación es el que viene a garantizar como único espacio la presencia estatal de contención de los adolescentes que habitan esta zona. Ya que los demás espacios recreativos, culturales, y deportivos están “quemados”, “abandonados”, “destruidos”, “desdibujados”, por lo que no se constituyen como opción, y aunque lo fuesen la población no cuenta con los recursos económicos para acceder. Al respecto la referente barrial dice: “Los adolescentes después de que se van de la escuela algunos se van a su casa y al resto los vas a ver sentados en la calle, en la plaza, en los cancheros. Pero no hay nada que contenga al chico”(PCVZ3).

La característica que prevalece en esta zona sería entonces la falta de acceso a fuentes de trabajo estable, lo cual trae como consecuencia la preeminencia de la ocupación de tierras para poder satisfacer la necesidad de vivienda; y la ausencia del Estado frente a las necesidades habitacionales de este amplio sector poblacional, además de las culturales, deportivas, educativas, por lo que el rasgo que se presenta como central es el de la inseguridad.

En términos teóricos puede ubicarse esta zona como constituida, en sus orígenes, en la conformación de la sociedad post salarial, (Castel, 2001), definida por el autor atendiendo al rasgo central de desregulación de la dinámica de la desigualdad. Se trata del cambio, la complejidad y la radicalización del proceso de constitución de las desigualdades, de la aparición de nuevos tipos de desigualdades que se suman y se entrelazan con las desigualdades clásicas respecto de la explotación en la esfera del trabajo. Las múltiples desigualdades ubican a cada uno en una situación de riesgo, de precariedad, o de riesgo de desempleo. Y este riesgo va a romper los lazos de solidaridad entre pares, y va a dar lugar a un proceso de individualización donde prevalece la lógica de la competencia. Es importante señalar que sigue habiendo desigualdad pero cambia la configuración, ya que se impone el Modelo Biográfico (Beck citado por Castel, 2001), imponiendo estrategias individuales por sobre las estrategias o pertenencias colectivas. Razón por la cual las pocas instituciones intermedias presentes en esta zona son poco valoradas como espacio de encuentro con el otro para la búsqueda de soluciones a las problemáticas que los aquejan a todos.

Leemos en términos de Bauman (2007), que esta Zona se construyó sobre la base de lo que el autor denomina la Modernidad Líquida que responde al establecimiento de relaciones volátiles, en las que la noción del tiempo se vincula con lo inmediato. Ello provoca una pérdida de identidad, de sentido de las redes de contención social propias de la Modernidad Sólida. Así, encontramos por ejemplo que en determinados sectores las patrullas policiales utilizan como sede de descanso la Comisión Vecinal: “(...) Los chicos hacen base acá, ellos son de la Comisaría 16 de San Lorenzo, ellos comparten el lugar con nosotros”. (PCVZ3)...con la Comisión Vecinal. Pareciera entonces, que en un mismo espacio físico se “mezclan” dos instituciones distintas, como la Comisión Vecinal y la Policía, resignificando el espacio de la Sede Vecinal a partir de una demanda puntual, que en este caso pareciera ser la inseguridad.

Al respecto Bauman (2007) refiere a la figura del surf y la danza, para aludir al despliegue de organizaciones y estructuras poco firmes, es decir constituidas de una forma más fluida, en las que es posible montar y desmontar, y que se ajusta a una percepción del mundo múltiple, complejo y en veloz movimiento, plástico, incierto, caótico. También dirá que el surfista se suma a la ola, se adapta al contexto rápidamente, construyendo identidades plásticas, como en el caso de las instituciones de referencia que se ven desdibujadas, cuya función original de espacio de refugio, de búsqueda de soluciones a las problemáticas vecinales se ven reducidas y subsumidas a una sola que tiene que ver con la inseguridad, y que además no está a cargo de la Comisión Vecinal ya que pertenece a otra institución – la policía - cuyo accionar se percibe como prioritario y no tiene sede. Bauman (2007) señala: “en un mundo volátil como el de la modernidad líquida en el cual casi ninguna estructura conserva su forma, el tiempo suficiente como para garantizar alguna confianza y cristalizarse en una responsabilidad a largo plazo, andar es mejor que estar sentado, correr es mejor que andar, y hacer surf es mejor que correr” (p. 36).

### ➤ *A modo de cierre provisorio...*

En esta etapa de la investigación se reconocieron en el oeste neuquino tres zonas con características propias que a nuestro entender tienen que ver con el contexto y el momento histórico del

surgimiento de cada una de ellas. Estos rasgos les otorgan fortalezas y debilidades para enfrentar las políticas neoliberales, signadas por un Estado que se corre del rol de garante de redes de contención que posibiliten condiciones de vida digna.

Es en este complejo de zonas donde se estructuran, desarrollan y movilizan las condiciones materiales y simbólicas de vida de los adolescentes y jóvenes que concurren a las escuelas públicas, por eso es que en una segunda etapa de la investigación nos acercamos a las instituciones de nivel medio seleccionadas a fin de conocer desde qué concepciones docentes se diseñan y/o se implementan y evalúan políticas y medidas interpretadas como de inclusión educativa. En este sentido es que de un primer análisis realizado se desprende que los discursos de los docentes entrevistados en general se acercan a una acepción restringida y cerrada respecto del Principio de Inclusión Educativa ya que han focalizado la mirada en los estudiantes con Discapacidad, es decir en el "Otro Discapacitado" como única población destinataria de esas políticas, al respecto la Asesora Pedagógica de la escuela de "la clase media" frente a la solicitud de imaginar un cuadro que represente la Inclusión Educativa, dice "Yo representaría la hora del té... el pibe ciego dentro de la escuela... está incluido." (APEZ2), y la Directora de la escuela "de las tomas" sostiene "No es inclusión el ahora te pongo un chiquito hipoacúsico y ahora arreglátela! O Te pongo un chiquito autista y bueno, fijate... me parece que no pasa por ahí, que esto es un parche" (DEZ3). Esta concepción, que se destaca como recurrente en las tres zonas y se presenta como obturando el reconocimiento del colectivo estudiantil en su totalidad como destinatario de las políticas de inclusión en cada escuela, no se estaría posibilitando la comprensión de la Inclusión como un Principio Político Educativo que acompaña la concreción de un Derecho, en este caso, el Derecho a la Educación Media.

Sin embargo también se desprenden de las entrevistas realizadas, múltiples prácticas escolares que estarían dando cuenta de acciones político-institucionales direccionadas a la inclusión del colectivo estudiantil, y que no son valoradas como tales por los entrevistados. Es por esta razón que en esta etapa de la investigación el equipo se encuentra analizando en profundidad la información que se desprende de estas últimas entrevistas aplicadas a informantes claves, con el propósito de construir una caracterización densa de las propuestas pedagógicas de cada una de las escuelas que componen el muestreo, y de los discursos docentes que las sostienen a fin de lograr un análisis más acabado de los sentidos adjudicados a la Inclusión Educativa.

## » Bibliografía

- » Bauman, S., (2007), Los retos de la educación en la modernidad líquida, Buenos Aires, Argentina, Editorial Gedisa.
- » Castel, R., (2001). Empleo, exclusión y las nuevas cuestiones sociales. En R. Castel, A. Touraine, M. Bunge, O. Ianni y A. Giddens., Desigualdad y Globalización: Cinco conferencias (pp. 15-24). Buenos Aires, Argentina, Manantial.
- » Castel, R. (1977), La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado, Buenos Aires, Argentina, Paidós.
- » Rodríguez, M. D. (2011, noviembre). Actores sociales en el proceso de consolidación del espacio urbano: reflexiones en torno a las comisiones vecinales en la Ciudad de Neuquén. Ponencia presentada en VI Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, Argentina.
- » Soldano, D., (2008), Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social: Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI, Bogotá, Colombia, CLACSO Siglo del Hombre.

## » Anexo

### Referencias

PCVZ1: Presidente Comisión Vecinal Zona 1

DZ2: Director Zona 2

PCVZ3: Presidente Comisión Vecinal Zona 3

APEZ2: Asesora Pedagógica Escuela Zona 2

DEZ3: Director Escuela Zona 3

# Experiencias de democratización del formato de la escuela media. Cambios y continuidades en la propuesta curricular

CAZAS, Fernando / FLACSO - ferczas@gmail.com

---

Eje: Educación, Estado y Políticas Públicas

---

» Palabras claves: escuela; secundaria; reforma; democratización; currículum

## ► Resumen

El presente trabajo forma parte del desarrollo de la Tesis de maestría denominada “Los modos de enseñar en el nivel secundario de la Ciudad de Buenos Aires. Cambios y permanencias en los formatos de clases escolares en escuelas secundarias, en el período 1984 – 2010.” Este trabajo de tesis, se encuentra en pleno desarrollo, bajo la dirección de la Dra. Ana Diamant. El período en estudio es rico en reformas al nivel secundario. Uno de los aspectos más atendidos en los fundamentos de dichas reformas, es la necesidad de democratización del nivel. En este trabajo se analizarán tres experiencias de reformas a la escuela media o secundaria. Estas experiencias tuvieron lugar en la ciudad de Buenos Aires entre 1990 y 2010. Las tres cuentan entre los motivos principales que le dieron origen, con la necesidad de democratizar la educación secundaria. Desde esta perspectiva se analizarán los cambios y continuidades que se dieron en el currículum y las tensiones en juego. En un primer momento se definirá desde que concepción de currículum se abordará el análisis. En un segundo momento se desarrollará un breve contexto de época, para situar históricamente las tres experiencias de reforma. En tercer lugar, se realizará una breve descripción de las tres experiencias, subrayando aquellos aspectos que resultan sustanciosos para la intención de este artículo. Finalmente se plantea un análisis desde las categorías de clasificación y enmarcación del currículum propuestas por B. Bernstein.

## ► Presentación

En el presente trabajo se analizarán tres experiencias de reformas a la escuela media o secundaria desde la perspectiva del currículum. Estas experiencias tuvieron lugar en la ciudad de Buenos Aires entre 1990 y 2010. Las tres cuentan entre los motivos principales que le dieron origen, con la necesidad de democratizar y universalizar la educación secundaria. Desde esta perspectiva se analizarán los cambios y continuidades que se dieron en el currículum y las tensiones en juego. En un primer momento se definirá desde que concepción de currículum se abordará el análisis. En un segundo momento se desarrollará un breve contexto de época, para situar históricamente las tres experiencias de reforma. En tercer lugar, se realizará una breve descripción de las tres experiencias, subrayando aquellos aspectos que resultan sustanciosos para la intención de este artículo. Finalmente se plantea un análisis desde las categorías de clasificación y enmarcación del currículum propuestas por B. Bernstein.

## ► Sociedad, currículum y escuela

A partir del siglo XVIII, las sociedades occidentales comenzaron a plantarse el problema de la transmisión de conocimientos como cuestión de Estado. La reconfiguración de la escuela y la

creación de incipientes sistemas educativos, son claros exponentes del rumbo que fue adoptando esa preocupación. La consolidación de los Estados nacionales, el surgimiento de una sociedad industrial y el crecimiento de las poblaciones urbanas fueron algunos de los motivos que obligaron a los sectores gobernantes a plantearse el qué y el cómo de la distribución de los conocimientos (Palamidessi, 2006). No solo de aquellos relacionados a la técnica y a la ciencia, sino también aquellos conocimientos que servían para transformar a un campesino iletrado en un ciudadano. (Bauman, 2005)

En el siglo XX se consolidó una “herramienta” que permitió seleccionar, organizar y secuenciar los conocimientos que debían brindarse en la escuela: el currículum. Este permite que el Estado controle, a través de una norma, qué se enseña y de qué manera. El currículum contiene lo que resulta valioso de ser enseñado a las nuevas generaciones. Un conjunto de saberes y conocimientos relevantes no solo para desempeñar algún trabajo sino también para desempeñarse como ciudadano (Williams, 2003). El currículum delimita el contenido cultural de la enseñanza escolar y lo estructura bajo claves psicopedagógicas (Sacristán, 2010). Este currículum incide en la vida escolar condicionando su organización institucional así como su funcionamiento cotidiano. Pero hay que destacar, que el currículum también se ve influenciado y condicionado por la vida en las escuelas. De alguna manera se establece una relación dialéctica entre el currículum y la institución escuela (Sacristán, 2010). Esta no es el resultado simple y llano de la aplicación de la letra curricular. Por este motivo cabe aclarar que, a los efectos de este trabajo, solo se tomará en cuenta al currículum en tanto una norma escrita (que revela los debates y preocupaciones de una sociedad en un determinado momento histórico (Goodson, 1995; Bauman, 2005) y no los efectos de su aplicación en las escuelas.

Durante el siglo XX, y en particular a posteriori de las dos grandes guerras europeas, aparece muy fuertemente como preocupación de las sociedades occidentales la democratización de la escuela y de los sistemas educativos. La eclosión del conocimiento que se produce en este siglo y las necesidades de una sociedad industrial avanzada impulsan la obligatoriedad de la educación escolar y la elevación del nivel educativo en las masas urbanas (Elias, 1994). Este aumento en el nivel educativo de la población, trae como consecuencia mayores posibilidades de disputar el poder con los sectores menos democráticos o elitistas. El crecimiento de la producción de conocimiento científico termina facilitando el acceso a él y también dificultando el control estricto por parte de reducidos grupos de élite. La facilidad de acceso al conocimiento y su libre circulación nos acerca la concepción democrática de la educación que ya planteaba Dewey (1967) a principios del siglo XX. Podría decirse que hacia fines de ese siglo e incluso en la primera década del XXI, se consolida una fuerza democratizadora que se opone a las viejas ideas elitistas (Williams, 2003). Sin embargo, la puja entre ambas fuerzas no se ha definido a favor de una o de la otra. Puede decirse que de alguna manera, una resultante de esa tensión es la que efectivamente se materializa en la vida cotidiana de las escuelas (Ezpeleta, 2004).

### ► *La escuela secundaria en la Argentina de la post-dictadura*

La preocupación por democratizar la educación también aparece en la agenda política y social de la Argentina, hacia fines del siglo XX.

A partir de 1984, con el retorno de la democracia, se inició un profundo debate sobre el estado de la educación. Así como sucedió en los países centrales después de la Segunda Guerra Mundial, muchos consideraron que la educación había tenido buena parte de la responsabilidad de lo sucedido durante la dictadura cívico-militar que asoló a la Argentina entre 1976 y 1983.

Este debate no solo incluyó a los actores implicados en forma directa con el tema (funcionarios del área; académicos; docentes), sino a la sociedad en su conjunto. A tal punto la preocupación por la educación argentina alcanzaba a todos los sectores que, el gobierno de entonces, convocó a un Congreso Pedagógico Nacional en 1986. La organización de este pretendió canalizar el debate y facilitar una amplia participación de todos los sectores interesados en el tema educativo. Se pretendía que las conclusiones sirvieran para llevar adelante una reforma que contara con amplio consenso.

Por aquella época, el nivel de educación media o secundaria fue especial objeto de críticas. Considerado un nivel en crisis casi permanente (Tedesco; 1985), la educación media argentina fue descrita como discriminadora (Braslavsky; 1985), autoritaria y con contenidos propios del humanismo clásico y de posturas pre-científicas (Tedesco; 1985). Otros investigadores describían

procesos institucionales hegemónicos poco democráticos (Krawicyk; 1989) en los colegios secundarios argentinos.

Entre 1984 y 2010, se sucedieron una serie de decisiones políticas cuyo objetivo manifiesto era reformar el sistema educativo argentino (y en particular, el nivel secundario) para adecuarlo a las demandas democratizadoras de la sociedad. Dos leyes nacionales se sancionaron en ese período: la ley Federal de Educación de 1993 y la ley de Educación Nacional de 2006. Ambas plantearon reformas a nivel del gobierno y la estructura del sistema educativo en su conjunto. En el caso de la ley de 1993, esta propuso cambios en la estructura del sistema educativo y en particular modificó la estructura organizativa del nivel secundario. La escuela media se dividió en dos nuevos segmentos: la Escuela General Básica 3 (EGB3) y el Polimodal. Extendió la obligatoriedad hasta la finalización del nuevo EGB 3 y produjo una renovación curricular integral. La ley del 2006, reimplantó el nivel secundario y extendió la obligatoriedad hasta la finalización de este. Si bien no alcanzaron el rango de leyes nacionales, entre 1984 y 1986 se produjeron una serie de resoluciones ministeriales (con alcance nacional) que generaron cambios en la organización de las instituciones escolares de nivel secundario. Se eliminó el examen de ingreso, se modificó la forma de evaluar en las instancias de examen y se reorganizó el horario de la jornada escolar. Lo mismo sucedió en el período 2009 - 2010. El Consejo Federal de Educación aprobó una reforma del nivel medio (conocida por sus siglas NES – nueva escuela secundaria) que, nuevamente, apuntó a la organización de las instituciones escolares.

En el nivel jurisdiccional, la Ciudad de Buenos Aires, también generó una serie de normas que apuntaron al nivel de las instituciones escolares de nivel secundario. Así surgieron distintas experiencias como el caso de las denominadas EMEM (Escuelas Municipales de Educación Media) en 1990 y las Escuelas de Reingreso en 2004. En ambos casos se apuntó a facilitar el acceso a la escuela secundaria de los sectores que históricamente no accedían.

A los fines de este artículo, se pondrá el foco en las tres últimas experiencias de reforma mencionadas: las EMEM de 1990, las Escuelas de Reingreso de 2004 y la Nueva Escuela Secundaria de 2009. Estas tres experiencias parecen dejar claramente al descubierto los debates y las tensiones entre una fuerza democratizadora y una elitista (Williams, 2003) presentes en la sociedad argentina.

### ► *Tres experiencias de democratización*

El primer caso a analizar, respetando el orden cronológico, es el de la Escuelas Municipales de Educación Media (conocidas por sus siglas EMEM). En la fundamentación de la norma<sup>24</sup> que les da origen se explicita que la creación de estas escuelas en zonas seleccionadas por el gobierno municipal de la ciudad, obedece a un importante desequilibrio entre la oferta y la demanda de vacantes para la escolarización secundaria. Las escuelas se ubican mayoritariamente en zonas de bajos recursos y en barrios marginales de la ciudad. Es claro que la intención del gobierno municipal es facilitar el acceso a la escuela secundaria a sectores sociales que lo están demandando y que históricamente no tenían acceso a este nivel educativo. Al momento de elaborar el currículum para estas escuelas, se considera la necesidad de repensar el currículum “tradicional” de la escuela media argentina. De esta manera se introducen algunas novedades en el formato curricular:

Talleres optativos: dentro del currículum aparecen espacios en los cuales la institución o los alumnos pueden optar. Sucede con los talleres de artes y con los de tecnología.

Espacio de acción y reflexión: aparece una asignatura con esta denominación que apunta a generar un espacio que revaloriza la palabra de los estudiantes permitiéndole proponer los contenidos que desean trabajar en esta materia.

En la norma de creación de las EMEM, se establece que los alumnos participaran de una evaluación de la planificación de clases a realizarse a mitad del ciclo lectivo.

24 La norma de creación de la Escuela Municipales de Educación Media (EMEM) es el Decreto 1182/MCBA/90. Si bien luego se promulgaron otras normas complementarias, estas siguieron los lineamientos fundantes de la primera norma.

Se asigna a los docentes horas de trabajo por fuera del dictado de clases. Esto significa que se remunera la actividad docente más allá de las horas al frente de la clase. Esto permite que los docentes participen en actividades institucionales diversas (proyectos, reuniones, capacitaciones, etc.)

Así como aparecen estas novedades<sup>25</sup>, hay algunas cuestiones que no cambian. La división por disciplinas del currículum, se mantiene igual que en el modelo “tradicional”. El sistema de evaluación y promoción, también se mantienen casi sin cambios.

La segunda experiencia es la de las Escuelas de Reingreso de 2004. Estas escuelas se crean considerando el gran número de alumnos que abandonan la escolaridad media<sup>26</sup>. En la norma de creación puede leerse que, con estas escuelas, se busca reinsertar en el sistema educativo a aquellos jóvenes que abandonaron. También menciona la norma que es interés del Estado facilitar a estos jóvenes el acceso a conocimientos y capacidades (tanto para lo académico, como para lo laboral como para su inserción en la sociedad). Estas escuelas también se ubican mayoritariamente en barrios de escasos recursos y en barrios marginales. En la propuesta curricular de estas escuelas aparecen varias novedades:

Se modifica el sistema de aprobación por año completo de estudios. Los alumnos cursan y aprueban por materias.

Se reducen las horas de cursada. Esto implica dejar afuera algunas áreas del conocimiento. Las que se mantienen dentro del currículum, en una posición de importancia, son las ciencias exactas y naturales y el área de lengua.

Hay espacios opcionales que son definidos por la institución y por los alumnos. Estos espacios corresponden al área de artes, deportes y formación profesional. Este último tiene que ver con la posibilidad de que los alumnos deseen ser formados en algún oficio.

La norma de creación de las escuelas prevé horas de trabajo para los docentes por fuera del dictado de clases. Estas se destinaron a clases de apoyo, tutoría y proyectos institucionales.

Si bien esta experiencia presenta muchos cambios en el formato curricular, también pueden verse continuidades. La división por disciplinas se mantiene y el régimen de evaluación y promoción se mantiene en su mayor parte.

Finalmente, la Nueva Escuela Secundaria (conocida por sus siglas NES)<sup>27</sup>, vuelve sobre la necesidad de mejorar el acceso al nivel secundario y a profundizar su democratización. La norma que da origen a la NES, deja en claro que la intención de esta reforma es asegurar el derecho a la educación secundaria, democratizar el acceso a los saberes y favorecer la construcción de una ciudadanía plena. Entre los aspectos que más interesan para este trabajo, se destacan:

Propone una amplia participación de los estudiantes y docentes en las distintas instancias de trabajo. Se habla de participación de los jóvenes en la experiencia escolar.

Si bien no rompe con la organización curricular por disciplinas, recomienda una extensa variedad de alternativas que si lo hacen (talleres, seminarios, actividades multidisciplinarias, etc.)

.....  
25 Cabe aclarar que las novedades que aparecen con las denominadas EMEM, son en parte herederas de una experiencia de la década del '70. A través de la Ley nacional 18614, se implementó una experiencia piloto conocida como Proyecto 13. Esta experiencia implementó una modificación al régimen laboral docente que introdujo la novedad de las horas rentadas para realizar diversas tareas por fuera del dictado de clases. Esto permitió que en las escuelas seleccionadas para su implementación surgieran nuevos formatos de clases como talleres u actividades optativas para los estudiantes. En la experiencia de las EMEM, se retomaron las ideas de la Ley 18614 y se sumaron a los cambios curriculares propuestos. Si bien el Proyecto 13 no tenía la intención explícita de reformar la escuela media (así lo expresaba la Prof. M.A. Tula que formó parte de la comisión encargada de redactar la norma, en una entrevista realizada por el autor de estas líneas en el año 2011), el cambio en el régimen laboral docente trajo como consecuencia variaciones en algunos aspectos de la propuesta curricular tradicional.

26 La ciudad de Buenos Aires estableció la obligatoriedad de la educación media en el año 2002 a través de la Ley 898. Como consecuencia de ello se iniciaron una serie de acciones tendientes a cumplir con la nueva norma. Las Escuelas de Reingreso surgen en este contexto. La Resolución ministerial 814/MEC/04 es la que da marco legal a estas.

27 La reforma conocida como NES (Nueva Escuela Secundaria) encuentra su marco legal en las Resoluciones del Consejo Federal de Educación Nro. 84 y 93 del año 2009.

Propone la revisión del régimen académico de las instituciones educativas del nivel.

Si bien no cambia el régimen de evaluación vigente, propone una serie de alternativas de evaluación, promoción y acreditación que están en línea con la idea de democratizar el nivel medio.

En esta experiencia de reforma no se pone demasiado hincapié en los contenidos de la enseñanza. De estos se ocupa muy poco. El énfasis parece estar puesto en las formas de enseñar. Dando mayor participación a docentes y estudiantes en la reformulación de los modos de enseñar y aprender.

### ► *Cambios y continuidades en clave democratizadora*

Una primera lectura de las normas, nos permite ver que el conjunto de finalidades de la escuela media encuadra en lo que Williams (2003) describe para las escuelas inglesas: “Los inicios de la educación inglesa muestran con mucha claridad las íntimas relaciones entre la capacitación para una profesión, la formación de un carácter social y la enseñanza de una civilización específica.” (Williams, 2003). Podría verse a estas experiencias innovadoras navegando entre estas tres finalidades de la escuela media. También podría decirse que se observa una tendencia a avanzar hacia el objetivo de enseñar en la escuela secundaria “lo que necesita un miembro de una democracia educada y participativa.” (Williams, 2003). Planteada una tensión entre una fuerza democratizadora y otra elitista, podría pensarse que las reformas analizadas avanzan en el sentido de la primera. En una educación democrática en términos de Dewey (1967), (caracterizada por el fácil acceso, la libre circulación y los intercambios de los conocimientos), parece correcto suponer la avanzada de la fuerza democratizadora. Pero también sería válido pensar que este avance hacia el acceso a la escuela, tiene que ver con la preocupación de ciertas elites por la presencia de lo que Bauman (2005) llama “gente sin amos”. Obsérvese que las dos primeras experiencias descritas (las EMEM y las Escuelas de Reingreso) apuntan claramente a sujetos de sectores sociales pobres o marginales que entrarían en esa categoría. La democratización del acceso a la escolaridad secundaria aparecería entonces como una necesidad para mantener un orden social existente. De cierto modo esto puede interpretarse en la línea de la democratización funcional de la que habla Elias (1994). La fuerza elitista encuentra así, caminos que le permiten seguir disputando terreno.

Estas pujas sobreviven en la implementación de estas reformas. Las escuelas son instituciones con historia y con herencias, que no son fáciles de modificar con una norma externa. Dice Moreno (2008) al respecto:

“Como se ha sugerido, el currículo escolar, particularmente en el nivel secundario, es un campo de batalla político, donde intereses diferentes y opuestos chocan los unos con los otros, y a menudo convierten los esfuerzos de reforma curricular en pesadillas para los ministerios de Educación.”

En esta misma línea, I. Goodson (2008) plantea que:

“Las escuelas son grandes áreas de interacción colectiva y socialización en las que la memoria social está profundamente arraigada. Reestructurar la escuela podría resultar tan complicado como reestructurar Kosovo.”

Estas tres experiencias son una clara muestra. La división y la jerarquización de las disciplinas del conocimiento parecen una herencia (profundamente arraigada) que las normas curriculares analizadas no logran revisar. No por nada se ha considerado a esta organización del currículum como una de las patas del “trípode de hierro” (Terigi, 2006) que resiste a cualquier reforma del nivel medio. No obstante, la NES intenta un avance sobre esto proponiendo alternativas a la forma tradicional del dictado de clases.

## ► *Un análisis desde los códigos del conocimiento educacional*

La categoría de código, utilizada por B. Bernstein (1988), puede resultar de gran utilidad para profundizar el análisis de las propuestas curriculares de las tres experiencias presentadas.

Si se toma como punto de partida el currículum de la que se ha denominado escuela secundaria “tradicional” en Argentina (es decir, la heredera del bachillerato francés del siglo XIX), podría decirse que la tendencia democratizadora ya mencionada es acompañada por una tendencia curricular que va de un código agregado hacia un código integrado. Existen elementos que surgen del análisis de las experiencias que permiten aventurar esa idea. La configuración que se da entre currículum, pedagogía y evaluación en la escuela secundaria “tradicional” parece responder con claridad a lo que Bernstein llama código agregado. Una organización del conocimiento por asignaturas que mantienen una relación cerrada; una fuerte jerarquización de los contenidos y un rol principal para el docente con una relación educativa jerárquica y altamente ritualizada caracterizan a la escuela media “tradicional” y también al código agregado. El análisis de las experiencias parece marcar una tendencia hacia un código integrado. En él las asignaturas mantienen una relación abierta y el conocimiento se organiza en torno a una idea relacional. Las relaciones entre docentes y estudiantes resultan más flexibles y abiertas y los estudiantes tienen más participación sobre las formas de enseñar y aprender. Puede decirse que habría una tendencia que lleva desde un código agregado con una clasificación del currículum fuerte y una enmarcación de las formas de enseñar fuerte, hacia un código integrado con una clasificación débil y una enmarcación débil. Si bien esta tendencia no se desarrolla en forma pareja y homogénea en las tres experiencias, el análisis de conjunto permite arriesgar esta idea.

En principio, el código agregado parece ser compatible con la tendencia que se ha denominado de élite (una tendencia basada en una visión aristocrática del conocimiento, en donde el acceso debe regirse por cuestiones de mérito y origen de clase) y el código integrado parece convivir mejor con la tendencia democratizadora (basada en una visión democrática del acceso al conocimiento). Pero aquí también la fuerza elitista puede encontrar formas de subsistencia. Resultan muy pertinentes los planteos que realiza Bernstein (s/f) con relación a lo que él denomina pedagogías invisibles. Las pedagogías invisibles están asociadas a una clasificación débil y una enmarcación débil, mientras que las pedagogías visibles lo están a una clasificación y a una enmarcación fuertes. El planteo que hace Bernstein (s/f) es que las pedagogías invisibles promovidas por lo que él llama la nueva clase media, no modifica las relaciones de clase sino su forma de reproducción. Si esto es así, lo que se ha denominado aquí tendencia democratizadora podría serlo solo ante una mirada superficial. Esta tendencia llevaría a novedosas formas de reproducción pero no a nuevas formas de relación entre clases.

## ► *Un cierre provisorio*

En la sociedad argentina actual se debate fuertemente sobre las reformas necesarias del sistema educativo y en especial de la escuela secundaria. Desde 1984 en adelante se han realizado numerosas experiencias de reformas, de las cuales solo se han analizado tres en este trabajo. Resulta evidente que las reformas con intenciones democratizadoras no obtendrán resultados fácilmente, pero la puesta en marcha de experiencias como las aquí presentadas permitirán ir avanzando en la comprensión de la dinámica de los cambios y continuidades en el currículum.

## ► *Bibliografía*

- » BAUMAN, Z. (2005): “Educar al pueblo”, en BAUMAN, Z.: *Legisladores e intérpretes*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal (101-118).
- » BERNSTEIN, B. (1988): “Acerca de la clasificación y enmarcamiento del conocimiento educativo”. Recuperado de: <http://www.um.edu.ar/catedras/claroline/backends/download.php?url=L0JpYmxpb2dyYWbtYV9Db21wbGV0YS8xLl8wMi1fQ3VycmljdWx1bV8tX0Jlcm5zdGVpbi5wZGY%3D&cidReset=true&cidReq=FP001>
- » BERNSTEIN, B. (s/f): “Clases sociales y pedagogías: visibles e invisibles”. (Traducción Mario Díaz). Recuperado de: [http://www.infoamerica.org/documentos\\_pdf/bernstein06.pdf](http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/bernstein06.pdf)

- » BRASLAVSKY, C. (1985) La discriminación educativa en Argentina, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- » DEWEY, J. (1967): Democracia y educación. Losada. Buenos Aires (capítulo 7, 92-111)
- » ELIAS, N. (1994): Conocimiento y poder. La Piqueta. Madrid (54-119).
- » EZPELETA, J. (2004) "Innovaciones educativas" En Revista Mexicana de Investigación Educativa vol. 9 Nro. 21 pp 403-424.
- » GIMENO SACRISTÁN, J. (2010): "¿Qué significa el currículum?", en GIMENO SACRISTÁN, J.: Saberes e incertidumbres sobre el currículum, Morata, Madrid (Capítulo 1, páginas 21-44)
- » GOODSON, I. (1995) Historia del currículum. La construcción social de las disciplinas escolares. Barcelona. Pomares Corredor.
- » GOODSON, I (2008): "Procesos sociohistóricos de cambio curricular", en BENAVIDOT, A. y BRASLAVSKY, C.: El conocimiento escolar en una perspectiva histórica y comparativa. Cambios de currículos en la educación primaria y secundaria. Granica. Buenos Aires (335-350).
- » KRAWCZYK, N. (1989) "Los procesos institucionales y la discriminación educativa en los colegios secundarios argentinos", Propuesta Educativa, año I, n° 1.
- » MORENO, J. (2008): "La dinámica y desarrollo del currículum", en BENAVIDOT, A. y BRASLAVSKY, C.: El conocimiento escolar en una perspectiva histórica y comparativa. Cambios de currículos en la educación primaria y secundaria. Granica. Buenos Aires (310-335).
- » PALAMIDESSI, M. (2006): "El currículum para la escuela primaria argentina: continuidades y cambios a lo largo de un siglo", en TERIGI F.: Diez miradas sobre la escuela primaria. Siglo XXI-OSDE, Buenos Aires (131-155)
- » TEDESCO, J.C.; BRASLAVSKY, C.; CARCIOFI, R. (1985) El Proyecto Educativo Autoritario. Argentina 1976-1982, Buenos Aires, FLACSO – GEL.
- » TERIGI, F. (2006): "Los cambios en el currículo de la escuela secundaria ¿Por qué son tan difíciles? Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001516/151698s.pdf#151692>
- » WILLIAMS, R. (2003): "La educación y la sociedad británica", en WILLIAMS, R. (2003): La larga revolución. Nueva Visión. Buenos Aires (127-153).

# La incorporación de la investigación educativa en los Institutos de Formación Docente: análisis de las políticas educativas del Estado Nacional y de Río Negro, 1990-2014

Copolechio Morand, Marina / Universidad Nacional de Quilmes - marucopo@gmail.com

---

EJE 7: EDUCACIÓN, ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

---

» Palabras clave: investigación educativa - institutos de formación docente - política educativa

## ► Resumen

Esta ponencia es parte de los resultados de un trabajo de investigación realizado para optar por el título de Magister en Ciencias Sociales y Humanidades con orientación en Investigación y Evaluación Educativa en la Universidad Nacional de Quilmes, durante los años 2013 y 2014. El título del informe final de la misma es “El campo de la investigación educativa desde la perspectiva de las docentes investigadoras de instituciones formadoras de docentes de nivel superior no universitario: el caso del Instituto de Formación Docente de Bariloche, provincia de Río Negro, Argentina” (2013-2014).

El problema de investigación, las preguntas y los objetivos apuntaron explorar y analizar las concepciones acerca de la investigación educativa y las prácticas de investigación educativa de las docentes investigadoras del Instituto de Formación Docente de Bariloche (IFD). El enfoque adoptado fue cualitativo y se utilizaron la entrevista, el análisis documental y la observación como técnicas de recolección de datos. Para el análisis e interpretación de los mismos se utilizó el programa Atlas.ti.

En este escrito se focaliza en las intervenciones del Estado Nacional y Provincial de Río Negro a partir del análisis de las normativas que, desde la última década del siglo pasado, procuraron incorporar una práctica novedosa como lo es la investigación educativa en instituciones con escasa tradición y experiencia en esta práctica. El marco general de análisis de la investigación se apoya en la Teoría de los Campos de Pierre Bourdieu que permite entender al campo de la investigación educativa como un espacio de lucha y en el cual se producen cambios, luchas y tensiones a partir de la incorporación de estos nuevos actores e instituciones.

## ► Introducción

Este trabajo es parte de los resultados de la investigación que he realizado para obtener el título de Magíster en Ciencias Sociales y Humanidades con orientación en Investigación y Evaluación Educativa en la Universidad Nacional de Quilmes. La misma se titula “El campo de la investigación educativa desde la perspectiva de las docentes investigadoras de instituciones formadoras de docentes de nivel superior no universitario: el caso del Instituto de Formación Docente de Bariloche, provincia de Río Negro, Argentina” (2013-2014) y fue aprobada en abril del año 2015.

En la misma, apoyándome en la Teoría de los Campos, parto de concebir a la investigación educativa como un campo conformado por distintas instituciones, agentes y prácticas que luchan por imponer sus definiciones acerca de qué es investigar en educación con el fin de resguardar sus posiciones y legitimar sus prácticas (Bourdieu & Wacquant, 2008). Al mismo tiempo, asumo que las políticas educativas vinculadas a incluir las prácticas de investigación en los Institutos de Formación Docente

(de aquí en más: IFD) que tuvieron lugar en Argentina desde principios de 1990 a la actualidad, generaron modificaciones al interior del campo al incorporar en éste a nuevas instituciones y agentes.

El objetivo central de esta investigación fue el de explorar y analizar las concepciones acerca de la investigación educativa y las prácticas de investigación educativa de las docentes investigadoras del IFD Bariloche. La misma fue realizada bajo un enfoque cualitativo y utilizando como técnicas de recolección de datos la entrevista, la observación y el análisis documental.

Para esta ponencia es mi interés compartir el análisis documental realizado acerca de cómo se fue dando, a nivel nacional, la incorporación de la práctica de la investigación educativa en estas instituciones formadoras de docentes de nivel superior no universitario<sup>28</sup>. Luego se particularizará en los IFD de la provincia de Río Negro, dado que la trayectoria en investigación educativa de los mismos a nivel normativo y de las prácticas de sus agentes asume ciertas particularidades. Para ello se analizarán las políticas públicas educativas, en tanto intervenciones del Estado Nacional y Provincial, que desde 1990 a 2014 buscaron incorporar una práctica novedosa como lo es la investigación educativa en los IFD.

### ► *La investigación educativa como una práctica de los IFD*

En nuestro país, los IFD históricamente concentraron sus prácticas en la formación docente inicial. Es recién a partir de la década del noventa que comienzan a promulgarse políticas educativas que pretenden ampliar y diversificar las funciones tradicionalmente asignadas a los institutos e incorporar no sólo a la investigación educativa sino también a la capacitación y a la extensión. Según Serra, hasta ese momento los IFD que investigaban constituían una excepción y la investigación educativa era patrimonio exclusivo de las universidades (2011:102).

Estas políticas educativas buscaban, a su vez, estar en consonancia con las posiciones teóricas y los discursos que desde los años sesenta en adelante se han venido desarrollando en el campo educativo y que advierten la importancia de que los docentes se transformen en agentes de investigación educativa (Lankshear & Knoble, 2003).

Estas normativas buscaron entonces introducir una práctica novedosa en instituciones que, hasta ese momento, no investigaban, produciendo, en el campo de la investigación educativa, modificaciones, nuevas relaciones y tensiones dentro del mismo. Es importante señalar que, si bien este nuevo marco normativo habilitó a los IFD y a sus docentes a investigar en educación, en muchos casos no se implementaron políticas que garantizaran las condiciones necesarias para hacerlo.

En el marco general de las instituciones formadoras de docentes de nuestro país, el IFD Bariloche y los demás institutos de la provincia de Río Negro constituyen casos particulares dado que si bien se vieron atravesados en gran medida por las normativas nacionales, poseen una historia distintiva en relación a la ampliación de funciones y específicamente en relación a la incorporación de la investigación educativa que incluso antecedía a las políticas nacionales de los años noventa.

A continuación detallaremos las normativas nacionales orientadas a incorporar la investigación como una función propia de estas instituciones y plantearemos los alcances y las consecuencias que estas políticas generaron.

### ► *Un recorrido por las normativas nacionales que incorporan a la investigación educativa en los IFD de nuestro país*

En la reconstrucción de las normativas nacionales destinadas a los IFD y vinculadas a la investigación educativa, el Programa de Transformación de la Formación Docente (PTFD) constituyó el primer antecedente de importancia. Fue implementado entre 1991 y 1995 en todos los IFD que

.....  
<sup>28</sup> Si bien en la Ley de Educación Nacional N°26.206/2006 ya no se distingue entre las instituciones de nivel superior universitario y las de nivel superior no universitario o terciario, en esta investigación optamos por referirnos a los IFD como instituciones de nivel superior no universitario dado que es la denominación con la cual quienes pertenecen a estas instituciones continúan nombrándose y la cual utiliza muchas veces en sus resoluciones el Ministerio de Educación de la Nación

ofrecían carreras de formación docente de nivel inicial y de nivel primario de diez jurisdicciones<sup>29</sup> y fue adaptando sus metas iniciales en función del nuevo contexto establecido por la transferencia de los sistemas educativos a las provincias (Ley de Transferencia de Servicios Educativos de la República Argentina N° 24.029/91<sup>30</sup>). El objetivo principal del PTFD fue ampliar las funciones de los IFD sumando a la formación docente inicial las actividades de formación docente continua y de investigación. En sus lineamientos se sugería que esta ampliación de funciones fuera acompañada del otorgamiento de horas destinadas a cubrir las nuevas actividades y de la creación en la estructura organizativa de los institutos de dependencias encargadas de coordinarlas.

El marco normativo en educación estaba constituido por la Ley Federal de Educación N° 24.195/93 y la Ley de Educación Superior N° 24.521/95. En la primera, se mencionaba como uno de los objetivos de la formación docente el de “*formar investigadores*” (artículo n°19) y en la segunda, se establecía que los IFD debían garantizar el perfeccionamiento y la actualización de los docentes en actividad y promover el desarrollo de investigaciones educativas (artículo n°21). Es decir, en ambas normativas se introdujeron cambios específicos en torno a estas instituciones y a la investigación educativa: Por un lado, esta práctica se instituyó como propia de estas instituciones y por otro, se amplió la finalidad de las mismas hacia - no únicamente la formación de docentes- la formación de *docentes investigadores*.

En consonancia con estas normativas nacionales, el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) aprobó entre 1993 y 1997 una serie de resoluciones tendientes a promover y regular la ampliación de funciones en los institutos. En lo que respecta a la investigación educativa resulta central referirse a las resoluciones N° 36/94, N° 52/96, N° 63/97 y N° 116/99.

La Resolución N° 36/94 aprobó la constitución de la Red Federal de Formación Docente Continua y estableció en el Acuerdo A-9 los criterios de acreditación de las instituciones formadoras de docentes de nivel superior no universitario. Entre estos criterios se incluyó “la producción científica y académica de cada establecimiento y/o de sus docentes y directivos (investigaciones y publicaciones), tomando en cuenta las posibilidades del contexto socio-económico -cultural de la zona/región”. En relación a los criterios organizativos de las instituciones se expresó que deberían organizarse departamentos o programas vinculados a las tareas de formación docente continua y de investigación y desarrollo.

Una característica distintiva de este documento fue que la incorporación de la investigación educativa ya no constituía una recomendación sino que se transformó en un requisito para la acreditación de los institutos en la Red. Así mismo y a diferencia del PTFD que en sus inicios proponía la generación de condiciones para incorporar las nuevas funciones, aquí se impuso esta política de acreditación sin tomar en cuenta las condiciones reales de cada institución. Esto se reforzó con la Resolución N° 52/96, la cual aprobó el documento A-11 que ratificó taxativamente en el punto 2.6 que: “todas las instituciones de formación docente deberán cumplimentar los criterios establecidos en el Acuerdo A-9”. Por lo tanto, a partir de ese momento todos los IFD debían asumir, entre otras funciones, la producción científico y académica.

Otra resolución relevante fue la N° 63/97 que aprobó el documento A-14 titulado “Transformación gradual y progresiva de la formación docente continua”. En el mismo se establecieron tres funciones articuladas para la formación docente: la formación docente inicial; la capacitación, actualización y perfeccionamiento de docentes; y la promoción e investigación y desarrollo de la educación. Esta última fue concebida en estrecha relación con las otras dos funciones y tenía el propósito de introducir las herramientas propias de la investigación en el análisis de las situaciones cotidianas de las escuelas y en el diseño, implementación y evaluación de estrategias superadoras. Así mismo se estableció la existencia de dos perfiles de instituciones formadoras de docentes: las que asumían las tres funciones y las que asumían sólo dos de ellas, en donde la investigación educativa se instaló normativamente como una función ineludible de estas instituciones.

Por último, la Resolución N° 116/99 aprobó las pautas para la implementación de la función de

29 Las jurisdicciones que participaron del PTFD fueron Catamarca, Formosa, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Salta, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán y Tierra del Fuego.

30 En el marco de la transferencia de los sistemas educativos a los niveles provinciales es relevante señalar que los IFD de la provincia de Río Negro desde su propia creación estuvieron a cargo de la jurisdicción, a excepción del actual IFD de El Bolsón que formaba parte de la órbita privada ya que pertenecía inicialmente a la orden franciscana. El mismo fue cedido por ésta a la provincia de Río Negro en el año 1987.

investigación en un documento titulado “Especificaciones sobre la función de investigación”. En el mismo se resaltó la necesidad de que las investigaciones realizadas “se orienten a las problemáticas y demandas detectadas en las escuelas y mantengan estrecha relación con las solicitudes de asistencia técnica hacia el IFD”. Y en ese sentido afirmó que la investigación debía ser interpretada “desde una perspectiva colaborativa con las escuelas” aunque nada decía acerca de las condiciones que requerían los institutos para desarrollarla.

Estas resoluciones hicieron recaer la responsabilidad de incorporar las nuevas funciones directamente en cada una de las instituciones al tiempo que el Estado se desentendió de esa tarea (Op. Cit.:9). De hecho, la ampliación de funciones fue pensada como un requisito homogéneo que debían cumplir todas las instituciones independientemente de sus condiciones particulares. Distintas investigaciones coinciden en señalar que los resultados de estas políticas difirieron significativamente entre los institutos y las jurisdicciones. Específicamente en lo que concierne a la investigación educativa, el informe de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación de la Nación estableció que sólo el 21% de las instituciones formadoras de docentes del país en el año 2003 realizaban actividades de investigación, lo cual da cuenta de las dificultades reales para incorporar esta práctica en los institutos (DINIECE, 2005).

Al iniciarse la década del dos mil se evidencia en las políticas educativas estatales un viraje en la concepción respecto de la formación docente. El escenario de la educación superior no universitaria comienza a caracterizarse como sumamente heterogéneo y fragmentado, característica que no sólo fue atribuida a las políticas de los noventa sino que fue reconocido como una característica histórica de este nivel (Resolución N° 223/04 del CFE). En este contexto comenzó a pensarse a la formación docente como un sistema que debía tener cierta unidad a nivel nacional sin que esto suponga desconocer particularidades. En relación a la ampliación de las funciones de los institutos se reconoció la necesidad de que las mismas fueran acompañadas desde el Estado Nacional con la generación de condiciones concretas e incorporadas gradualmente en función de las características, necesidades y posibilidades particulares de cada institución.

En el año 2006 se aprobó la Ley de Educación Nacional (LEN) N° 26.206, que en su capítulo II, destinado a la Formación Docente establecía entre sus funciones a la investigación educativa. En el artículo subsiguiente planteaba como objetivo de la política nacional de formación docente, entre otros, el de incentivar la investigación.

En este sentido, la necesidad de incentivar la investigación educativa fue asumida como parte de la política nacional de formación docente y ya no como una obligación de cada uno de los institutos. Estas propuestas se acompañaron por la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) como organismo responsable de “*impulsar y desarrollar acciones de investigación y un laboratorio de la formación*” entre otras tareas.

Posteriormente, la Resolución N° 27/07 aprobó el Primer Plan Nacional de Formación Docente 2007-2010 que definió tres áreas prioritarias de acción: desarrollo institucional, desarrollo profesional y desarrollo curricular y formación continua. Dentro de la última se incluyó a la investigación educativa, reconociendo que la pretensión de las normativas nacionales de la década anterior, de instalar a la misma en las instituciones formadoras de docentes había generado diversas dificultades. Ante esto se propuso como estrategia fortalecer el desarrollo de investigaciones pedagógicas, la sistematización y la publicación de experiencias innovadoras.

En esta misma línea, la Resolución N°30/07 enumeró diez funciones como propias del sistema de formación docente entre las que se encuentra “la investigación de temáticas vinculadas a la enseñanza, el trabajo docente y la formación docente”. En esta normativa se ampliaron notablemente las funciones de los IFD al tiempo que se afirmaba que las mismas no agotaban las posibilidades de cada uno de los institutos y que tampoco suponía que una institución debía asumirlas en su totalidad ya que estaban planteadas como funciones propias del sistema formador en su conjunto. En concordancia con ello el artículo n° 12 dejó sin efecto “los ítems referidos a organización institucional y funciones de la Formación Docente de los acuerdos A 3, A 9, A 11 y A 14” que desarrollamos con anterioridad. En esta normativa y sus documentos, la investigación educativa ya no fue concebida como una obligación sino como una función posible que debería incorporarse si el análisis del contexto institucional lo recomendaba. Al respecto se afirmó que aquellos institutos que la incorporasen tendrían la ventaja de poder generar instancias de producción de conocimientos sobre la formación docente

que solían estar ausentes en las investigaciones universitarias y que podrían impactar positivamente en las prácticas de formación inicial. Por lo tanto, desde las normativas nacionales se introdujeron diferencias entre las investigaciones que se desarrollaban en las distintas instituciones de nivel superior. Así mismo en estos documentos se advirtió que la investigación constituía una de las tareas más complejas de incorporar en las instituciones que no tenían experiencia en relación a la misma por lo que en esos casos se requería garantizar no sólo las condiciones materiales sino además promover el desarrollo de estos procesos y considerar los tiempos que conlleva su implementación.

En este sentido, estas últimas normativas flexibilizaron los parámetros para incorporar la función de la investigación dentro de estas instituciones y comenzaron a acompañarla con políticas concretas. Una de ellas fue la creación del área de investigación educativa dentro del INFD encargada de “contribuir al fortalecimiento de la función de investigación en el sistema formador”<sup>31</sup>. Se definieron líneas de trabajo que incidieron directamente en las posibilidades de desarrollar y fortalecer la investigación en los IFD: las convocatorias para financiar proyectos de investigación, la generación de materiales orientadores para la investigación educativa y la posibilidad de acceder a un centro de documentación virtual, entre otras.

En el año 2011, la Resolución N° 140 aprobó los lineamientos federales para el planeamiento y la organización institucional del sistema formador y estableció que cada jurisdicción garantizaría la cobertura gradual de las distintas funciones del sistema formador, sin negar las posibilidades de diversificación establecidas en la Resolución N° 30/07. Así mismo se señaló que estas funciones podían ser realizadas de forma permanente o a término y que las jurisdicciones deberían incluir en sus presupuestos anuales recursos destinados a cargos y horas para que las mismas puedan efectivizarse.

Por otra parte, el Plan Nacional de Formación Docente 2012-2015, aprobado mediante Resolución N° 167/12, aún contaba entre sus líneas de trabajo con “el fortalecimiento de la formación continua y de la investigación”.

La Resolución N° 188/12 que definió el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente retomó las políticas de la normativa anterior detallando para la investigación los logros esperados, las incumbencias y responsabilidades nacionales y jurisdiccionales.

Por último, la Resolución N° 201/13 aprobó el Programa Nacional de Formación Permanente 2013-2016 destinado a todos los docentes de los niveles obligatorios del sistema educativo y del nivel de educación superior. Entre sus objetivos se encuentra el de “promover la producción y circulación de conocimiento e innovación pedagógica generada en las escuelas y en otros ámbitos académicos”. Así, se concibió a la investigación educativa como una estrategia posible para ello. En este documento se detallaron además, los núcleos temáticos a abordar acordados federalmente. Específicamente en lo que refiere al nivel de educación superior uno de ellos fue “la investigación educativa”, cuyos destinatarios eran los supervisores, equipos directivos y docentes.

En este sentido, en estas últimas normativas nacionales destinadas a los IFD continuó incorporándose como un eje de trabajo la investigación educativa y se reconoció la necesidad de su incorporación gradual, en función de las posibilidades del contexto específico y de acompañamiento en la generación de condiciones necesarias para investigar.

La reconstrucción de la forma en que la investigación educativa fue incorporada como práctica propia de las instituciones formadoras de docentes de nuestro país nos permite contextualizar y comprender con mayor profundidad las problemáticas vinculadas a esta práctica en estas instituciones, eje relevante en la tesis que he realizado. En la mayor parte de los institutos esta práctica fue impuesta “desde arriba” en tanto obligación sin la generación de condiciones materiales y simbólicas necesarias para un verdadero desarrollo. Los resultados de las políticas de la década del noventa generaron condiciones diversas en las distintas jurisdicciones y el sistema nacional formador de docentes fue considerado a principios de la década pasada como un sistema con un alto grado de heterogeneidad y fragmentación. Estas evaluaciones produjeron un giro en las políticas nacionales destinadas a este nivel educativo procurando, por un lado, implementar acciones que permitieran ampliar progresivamente las funciones de los IFD según sus prioridades y necesidades contextuales y por el otro, acompañar este proceso desde el Estado.

Algunos estudios aportaron datos interesantes respecto del estado de desarrollo de la investigación

31 Página web <http://portales.educacion.gov.ar/infd/investigacion-en-formacion-docente/>

educativa en los IFD correspondientes a los últimos años. En párrafos anteriores señalamos que el relevamiento de 2003 de la DINIECE estableció que sólo el 21% de los IFD del país admitieron realizar investigación. Esta cifra se elevó a 31% en el año 2007, lo cual equivale a 139 instituciones que incorporaron esta actividad (2005). Una nota distintiva de estos estudios es el señalamiento de que la pertenencia de la institución a determinada jurisdicción parece ser el factor de mayor incidencia en la realización de actividades de investigación (Serra, 2011.: 15). Por lo tanto, el contexto provincial y las iniciativas de las jurisdicciones influyeron de alguna forma en el desarrollo de esta práctica, más allá de las normativas nacionales.

En relación a las estructuras organizativas de los IFD, en el año 2007 sólo el 18,8% de estas instituciones contaban con un jefe o coordinador de departamento de investigación/extensión, mientras que para el año 2009 esta cifra ascendió a 54%.

Otro dato que nos permite dar cuenta del estado de desarrollo de la investigación educativa en los IFD es el orden de prioridades entre las prácticas que realizan los profesores de estas instituciones. Esto se evidencia en la forma en que se distribuyen las horas de los docentes entre las prácticas de enseñanza, capacitación, investigación y extensión. Datos del año 2007 ubican a la enseñanza como la práctica por excelencia de estas instituciones. Las horas frente a alumnos representan más del 88%, seguidas de las horas de capacitación que constituyen casi un 5%, luego las horas de investigación que alcanzan poco más del 2% y por último, las de extensión que representan un 1,5%. Cabe señalar que entre la capacitación y la investigación se destinaba un 3% de horas a "otras actividades" que no se especificaban por lo que además de estas cuatro funciones los profesores también se encargaban de otras no previstas en las normativas de ese momento (Op. Cit.).

Otro dato relevante para caracterizar el lugar que ocupa la investigación en estas instituciones es la cantidad de horas total que cada instituto destina a esta práctica. Según el relevamiento de la DINIECE (2005) el 25% de los IFD del país destinaban entre 1 y 7 horas semanales a investigar, el 25% destinaba entre 8 y 12 horas, el 25% entre 13 y 28 horas y otro 25% más de 29 horas por semana.

Sin embargo y más allá de los datos referidos a la distribución de horas según las prácticas y a la cantidad de horas de investigación por instituto, se evidenciaba un incremento, entre el año 2007 y 2009, de la cantidad de docentes que realizaban investigación ya que el porcentaje de profesores que no poseían horas para investigar descendía de 70% a 50%.

El panorama nacional que se presenta a partir de estos datos nos permite afirmar que la incorporación de la investigación educativa dentro de los IFD se estuvo realizando de forma gradual en los últimos tiempos. Sin embargo, resulta evidente que esta práctica ocupa un lugar relegado respecto de otras funciones como las de enseñanza o capacitación, lo cual nos alerta acerca de las posibilidades reales de consolidarla. Por último, se evidencia la heterogeneidad existente entre las distintas jurisdicciones y la forma en que las políticas provinciales influyen positiva o negativamente en el desarrollo y consolidación de las nuevas funciones, de ahí la importancia de complementar estos estudios nacionales con investigaciones que focalicen en contextos particulares. A continuación, se desarrollan las particularidades de los IFD de Río Negro en relación a la investigación educativa.

### ► *Las particularidades de los IFD de Río Negro en relación a la investigación educativa*

Comparado con los demás institutos del país, los de la provincia de Río Negro poseen características particulares principalmente por dos razones. En primer lugar porque son institutos que desde su creación -1976 en el caso del IFD Bariloche- pertenecen a la jurisdicción, de modo que no se vieron afectados por la Ley de Transferencia de Servicios Educativos de la República Argentina N°24.029/91. En segundo lugar, por la existencia desde el año 1988 de la Ley N° 2288 que estableció el marco normativo por el cual se registrarían los IFD de la jurisdicción<sup>32</sup>. La combinación de ambos fac-

32 Recientemente se ha aprobado la Resolución N°2425/16 "Reglamento Orgánico Marco para los Institutos de Formación Docente Continua de la Provincia de Río Negro" en la cual se recuperan los aspectos centrales de la Ley 2288/88 en relación a la investigación educativa en

tores permite observar la larga trayectoria que la provincia tiene a nivel de regulación de las prácticas de los institutos y el lugar relevante que desde fines de la década del ochenta ha ocupado la investigación educativa. Concretamente en dicha ley se la incluyó explícitamente como una de las funciones de estas instituciones, por lo que, a diferencia de lo que ha sucedido en la mayoría de los IFD del país, los de la provincia de Río Negro fueron precursores respecto de la incorporación de esta práctica, sin que esto signifique desconocer las dificultades que aún hoy se presentan para consolidarla. En el artículo n° 31 se definió a la investigación: “como una actividad propia de la formación de docentes en los Institutos de Formación y Perfeccionamiento Docente. Se promoverá el desarrollo de la investigación fundamentalmente pedagógica y su inserción en la realidad social”.

Estas definiciones se vieron acompañadas de otras en relación a la organización académica de cada instituto. En el artículo n° 29 se definió que “en cada Instituto funcionarán dos Departamentos. Uno de Investigación y otro de Capacitación Perfeccionamiento y Actualización Docente”. El primero de ellos “coordinará, asesorará y controlará todos los proyectos de investigación que se generen en cada Instituto”. En el caso de los docentes determinó que quienes tuvieran dedicación de tiempo completo deberían, además de asumir las tareas de formación docente inicial, elaborar un trabajo de investigación, por lo que esta práctica se incluyó como una obligación de los profesores con mayor carga horaria. Así mismo, la entrada en vigencia de esta normativa se vio acompañada de la posibilidad de que los docentes de estas instituciones pudieran destinar tiempo de su carga horaria para investigar. Por lo tanto, además del aval legal intentó crear algunas condiciones concretas para que los profesores de los IFD pudieran investigar.

Por lo tanto, si tenemos en cuenta que las primeras políticas nacionales en relación a la ampliación de las funciones de los IFD se produjeron con el PTFD a partir de 1991 y se expresaron en resoluciones concretas a partir de 1993, se hace evidente la situación particular de los institutos de Río Negro. Es en estas instituciones en donde las condiciones para desarrollar y fomentar la investigación educativa como práctica de propia del sistema de formación docente, tanto a nivel normativo como a nivel de las prácticas concretas, encontraron sus primeros antecedentes, razón por la cual el abordaje de esta temática en los institutos de Río Negro es considerado un observatorio de experiencias que podrían desarrollarse, replicarse y/o evitarse en otros contextos de investigación educativa más novel.

### ➤ *A modo de cierre*

En este trabajo se desarrollaron algunos de los ejes analizados como parte de mi tesis de maestría que focalizó en el análisis del campo de la investigación educativa centrando la mirada en uno de los actores recientemente incorporados: los docentes investigadores de los IFD. Particularmente, en este escrito se puntualizó en el análisis de las políticas del Estado Nacional y de la provincia de Río Negro en relación a la incorporación y desarrollo de la investigación educativa en estas instituciones.

A lo largo de la investigación, se sostiene que estas intervenciones del estado dinamizaron el campo de la investigación educativa, en términos de Bourdieu, y cuestionaron el lugar que las universidades y sus agentes ocupaban en la producción de conocimiento en el campo educativo.

En el contexto actual, reconstruir el proceso de incorporación de nuevas instituciones y agentes al campo de la investigación educativa de nuestro país, resulta central sobre todo cuando no se evidencia que el Estado Nacional esté asumiendo una posición favorable respecto de la promoción, desarrollo y acompañamiento a estas instituciones y a sus agentes para democratizar la producción de conocimientos en educación y profundizar las transformaciones educativas iniciadas en los últimos años.

### ➤ **Bibliografía:**

- » Bourdieu, P. & Wacquant, L. (2008). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI.
- » Glaser, B. & Strauss, A. (1967). *The discover of grounded theory: strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine.

---

estas instituciones.

- » Lankshear, C. & Knobel, M. (2003). La investigación docente y la reforma educativa democrática. En *Revista mexicana de investigación educativa, septiembre-diciembre 2003, año/vol. 8, Nro. 019*, 705-731.
- » Leyes Nacionales: Ley de Transferencia de Servicios Educativos de la República Argentina N°24.029 (1991), Ley Federal de Educación de la República Argentina N° 24195 (1993), Ley de Educación Superior de la República Argentina N° 24.521 (1995), Ley de Educación Nacional de la República Argentina N° 26206 (2006).
- » Ley de la Provincia de Río Negro N° 2288 (1988)
- » Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (2005). *La formación docente en el marco de la educación superior no universitaria. Una aproximación cuantitativa a su oferta de carreras, capacitación, investigación y extensión*. Buenos Aires.
- » Resoluciones del Consejo Federal de Cultura y Educación de la República Argentina N° 36/94, N° 52/96, N° 63/97, N°116/99.
- » Resoluciones del Consejo Federal de Educación de la República Argentina N° 223/04, N° 27/07, N° 30/07, N° 140/11, N° 167/12, N° 188/12, N° 201/13.
- » Serra, J. C. (2011). *Estado de situación de la investigación en los institutos de formación docente*. Buenos Aires. Ministerio de educación de la Nación.

# Políticas educativas de privatización en CABA: convenios con universidades y el problema de la matrícula en nivel inicial

Curti Frau, Clarisa / CCC - clarisacurti@gmail.com  
Peralta, Analía / CCC - analiagperalta@gmail.com  
Stoppani, Natalia / CCC - natstoppani@gmail.com

Eje: Educación, Estado y Políticas Públicas

» Palabras claves: políticas educativas, privatización, universidades, nivel inicial, macrismo

## ► Resumen

El presente trabajo forma parte de una investigación realizada por el Observatorio de Políticas Educativas (OBS) del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, sobre la política educativa macrista en la Ciudad de Buenos Aires entre el 2008 y el 2015. En concreto, se trata de parte de un capítulo de una publicación en proceso de escritura que pretende sistematizar la política educativa en el período y lugar mencionado, a partir de una categorización propia que sirve para ordenar y clasificar las acciones de gobierno relevadas. Es decir, es un texto que está sujeto a revisión.

Partimos de la reflexión según la cual el gobierno de la CABA dirigido por Mauricio Macri se trata de una expresión del proyecto neoliberal mundial y, en tanto eso, sus políticas (todas en general y las educativas en particular) apuntan a la privatización, mercantilización, disciplinamiento, abandono de lo público y exclusión de las mayorías. En este sentido, el escrito se propone pensar una de las categorías elaboradas por el OBS, llamada *políticas educativas de privatización* y, dentro de ella, el caso de los convenios con universidades privadas y el problema de las vacantes en nivel inicial.

Para la realización de éste escrito hemos relevado las principales políticas educativas, a partir de la lectura de diarios, de normativa, de las denuncias realizadas en forma pública y judicial por los principales sindicatos docentes de la CABA, el análisis de proyectos de ley y de discursos de sus funcionarios. Asimismo, recuperamos otros escritos realizados por el OBS y los cruzamos con diversos textos académicos sobre política educativa para construir a una reflexión profunda sobre el tema.

## ► A modo de introducción

El presente artículo se propone pensar lo que hemos denominado “políticas educativas de privatización”, en el marco de la sistematización de toda una serie de artículos, notas e informes realizados desde el grupo de investigación “Observatorio de Políticas Educativas -OBS-” en el CCC Floreal Gorini, entre el 2010 y el 2015. Se trata de un informe de avance que formará parte de una publicación mayor, por lo que es una versión aún en proceso de escritura y sujeta a modificaciones. Esa publicación que contendrá éste trabajo se propone pensar las políticas educativas en la Ciudad de Buenos Aires llevadas a cabo por el gobierno del PRO entre 2008 y 2015 y clasificarlas en diversas categorías que el grupo encontró pertinentes a los fines de un análisis más profundo. Las categorías elegidas son: políticas de privatización, de mercantilización, de disciplinamiento, de exclusión, de abandono y de desfinanciamiento. El OBS parte de la hipótesis de trabajo de que las políticas educativas llevadas adelante en la Ciudad de Buenos Aires bajo el gobierno macrista manifiestan el incumplimiento por parte del Estado del derecho a la educación y presentan rasgos inherentes al modelo neoliberal que se despliega sobre nuestro país y sobre la región desde fines de la década del '60. Sin embargo, la

implementación de estas políticas y las prácticas discursivas que las sustentan permiten vislumbrar una reconfiguración de la racionalidad de gobierno neoliberal, mostrando continuidades y diferencias respecto a otros momentos típicamente neoliberales, como lo vivido en los noventa en buena parte de la región latinoamericana. En este marco, en este trabajo procuraremos dar cuenta de qué entendemos por *políticas educativas de privatización* y mostrar dos ejemplos concretos, asumiendo que hay muchos otros casos que sólo se mencionan parcialmente y que hacen a la caracterización del proyecto educativo en cuestión.

La ponencia pretende ser un análisis de política educativa, desde un enfoque cualitativo, a partir de la lectura de la normativa educativa de CABA, de artículos periodísticos de diarios y sindicatos, de textos que hacen al tema en general y de la discusión grupal entre quienes forman parte del OBS. A diferencia de otras producciones realizadas desde el OBS, con un enfoque más periodístico, el presente artículo busca profundizar en el análisis de la política educativa, a la vez que con un lenguaje de divulgación que permita ser leído por un público no necesariamente especializado en el tema.

### ► *Sobre las políticas educativas de privatización*

Llamamos *políticas educativas de privatización* a aquellas medidas, programas y acciones en general emanadas desde el poder estatal que tienden a poner en tensión el sentido de lo público, es decir, de aquello que es para todos. Algo es privatizado por cuanto deja de ser del ámbito de lo comunitario y pasa a ser para unos pocos que acceden a ello en tanto *privilegio*. También algo tiende a la privatización cuando deja de estar en manos del Estado y pasar a ser controlado, regulado y/o monitoreado por actores privados (Saforcada en Gentili, 2009). Fernanda Saforcada indica que *privatizar* significa delegar responsabilidades públicas en entidades privadas y que para poder analizar el vínculo entre el campo educativo y el proceso de privatización, es preciso analizar “quién financia y quién presta o suministra la actividad educativa” (Saforcada en Gentili, 2009:371).

Resulta interesante la mirada según la cual en forma paralela al proceso de privatización, se da otro proceso, definido como *de mercantilización*, por tanto “ambas tendencias se precisan y alimentan mutuamente, pero se distinguen en que la primera hace eje en la propiedad o en la responsabilidad, (...) mientras que la segunda refiere más bien a las relaciones entre los diferentes agentes y a la dinámica que se establece” (Saforcada en Gentili, 2009: 373).

En el caso del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires entre 2007 y 2015, observamos cuatro tipos de políticas educativas de privatización: 1. aquellas que apuntan en forma indirecta a promover la proliferación de la educación privada (ej. cierre de cursos); 2. aquellas que transforman el concepto de lo educativo como derecho a partir del vínculo que se establece entre determinadas empresas educativas y el Estado (ej. descuentos en universidades y jardines privados); 3. aquellas que privatizan espacios públicos, es decir, ejemplos que muestran en forma concreta cómo algo que era del orden de lo común pasa a ser comprado o concesionado a un privado y transforma el sentido de ese espacio (caso Martina Céspedes); 4. y aquellas que en forma más directa benefician los intereses privados de quienes son dueños de escuelas privadas, mediante los subsidios para salarios docentes.

En el presente artículo intentaremos dar cuenta principalmente de las N<sup>o</sup>2 y lateralmente tejaremos algún vínculo con las N<sup>o</sup>1.

### ► *Cuando privatización es otorgar beneficios a universidades privadas*

Uno de los ejemplos más emblemáticos de política de privatización es el descuento que los y las docentes podían tener en la Universidad Argentina de la Empresa (UADE), a partir de la tarjeta “BA con Vos Docente”. El episodio se hizo público cuando el 10 de Octubre de 2012, el Ministerio de Modernización envió docentes que dependen del GCBA, un correo electrónico en el que se comunicaba el descuento del 20% en carreras de grado, posgrado y cursos de idiomas en la UADE. Para acceder a este descuento, se debe estar adherido a la tarjeta mencionada, que corresponde a un programa de “beneficios” para tales trabajadores. Al momento de realización de la presente publicación, la web oficial del programa de descuentos seguía promocionando este descuento para los cursos de formación

avanzada. Para el corriente año, se ofrece otro descuento en otra universidad privada. En este caso se trata de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) con un curso previsto llamado “Neurociencia y educación: construyendo un puente”, tema que no sorprende, puesto que éste par temático viene siendo bastante recurrente en el discurso macrista. (Figura 1).

La tarjeta docente se enmarca en el programa “Ba con vos” que incluye descuentos de todo tipo para empleados dependientes del GCBA (gastronomía, belleza y salud, educación y formación, viajes y turismo y deportes). Depende del Ministerio de Modernización Su página web aclara en “preguntas frecuentes”, que el programa se aplica tanto a los trabajadores de planta como “contratados”. El acceso a tarjeta de beneficios es gratuita e incluye descuentos en diversos puntos del país. (Figura 2).

Tanto en la sección del Ministerio mencionado en la web oficial de la Ciudad, como en los buscadores de normativa que ofrece el GCBA, no es posible encontrar información fehaciente de decretos, resoluciones o disposiciones que muestren más detalle acerca de los convenios con ambas instituciones en relación a los descuentos o las bases del programa en general que sostiene estos beneficios. Lo que sí se encuentran son convenios con UADE y UTDT en gobiernos anteriores (como la RES. N° 3/PJCABA/CACFJ/07 durante el gobierno de Jorge Telerman que establecía descuentos para carreras de grado y posgrado del 25% para empleados del Ministerio Público y Poder Judicial de la Ciudad en la UTDT y el Decreto N° 2208/GCABA/04 del gobierno de Aníbal Ibarra que establecía pasantías con la UTDT) y otras normativas del gobierno de Mauricio Macri donde se establecen resoluciones vinculadas al uso de espacios físicos por parte de ambas universidades (como el Decreto N°74/GCABA/13 que establece la ratificación del Convenio de Permiso de Uso Precario y Oneroso a favor de la Fundación Universidad Torcuato Di Tella, con referencia a la fracción de terreno, ubicado en la Avenida Figueroa Alcorta N° 7310) o convenios de cooperación técnica (como la Res. N° 10/PJCABA/CACFJ/13 que establece el vínculo entre el Poder Judicial y la UADE y el Decreto N° 1370/GCABA/08, mediante el cual se firma convenio entre UADE y la Ciudad para que ésta reciba trabajos finales de investigación de alumnos de dicha casa de estudio, sobre temas relevantes y problemáticas propias de la Ciudad.). También hay otro decreto, el N°665/GCABA/8, por medio cual el gobierno macrista entregaba una suma de 216 mil pesos para un proyecto de investigación que realizaría un equipo de especialistas de la UTDT. No llama la atención, como queda ejemplificado en las líneas precedentes, ni que existan vínculos formales con universidades privadas ni que éstos vínculos aparezcan, si bien con otras retóricas, en gobiernos anteriores. Lo que sí llama la atención es que, por un lado, son más los convenios que se firman durante el macrismo para políticas educativas y de desarrollo económico que en épocas previas y que en los convenios para el armado de proyectos de investigación o de colaboración aparezca la necesidad de indagar sobre propuestas para generar:

“mecanismos de control de gestión y herramientas para la modernización del Estado, mediante la identificación, selección y análisis de casos internacionales que sirvan como ejemplo de políticas focalizadas, contundentes, con economía de recursos y visibles, que hayan generado impacto positivo en algún aspecto concreto de la vida de los ciudadanos” (GCBA, Decreto N°665/08, Cláusula primera).

Ideas como las de “modernizar el Estado”, así como “políticas focalizadas” y “economía de recursos”, son propias de un discurso añejo, a fin a “los noventa”, en donde el Estado era tildado de ineficiente, burocrático y poco transparente.

La inexistencia de información precisa y concreta sobre el programa Ba con Vos y los fundamentos normativos de los vínculos entre el GCBA y las dos universidades mencionadas, llevan a los siguientes interrogantes: ¿De qué partida presupuestaria sale el dinero necesario para cubrir los descuentos que supone la inscripción de docentes porteños a las propuestas educativas de tales universidades privadas?, ¿Cuáles son los argumentos políticos y pedagógicos para que el GCBA deba financiar la formación superior y de posgrado de sus docentes en universidades privadas?, ¿Cómo encaja la promoción de la educación privada que es, por definición, excluyente, con la responsabilidad indelegable del Estado de promover, garantizar y respetar el derecho humano a la educación de la población?

Otro ejemplo de privatización es la noticia conocida en Agosto de 2008 donde se denunciaba la

concesión de vacantes en residencias en hospitales públicos porteños a estudiantes provenientes de universidades privadas. Estas concesiones fueron realizadas a partir de una serie de convenios de mayo del 2008 publicados mediante decretos del GCABA. Éstos fueron el convenio N°11 con la Universidad Maimónides, el N°12 con la Universidad del Salvador, el N°13 con la Universidad Austral, el N°14 con la Fundación Barceló, el N°15 con la Fundación Iberoamericana de Estudios Superiores, el N°16 con la Fundación Universidad de Ciencias Empresariales, el N°17 con la Fundación Universitaria René Favaloro y el N°18 Universidad Adventista de La Plata. En todos estos decretos aparecen dos cuestiones que expresan la tendencia privatizadora o, tal como advirtió la UBA, suponen “una transferencia de recursos del sector público al privado” (Página 12, 14/08/2008). Por un lado, en la segunda cláusula llamada “contraprestación”, se establece que las entidades que convenían con el GCABA podrán efectuar actividades de grado y posgrado en los centros de salud y hospitales dependientes del Gobierno con el pago de un 10% del monto correspondiente a la remuneración bruta del residente del primer año por alumno, por año en el caso de los alumnos de grado, mientras que para cada posgrado dictado deben becar a una persona. Por otro lado, en la cláusula séptima, se propone que por cada semestre pueden compensarse hasta un cincuenta por ciento de las contraprestaciones antes mencionadas mediante becas de formación, capacitación y perfeccionamiento para el personal profesional y no profesional dependiente del Ministerio de Salud de la Ciudad (quien deberá evaluar la oferta de las universidades). Ambas cláusulas resultan problemáticas por tanto el espacio que pasan a ocupar los residentes de instituciones privadas quitan el lugar a estudiantes de universidades públicas, cuando también se ha denunciado que ni siquiera las plazas para lo público se encuentran garantizadas en la Ciudad. Asimismo y siguiendo la advertencia de la propia UBA, hay un desplazamiento de recursos por tanto los hospitales públicos son financiados por el gobierno de la Ciudad y pasan a ser utilizados por instituciones de carácter privado. Pero también porque la Ciudad pasaría a promover, en forma indirecta y en sentido similar a los casos analizados de UADE y UTDT la formación de sus propios trabajadores en instituciones privadas.

### ► *Cuando privatización es hablar de la falta de vacantes en nivel inicial*

Otro caso llamativo de privatización que va en la misma sintonía que lo anteriormente analizado, es el descuento del 50% otorgado mediante la tarjeta “Ba con vos” para el Milenio III College, jardín de infantes y escuela primaria del barrio de Belgrano. Además de los mismos argumentos ya dichos, este ejemplo debe ser cruzado con la falta de vacantes que existe en el nivel inicial en la Ciudad, tema que si bien es anterior al macrismo, éste no dio grandes muestras de poder resolverlo en ocho años de gobierno. Es decir, en una Ciudad que puso sobre la agenda pública la falta de jardines y de vacantes a partir de la inscripción on line del 2013, se ofrecen beneficios costeados por el mismo estado para instituciones privadas. (Figura 3).

Como decimos, el problema de las vacancias tiene historia. Desde el Ministerio Público Fiscal, se argumenta que ya en 2002 y 2003 se visibilizó el problema con el Proceso de Presupuesto Participativo en el que se expresaban los reclamos de buena parte de la comunidad educativa al respecto, así como en diversos informes y actuaciones de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad - por ejemplo, en los Informes Anuales de los años 2005 al 2011- (Blanck, 2013 - Ministerio Público Fiscal). En el año 2006, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) ya reclamaba por la falta de vacantes mediante una acción judicial contra el GCBA (el problema afectaba a 6000 chicos aproximadamente) (Página 12, 27/2/2009); en febrero de 2009, el entonces Ministro de Educación porteño Mariano Narodowski y la ex Ministra de Desarrollo Social María Eugenia Vidal fueron multados con 50 pesos diarios por no presentar un plan de obras para satisfacer la necesidad de escuelas para la población demandante; en 2011, se establece un acta compromiso entre ACIJ (como representante legal de diversos denunciantes) con el gobierno por medio del cual se comprometían a cumplir un plan de construcción de escuelas de nivel inicial, entre muchos otros compromisos; en febrero de 2013, la cantidad de niños/as que aún no contaban con la vacante ascendía a 6767<sup>33</sup>; en 2014 un informe realizado por la

33 Para mayor información sugerimos ver el Informe sobre falta de vacantes de ACIJ. Disponible en línea.

Multisectorial por la Educación Pública demostró que sobre 387 casos analizados con posterioridad a la inscripción on line 2013, el 60% remitió a faltas de vacantes de nivel inicial<sup>34</sup>; en 2015, diversos medios de comunicación denunciaron junto a los sindicatos la falta de, al menos, cuatro mil vacantes para jardín maternal y jardín de infantes (ver en bibliografía la nota extraída del archivo digital de Infojus al respecto).

Decimos que el problema del nivel se hizo visible con la inscripción on line 2013, por cuanto fueron públicamente conocidas y difundidas la cantidad de familias cuyos hijos e hijas no tenían lugar en los jardines, muchos de los cuáles fueron judicializados o denunciados en la Defensoría de la Ciudad. La información se hizo pública y por tanto la cantidad ascendía a los miles, la cuestión de la falta de vacantes se hizo mucho más conocida que antes. Es importante analizar el descuento para el Milenio III College y las vacantes en el marco de otras medidas de política educativa: no son políticas aisladas, sino parte de todo un paquete privatizador. Pensar agrupando las medidas permite comprender la complejidad del problema y mostrar cómo aquello que aislado puede ser olvidado, en conjunto expresa un modelo educativo en función de unos determinados intereses.

El sistema de inscripción on line arrojó que miles de niños y niñas quedaban por fuera de la escuela pública. Vale decir aquí que la cobertura deficitaria del nivel inicial en CABA se remonta a gobiernos anteriores al macrismo:

“Desde hace alrededor de una década son anualmente entre 6 mil y más de 8 mil niños y niñas los que en el mes de marzo se quedan asentados en listas de espera para acceder al sistema educativo, registrándose históricamente una cantidad aproximada de entre 5 mil y 6 mil niños/as que persisten en esa situación al mes de junio de cada año” (Blanck, 2013: 95).

En algunos casos o no había vacante o esa vacante era otorgada en escuelas alejadas a la vivienda familiar. Las opciones para las familias eran: buscar vacantes en escuelas del conurbano cercano (con las cuestiones de logística que supone enviar a una escuela poco cercana al domicilio), desistir de la posibilidad de que el niño o la niña asistiese a la escuela o buscar un lugar en un jardín privado. Según el trabajo citado del Ministerio Público Fiscal, la escolaridad obligatoria en nivel inicial alcanza solo a la sala de cinco años, notándose la falta de vacantes desde los 45 días donde comienzan a proliferar otras alternativas educativas. La franja donde se expresa la mayor falta de cobertura va desde los 45 días hasta los dos años. En este sentido, aparecen, por ejemplo, las opciones del cuidado del niño o niña con un familiar o con el contrato de una persona y espacios que propone el Ministerio de Desarrollo Social. Esta situación dificulta también la estadística oficial porque dejan de ser demandas efectivas y pasan a ser potenciales, porque esos pedidos de vacante están, de algún modo, “cubiertos”. (Blanck, 2013).

Dentro de las opciones educativas que emergen del Ministerio de Desarrollo Social y durante la gestión macrista es el programa de Centros de Primera Infancia (CPI). Se crearon en el 2009 con el objeto de regularizar los espacios comunitarios que surgieron en los barrios de la Ciudad para brindar atención a niños y niñas menores de cuatro años. Estos espacios serían regularizados por el GCBA, quien supervisará el funcionamiento de cada programa, pero al proponer un funcionamiento de gestión asociada con organizaciones de la sociedad civil, las definiciones y ejecución del programa recaen integralmente en éstas. Asimismo, en el Decreto N°306 que le da origen al programa, se establece que las supervisiones serán cada vez más esporádicas, de forma tal que cada CPI pueda autosostenerse con el correr del tiempo. El personal a contratar (psicopedagogos/as, maestras madres cuidadoras, maestras auxiliares, etc.) serán definidos también por cada CPI y el GCBA aportará los recursos financieros para el pago. Pero, lejos de estar regulados por el régimen que establece el Estatuto del Docente, son monotributistas o bien pasan a depender de la asociación civil. En ambos casos, de todas formas, se trata de formas de contratación flexibles ni se reconoce a los docentes como tales, lo cual genera incertidumbre en la estabilidad y una clara muestra de no poder conceptualizar esta experiencia como política educativa: no dependen del Ministerio de Educación.

Los CPI se constituyen en una de las opciones para contener niños y niñas de menos de cuatro años, reemplazando la opción educativa del jardín maternal y el jardín de infantes más “tradicional”. El hecho

34 Para mayor información ver el Primer informe de trabajo de la Multisectorial por la Educación Pública 2013-2014.

de que esta franja etárea asista a espacios que no dependen del propio Ministerio de Educación y que pasen a ser opciones educativas porque sigue sin solucionarse en forma integral el tema de las vacantes es preocupante. Es, en concreto, una forma de traspaso al interior del estado, de funciones educativas a funciones asistenciales. El Ministerio de Educación es el responsable de garantizar el derecho a la educación, el cual no se reduce a la construcción de escuelas o al pago de salarios, sino que debe hacerlo en forma integral y atendiendo a toda una serie de cuestiones. La no acción o el deslinde de responsabilidades es una forma de actuar y éste es un ejemplo de un corrimiento que preocupa, sobre todo por los argumentos de la “autonomía” de cada CPI, del no cumplimiento de las condiciones de trabajo que estipula el Estatuto del Docente (y, por ende, el no reconocimiento de la labor docente como tal) y de la articulación con una diversidad política y social de las organizaciones sociales a cargo del programa que hace dificultoso estipular los “criterios de selección” de las mismas. La gestión asociada y comunitaria puede ser funcional a intereses muy variados y el macrismo no ha dado señales de trabajo real articulado con las organizaciones barriales, ni de un despliegue amplio que permita que aquellas ejerciten procesos participativos y democráticos acerca de la vida en común. El mal funcionamiento de los consejos consultivos y la poca aplicación de Ley Orgánica de Comunas da cuenta de ello y pone en tensión la efectiva puesta en marcha de decisiones en manos de quienes habitan la Ciudad.

Por lo dicho, los CPI deben ser leídos como un pase de funciones educativas a unas de tipo asistencial y también como una forma de privatización del derecho a la educación. Al ser presentadas como opciones educativas pero no depender del Ministerio y ser ejercidas por organizaciones de la sociedad civil, hay una expresión concreta de definiciones de lo público en manos de privados y de particulares que poco a poco dejan de ser supervisados por el propio Estado. Y además, ni el Ministerio de Educación ni el de Desarrollo Social se proponen que éstas opciones sean coyunturales o hasta tanto se logren los edificios necesarios para cubrir las vacantes y atender la demanda educativa en espacios acordes a lo que se precisa. Tomamos como propias una de las reflexiones que hace el informe citado: “*Los programas señalados (en alusión a los opciones del Ministerio de Desarrollo Social vinculadas a lo educativo) y muy especialmente el más reciente de ellos -Centros de Primera Infancia-, se enmarcan en un proceso de privatización y retirada del Estado del cumplimiento de sus obligaciones y funciones*” (Blanck, 2013: 120).

Otras de las consecuencias asociadas con la falta de opciones educativas para nivel inicial es el traspaso de la matrícula al sector privado, en la medida en que muchas familias deben acudir a escuelas privadas para evitar que sus hijos e hijas se queden sin escolaridad. Es decir, es otra de las consecuencias de la falta de cobertura pública, así como también otras de las situaciones que se dieron con el cierre y fusión de cursos del año 2012. El cuadro siguiente extraído del propio Ministerio de Educación porteño muestra cómo se ha incrementado sostenidamente la matrícula en las escuelas privadas en la Ciudad entre 1998 y 2014 y si tomamos el período 2008-2014 que comprende al macrismo, notamos que hay casi mil alumnos y alumnas menos matriculados en la pública (5753 contra 6686 en la privada) y un sostenimiento de la matrícula en la escuela privada.

En líneas generales destacamos otros interesantes números que arroja el cuadro: por un lado, entre el 2014 y 1998, hay 8130 estudiantes matriculados nuevos en las escuelas públicas, mientras que en las privadas la diferencia asciende a 30472. Es decir, comparativamente, las privadas tienen un 80% más de estudiantes en 2014 que en 1998, mientras que las públicas ascendieron un 19%. (Cuadro 1).

Y también se destaca que desde el 2003 a la fecha, se invirtieron los números: antes del 2003 la matrícula en privada era menor a la pública y desde entonces la privada pasó a la delantera: al 2014 los alumnos matriculados en el sector privado ocupaban el 56.91% del total, mientras que en los matriculados en el sector público ocupaban el 43.09%. Si focalizamos en el macrismo, vemos que en el 2008 la matrícula privada (cantidad de alumnos matriculados) ocupaba el 57.27% del total, contra el 42.73% de la pública, sosteniendo dicha cifra hacia el 2014 (sí bien hay un leve aumento en términos porcentuales, como queda explicitado).

## ➤ Conclusiones

Lo que hemos denominado políticas educativas de privatización constituyen una de las aristas de un proyecto pedagógico determinado el cual, a su vez, forma parte de un proyecto político concreto.

Hablamos de pensar lo educativo como parte sustantiva de los procesos políticos generales, por cuanto no constituyen esferas escindidas sino que se corresponden mutuamente.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires entre el 2008 y el 2015 (si bien podemos afirmar que hay una clara continuidad en la actualidad), asistimos a la presencia de un gobierno elegido democráticamente con fuertes tintes neoliberales, conservadores y tecnocráticos. A partir de la definición de pensar al macrismo como proyecto político neoliberal (con continuidades y ruptura que otros ejemplos neoliberales de gobierno, como lo fue el menemismo en la década del noventa en nuestro país), la política educativa evidencia rasgos mercantilizadores, privatizadores, disciplinadores, excluyentes y de abandono. Excede a los efectos de este trabajo mencionar ejemplos de políticas para cada uno de los rasgos mencionados, pero bien vale aclarar que la importancia de categorizar de ese modo las políticas emanadas por el macrismo tiene que ver con discriminar rasgos que hacen a unas acciones de un modo y no de otro y con realizar un análisis más detallado de sus principales condicionantes. Sin embargo, de ningún modo se trata de categorías mutuamente excluyentes ya que algunas políticas pueden pensarse desde más de una categoría por contener más de uno de los rasgos enumerados. Asimismo, es importante reflexionar sobre todo el paquete de medidas y acciones educativas, comprendiendo que lo aquí volcado es sólo una parte de la caracterización que desde el OBS hacemos.

Nos interesa cerrar con una reflexión que Pablo Gentili realiza sobre la educación en los noventa y que, asumiendo que no se puede decir con ligereza que el macrismo es una continuidad calcada de aquella experiencia, creemos que es un interesante aporte para seguir pensando. Él afirmaba que “El neoliberalismo sólo logra imponer sus políticas antidemocráticas en la medida en que logra *desintegrar* culturalmente la posibilidad misma del derecho a la educación (en tanto derecho social) y de un aparato institucional tendiente a garantizar la concretización de tal derecho: *la escuela pública*” (Gentili en Gentili, 2009:371 - destacado en original). Nos preguntamos cómo el macrismo opera para promover nuevas pautas culturales, sociales y simbólicas que sean capaces de poner en tensión el derecho a la educación. Recordamos, para seguir pensando estos asuntos, la campaña que lanzó la Unión de Trabajadores de la Educación (UTE) llamada “Pública, la escuela de todos”, entendiendo que el macrismo se ocupaba sistemáticamente de descalificar lo público, priorizar lo privado, tildar a los y las docentes de “vagos”, subejecutar el presupuesto educativo y recortar algunas partidas que se volvían claves para la garantía de ciertas condiciones de enseñar y aprender. Nos preguntamos si es posible pensar que éste gobierno está sutil y capilarmente transformando los sentidos tradicionalmente asignados a la escuela pública.

## ► Bibliografía

- » Antúnez, D. (coord). (2013). Falta de vacantes escolares en el nivel inicial de la Ciudad de Buenos Aires, Marzo 2013. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Programa Igualdad Educativa, Recuperado de: <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/Vacantes-compilado.pdf>
- » Archivo Infojus Noticias. (2015). “Falta de vacantes en las escuelas porteñas, un problema que se repite”. (14/03/2015). Recuperado en <http://www.archivoinfojus.gob.ar/nacionales/falta-de-vacantes-en-las-escuelas-portenas-un-problema-que-se-repite-7814.html>.
- » Blanck, E. (2013). Desigualdad educativa en la Ciudad de Buenos Aires: un análisis estructural de las políticas educativas desde un enfoque de derechos humanos. Buenos Aires: Eudeba.
- » Bresser-Pereira, L. y Cunill Grau, N. (1998). Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal. En Luz Carlos Bresser-Pereira y Nuria Cunill Grau (Eds.), Lo público no Estatal en la Reforma del estado (25-56). Buenos Aires: CLAD/Paidós.
- » Gentili, P. [et.al.] (2009). Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina. Rosario : Homo Sapiens Ediciones
- » Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2014). Unidades educativas y alumnos matriculados por sector de gestión según año (Relevamiento Anual. Años 1998/2014), en Anuario Estadístico 2014, Indicadores Socioeducativos.
- » Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2016). Ba Con Vos. Recuperado de <http://www.baconvos.gob.ar/>.
- » Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Decreto N°665/GCABA/8.
- » Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Decreto N°74/GCABA/13.
- » Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Decreto N°1370/GCABA/08.
- » Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Decreto N°2208/GCABA/04.

- » Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Resolución N°3/PJCABA/CACFJ/07.
- » Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Resolución. N°10/PJCABA/CACFJ/13.
- » Marin J. (comp). (2013). La Ciudad Empresa: espacios, ciudadanos y derechos bajo la lógica de mercado. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- » Narodowski, M., Nores, M., Andrada, M. (2002). Nuevas Tendencias en políticas educativas: Estado, Mercado y Escuela. Recuperado de <http://bit.ly/2bsUz6P>.
- » Observatorio de Políticas Educativas del Departamento de Educación del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. (2015). Observatorio de Políticas Educativas: un mirador sobre las políticas y las luchas por una educación pública emancipadora. Recuperado de: <http://www.centrocultural.coop/blogs/observatorio/>
- » Página 12. (2009). "Multa para dos ministros". (27/2/2009). Recuperado en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-120669-2009-02-27.html>.
- » Página 12. (2008). "El privilegio de pertenecer". (14/08/2008). Recuperado en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-109658-2008-08-14.html>.

## ► Anexo

The advertisement features a central image of the UADE building with a speech bubble indicating a 20% discount on degree, postgraduate, and language courses. Text elements include 'NOVEDADES MES DE OCTUBRE', 'BA CON VOS TU CIUDAD TIENE BENEFICIOS', 'BA CON VOS te acerca un nuevo beneficio', 'Enterate cómo acceder al beneficio haciendo click aquí', 'Si todavía no tenés tu tarjeta, PEDILA AQUÍ!', and 'RECORDÁ LLEVAR SIEMPRE TU TARJETA'. It also includes social media handles for @baconvos and @ba\_con\_vos, the logo of the Ministry of Modernization, and the Buenos Aires City logo.

Beneficio válido desde el 01/10/12 hasta el 31/07/13 inclusive. Para todos los empleados del GCBA titulares de la tarjeta BA CON VOS. El descuento se aplicará sobre el monto total de la factura, válido para todas las formas de pago que la UADE acepta, sobre los aranceles vigentes al momento de su utilización. Sujeto a disponibilidad. No es acumulable con otras promociones. Bases y condiciones del beneficio y del programa en [www.baconvos.gcbai.ar](http://www.baconvos.gcbai.ar).

Figura 1



Figura 2

A screenshot of a website for Milenio III College. On the left is the college's logo, a stylized tree with leaves. Below it, text reads 'Nivel Inicial, salidas de 1 a 5 - Nivel Primario de 1º a 7º grado.' and 'VISITAR SITIO WEB'. The main content area has the title 'Milenio III College' and subtitle 'Jardín de Infantes &amp; Guarderías | Material Educativo'. A large '50%' is followed by the text '50% de descuento en matrícula anual para alumnos nuevos al Ingresar, de Lunes a Sábado'. Below this, it says 'No acumulable con otras promociones.', 'Formas de pago: Efectivo | Transferencia Bancaria', and 'Vigencia: desde 2014-02-24'. To the right is a 'VISO DE ACCESO' icon. Below the main text is a 'SUCURSALES' section with the heading 'Ciudad de Buenos Aires' and a location 'Belgrano - Roosevelt 2112'. It includes a map icon, phone number '011 4781 8627', and email 'mileniocollege2000@yahoo.com.ar'. On the right is a 'UBICACION EN MAPA' section with a map showing the location in Belgrano, Buenos Aires, near Av. Corrientes and Av. Morsini.

Figura 3

<b>Educación común de nivel inicial: Unidades educativas y alumnos matriculados por sector de gestión según año</b>							
Año	Unidades educativas			Alumnos matriculados			
	Total	Sector de gestión		Total	Sector de gestión		
		Estatal	Privada		Estatal	Privada <sup>(1)</sup>	
1998	681	177	504	81.645	43.687	37.958	
1999	680	178	502	83.988	44.053	39.935	
2000	682	179	503	90.261	45.329	44.932	
2001	689	190	499	91.154	46.155	44.999	
2002	687	190	497	91.504	46.748	44.756	
2003	689	194	495	94.430	46.831	47.599	
2004	689	197	492	97.591	47.049	50.542	
2005	681	198	483	99.334	46.098	53.236	
2006	681	202	479	100.948	45.551	55.397	
2007	681	207	474	105.099	45.956	59.143	
2008	685	210	475	107.808	46.064	61.744	
2009	691	213	478	110.773	46.588	64.185	
2010	686	215	471	112.144	47.071	65.073	
2011	689	217	472	113.717	48.362	65.355	
2012	698	222	476	116.259	50.345	65.914	
2013	705	224	481	118.945	51.762	67.183	
2014	703	231	472	120.247	51.817	68.430	

<sup>(1)</sup> A partir del año 2000 comienza a ser relevada en el sector privado la oferta de ciclos de jardín maternal como parte del nivel inicial común.

Fuente: Investigación y Estadística, UEICEE. Ministerio de Educación del GCBA. Relevamientos Anuales 1998/2014

Cuadro 1

# *Atención temprana y procesos de inclusión en el nivel inicial. Articulación entre el nivel inicial y los CEPAPI dependientes del área de Educación Especial en la atención de niños en situación de alta vulnerabilidad social*

*Dubrovsky, Silvia / DFD CABA - silviadubrovsky@gmail.com*

*Essaín, Ana / DFD CABA*

*Novoielski, Jessica / DFD CABA*

*Rodriguez, Tamara / DFD CABA*

*Torres, Alejandro / DFD CABA*

*Eje: Educación, Estado y Políticas Públicas*

» *Palabras claves: primera infancia, vulnerabilidad social, atención temprana, inclusión educativa*

## ► *Resumen*

En la ciudad de Buenos Aires, 163.578 personas, residen en villas, asentamientos y Núcleos Habitacionales Transitorios. El 15% de ellos (24.809) son menores de 5 años. Un poco más del 48% de la matrícula del nivel inicial corresponde a niños que viven en zonas desfavorables. El ingreso de estos niños en el nivel inicial se ve condicionado, por un lado por la situación ocupacional de los padres y, por otro, por la falta de vacantes en escuelas de nivel inicial de gestión pública en esos barrios. Las situaciones de emergencia habitacional, precariedad laboral, condiciones sanitarias deficientes y la reproducción transgeneracional de trayectorias escolares incompletas modelan un entorno de vulnerabilidad para el niño. En este contexto algunos niños presentan emergentes conductuales, lingüísticos y de aprendizaje como manifestación de estas tensiones pudiendo, de no ser detectadas tempranamente y acompañadas a través de intervenciones adecuadas, desembocar en ingresos tardíos, repitencia y abandonos escolares agregando un eslabón más a la historia familiar de exclusión. Para atender estas situaciones, el Área de Educación Especial creó los Centros de Prevención y Atención a la Primera Infancia, que funcionan en el seno de una Escuela Infantil con el propósito de atender las problemáticas del desarrollo de la población de la escuela Infantil con el objeto de intervenir lo más temprana y oportunamente posible de modo de poder evitar fracasos e inadecuadas derivaciones a Escuelas de Educación Especial. El hecho de pertenecer a áreas históricamente con funcionamiento separados, nos lleva a la necesidad de indagar los modos de articulación y de construcción de estrategias favorecedoras de la inclusión educativa en el nivel inicial en niños pertenecientes a zonas de alta vulnerabilidad social. Para llevar adelante esta tarea realizaremos un abordaje de tipo exploratorio mediante entrevistas a los diferentes actores docentes y profesionales de ambas instituciones.

## ► *Introducción- Planteamiento del problema*

De acuerdo a las estadísticas del GCBA en el año 2012 se registraron 50.854 niños matriculados en nivel inicial de gestión estatal. (GCBA, Ministerio de Educación. Relevamiento de Matrícula Inicial 2012). El 13,73% en maternal, 21,21% en sala de 3, 30,09% en sala de 4 y 34,95% en sala de 5 años. Asimismo, en la ciudad de Buenos Aires, 163.578 personas, residen en villas, asentamientos y Núcleos

Habitacionales Transitorios. El 15% de ellos (24.809) son menores de 5 años. El 82% de los jefes y jefas de familia no lograron concluir el secundario. El 37% de los jefe/as de familia tienen trabajos informales mientras que el 39,37% tiene trabajo precario.(GCBA, Ministerio de Desarrollo, Indicadores sociales).

Se observa que un poco más del 48% de la matrícula del nivel inicial corresponde a niños de zonas desfavorables.

De esta manera, el ingreso de estos niños en el nivel inicial se ve condicionado, por un lado por la situación ocupacional de los padres y, por otro, por la falta de vacantes en escuelas de nivel inicial de gestión pública en esos barrios. Las situaciones de emergencia habitacional, precariedad laboral, condiciones sanitarias deficientes y la reproducción transgeneracional de trayectorias escolares incompletas modelan un entorno de vulnerabilidad para el niño. En este contexto algunos niños presentan emergentes conductuales, lingüísticos y de aprendizaje como manifestación de estas tensiones pudiendo, de no ser detectadas tempranamente y acompañadas a través de intervenciones adecuadas, desembocar en ingresos tardíos, repitencia y abandonos escolares agregando un eslabón más a la historia familiar de exclusión. Esta fragilidad penetra en los soportes relacionales del individuo y dificulta la posibilidad de ascenso social intergeneracional. Esta situación de vulnerabilidad también conlleva inconvenientes para lograr la apropiación de conocimientos y aptitudes que permitan participar en forma plena en la vida ciudadana y en el mercado de trabajo. Así, los grupos más desfavorecidos socialmente están sometidos en mayor medida a factores de riesgo que comprometen su futuro. Al hablar de riesgo, se habla de la factibilidad de establecer un nexo entre las características de una persona o grupo y un resultado que no se desea. Las situaciones cotidianas en las que se encuentran las poblaciones vulnerables hacen que se vean afectados los recursos psíquicos de los adultos, las funciones de apoyo, sostén y contención necesarias para promover el desarrollo armónico de los niños..(Ministerio de Educación de la Nación, 2011, pag.26) El ingreso al jardín de infantes puede ser el primer momento de inserción social fuera de la familia.

Para afrontar estas dificultades algunos de los jardines de infantes de estas zonas requieren la intervención de Centros Educativos de Prevención y Atención a la Primera Infancia (C.E.P.A.P.I), constituido por equipos interdisciplinarios especializados en problemáticas del desarrollo en la primera infancia. El propósito es promover la atención temprana (de 0 a 5 años) en niños que se encuentran en situación de riesgo, a través de acciones articuladas teniendo como objetivos: .realizar intervenciones tendientes a promover el desarrollo armónico de los niños incluidos en el programa, tendiendo a mejorar su calidad de vida. Suministrar al niño y a la familia el apoyo necesario para potenciar sus recursos. Adoptar medidas encaminadas a la prevención favoreciendo la detección temprana y posterior atención y/o derivación de los casos que así lo requieran. Promover la formación de equipos docentes colaborativos e interdisciplinarios al interior de las Instituciones educativas, para que acompañen los cambios necesarios en el proceso de transformación hacia un modelo más inclusivo. Propiciar prácticas educativas que superen el enfoque del déficit centrado en el niño, detectando e identificando desde un modelo social, las barreras que limitan el proceso de aprendizaje y participación en la escuela., es decir que tienden a facilitar, mejorar o hasta hacer posible la construcción de una trayectoria escolar acorde con lo establecido por la Ley de Educación Nacional, a partir de establecer estrategias de abordaje, contención, orientación e intervención a los niños, sus padres y docentes del nivel inicial.. (Dirección de Educación Especial .GCBA,2012, pag. 17)., es decir que tienden a facilitar, mejorar o hasta hacer posible la construcción de una trayectoria escolar acorde con lo establecido por la Ley de Educación Nacional, a partir de establecer estrategias de abordaje, contención, orientación e intervención a los niños, sus padres y docentes del nivel inicial. El hecho de pertenecer a áreas históricamente con funcionamiento separados, nos lleva a la necesidad de indagar los modos de articulación y de construcción de estrategias favorecedoras de la inclusión educativa en el nivel inicial de niños pertenecientes a zonas de alta vulnerabilidad social. Para llevar adelante esta tarea realizaremos un abordaje de tipo exploratorio mediante entrevistas a los diferentes actores docentes y profesionales de ambas instituciones.

### ➤ *Objetivo general*

Analizar la relación entre la atención temprana y los procesos de inclusión en el nivel inicial en niños en situación de alta vulnerabilidad social.

### ► *Objetivos específicos*

- » describir las estrategias que desarrollan los cepapi en el marco de las demandas de atención que recibe de la escuela infantil.
- » conocer los principales motivos en los pedidos de intervención de los cepapi por parte de las instituciones de educación inicial.
- » analizar las estrategias de articulación entre CEPAPI y escuela infantil
- » conocer las conceptualizaciones sobre inclusión educativa en primera infancia en los actores de ambas instituciones.

### ► *Relevancia de la investigación*

Se considera pertinente encarar esta investigación en razón de que la población infantil en situación de vulnerabilidad suele presentar emergentes disfuncionales a los procesos escolares. La inclusión educativa es una vía de inclusión social ya que la escuela tiene como una de sus funciones principales la construcción de subjetividades (Bleichmar, Silvia, Videoconferencia, 2006). Es de interés entonces, indagar acerca de cómo se construyen estrategias de inclusión educativa entre el nivel inicial y el área de educación especial a través de los C.E.P.A.P.I. y de cómo esas acciones conjuntas influyen en las trayectorias escolares de los niños en situación de vulnerabilidad social.

### ► *Tipo de diseño- Metodología*

El diseño metodológico adoptado para la presente investigación se sustenta en la investigación cualitativa. Una definición amplia y sintética de la investigación cualitativa fue propuesta por Sandín (2003:123). La investigación cualitativa es una actividad sistemática orientada a la comprensión en profundidad de fenómenos educativos y sociales, a la transformación de prácticas y escenarios socioeducativos, a la toma de decisiones y también al descubrimiento y desarrollo de un cuerpo organizado de conocimientos. La investigación cualitativa entiende la realidad en forma holística, es decir, observando el contexto en forma natural, lo cual exige la utilización de técnicas interactivas y flexibles que permitan captar la realidad en todas las dimensiones que la completan. Uno de los aspectos más importantes de la investigación cualitativa es el hecho práctico de que el investigador se constituye en el instrumento principal de recolección y análisis de los datos., esto demanda que sean flexibles e interactuar con los informantes de un modo natural y no intrusivo.

Se debe tratar de comprender a las personas dentro del marco de referencia de ellas mismas. (Taylor & Bordan, 1986) En función de los objetivos de nuestra investigación, nos proponemos un abordaje de tipo exploratorio, en tanto consideramos que es un tema que ha sido poco estudiado. Como señala Hernandez Sampieri (2010) ayuda a familiarizarse con fenómenos desconocidos, obtener una información para realizar una investigación más completa de un contexto particular, investigar nuevos problemas, identificar conceptos o variables promisorias, establecer prioridades para investigaciones futuras o sugerir afirmaciones y postulados. Definición de la muestra: Como señalamos anteriormente, en la actualidad existen 7 CEPAPI en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Para desarrollar nuestra investigación, tomaremos una muestra compuesta por 2 CEPAPI, el CEPAPI Nro 1 que desarrolla sus actividades en el marco de la Escuela Infantil No 5 D.E. 19 (Varela No 2751) del Barrio de Soldati, que es el primero que se inauguró en 1994 y el CEPAPI Nro 7 ubicado en la Escuela Infantil N° 3 D.E.15 (Arias 3775) en el Barrio de Villa Mitre, inaugurado en el 2011. Justificación de la elección de la muestra: Si bien, por el número limitado de CEPAPI que cuenta la Ciudad de Buenos Aires, una investigación podría tomar la totalidad de los mismos, la disponibilidad de un año para la implementación del proyecto nos conduce necesariamente a seleccionar una muestra. Hemos decidido tomar estos dos CEPAPI en tanto constituyen, el primero y el último en crearse. Además están ubicados, uno en zona Sur y el otro, en zona norte. De esta manera, estos casos, a priori, divergentes podrían ofrecer un amplio rango de situaciones, que nos permitirá determinar posibles similitudes y diferencias. Asimismo, en función de los objetivos de nuestra investigación, para indagar cómo se

construyen las estrategias de inclusión educativa entre el nivel inicial y el área de educación especial, realizaremos entrevistas a los diferentes actores involucrados. En el marco de la presente investigación y, en función de la estrategia metodológica adoptada de tipo exploratoria, realizaremos entrevistas de tipo semi-estructuradas. En tanto este tipo de entrevistas son flexibles en cuanto a la selección y ampliación de las preguntas si fuera necesario. Las entrevistas serán realizadas a los profesionales del CEPAPI y a docentes y miembros del equipo de conducción de las escuelas infantiles.

### ► *Grado de avance la de investigación*

De acuerdo a los objetivos propuestos realizamos entrevistas a los integrantes de los CEPAPIS y a las directoras del nivel inicial.

Se establecieron las categorías de análisis de las entrevistas en función de los objetivos propuestos.

Las categorías definidas son:

1. Trayectoria e historia del equipo
2. Motivo de creación
3. Conformación de equipo
4. Problemáticas en las que intervienen
5. Caracterización de la población atendida
6. Acceso a la Salud y a Educación
7. Modalidad de derivación
8. Modalidad de intervención
9. Trabajo con los jardines
10. Trabajo con los padres
11. Trabajo con otras organizaciones

En esta etapa del desarrollo del proyecto nos encontramos en el proceso de análisis. Presentaremos el avance del mismo.

Análisis de las categorías 1, 2 y 3.

A partir de las entrevistas realizadas, pudimos identificar que cada cepapi está atravesado por particularidades que caracterizan a cada uno como una unidad diferente a la otra. Estas son: el contexto socio cultural en el que están inmersos, y los tipos de problemáticas que abordan.

Por ejemplo, al cepapi 2, que está ubicado en la villa 21- 24 (Barracas) lo caracteriza la violencia de género y recibe población proveniente de diferentes jardines y barrios. En cambio el cepapi 4 ubicado en villa 20 (Lugano) está caracterizado por recibir población de un radio no mayor a 3 cuadras a la redonda.

A partir de las entrevistas pudimos historizar sobre la conformación de los equipos de trabajo desde sus inicios hasta el día de hoy, teniendo en cuenta las modificaciones que fueron surgiendo.

En el cepapi 2, la actual coordinadora ingresó en el año 2010 como psicopedagoga y continuó en ese rol durante un año. En ese momento el equipo estaba compuesto por una trabajadora social, una especialista en atención temprana que a su vez era psicomotricista, una fonoaudióloga y un psicólogo. la trabajadora social, ocupaba un rol muy importante en el funcionamiento del cepapi dado que era quien conocía el barrio, sus pasillos y realizaba visitas domiciliarias. A los dos años se jubiló, aunque continuó sus tareas ad-honorem durante un año más. Luego, la coordinadora enfermó y dejó

esta actividad.

En el año 2012 por decisión y común acuerdo se determinó que la psicopedagoga se convirtiera en la nueva coordinadora del equipo. Por lo general la coordinadora que deja el puesto es quien designa quien continuara con esa función, pero de acuerdo a la modalidad particular de éste cepapi es que se dio de ésta manera.

Actualmente cuentan con las promotoras de educación, la especialista en atención temprana y psicomotricista, una fonoaudióloga, un psicólogo y la coordinadora que a su vez es psicopedagoga. Es importante aclarar, que la especialista en atención temprana y la coordinadora tienen como cargo de base profesoras de educación especial, es decir, que mediante la figura de comisión de servicios, dejaron su cargo para cumplir sus funciones en el CEPAPI.

En el caso del cepapi 4, la actual coordinadora, que es especialista en atención temprana, ingreso en el año 2006, cumpliendo dicho rol desde sus inicios,. Al poco tiempo ingreso una psicóloga que estuvo unos años, pero por motivos personales se mudó a la provincia de Jujuy, luego una terapeuta ocupacional que estuvo por un tiempo y se mudó a Alemania.

A la fonoaudióloga con la que ya contaba el equipo, se le sumo la psicóloga en el año 2014.

Actualmente el equipo de trabajo está conformado por la coordinadora, la psicóloga y la fonoaudióloga, estas últimas también prestan servicio en el cepapi 1 ubicado en la villa 1-11-14.

Cabe aclarar que tanto la coordinadora como la psicóloga son docentes.

Entendemos que estos cepapi emergen a partir de determinadas necesidades que presentan estas poblaciones, adquiriendo características que se identifican en el cepapi como respuesta a la problemática que atienden. Así mismo, las metodologías, estrategias y recursos van variando de cepapi en cepapi, de acuerdo a las posibilidades socioculturales y administrativas a las que cada cepapi pueda adquirir.

En la actualidad , el equipo se encuentra en el desarrollo del proceso de análisis de las siguientes categorías.

A modo de síntesis, y como conclusiones preliminares, observamos que: en base a lo indagado, los cepapi articulan con las escuelas infantiles más cercanas a partir de las demandas que tienen estas instituciones en relación a su población. Las mismas están referidas a situaciones de problemas de adaptación a la dinámica escolar, dificultades en los procesos de aprendizajes, dificultades en el intercambio social y también en el desarrollo del lenguaje.

Asimismo cada cepapi establece redes interinstitucionales de diferentes características de acuerdo a las realidades sociales en las que están inmersos. Fundamentalmente establece vinculos con instituciones de salud (CESAC) de educación (Equipos de orientación escolar, escuelas especiales y escuelas integrales interdisciplinarias), ONGs y defensorías (Las Defensorías Zonales son organismos descentralizados del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, creadas por Ley 114 y definidas en su Art. 60, que funcionan en cada una de las Comunas de la Ciudad). Los cepapis se proponen articular las distintas miradas, saberes y recursos de diferentes actores sociales, cumpliendo, de ese modo, una función "sintetizadora" para las familias.

Los dispositivos de intervención de los cepapis en la articulación con las escuelas infantiles son muy variados. A partir de la demanda de la escuela se realizan entrevistas con los padres, observaciones individuales y grupales del niño, a partir de las cuales, el equipo junto con los otros actores intervinientes determinan cuál será la modalidad de intervención y se definen las estrategias que favorezcan la inclusión educativa. A su vez estos acuerdos pueden ser específicos para la atención de un niño. Por otro lado, los cepapis junto con las otras instituciones con las que articula organizan espacios de reflexión y talleres para padres y docentes.

## ► Bibliografía

- » Bleichmar, S. „La construcción de legalidades como principio educativo“[https=>//www.youtube.com/watch?v=\\_oh1LvSsSGI](https://www.youtube.com/watch?v=_oh1LvSsSGI)(obtenido el 26 de octubre de 2014).
- » Dubrovsky, S. y. (2005). La integración escolar como problemática profesional. Buenos Aires. Noveduc.
- » GCBA Secretaría de Educación. Ilusiones y verdades de la integración [http=>//estatico.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/dirinv/pdf/ilusiones.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/dirinv/pdf/ilusiones.pdf) (obtenido 26 de octubre de 2014). Dirección de Investigaciones

- » GCBA, Dirección de Educación Especial. (2012). Centros Educativos de Prevención y Atención a la Primera Infancia. Buenos Aires. Dirección de Educación Especial
- » Jeruzalinsky, A. C. (2000). Psicoanálisis en problemas del desarrollo infantil. Una clínica transdisciplinaria. Buenos Aires. Nueva Visión
- » Lejarraga, H. (2004). Las condiciones históricas-políticas y su relación con el amor maternal. Buenos Aires. Paidós.
- » Ministerio de Educación de la Nación. (2011). Construyendo caminos en la primera infancia. En Una escuela para todos. Hacer públicas buenas prácticas de educación inclusiva (págs. 23-31). Buenos Aires. Ministerio de Educación de la Nación.
- » Presidencia de la Nación. (2010). La atención del desarrollo infantil desde una perspectiva de derechos. Buenos Aires.
- » Sandin Esteban, M. Paz (2003) Investigación cualitativa en educación. Fundamentos y tradiciones. Madrid. Mac Graw Hill.
- » Tallis Jaime, G. T. (1999). Estimulación Temprana e intervención oportuna. Un enfoque interdisciplinario biopsicosocial. Buenos Aires. Miño y Davila.
- » Taylor, S.J.; Bogdan, R. (1986) Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados. Buenos Aires. Paidós.
- » Terigi, F. (2007) Los desafíos que plantean las trayectorias escolares. III Foro Latinoamericano de Educación. Buenos Aires Fundación Santillana
- » Winnicott, D. (2002). Los procesos de maduración y el ambiente facilitador. Madrid. Paidós.

# Políticas académicas y reconocimiento social en universitarios de Educación Física de la UNLP: entre la consolidación y el cuestionamiento disciplinar

Felipe, Celeste / FaHCE (IdIHCS- UNLP/ CONICET) - celefelipe2@gmail.com

---

EJE TEMÁTICO 7: Educación, Estado y Políticas Públicas

---

» *Palabras clave: políticas académicas - reconocimiento social – universitarios - Educación Física - Universidad Nacional de La Plata*

## ► RESUMEN

Este trabajo es un breve desprendimiento del proyecto de tesis de maestría en curso, “Políticas académicas y reconocimiento social en universitarios de Educación Física. Un análisis de prácticas, estrategias y formas de sociabilidad en La Plata (1992-2004)”. Este proyecto tiene por objeto comprender la construcción del reconocimiento social de un grupo de universitarios de Educación Física (EF) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) a partir de su participación en políticas académicas entre 1992 y 2004. La investigación se focaliza en las prácticas, estrategias y formas de sociabilidad vinculadas a la legitimación de su campo disciplinar y su carrera en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FAHCE), en un período histórico particularmente intenso en cuanto al diseño y desarrollo de políticas académicas ligadas a la revisión curricular, la formación académica y la producción científica. El trabajo se plantea analizar, desde la perspectiva de los actores, las formas de apropiación y resignificación actual de esas políticas, prácticas, estrategias y formas de sociabilidad con relación a la configuración identitaria de la EF como disciplina académica.

El enfoque teórico y metodológico de la investigación localiza a los actores objeto de estudio a partir de su inserción en una compleja y cambiante trama de relaciones y prácticas sociales diversas (disciplinarias, corporativas, profesionales, políticas y personales). Asimismo, se indagan los sentidos que construyeron en cuanto al reconocimiento social logrado en el presente, tanto de su campo disciplinar como de la carrera en la FAHCE-UNLP. Para realizar el trabajo se propone una indagación desde un diseño cualitativo, con utilización de herramientas de investigación etnográfica, complementadas por el trabajo de archivo con el fin de describir prácticas a escala local, desde la perspectiva de los actores que intervienen en ellas. Entre esas técnicas se destacan la entrevista no dirigida, la observación participante y las conversaciones informales con actores clave (estudiantes, docentes y graduados de EF y de otras carreras de la Facultad). Por otro lado, se utilizará el análisis de textos aplicado a producciones académicas, documentos de circulación interna y normativa institucional.

## ► *La legitimación de la Educación Física como carrera universitaria: un acercamiento al problema*

La educación física como disciplina académica tiene un desarrollo relativamente reciente en comparación a otros campos de conocimiento científico con los que comparte el espacio social de la FAHCE, como por ejemplo Historia, Filosofía o Letras. La creación de la carrera de Profesorado en EF data de 1953 y es, junto con la Universidad Nacional de Tucumán, pionera en el desarrollo de

carreras universitarias en este campo del saber<sup>35</sup>. Para la reconstrucción de las políticas, estrategias, prácticas y formas de sociabilidad de un grupo acotado de actores de esta comunidad académica en el espacio universitario local, y las perspectivas que construyen sobre las mismas con relación al reconocimiento social de su campo disciplinar y carrera en el presente, retomaremos algunas tensiones y tradiciones históricas que han configurado el campo disciplinar de la EF y su devenir en la UNLP.

El período en el que se recorta esta investigación (1992-2004) responde a variables de tipo micro y macropolíticas. En el primer caso, recorta tres gestiones departamentales, de dos directores distintos, en un período caracterizado por el desarrollo de políticas académicas de profunda incidencia en EF, tanto a nivel del grado como del posgrado: la reforma curricular y consecuente creación de la Licenciatura en Educación Física, dando lugar a un nuevo Plan de Estudios que fue aprobado en 1998 e implementado por primera vez en el 2000, el desarrollo de un Ciclo de Licenciatura para carreras terciarias en EF en varias regiones del país, las primeras investigaciones en el área y conformación de grupos de investigación, y la creación de una de las primeras maestrías a nivel institucional y la primera nacional en la disciplina, denominada Maestría en Educación Corporal en el año 2001 y la Maestría en Deporte, en 2004, entre otras.

Las razones de tipo macropolíticas, se vinculan con un contexto de cambios en las relaciones entre el Estado y la Universidad, y de políticas universitarias que introducen nuevas lógicas y mecanismos de funcionamiento en las instituciones académicas (Araujo, 2001; Chiroleu, Suasnabar y Rovelli, 2012; Krotsch, Camou y Prati, 2007; Marquina, Soprano y Mazzola, 2009; Puiggrós y Krotsch, 1994). En este sentido, el recorte temporal retoma dos políticas estatales específicas para las universidades nacionales como fueron el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECE) y el Programa de Incentivos a la Investigación (PI). El FOMECE fue aprobado en 1995 y comenzó a funcionar en 1996, y formó parte de un programa más general, denominado “Programa de Reforma de la Educación Superior” (PRES), financiado por el Banco Mundial (BM/BIRF) y una contrapartida nacional aportada por las universidades, que se propuso revisar áreas sensibles como la enseñanza y la investigación. El Programa de Incentivos fue creado a través del decreto presidencial 2427 del año 1993, instrumentándose en 1994, y tuvo como objetivo impulsar la investigación en las universidades nacionales, a través de mecanismos de evaluación y control de la producción científica de los docentes y el otorgamiento de un incentivo económico. Estas dos políticas estatales ejercieron influencia en la FAHCE y fueron particularmente aprovechadas por la comunidad académica de EF (Atairo, 2007; Carballo, 2009; Levoratti y Macario, 2013).

El interés por este tema de investigación surge a partir de mi inserción académica como profesora de Pedagogía en Educación Física y de la percepción que, como nativa de la Facultad de Humanidades de la UNLP, fui construyendo de los universitarios de esa disciplina<sup>36</sup>. En la institución circulan percepciones acerca de la EF que la identifican con el mero hacer sin reflexión, desde una posición de descalificación: expresiones como “músculo y sonrisa”, “los profesores de ejercicio”, o “la prima pobre del campo” evidencian una relación asimétrica con otras disciplinas de la institución. Al respecto, los estudiantes de esa carrera son reconocidos como “diferentes” por distintos actores institucionales: pares, docentes, autoridades, no docentes. Esa diferencia refiere fundamentalmente a la comparación constante entre los estudiantes de EF y los estudiantes de otras carreras. Caracterizados como “alegres”, “simpáticos”, renuentes al trabajo intelectual, desinteresados, en contraposición a un estudiante modélico de Humanidades, más afecto al estudio, a la discusión política y a la participación<sup>37</sup>.

En este sentido, las carreras de EF son vistas como más sencillas, con menor carga teórica y exigencia que otras carreras de la FAHCE. Esta visión desprestigiada se asocia, como veremos más adelante, a debates internos en el campo respecto del valor educativo y el componente cognitivo de la

35 En el año 1953, en el mes de diciembre, abren sus puertas las dos primeras instituciones de formación de profesores en Educación Física de carácter universitario: el 11/12 el Instituto de Educación Física de la Universidad Nacional de Tucumán, a instancias de Enrique Romero Brest, y cuatro días después, el 15/12, el Instituto de Educación Física del Departamento de Educación Física de la Universidad Nacional de La Plata, dirigido por el capitán del ejército, Alejandro Amavet (González de Álvarez, M. L. 2012:122).

36 Ingresé como estudiante de Ciencias de la Educación en la FAHCE en el año 2003, participé en distintos espacios político-académicos con estudiantes de Educación Física y de otras carreras, y egresé a mediados del 2009. A partir del año 2011 me desempeño como ayudante diplomado en la cátedra de Pedagogía para Educación Física, y soy estudiante de la Maestría en Educación en la misma institución desde fines de 2009.

37 Notas de campo relevadas de intercambios con estudiantes, graduados y profesores de EF de la FAHCE y de entrevistas a profesores de EF desarrolladas durante el año 2015 y el año en curso (Entrevista al Prof. Ricardo Crisorio el 26 de octubre de 2015, entrevista al Prof. Carlos Carballo el 13 de abril de 2016).

EF, que se proyectan entre la cultura escolar y la cultura académica de la disciplina (Aisenstein, 1995, Bracht, 2000, Carballo, 2010, Villa, 2003).

Algunos autores han planteado que esta representación de la EF no es construida solamente desde otros campos disciplinares, sino también internamente, en respuesta a su subordinación por más de un siglo a las prescripciones de las ciencias biológicas y psicológicas, así como por la escisión moderna de la que ha sido particularmente receptora entre cuerpo-intelecto (Aisenstein, 1995; Aisenstein y Scharagrodsky, 2006; Crisorio, 2009; Villa, 2003). Esa división ha contribuido en la desjerarquización de la disciplina, en la medida en que ha quedado del lado de la técnica, del hacer irreflexivo.

► *La institucionalización académica de carreras profesionalistas: política, formas de sociabilidad, prácticas académicas y estrategias.*

La perspectiva de estudio adoptada para abordar el problema de investigación es heterodoxa, y se nutre de enfoques disciplinares y metodológicos diversos, provenientes de la historia, la antropología social, la sociología de la cultura y la pedagogía.

Por un lado, destacamos las categorías y métodos que nos aportaron pesquisas desarrolladas por historiadores, antropólogos sociales y pedagogos preocupados por el estudio de las perspectivas y experiencias sobre la política y usos cotidianos de determinados actores y grupos sociales (Guber, 2001; Garatte, 2012, Frederic y Soprano, 2009; Soprano, 2011; Carrera, 2014). A partir de estas líneas de investigación, reconocemos la importancia de identificar los ámbitos y formas específicas de sociabilidad de un grupo acotado de universitarios elegidos para este trabajo, sus identidades políticas, los vínculos de amistad y camaradería en las redes de relaciones cotidianas de las que participaron, los compromisos académicos y morales que se fueron cimentando en esos entramados sociales, y que les han permitido acceder a posiciones influyentes en el plano disciplinar e institucional. De aquí que, sin ninguna pretensión de generalización, el estudio que emprendemos intenta mejorar nuestra comprensión situacional de unas ciertas formas de sociabilidad de un grupo acotado de académicos, los universitarios que participaron de las políticas académicas de EF en la FAHCE-UNLP durante el período 1992-2004, tanto dentro como fuera de la institución universitaria. En este último caso consideraremos todas aquellas relaciones y prácticas que guarden poder explicativo sobre algún conflicto suscitado a nivel disciplinar o institucional, o que hayan tenido eficacia social para la ocupación de posiciones o la definición de políticas académicas.

Retomamos el concepto de prácticas académicas (Rocha Pinto, 2000; 2009; Carrera, 2014) que nos permite pensar en todas aquellas prácticas que se sostienen en el marco de un sistema de relaciones sociales, que dan lugar a ciertas acciones e interacciones en el campo académico. Concebidas de este modo, las prácticas académicas exceden el ámbito de la enseñanza, e involucran relaciones institucionales, interpersonales, espaciales, que son en las que nosotros nos detendremos. Las formas de comunicación de la comunidad en estudio, el modo en que se reconocen, los elementos por los cuales el resto de la comunidad institucional los identifica, el sentido de sus acciones y códigos, el modo en que interactúan con otros académicos de otras disciplinas, los objetos que utilizan, los atributos con que se invisten, las narrativas que construyen y por medio de las cuales se sostienen y justifican, entre otras, conforma el mundo de las prácticas académicas de esta comunidad. Este concepto se complementa con el de sociabilidad, y nos permite dar cuenta de todas aquellas prácticas e intercambios que hacen a la vida cotidiana de las universidades, adquiriendo características específicas en cada disciplina, con identidades académicas y profesionales que las atraviesan.

Por otro lado, reconocemos la potencialidad heurística del área de estudios de la educación superior (Krotsch, 2001) para recoger, desde allí, los aportes que en ese campo han realizado los enfoques organizacionales (Clark, 1983; Peterson 2007) y la sociología de la cultura (Becher, 2001; Bourdieu, 1983; 2008; Bourdieu y Wacquant, 1995). Específicamente, nos permitieron entender a la universidad como un campo social con reglas propias, y el rol activo de los académicos en la construcción de su ambiente de trabajo y su capacidad de incidencia en el medio externo, asumiendo que la organización del trabajo en este campo va cimentando fidelidades, lealtades, opciones éticas, posicionamientos ideológicos, actitudes corporativas, que incurren

en el procesamiento de los cambios. Serán retomados de Bourdieu (2008) aquellos indicadores que nos permitirán reconstruir las determinaciones sociales de las posibilidades de acceso a las posiciones ocupadas por los universitarios en estudio en el campo institucional y de la EF en la FAHCE/UNLP: su capital cultural y social heredados, su capital académico, su capital de poder universitario, de poder científico, de prestigio científico, de notoriedad intelectual, de poder político y las disposiciones políticas en sentido amplio (Bourdieu, 2008:60). Recuperamos de Tony Becher (2001) la noción de campos de conocimiento para dar cuenta de las formas en que las disciplinas contribuyen a la formación de una profesión académica. El autor propone estudiar a la profesión académica en su diversidad, y plantea la relación entre los aspectos epistemológicos y sociales de una disciplina, como las formas de conocimiento, los patrones intelectuales y códigos de conducta, aunque también existan dentro de cada disciplina variaciones o “segmentos”. La perspectiva de Becher (2001) nos aporta una forma de mirar los procesos de construcción del reconocimiento en una institución universitaria, en la medida en que señala la estrecha ligazón entre las formas de conocimiento y el funcionamiento social particular de cada comunidad científica. Según el autor, el reconocimiento es un factor decisivo en el mundo académico, y si bien los criterios de ese reconocimiento pueden variar en distintos campos disciplinares y contextos sociales, en general está asociado a obtener una “buena reputación” hacia dentro del propio campo a través del aporte en la investigación, fundamentalmente mediante publicaciones (Becher, 2001) o al “deseo de renombre” en palabras de Bourdieu (2008).

Del enfoque pedagógico, consideramos investigaciones “de” y “en” la universidad (Remedi, 2013) que miran a los sujetos universitarios en sus prácticas y cómo construyen sus espacios cotidianos. Un núcleo de estos trabajos indaga acerca de la institucionalización de disciplinas e identidades académicas, a partir del entrecruzamiento de variables como la conflictividad institucional, la trayectoria de los académicos, las identidades disciplinares y profesionales, los proyectos y variaciones curriculares, y su vinculación con procesos políticos nacionales y locales (Coria, 2015, Landesmann, 2006, Remedi, 2004, 2013). El elemento de estas investigaciones que reviste particular interés para nuestro trabajo es la relación que se construye entre los sujetos y la institución. Así, se comprende que los sujetos están de modo particular y heterogéneo afectados por normas, regulaciones y valores que posibilitan o limitan el desarrollo de prácticas, sean éstas de carácter dominante o emergente, es decir, que tiendan a reproducir los modos de hacer legítimos o a subvertir el orden institucional, aunque siempre en diálogo o en respuesta a esa forma institucional. Los procesos de institucionalización que estos autores trabajan hacen especial referencia a este aspecto, ya que aluden a procesos de legitimación de prácticas, formalizadas o no en documentos o normativas, que tienen un poder de regulación no menor en el accionar de los sujetos. De este modo, los enfoques y categorías puestas en juego hasta aquí nos permitirán relacionar las trayectorias académicas de estos actores, el campo institucional universitario en el que se reúnen y actúan y la disciplina académica en la que se inscriben, y atravesadas, aunque de modo cambiante y diverso, por el campo político. Por otro lado, y en función que esta tesis se propone, entre otros objetivos, relevar la perspectiva de los actores acerca del proceso de reconocimiento social de universitarios de EF en la FAHCE en un particular momento histórico, la puesta en relación de las trayectorias académicas de estos actores, permitirá dilucidar diferentes modos de apropiación del entramado sociopolítico cultural que los contiene (Coria, 2004:217).

## ➤ *Objetivos de la investigación*

### Objetivo general

Comprender la construcción del reconocimiento social en universitarios de Educación Física de La Plata, a partir de su participación en políticas académicas ligadas a la revisión curricular, la formación académica y la producción científica entre los años 1992 y 2004 y de la creación de formas de intervención y prácticas vinculadas a la legitimación del propio campo.

## Objetivos específicos

- » -Reconstruir las políticas académicas ligadas a la revisión curricular, la formación académica y la producción científica desarrolladas por los universitarios de EF en el período 1992-2004, así como las valoraciones que estos actores realizan en torno a sus procesos y resultados.
- » -Identificar las trayectorias, rasgos identitarios, prácticas de sociabilidad y redes de relaciones sociales de los universitarios que participaron de políticas académicas mencionadas en el objetivo anterior.
- » -Analizar las formas de apropiación, resignificación y/o resistencia que los universitarios de EF objeto de estudio realizaron respecto de las políticas educativas de los 90 y su incidencia en el prestigio académico de la EF de la UNLP.
- » -Aprehender los sentidos y criterios que los universitarios de EF y otros actores de la FAHCE construyen acerca del reconocimiento social logrado por los primeros, en el período 1992-2004.
- » -Reconstruir los acuerdos, desacuerdos, tensiones y disputas ligadas a la construcción de reconocimiento social y prestigio de los universitarios de EF, desplegados entre los años 1992-2004.

### » *Enfoque metodológico para el abordaje de procesos de institucionalización académica de carreras profesionalistas*

El diseño del proyecto se vale de una variedad de estrategias metodológicas con preeminencia de enfoques cualitativos, aunque se utilizan herramientas cuantitativas particularmente para el seguimiento de datos sobre el movimiento de la planta docente, las trayectorias académicas, los proyectos de investigación, etc. Para realizar el trabajo se utilizarán estrategias de investigación etnográfica, que permitan describir prácticas a escala local, como la entrevista no dirigida y la observación participante, a través de las cuales se buscará conocer las perspectivas de los actores que intervienen en esas prácticas. Se realizará también análisis de artículos y documentos, entendiendo que lo que los autores dicen en sus escritos, se constituyen en testimonios. En razón de que, como se ha expuesto, este estudio se propone comprender las prácticas académicas cotidianas en relación a los sentidos que los actores les confieren y a las relaciones sociales que las configuran, esta opción metodológica se considera apropiada y ajustada al tipo de estudio y objetivos que nos proponemos alcanzar.

Se definió una muestra intencional basada en criterios o según propósitos (Patton, 1990 en Maxwell, 1996). Ésta es una estrategia en la cual escenarios particulares, personas o eventos son seleccionados deliberadamente con el fin de obtener información que no puede ser conseguida de otra forma. Teniendo en cuenta que las carreras de EF de la UNLP constituyen el escenario particular de esta investigación, seleccionamos intencionadamente a los actores de EF que participaron de manera reiterada en políticas académicas de la especialidad en la FAHCE entre los años 1992-2004, así como a otros actores institucionales de la FAHCE que han tenido un rol activo en el diseño e implementación de las políticas académicas que serán objeto de estudio en la tesis. Estos son: director del Departamento, secretario/s, integrantes de la Junta Asesora Departamental, miembros de la Comisión Curricular, profesores, graduados, estudiantes, consejeros en el Consejo Académico de la Facultad y Superior de la Universidad, autoridades institucionales, etc.

### » *Políticas académicas en EF de la FAHCE/UNLP entre los años 1992-2004*

En este apartado presentamos algunos hallazgos iniciales vinculados a la reconstrucción de las políticas académicas en EF desarrolladas entre 1992 y 2004 y algunas conceptualizaciones que los actores de EF indagados construyen acerca de ese proceso en la FAHCE.

Para la reconstrucción de esas políticas, sus objetivos, alcances y sentidos, nos valemos del trabajo de archivo, así como de los propios testimonios de los actores, que nos permitieron recortar el referente empírico de la investigación. Es decir, las políticas también fueron reconstruidas y definidas en la medida en que los actores las destacaron como parte de una etapa de afirmación académica de la EF, a pesar que la carrera ya existía desde el año 1953.

En el gráfico siguiente, mostramos las políticas académicas más salientes desarrolladas por esta

comunidad en la forma de línea de tiempo. Cabe aclarar, que el uso de esta periodización, no implica entender los hechos sociales como lineales, sucesivos ni exentos de conflicto. Simplemente el objetivo es ilustrar el proceso de institucionalización creciente de la disciplina EF en la UNLP a partir de la década del 90. Hemos categorizado a las políticas en tres tipos, y por orden de aparición: en primer lugar, políticas de producción científica en este caso referidas a la apertura de espacios para la divulgación e intercambio en materia de producción de conocimiento, el diseño y desarrollo de proyectos de investigación con la sucesiva consolidación de equipos de trabajo, y la revista *Educación Física y Ciencia*, también como espacio para la publicación de investigaciones individuales y colectivas. En segundo lugar, se retoman políticas académicas de reforma curricular, proceso que comienza los primeros años de los 90 y que culmina con un nuevo plan de estudios en el año 1998. Y por último, políticas de formación de recursos, tanto en la forma de profesores y graduados que se deciden a hacer carreras de posgrado, como la creación de posgrados propios por parte de la comunidad de EF. También, en esta última categoría, se considerará la formación de los nuevos miembros de la comunidad, en calidad de adscriptos, ayudantes de cátedra, investigadores en proyectos y becarios.

Estas políticas se desarrollaron en el entrecruzamiento de las esferas nacional y local. Es decir, políticas nacionales a nivel del Ministerio de Educación de la Nación, y políticas locales, de iniciativa propia de esta comunidad. En este sentido, desde la perspectiva de los actores indagados, las políticas desarrolladas ya habían comenzado antes que el estado nacional interviniera fuertemente en la definición de las políticas universitarias en la década del 90, con programas como el FOMECE y el PI. Un ejemplo de ello lo constituye la reforma curricular, iniciada en 1992, y finalizada a través del financiamiento otorgado por el FOMECE.

**Tabla 1. Políticas académicas en EF para el período 1992-2004**

Congreso Argentino de <i>Educación Física y Ciencia</i> , 6 (seis) ediciones (1993/1995/1997/1999/2001/2003)	Proyectos de investigación del período (19 proyectos acreditados en el Programa de Incentivos, siendo el primero del año 1994, y el último extendido entre los años 2003 y 2005)	Revista <i>Educación Física y Ciencia</i> , cinco volúmenes editados en el período (1995/1997/1998/2001/2003)	Reforma curricular del año 1998, que culminó con el Plan de Estudios 2000, incorporando la Licenciatura en EF.	Creación de dos carreras de posgrado  Maestría en Educación Corporal (2001)  Maestría en Deporte (2004)
1993	1994	1995	1998	2001-2004

► *Sentidos construidos por actores protagonistas del proceso de institucionalización académica de EF en la FAHCE/UNLP*

Los informantes clave que han sido entrevistados hasta ahora, han tenido una participación decisiva en los procesos de política académica de EF en la UNLP en el período estudiado. Las evidencias recogidas hasta hoy permiten afirmar que, desde la perspectiva de uno de los actores más influyentes de este proceso, lo sucedido durante los primeros años de los 90 fue una contribución a la “academización” de la carrera. Entendida a partir de la necesidad de generar un campo académico, representó una forma de contestación a la desvalorización institucional hacia la disciplina. En la voz de uno de los entrevistados, en lugar de decir “no ves que no nos quieren” la propuesta fue “nosotros tenemos que aprender de ellos”, en referencia a las comunidades disciplinares con más trayectoria académica en la FAHCE (Historia, Filosofía, Letras, Ciencias de la Educación, entre otras). Este movimiento de articulación con otras disciplinas resultó necesario para que la EF pueda avanzar y obtener un lugar de prestigio en la institución. En los inicios de la investigación institucionalizada por medio del PI, fue indispensable que muchos de estos actores se sometieran a la dirección o codirección de académicos de otras disciplinas, incluso con los primeros proyectos radicados en otros departamentos docentes, para poder constituir y desarrollar un campo académico propio.

Respecto al proceso de reforma del plan de estudios, los actores coinciden en que una de las mayores resistencias estuvo vinculada a la apertura de la licenciatura en EF. En palabras de uno de los entrevistados “algún sector del consejo académico, básicamente gente ligada a un pensamiento más tradicional, más conservador, que no veía con buenos ojos que la EF tuviera una licenciatura, o sea, no le daba a la EF el status de...hablemos de disciplina, tentativamente, de una disciplina en pie de igualdad con el resto de las humanidades”.

El pasaje de cuatro a cinco años de duración de las carreras también fue un elemento que introdujo controversias en este caso a lo interno de la comunidad de EF, con los estudiantes y graduados jóvenes. Este cambio es visto por los actores indagados como una imposición por parte de la gestión de la facultad y como un factor de pérdida de competitividad en relación a otras carreras de universidades nacionales, públicas y privadas, e institutos superiores, que continuaron manteniendo la carrera de cuatro años.

Por último, la reforma del plan de estudios también implicó un intento de cambio de denominación de la carrera, de Educación Física por Educación Corporal. Los evaluadores que eran financiados por FOMECE (uno institucional y otro especialista) consideraron inoportuno ese cambio, esgrimiendo razones de falta de oportunidad. Según los actores que motorizaban ese cambio, la mirada institucional fue más receptiva a esta idea de educación corporal que la propia comunidad. De los testimonios de los actores involucrados –tanto de los impulsores como de aquellos más reticentes–, ese intento de modificación fue un parte aguas en la comunidad universitaria de EF de la UNLP, que se profundizó con los años y que condujo a una diferenciación disciplinar interna que persiste hasta nuestros días.

## » Bibliografía

- » Aisenstein, A. (1995) Curriculum presente, ciencia ausente. El modelo didáctico en la Educación Física: entre la escuela y la formación docente. Miño y Dávila Editores.
- » Aisenstein A., y Scharagrodsky, P. (2006) Tras las huellas de la Educación Física escolar argentina. Cuerpo, género y pedagogía: 1880-1950. Buenos Aires, Prometeo.
- » Araujo, S. (2001) Los universitarios bajo la lupa: evaluación de la calidad, incentivos a la actividad investigadora y sus efectos en la profesión académica. Pensamiento Universitario, Nº 9.
- » Atairo, D. (2007) Estado, Universidad y actores: el FOMECE en la UNLP. Tesis de Maestría, FLACSO, Argentina.
- » Becher, T. (1993) Las disciplinas y la identidad de los académicos, en Revista Pensamiento Universitario, Año 1, Nº 1.
- » Becher, T. (2001). *Tribus y territorios académicos. La indagación intelectual y las culturas de las disciplinas*. Barcelona: Gedisa.
- » Bourdieu, P. (1983), Campo del poder y campo intelectual, Buenos Aires, Folios.
- » Bourdieu, P. (2008). Homo academicus. Buenos Aires: Siglo XXI.
- » Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995), Respuestas por una antropología reflexiva, México, Editorial Grijalbo.
- » Bracht, V. (2000) Educação física e ciência: cenas de um casamento (in)feliz. Rev. Bras. Cienc. Esporte, v. 22, n. 1, p. 53-63.
- » Carballo, C. (2010) „Algunas tensiones en el campo de la Educación Física en Argentina“ en Cachorro, G. y Salazar, C. (coordinadores). Educación Física Argenmex: temas y posiciones. La Plata: FAHCE, UNLP. ISBN978-950-34-0672-4, <http://www.argenmex.fahce.unlp.edu.ar>
- » Carrera, M. C. (2014) “Aprender a ser sociólogo. Prácticas de lenguaje, militancia y formas de sociabilidad en el proceso de formación de sociólogos y sociólogas en la FAHCE-UNLP”. Tesis de maestría no publicada. FAHCE-UNLP.
- » Chiroleu, A., Suasnabar, C. y Rovelli, L. (2012) Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes. UNGS, Argentina.
- » Clark, B. (1983) El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica. México: Universidad Autonomía Metropolitana.
- » Coria, A. (2015) Tejer un destino. La formación de pedagogos en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, 1955-1976. Miño y Dávila Editores.
- » Crisorio, R. y Giles, M. (2009) Educación Física Crítica, Ed. Al Margen, La Plata.
- » Frederic, S. y Soprano, G. (2009), Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- » Garatte, L. (2012) Políticas, grupos académicos y proyectos curriculares de Ciencias de la Educación en la Universidad Nacional de La Plata (1966-1986). Tesis de doctorado no publicada. Universidad de San Andrés.

- » González De Álvarez, M. L. (Comp.) (2012) La educación física en Latinoamérica. Orígenes y trayectorias de la formación de profesores. EDUNT, Tucumán, Argentina.
- » Guber, R. (2001) Etnografía: método, enfoque y reflexividad. Grupo Editorial Norma, Bs. As.
- » Krotsch, P. (2001). Educación Superior y Reformas Comparadas. Cuadernos Universitarios Nº 6. Buenos Aires: Ediciones Universidad Nacional de Quilmes.
- » Krotsch, P., Camou, A. y Prati, M. (Comp.)(2007) Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina. Buenos Aires, Prometeo.
- » Levoratti, A.; Macario, P. (2013). La lógica perversa y las exigencias académicas. Una aproximación a las perspectivas de los Profesores en Educación Física de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) sobre el Programa de Incentivos a los Docentes-Investigadores. Rev. Bras. Ciênc. Esporte, Florianópolis, v. 35, n. 2, p. 341-357.
- » Marquina, M., Mazzola, C., y Soprano, G. (Comp.) (2009). Políticas, instituciones y protagonistas de la universidad argentina. Buenos Aires: Prometeo.
- » Maxwell, Joseph (1996). "Un modelo para el diseño de investigación cualitativo" y "¿Qué Hará Para Conducir La Investigación?, Qualitative Research Design. An interactive Approach. Traducción: María Luisa Graffigna. SAGE Publications.
- » Peterson, M. (2007), "The study of colleges and universities as organizations", en Patricia Gumpert (comp), *Sociology of Higher Education. Contributions and their contextos*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 147-184.
- » Prati, M. (2003) El impacto del Programa de Incentivos a partir de las percepciones de los académicos [en línea]. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.536/te.536.pdf>
- » Puiggrós, A. y Krotsch, P. (Comp.) (1994) Universidad y Evaluación. Estado del debate. Aique Grupo Editor.
- » Remedi Allione, E. (Coord.) (2004) Instituciones educativas. Sujetos, historia e identidades. Plaza y Valdés Editores. México, D.F.
- » Remedi Allione, E. (2013) Conferencia central en Paso, M., Elías, M. E. y Hernando, G. (Comp.) Debates en Pedagogía. Teoría, formación e intervención. Tomo I. EDULP, La Plata, Buenos Aires, Argentina.
- » Rocha Pinto, P. G. (2000) "Saber ver: recursos visuais e formação médica" en Phycis. Revista Saúde Coletiva. Rio de Janeiro.
- » Rocha Pinto, P. G. (2009) "Ação afirmativa, identidades e práticas académicas: uma etnografia das cotas para negros na UERJ". Disponible en: <http://w3.ufsm.br/afirme/ARTIGOS/ensinosuperior/es03.pdf>
- » Soprano, G. (2011). "Clientelismo y facciones. Del estudio de la política en el peronismo al conocimiento de las formas de sociabilidad universitaria. Potencialidades y limitaciones de conceptos clásicos". En Germán, J. Pérez, Oscar Aelo, Gustavo Salerno, *Todo aquel fulgor: la política argentina después del neoliberalismo* (pp. 309-326). Buenos Aires: Nueva Trilce.
- » Villa, A. (2003), Lógicas y discursos en la formación docente. El caso del Profesorado universitario en Educación Física, Tesis de Maestría en Investigación Educativa, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, Chile.

# Conocimiento y política educativa: Un análisis del rol del conocimiento académico en la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [2003-2015]

FERRERE, Lucía / UBA - [luferrere@gmail.com](mailto:luferrere@gmail.com)

Eje: Educación, Estado y Políticas Públicas

» *Palabras claves: conocimiento académico - formulación de políticas educativas - tipos de uso del conocimiento*

## » Resumen

Esta investigación busca contribuir al estudio del rol del conocimiento académico en la formulación de las políticas educativas. Para comprender las dinámicas de incorporación del conocimiento académico a los procesos de política educativa en Argentina es relevante analizar el nivel provincial. Este estudio se propone abordar dos jurisdicciones con un nivel relativamente alto de autonomía en la producción de políticas educativas, pero que han atravesado diferentes procesos políticos en los últimos doce años: la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los debates sobre la naturaleza, el propósito, los dilemas y las posibilidades en la aplicación del conocimiento derivado de la investigación científica y su "uso" para el diseño de las políticas remite al surgimiento de la investigación empírica sobre políticas públicas en el siglo XIX. Los estudios sobre la vinculación entre el conocimiento académico y las decisiones en el campo de las políticas públicas evidencian una interacción -competitiva en ocasiones o cooperativa en otras- de este conocimiento con un rango de factores diversos que incluyen las actitudes personales de los distintos actores, las expectativas del público, los sesgos políticos, limitaciones de recursos e información contradictoria, así como con otros tipos de conocimiento. En este estudio, para cada caso (los procesos de formulación de políticas educativas en la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) se identificarán aquellas instancias de un uso más intensivo de conocimiento académico y se analizarán las interacciones del conocimiento académico con otros tipos de conocimientos empleados en el diseño de las políticas educativas. Además se compararán los dos casos en términos de los tipos de usos que le asignan al conocimiento académico dentro de los procesos de formulación de políticas, las formas de interacción con otros tipos de conocimiento, y los mecanismos a través de los cuales se incorpora a dichos procesos. Se trata de un estudio de naturaleza descriptiva y exploratoria. Se realizará por medio de una metodología cualitativa, utilizando el análisis documental y la realización de entrevistas en profundidad a decisores y responsables de las áreas de investigación y producción de información educativa, y a otros actores sociales que representen instituciones con influencia en el proceso de formulación de políticas educativas del período estudiado para ambas jurisdicciones.

## » Introducción

Se puede definir al conocimiento como información asimilada combinada con la comprensión de cómo usarla (Hess y Ostrom, 2007, citado en Fazekas y Burns, 2012), siendo el conocimiento académico un tipo de conocimiento que se caracteriza por ser producido de acuerdo con los estándares científicos aceptados en un determinado campo disciplinar. Los debates sobre la naturaleza, el

propósito, los dilemas y las posibilidades en la aplicación del conocimiento derivado de la investigación científica y su “uso” para el diseño de las políticas (Weiss, 1979; Cooper, Levin y Campbell, 2009) remite al surgimiento de la investigación empírica sobre políticas públicas en la Europa y los Estados Unidos del siglo XIX (Dunin, 1986). Los estudios sobre la vinculación entre el conocimiento académico y las decisiones en el campo de las políticas públicas (Levin, 2005; Nutley, 2003; Whitty, 2006) evidencian una interacción -competitiva en ocasiones o cooperativa en otras- de este conocimiento con un rango de factores diversos que incluyen las actitudes personales de los distintos actores, las expectativas del público, los sesgos políticos, limitaciones de recursos e información contradictoria (Burns y Schuller, 2007; Hargreaves, 1999), así como con otros tipos de conocimiento (Delvaux y Mangez, 2008; Fazekas y Burns, 2012). En este sentido, la conceptualización de la “utilización” de investigación en el diseño de políticas habilita un mayor entendimiento sobre dicha vinculación. La teorización de los diferentes posibles “usos” de la investigación en el campo político permite distinguir sus diferentes acepciones, propósitos, enfoques y resultados esperados (Weiss, 1979; Nutley, Walter y Davies, 2007).

En el proceso de la formulación de políticas, diferentes tipos de conocimiento son movilizados en relación principalmente a dos momentos o fases (Delvaux y Mangez, 2008 p. 172) que predeterminan decisiones y acciones: un momento referido a la generación o identificación de problemas de política, y otro momento referido a la definición de las posibles respuestas al problema de política en cuestión, aunque ambos momentos no son siempre claramente separables (Fazekas y Burns, 2012). Así, el control sobre los procesos de movilización de conocimiento es un aspecto clave para todos aquellos actores que buscan influir sobre el proceso de formulación de las políticas (Delvaux y Mangez, 2008). En esta perspectiva, el conocimiento y la política son vistos como un proceso; se desenvuelven a través de las prácticas y son constituidos y reconstituidos a través de las actividades de varios individuos y organizaciones actuando en forma diferente, pero en simultáneo (Barroso, 2009).

Barroso (2009), Maldonado (2005) y Moreles (2011) se pueden citar como ejemplos de investigaciones sobre el proceso de uso de conocimiento en políticas educativas. Algunos trabajos se enfocan en los actores, interesados principalmente por la relación entre investigadores o académicos y decisores, sumados, en algunos casos, a los mediadores o knowledge brokers – típicamente académicos que alternan entre el mundo universitario y el de la gestión gubernamental. En esta línea se sitúa el trabajo de Maldonado (2005), el cual utiliza el concepto de comunidades epistémicas para estudiar el rol de los expertos o analistas políticos como intermediarios en la definición de políticas para el nivel de la educación superior en México. Más afín al tipo de estudio propuesto es el trabajo de Barroso (2009), el cual analiza la conformación de la política sobre gestión escolar en Portugal teniendo en cuenta la interacción entre distintos tipos de conocimientos movilizados, la naturaleza de las políticas, los tipos de actores participantes y el modo de regulación del sistema educativo. En Argentina, los principales antecedentes de investigación en esta temática refieren a tres tipos de trabajos: aquellos que discuten y analizan el involucramiento de los académicos en los procesos político-educativos, ya sea como consultores que producen conocimiento a demanda o ya sea en tanto asumen responsabilidades directas de gestión (Braslavsky y Cosse, 1996; Isola, 2013; Tenti Fanfani, 2007; Narodowski, 1997); los que estudian los rasgos generales del proceso de generación de políticas educativas a nivel nacional y el lugar que la investigación académica (tanto la producida en universidades como dentro del Estado y en otras organizaciones como centros independientes y tanques de pensamiento) tienen en ese proceso (Palamidessi, Galarza y Cardini, 2012; Palamidessi, Gorostiaga y Suasnabar, 2014); y estudios que analizan las lógicas de generación de conocimiento para la toma de decisiones a nivel ministerial (Cardini, en prensa) o en agencias externas al Estado (Simón, 2006; Gorostiaga, 2014).

Para comprender las dinámicas de incorporación del conocimiento académico a los procesos de política educativa en Argentina es relevante analizar el nivel provincial (donde se definen cuestiones muy significativas del gobierno de la educación). En este estudio, se propone abordar dos jurisdicciones con un nivel relativamente alto de autonomía en la producción de políticas educativas (Rivas, 2004), pero que han atravesado diferentes procesos políticos en los últimos doce años. A la luz de los procesos de producción de políticas educativas en la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el período de 2003-2015, se buscará responder a los siguientes interrogantes para cada caso (y en forma comparada):

¿En torno a qué políticas del período puede identificarse un uso de conocimiento académico?

¿Qué tipo de usos del conocimiento académico pueden identificarse? ¿De qué modo el conocimiento académico interactúa con otras formas de conocimiento en el diseño de las políticas educativas? ¿Mediante qué mecanismos el conocimiento académico es incorporado a la discusión sobre el diseño de políticas? ¿Qué rol juegan las unidades de producción de información e investigación dentro de los respectivos ministerios de educación en la incorporación de conocimiento académico? ¿Qué organizaciones por fuera del Estado– con influencia en los procesos de formulación de políticas educativas– utilizan conocimiento académico en la definición de los problemas de política y en la generación de alternativas de política y de qué maneras?

### ➤ *Objetivo general*

Esta investigación busca contribuir al estudio del rol del conocimiento académico en la formulación de las políticas educativas en la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Partiendo de una reconstrucción de los procesos de utilización del conocimiento académico en el diseño e implementación de políticas educativas en los últimos 12 años, el estudio pretende analizar los tipos de uso de dicho conocimiento y su interacción con otros tipos de conocimientos.

### ➤ *Objetivos específicos*

1. Reconstruir para cada caso los procesos de utilización de conocimiento académico en la formulación de las políticas educativas identificando las instancias donde hubo un uso más intensivo del mismo.
2. Analizar la interacción del conocimiento académico con otros tipos de conocimientos empleados en el diseño de políticas educativas.
3. Comparar los casos de la Provincia de Buenos Aires y CABA en términos de los tipos de usos que se le asignan al conocimiento académico dentro de los procesos de formulación de políticas, las formas de interacción con otros tipos de conocimiento, y los mecanismos a través de los cuales se incorpora a dichos procesos.

### ➤ *Hipótesis de trabajo*

La posibilidad de incorporación de conocimiento académico al proceso de formulación de políticas está fuertemente influida por las percepciones de actores estatales y no estatales sobre su funcionalidad en términos de objetivos políticos.

Los procesos de formulación de políticas incorporan distinto tipos de conocimiento, entre los cuales el conocimiento académico tiende a jugar un rol marginal, prevaleciendo un uso estratégico del conocimiento académico en los casos en los que éste es incorporado a dichos procesos.

### ➤ *Abordaje teórico y metodológico*

El estudio que aquí se propone adopta:

- 1) Una visión del proceso de formulación de políticas como proceso complejo, no lineal, co-producido por distintos agentes (a través de procesos de construcción y deconstrucción de los

textos de política) a diferentes niveles (Barroso, 2009; Ball, 1994), que considera, junto con el lugar central del Estado, los roles de otros actores (sindicatos, medios de comunicación, cámaras empresariales, tanques de pensamiento, organizaciones no gubernamentales, etc.).

2) Una visión interaccionista del uso del conocimiento en la formulación de políticas públicas (Barroso, 2009). Se pretende considerar tres categorías generales de utilización de conocimiento: instrumental-conceptual-estratégico (Ginsburg y Gorostiaga, 2005). El modelo instrumental representa el proceso en términos de un uso del conocimiento en forma directa para la toma de decisiones específicas, que para una visión interaccionista es el menos probable en el escenario de políticas públicas. El modelo conceptual de utilización del conocimiento supone un proceso más complejo, indirecto y difuso, ya sea a través de la interacción de los resultados de investigaciones con otros factores, ya sea a través de una difusión de largo plazo influenciando el pensamiento general de decisores y de la opinión pública sobre un tema en particular. El modelo estratégico entra en juego cuando una posición predeterminada en base a otros factores es respaldada por los resultados o por el proceso de investigación.

3) Una perspectiva sobre el escenario argentino de formulación de las políticas educativas que enfatiza el predominio de procesos informales o poco institucionalizados de incorporación de conocimiento académico y las debilidades en las estructuras ministeriales formalmente encargadas de realizar investigación educativa (Palamidessi, Gorostiaga y Suasnábar 2014; Cardini, en prensa).

Se trata de un estudio de naturaleza descriptiva y exploratoria. Se realizará por medio de una metodología cualitativa, utilizando dos técnicas de recolección de datos: el análisis documental y la realización de entrevistas. En primer lugar, se procederá a la identificación de los principales cambios ocurridos en las políticas educacionales en la provincia de Buenos Aires y CABA entre 2003-2015, como posibles instancias de uso de conocimiento académico, y al análisis de la documentación relevante en la discusión y diseño de tales políticas. Posteriormente se procederá a la selección de una muestra de decisores y de responsables de las áreas de investigación y producción de información educativa – cubriendo las distintas gestiones que tuvieron lugar a lo largo del período– y de otros actores sociales que representen instituciones/organizaciones con influencia en el proceso de formulación de políticas educativas del período estudiado para ambas jurisdicciones, con quienes se realizarán entrevistas en profundidad.

El análisis de los documentos de política tanto como el diseño y análisis de las entrevistas se orientarán a identificar y caracterizar las instancias de algún tipo de uso de conocimiento académico así como las formas de interacción con otros tipos de conocimiento. Operacionalmente, consideraremos que el conocimiento académico comprende no sólo el producido para contribuir a la discusión o esclarecimiento de problemas teóricos (generalmente realizado por investigadores con asiento en universidades o centros de investigación), sino también el conocimiento producido para influir más directamente en las prácticas o en las políticas (usualmente a cargo de otras agencias como unidades ministeriales y tanques de pensamiento). Por otra parte, siguiendo a Fazekas y Burns (2012), se buscará identificar la interacción con otros tipos de conocimiento “políticamente relevantes”, esto es conocimiento que afecta a asuntos de política pública y que es compartido al menos por algunos decisores, ya sea dentro o fuera del Estado (Grin y Loeber, 2007).

## » Bibliografía

- » Ball, S. (1994). *Education reform: A critical and post-structural approach*. McGraw-Hill Education (UK).
- » Barroso, J. (2009). *A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal*. Educação & Sociedade, Campinas, v. 30, n. 109, p. 987-1007, set./dez.
- » Braslavsky, C. y Cosse, G. (1996). *Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. PREAL, Documento N° 5, Santiago de Chile, [en línea] <http://www.preal.org/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=Preal/Publicaciones/PREALDocumentos/&Archivo=cosse5.pdf>, [consultado el 23 de septiembre de 2009].
- » Burns, T., y Schuller, T. (2007). *The evidence agenda. Evidence in Education: Linking Research and Policy*. Paris: OECD/CERI.
- » Cardini, A. (en prensa). *La fabricación de conocimiento orientado a la política en Argentina. Un recorrido por los*

- procesos de producción de conocimientos educativos en el Ministerio de Educación Nacional (1999-2009). En J. Gorostiaga, M. Palamidessi, C. Suasnábar y N. Isola (comps.), *Pensar la educación: promesas y balance de una década*. Buenos Aires: Aique.
- » Cooper, A.M., Levin, B. and Campbell, C. (2009). The growing (but still limited) importance of evidence in education policy and practice. *Journal of Educational Change*, 10, p. 151-179.
  - » Delvaux, B. y Mangez, E. (2008). Towards a sociology of the knowledge-policy relation. Literature Review, Integrative Report. <http://www.knowandpol.eu>, Project Knowledge and Policy, Unión Europea.
  - » Dunn, W. (1986). *Studying Knowledge Use: A Profile of Procedures and Issues*, en G. Beal, W. Dissanayake y S. Konoshima (Eds.), *Knowledge Generation, Exchange and Utilization* (Boulder, CO, Westview Press).
  - » Fazekas, M. y Burns, T. (2012). *Exploring the Complex Interaction Between Governance and Knowledge in Education*, OECD Education Working Papers, No. 67, OECD Publishing.
  - » <http://dx.doi.org/10.1787/5k9f1cx2l340-en>
  - » Ginsburg, M. y Gorostiaga, J. (2005). Las relaciones entre los teóricos/investigadores y los decisores/profesionales: Repensando la tesis de las dos culturas y la posibilidad del diálogo en el sector educativo. *Revista Española de Educación Comparada*, 11.
  - » Gorostiaga, J. (2014). La producción de conocimiento educativo orientado a la política en la Argentina: perspectivas, lógicas y temáticas. I Encuentro Internacional de Educación, UNCPBA, Tandil.
  - » Gorostiaga, J., Palamidessi, M. y Suasnábar, C. (2012) *Investigación educativa y política en América Latina*. Buenos Aires; Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico.
  - » Grin, J. y Loeber, A. (2007). Theories of policy learning: Agency, structure, and change. En F. Fischer, G. Miller y M. S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Londres.
  - » Hargreaves, D. H. (1999). Revitalising educational research: lessons from the past and proposals for the future. *Cambridge Journal of Education*.
  - » Hess, C. y Ostrom, E. (eds.). (2007). *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*. Boston: MIT Press.
  - » Isola N. J. (2013). *Intelectuales de la educación en la restauración democrática argentina. Intervenciones intelectuales en torno al II Congreso Pedagógico Nacional. A contracorriente*, vol. 10, p. 335 – 358.
  - » Levin, B. (2005). Improving research-policy relationships: the case of literacy. En N. Bascia, A. Cumming, A. Datnow, K. Leithwood y D. Livingstone (Eds.), *International Handbook of Educational Policy*. Dordrecht: Springer.
  - » Maldonado-Maldonado, A. (2005). Comunidades epistémicas: una propuesta para estudiar el papel de los expertos en la definición de políticas en educación superior en México.
  - » Moreles Vázquez, J. (2011). El uso de la investigación en la reforma de la educación preescolar en México: un caso de evidencia basada en la política. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, V. XVI.
  - » Narodowski, M. (1997). Del pedagogo de Estado al pedagogo de la diversidad. *Propuesta Educativa*, 17.
  - » Nutley, S. (2003). Bridging the policy/research divide: reflections and lessons from the UK. Paper presented at the National Institute of Governance Conference, Canberra, Australia.
  - » Nutley, S., Walter, I. y Davies, H. (2007). *Using evidence: How research can inform public services*. Bristol: Policy Press.
  - » Palamidessi, M.; Suasnabar, C. y Galarza, D. (comp.) (2007). *La producción de conocimiento sobre educación en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO/Manantial.
  - » Palamidessi, M., Gorostiaga, J. y Suasnábar, C. (2014). El desarrollo de la investigación educativa y sus vinculaciones con el gobierno de la educación en América Latina. *Perfiles Educativos* vol. XXXVI, núm. 143.
  - » Gorostiaga, J. M., Tello, C. G., & Funes, M. (2013, Noviembre). La producción académica sobre educación en la Argentina: Un análisis del período 2001-2010. In VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales" (La Plata).
  - » Rivas, A. (2004). *Gobernar la educación. Estudio comparativo sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires, Granica-UDESA.
  - » Simon, J. (2006). Entre la ciencia y política: los think tanks y la producción y el uso del conocimiento sobre educación en la Argentina. Área de Educación y Sociedad. Buenos Aires: FLACSO. Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación.
  - » Tenti Fanfani, E. (2007). Del intelectual orgánico al analista simbólico. En *La escuela y la cuestión social*. Buenos Aires: Siglo XXI.
  - » Weiss, C.H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39 (5), 426-31.
  - » Whitty, G. (2006). Education (al) research and education policy making: is conflict inevitable? *British Educational Research Journal* 32, p. 159-176.

# *Educación superior y políticas de inclusión social. Saberes y prácticas ancestrales en la tecnicatura superior en revitalización lingüística del instituto de educación superior intercultural*

GARECA, Gabriela del Valle / UBA - gaby\_gvg8@hotmail.com

---

*Eje: Educación, Estado y Políticas Públicas*

---

» *Palabras claves: Saberes ancestrales, políticas educativas, Educación superior, interculturalidad, tecnicatura*

## ► *Resumen*

La presente investigación parte de la visibilización de la construcción de nuevos espacios académicos surgidos en el marco de la actual legislación educativa y las políticas inclusivas llevadas a cabo en los últimos años que abrieron la posibilidad a proyectos pedagógicos interculturales locales. El estudio está dirigido hacia el análisis de los saberes y prácticas ancestrales que se ponen en juego en la propuesta de la Tecnicatura Superior en Revitalización lingüística (nivel terciario) de la comunidad Guaraní Cuape Yayembuate del departamento Ledesma de la provincia de Jujuy

Su propuesta pedagógica intercultural sienta sus bases en el enfoque histórico y cultural, y se plantea como alternativa para descolonizar el pensamiento en la construcción de las identidades. Se asumen estas desde las prácticas en las instituciones y agentes de la estatalidad.

Entre los puntos más controversiales que interpelan este proyecto de Educación Superior podemos mencionar la identidad geopolítica (lo global, lo local, lo regional) en la transmisión de saberes, y la significación de lo temporal (el anclaje en sus rituales, el presente o la mirada prospectiva) en la enunciación de su programa académico.

## ► *Introducción*

El Instituto de Educación Superior Intercultural es un proyecto nuevo, novedoso y relevante para nuestra provincia y localidad, porque constituye un avance en materia educativa sobre la educación superior no universitaria de los pueblos originarios.

El estudio estará centrado en el instituto de Educación superior intercultural, donde se trabajará con estudiantes de 1ero a 3er año de la carrera anteriormente mencionada, así también con docentes idóneos- titulados, tutores y autoridades de IESI (rectora, secretaria académica, responsable del COAJ), de esta manera se intentará analizar el proyecto institucional desde lo pedagógico-didáctico como del currículum y los modos de aprendizaje y evaluación.

Esta institución cuenta con docentes idóneos- titulados, estudiantes, tutores, autoridades de IESI (rectora, secretaria académica, responsable del COAJ), así también concurren 130 alumnos aproximadamente, de los cuales 30 son estudiantes de la carrera de revitalización lingüística, cada uno posee un aval de una comunidad originaria (misión San Francisco, corasí oeu, Cuape yayembate, hermanos unidos, etc) procedente de distintas localidades: Fraile Pintado, Libertador Gral San Martín, San Pedro, Pichanal, Calilegua, Colonia Santa Rosa, Orán, etc.

En su gran mayoría los estudiantes no poseen un estudio superior, algunos de ellos son hablantes

y viven en comunidades en distintas localidades de la provincia de Jujuy y Salta, mientras los docentes en su gran mayoría son idóneos, otros son titulados y trabajan en pareja pedagógica junto al idóneo, de manera articulada mediante un acompañamiento mutuo. También se puede denotar profesores que poseen sabiduría ancestral y además de tener el título que lo habilita y forma en distintos niveles del sistema educativo, brinda distintas capacitaciones como por ejemplo seminarios, talleres, ateneos, cursos, etc, donde algunos son declarados de interés legislativo por la provincia y el municipio y además de interés cultural por la secretaría de pueblos indígenas.

Por este motivo resulta interesante poder identificar los saberes y prácticas que se pretende revitalizar y sus fundamentos sociales, ecológicos, económicos y culturales en esta institución educativa. También identificar, describir y analizar los propósitos y fundamentación de creación de la Tecnicatura en Revitalización Lingüística enmarcada en políticas inclusivas Nacionales y Provinciales para conocer los sentidos políticos pedagógicos de la tecnicatura como espacio de revitalización de la cultura guaraní permitirá.

Su propuesta pedagógica intercultural sienta sus bases en un enfoque histórico y cultural, y se plantea como alternativa para descolonizar el pensamiento en la construcción de las identidades. Se asumen estas desde las prácticas en las instituciones y agentes de la estatalidad.

Entre los puntos más controversiales que interpelan este proyecto de Educación Superior podemos mencionar la identidad geopolítica (lo global, lo local, lo regional) en la transmisión de saberes, y la significación de lo temporal (el anclaje en sus rituales, el presente o la mirada prospectiva) en la enunciación de su programa académico.

Desde la mirada de las Pedagogías Críticas surge este proyecto de investigación, para problematizar la educación como herramienta de *recuperación y reafirmación de la identidad*.

El foco está dirigido hacia el análisis de los saberes y prácticas ancestrales que se ponen en juego en la puesta en práctica de la propuesta de la Tecnicatura Superior en Revitalización lingüística de la comunidad Guaraní Cuape Yayembuate del departamento Ledesma de la provincia de Jujuy.<sup>38</sup> El abordaje de revitalización de su propuesta consiste en tener un pensamiento crítico acerca de los modos de concebir al conocimiento, por ello resulta significativo empoderar aquellos saberes que poseen nuestros ancianos para que permanezca en el tiempo.

La implementación de una política inclusiva nacional a partir de 2006 generó “estímulos económicos para carreras de formación docente perteneciente a Pueblos Originarios”. Asimismo, la ley de Educación Nacional 26.206, en su Artículo 17 establece la Educación Intercultural Bilingüe. De modo que en el año 2010 se impulsó la creación de la primera Tecnicatura en Desarrollo Indígena<sup>39</sup> situadas en sedes ubicadas en (San Salvador de Jujuy, Tilcara, Humahuaca, Abra Pampa, La Quiaca, San Pedro y Calilegua), destinada a estudiantes de comunidades indígenas.

La posibilidad de crear una carrera de formación superior no universitaria surge entonces a partir de este marco y de un sueño y demanda de las comunidades originarias (Atacama; Kolla; Guaraní; Quechua; Tilian; Ocloya y Omaguaca,) debido a la falta de acceso a la Educación Superior de sus miembros, por razones económicas, trabajo, familiar o por la dificultad para movilizarse de la zona rural a la urbana para escolarizarse, evitando así la migración y desarraigo de sus habitantes.

La particularidad del caso de estudio, “el Instituto de Educación Superior Intercultural “Gloria Pérez” oficializado en el año 2012 por el Ministerio de Educación, radica en la posibilidad de acceso al nivel superior a muchos estudiantes, entre ellos jóvenes, adultos y hasta ancianos provenientes de diversas comunidades rurales y urbanas, que este abre.

El desarrollo de su proyecto pedagógico significó en primer lugar recuperar los saberes de los pueblos originarios desde la cultura, a partir de una pedagogía intercultural, que tiene como meta la recuperación, el reconocimiento y la reconstrucción del conocimiento originario. Por este motivo, los profesores, tanto idóneos como profesionales se encuentran comprometidos con el proyecto educativo del COAJ”.

38 Otro de los espacios para fortalecer la identidad Guaraní es el primer Instituto Intercultural de la comunidad Cuape Yayembuate de la localidad Calilegua.

39 En la asamblea del Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ) del año 2007, 170 dirigentes y representantes de las comunidades propusieron y avalaron la implementación de la presente propuesta de capacitación, a fin de lograr el real desarrollo con identidad de las comunidades y pueblos con planes, programas y proyectos elaborados, ejecutados y evaluados por ellas mismas a través de sus técnicos indígenas.

Este trabajo se encuentra en sus inicios, debido a que actualmente me encuentro en etapa de negociación para la entrada al campo. Entre los problemas que actualmente se presenta y que es un punto de partida para continuar indagando se encuentran algunos interrogantes ¿Cuáles son los saberes y prácticas ancestrales que se encuentran, recuperan y construyen en las prácticas que se realizan en la tecnicatura en revitalización Lingüística? ¿Cuáles son los saberes ancestrales que se encuentran latentes y legitimados en la tecnicatura? ¿Cómo se da el encuentro de saberes? ¿Para qué se quiere revitalizar los saberes? ¿Qué objetivos y sentidos tiene la tecnicatura? ¿Los saberes que se transmiten son de estado puro o han sufrido modificaciones transformaciones? ¿Cómo se construye y materializa los saberes? ¿Cómo se validan esos saberes? ¿Qué sentidos se van construyendo? ¿cómo se dialoga esos saberes?

Esta propuesta educativa destaca la existencia de saberes universales, los cuales tendrían validez “universal”, y saberes locales, que sólo expresan verdades locales. Mato (2008) analiza el caso de la Universidad Intercultural de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas “Amawtay Wasi” en Ecuador, en el que la universidad ofrece la formación en otros saberes, no científicos, por ello resulta imprescindible la colaboración intercultural para la producción de conocimientos. Esta heterogeneidad social e institucional, interculturalidad y comunicación intercultural (Mato, 2012) incluye diálogos entre las instituciones locales participantes. Esta perspectiva implica entonces el análisis de las dimensiones “comunicación” y “aprendizajes interculturales”.

A lo largo del tiempo y la historia misma, se instaló la idea que los pueblos originarios carecían de conocimientos válidos y los mismos eran descalificados y discriminado por la sociedad hegemónica, reproduciendo la escuela, los institutos terciarios o universitarios un saber dominante que no incluía los saberes ancestrales de las comunidades originarias.

“La descalificación de los modos de conocimiento es resultado de la herencia colonial” (Mato, 2008), donde el conocimiento circulaba en las academias, sin embargo en la actualidad está surgiendo movimientos indígenas que luchan por revitalizar los saberes ancestrales, a través de reuniones comunitarias, creación de tecnicaturas y de espacios donde se desarrollan diversos talleres de artes, etc.

Belli (2011) refleja la crisis de la Antropología hegemónica, poniendo énfasis en los sujetos que lucharon por sus derechos. La diversidad posibilitó la emergencia de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil que interpelan el sistema. En la misma línea Alabí (2011) describe en un sugestivo trabajo, el desencuentro entre el discurso académico y el conocimiento menos especializado, destacando la importancia de recuperar la cultura silenciada para reconocernos, valorarnos y encender la sensibilidad patrimonial.

La tecnicatura de revitalización lingüística se centra en esta mirada, en una cosmovisión Guaraní, basada en el principio de la espiritualidad y en el buen vivir con la naturaleza “tecovekatu”, donde todo lo que habitan en ella tiene vida. “Todos somos parte de naturaleza” y por esta razón el Guaraní tiene un amplio respeto (yemboete) por el monte y está en constante búsqueda de la tierra sin mal.

Esta filosofía de vida se encuentra reflejada en la simbología guaraní KARA KARA PEPO, donde los principios, valores y pilares fundamentales de la cultura guaraní son la solidaridad (mborerekua) entre hermanos para brindar apoyo mutuo a través del mboroau (amor) y la reciprocidad (yopopepi).

Esta cosmovisión se ve reflejada en diversas prácticas culturales que se practican en el instituto intercultural, por ejemplo el trabajo con artesanías (elaboración de máscaras, tallados de figura de animales), las cerámicas, los tejidos, además se hace presente en las danzas “Arete guazú”, en las diversas leyendas (el colibrí, la luna y el sol, el maíz, etc), así también en el lenguaje, vestimenta (tipoy), música (pin pin), las comidas, bebidas y diversos rituales que se fueron transmitiendo de manera oral.

La filosofía de estar juntos y de manera colaborativa, implica un gran desafío para la comunidad Guaraní, porque significa eliminar toda práctica individualista y egoísta que el mundo occidentalizado impregnó en sus vidas cotidianas. En la actualidad es necesario que se integre los saberes ancestrales para fortalecer la cultura y la identidad de los pueblos originarios, con la intencionalidad de transmitir a las nuevas generaciones el legado de los ancianos de la comunidad. Así también es imprescindible que el gobierno permita la participación plena de las comunidades originarias en diversos espacios para fortalecer la riqueza cultural; sin embargo “todavía existen muchos obstáculos para su participación en actividades socio-políticas y económicas” (Cañete Mercedes, 2012).

A nivel de normativas existe un lento avance en materia de educación, por ejemplo el Convenio N°169 de la Organización Internacional del trabajo (OIT) en el Artículo N°26 afirma que “deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional. En el Artículo N°27 inciso 3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecida por la autoridad competente en consultas con esos pueblos. Deberán facilitarse recursos apropiados con tal fin”.

Otras de las normativas a nivel internacional que constituye un avance en materia de defensa de los pueblos originarios es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), reconoce: “Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlas” (Art. 13. Inc. 1). “Los estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible a la educación en su propia cultura y a su propio idioma” (Art. 14. Inc. 3). Además agrega que “Los pueblos indígenas tienen derechos a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje” (Art 14 inc 1).

En nuestro país Argentina, la Constitución Nacional en su artículo 75 afirma la “preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad, reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y el derecho a una educación bilingüe e intercultural”. Por su parte en el año 1999 el consejo Federal de cultura y Educación con la resolución N°107 define a la Argentina como país “multicultural, pluriétnico y multilingüe”, este marco legal reconoce el derecho a la educación de los pueblos originarios a una educación intercultural bilingüe, una “educación atenta a la diversidad de culturas y lenguas”.

El proceso de institucionalización de la EIB en nuestro país, en el marco del Ministerio Nacional se consolida con la creación del Programa Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (Resolución N° 549/04) “La educación intercultural y bilingüe es concebida como estrategia de equidad educativa porque estriba en el postulado de la plena participación de las lenguas y las culturas indígenas en el proceso de enseñanza y aprendizaje, y reconoce la diversidad socio-cultural como atributo positivo de una sociedad, promoviendo el desarrollo de tradiciones culturales ricas y variadas.”

Estas resoluciones constituyen un antecedente a la Ley de Educación Nacional de educación 26206/06 que plantea a la EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE como una modalidad, en su artículo 52 y “garantiza el derecho constitucional de los pueblos indígenas, conforme al art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional, a recibir una educación que contribuya a preservar y fortalecer sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidad étnica; a desempeñarse activamente en un mundo multicultural y a mejorar su calidad de vida”. De esta manera, la Provincia de Jujuy N°5.807/13 afirma “La Educación Intercultural y Bilingüe promoverá un diálogo mutuamente enriquecedor de conocimientos y valores entre los pueblos indígenas y sus comunidades y poblaciones étnicas, lingüísticas y culturalmente diferentes, y propiciará el reconocimiento y el respeto de la diversidad”.

Estas normativas mencionadas anteriormente constituyen un paso importante en relación a los derechos indígenas en materia educativa, lo que posibilitó tener un reconocimiento del Estado provincial de nuestro Primer Instituto Superior Intercultural a Nivel Nacional, según la resolución: 2184 E 12 y la Resolución 1269-E- 14 y N° 1270-E-14. Esto posibilitó contar con espacios que hoy se visualiza como una oportunidad para reivindicar la cultura ancestral, donde se entretene un conjunto de saberes y prácticas que construyen subjetividades e identidades propias de la cosmovisión Guaraní.

Mallea Rolando (2016) menciona que “la racionalidad indígena como la racionalidad occidental en la educación terciaria entran en conflicto en sus modos de interpretar la realidad. En las culturas indígenas la visión del mundo es totalitaria, integral, holística y de racionalidad. Por ello la descolonización educativa es un desafío desde los pueblos indígenas para el “buen vivir”. Descolonizarse implica revitalizar ciertas prácticas ancestrales, reconstruir y construir nuestro saber Guaraní, porque somos protagonista de la historia, historia que en algún momento fue discriminada, invisibilizada por una cosmovisión hegemónica”.

Liberar las voces de lo que en algún momento fuimos silenciados es un gran desafío que requiere de un mayor protagonismo, compromiso y participación para fortalecer la identidad “y no renunciar a nuestros principios, a nuestras cosmovisión, es decir a nosotros mismos” (Cuellar Andrea, pág3). Romper con la “cultura conservadora que apela y busca reforzar los usos tradicionales” (Castro Santiago et al 1993 pág24) significa escuchar las demandas de las comunidades, generar espacios de encuentro para el diálogo y la espiritualidad, trabajar de manera conjunta en la lucha por la emancipación.

## ► *Bibliografía*

- » Alabí Alberto (2011) “Problema Intercultural del Patrimonio”. En Omar Jerez y Ordoñez Cecilia (comps): Diversidad sociocultural. Interculturalidad del mundo actual: pasado y presente. Purmamarka. Salta
- » Argumedo, A. (1996) Los silencios y las voces en América Latina. Notas sobre el pensamiento nacional y popular. Buenos Aires: Ediciones del Pensamiento Nacional.
- » Barrios, M. (2011) El latinoamericanismo educativo en la perspectiva de la integración regional.: Editorial Biblos. Buenos Aires
- » Beigel, F (2013) Centros y periferias en la Circulación del conocimiento. En: Revista Nueva Sociedad No 245, mayo-junio.
- » Belli Elena (2011) “Para interpelar la diversidad”. En Omar Jerez y Ordoñez Cecilia (comps): Diversidad sociocultural. Interculturalidad del mundo actual: pasado y presente. Salta. Purmamarka
- » Boaventura de Sousa Santos (2006) Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires). Buenos Aires: CLACSO.
- » Santos, Boaventura de Sousa (2008), “De lo posmoderno a lo poscolonial, y más allá de ambos”, en: Santos, B. (2008) Conocer desde el Sur. Para una cultura política emancipatoria. La Paz: CLACSO.
- » Brunner, J. (1990) Educación Superior en América Latina: Cambios y Desafíos. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- » Cerutti Guldberg, H (1998) “Identidad y dependencia cultural”. En Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, vol. 15, Trotta, Madrid.
- » Cesaire, A (2006), “Discurso sobre el colonialismo” Césaire, Aimé. “Discurso sobre el colonialismo”, en Discurso sobre el colonialismo. Madrid: Akal.
- » Dussel, E. (2000), “Europa, Modernidad y eurocentrismo”, en Edgardo Lander (ed.), La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas, Buenos Aires, CLACSO. UNESCO.
- » Gramsci, A. (1974). Los intelectuales y la organización de la cultura. Nueva Visión. Bs As
- » Guber Rosana (1991) “El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo” Editorial legasa. Bs As
- » Guaymás Álvaro y Correa Ismael (2014) “Uturunku achachi Revista de pueblos y culturas originarios. Jóvenes indígenas en la universidad”. Academia Latinoamericana de Humanidades. Vol 3. Chile.
- » Kornblit A y Beltramino F (2004) “Metodologías cualitativas en Ciencias Sociales” Editorial Biblos. Bs As
- » Llomovatte, S (2013) La cohesión social como concepto equívoco y trasplantado en la educación superior. En Beltrán Llavador, José et al Un vocabulario de Educación Superior en términos de equidad y cohesión social. Universitat de Valencia. (En prensa).
- » Llomovatte, S; Juarros, F y Kantarovich, G. (en prensa) Prospectiva Universitaria: Reflexiones en torno a la Universidad pública en Latinoamérica. Editorial Facultad de Filosofía y Letras.
- » Llomovatte, S. (2011) A modo de presentación en Hillert, F., M.J. Ameijieras, N. Graziano. La mirada pedagógica para el Siglo XXI: teorías, temas y prácticas en cuestión. Reflexiones de un encuentro. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA / CLACSO. Buenos Aires
- » Mato Daniel (2012) “Heterogeneidad social e institucional, interculturalidad y comunicación intercultural”. Vol 6 N°1. Brasil. Matriz es
- » Mato Daniel (2010) “La iniciativa de los movimientos indígenas en educación superior: un aporte para la profundización de la democracia”. En Revista de nueva sociedad. No 227, Mayo-junio
- » Mato Daniel (2008) “No hay saber “universal”, la colaboración intercultural es imprescindible”. Alteridades
- » Mendizabal C, Villegas R, Teodoro, A, Lourenco, F.(coord.(2013) Interculturalidad y educación superior. Desafíos de la diversidad para un cambio educativo. Ed. Biblos. Investigaciones y ensayos, Bs As
- » Miglievich-Ribeiro (2011) A crítica pós-colonial a partir de Darcy Ribeiro: uma releitura de o povo brasileiro. En: Revista Estudos Antiutilitaristas e Poscoloniales v. 1, n. 1
- » Mignolo, W. (2007) La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial. Barcelona: Gedisa,

- » Ossola María Macarena (2010) "Pueblos indígenas y Educación Superior. Reflexiones a partir de una experiencia de jóvenes wichí en la Universidad Nacional de Salta (Salta, Argentina)" Vol N°8.
- » Quijano, A. (2010) "La crisis del horizonte de sentido colonial, moderno, eurocentrado". En Casa de las Américas 259 260 abril septiembre 2010.
- » Restrepo, E. y Rojas, A. (2010). Inflexión Descolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos. Popayán, Editorial Universidad del Cauca.
- » Sirvent María (1999)
- » Stake Robert (1999) "Investigación con estudio de casos". Editorial Morata. Bs As
- » Torres, C. (1995), Estudios freireanos, Buenos Aires: Libros del Quirquincho
- » Valeriano Soledad (2015) "Las políticas educativas en el Mercosur. Los ingresantes de pueblos originarios en los institutos de Formación Docente de la Ciudad de Salta, Argentina" Vol N°3
- » Walsh, C. (2005), "Introducción. (Re) pensamiento crítico y (de) colonialidad", en Catherine Walsh Pensamiento crítico y matriz colonial. Quito: UASB/Abya Yala.
- » Wallerstein, I. (2005). Las incertidumbres del saber. Editorial Gedisa. Barcelona.
- » Zemelman H. (2000) Conocimiento social y conflicto en América Latina. Revista del Observatorio Social de América Latina, N° 1, CLACSO.

# La educación sexual integral en el Nivel Inicial: su abordaje a partir de la implementación de la Ley 26.150. Intervenciones docentes planificadas y espontáneas

Gómez, María Luisa / ISFD 803 (Convocatoria 2012 INFOD) - maratruenos@gmail.com

Quiroga, María Esther / ISFD 803 (Convocatoria 2012 INFOD) - maritaquioga@yahoo.com

Eje 7: Educación, Estado y políticas públicas

» Palabras claves: ESI – intervención docentes espontáneas y planificadas

## ► Resumen

El Ministerio de Educación Nacional puso en marcha, en el año 2012, como parte de su política educativa, las Jornadas de Formación Institucional en ESI, que se realizaron en la provincia de Chubut en el tercer trimestre de ese año. A partir de allí el trabajo indaga, con una metodología cualitativa e interpretativa, las intervenciones planificadas y espontáneas de las docentes relativas a la ESI, en dos escuelas de nivel inicial de Puerto Madryn.

Es posible afirmar que el dispositivo de capacitación masiva logró incorporar en la agenda de las instituciones la inclusión de contenidos de ESI en las planificaciones docentes y la realización de charlas con las familias. Las intervenciones que incluyen aspectos relativos al currículum prescrito remiten a una perspectiva *integral* de la educación sexual, pero en las intervenciones espontáneas aparecen sentidos contradictorios y visiones estereotipadas y heteronormativas respecto de la sexualidad y el género. Y aún no se percibe, en ninguna de las dos instituciones, la necesidad de reflexionar sobre tales intervenciones. Una respuesta posible es que no resulta problemático ni se dimensiona el efecto que poseen en la formación de la sexualidad de niños y niñas.

## ► Cuestiones iniciales

Este Equipo de investigación se conforma a partir de la Convocatoria del INFD “*Conocer para incidir*” del año 2012, con el objeto de relevar las intervenciones docentes en el marco de la implementación de la Ley 26150, y los modos en que se abordan las temáticas de ESI en *situaciones planificadas y espontáneas*<sup>40</sup>, tratando de identificar el impacto de la capacitación en las prácticas docentes.

El trabajo se desarrolló entre septiembre de 2013 y julio de 2014. Y la muestra incluyó dos instituciones de educación infantil, una de gestión privada y otra estatal, ubicadas en el radio céntrico de la ciudad de Puerto Madryn, provincia de Chubut.

En ambos casos las escuelas seleccionadas contaban con amplia trayectoria de servicio educativo en la ciudad, y reconocimiento de las familias que, en muchos casos, involucran a más de una generación. Las plantas funcionales estaban compuestas en su mayoría por maestras con mucha experiencia docente. Ambas instituciones habían participado de las Jornadas de Formación Institucional de ESI (en el año 2012), y además habían solicitado con anterioridad al Equipo Técnico de ESI de la ciudad una jornada de sensibilización para su escuela.

El punto de partida de la investigación fue considerar que la aplicación de una política pública,

<sup>40</sup> Son categorías construidas por este equipo en trabajos previos de investigación.

con las características y alcance a todas las unidades educativas de la provincia, las Jornadas de Formación Institucional en ESI, era una experiencia inédita. Las Jornadas incluían, a lo largo de 3 días de trabajo, un segmento dedicado a la reflexión sobre el sí mismo de cada docente participante; otro segmento destinado a trabajar con los lineamientos curriculares y cuadernos de ESI y finalmente el diseño de la jornada escolar a realizar en cada escuela. Teniendo en cuenta lo dicho, los resultados que se obtuvieran en esta investigación podrían ser elementos valiosos para dar cuenta del impacto de la capacitación en función del estado de situación del tratamiento de la ESI, pero también como insumos para aportar datos que orienten futuras capacitaciones.

Las preguntas que se formularon para comenzar el trabajo fueron las siguientes:

- » ¿Puede un dispositivo de capacitación masiva como es el caso de las jornadas institucionales de ESI incorporar en la agenda institucional el tratamiento de contenidos de ESI en las planificaciones?  
¿Cómo se traduce en las prácticas docentes cotidianas?
- » ¿Qué contenidos aparecen seleccionados? ¿De qué manera se abordan en materiales utilizados, estrategias metodológicas e intervenciones docentes?
- » ¿Cómo se transforman las intervenciones docentes espontáneas en objeto de reflexión?
- » ¿Cuáles son los sentidos (implícitos y explícitos) que construyen las intervenciones docentes en relación a los temas abordados?
- » ¿Qué propuestas colaboran en ampliar y profundizar el tratamiento de los temas de ESI?

Con el objeto de buscar respuesta a estas preguntas, se elaboraron durante la primera etapa de la investigación las siguientes hipótesis:

- Las intervenciones docentes en relación a los temas de ESI reproducen el orden patriarcal<sup>41</sup>, androcéntrico y heterosexista<sup>42</sup>, tanto por lo que dice que enseña como por lo que supone que no enseña.
- La incorporación de los temas de ESI en la agenda institucional responden a un dispositivo de política pública que obliga a la docencia a su abordaje.
- Las docentes planifican contenidos de educación sexual para su enseñanza sin atender a la integridad del enfoque.
- Las intervenciones espontáneas no se tienen en cuenta como objeto de reflexión.

Desde un marco metodológico general, la investigación es de corte cualitativo con la posibilidad de realizar entrecruzamientos y triangulaciones, que enriquezcan los resultados que se obtuvieran, y permitieran comprender la conducta humana desde los significados e intenciones de los sujetos que intervienen.. Específicamente para dar cuenta de las características del objeto de conocimiento recortado, se utilizó el *método descriptivo*, utilizando técnicas como las encuestas y observaciones (...) ya que producen información de relevancia, permiten identificar las prácticas que prevalecen, las creencias, puntos de vista o actitudes que se mantienen, y en particular nos permite establecer relaciones entre esa información y las capacitaciones en ESI (INFD Op. Cit. 2008:103).

Se realizaron observaciones de sala e institucionales, también se administró un cuestionario a todas las docentes y equipos directivos, con las cuales también se mantuvieron entrevistas en profundidad, buscando información de relevancia, tratando de identificar las prácticas que prevalecían; las creencias, puntos de vista o actitudes que se mantenían, y a la vez buscando establecer cómo se relacionaban con las capacitaciones recibidas y realizadas en ESI.

Por otro lado, en este enfoque hay que considerar que se trabaja con la implicación del/ la

41 Según Gerda Lerner (1990) se define Patriarcado, en sentido amplio, como “la manifestación e institucionalización del dominio masculino sobre las mujeres y niños/as de la familia y la ampliación de ese dominio sobre las mujeres en la sociedad en general”. Para María Milagros Rivera Garretas (1994) señala como estructuras fundamentales del patriarcado las relaciones sociales de parentesco y dos instituciones: la heterosexualidad obligatoria y el contrato sexual. (Citado por Fontenla 2009: 258-260).

42 La expresión remite a la “heterosexualidad obligatoria”. “[...] Reconocer que para las mujeres la heterosexualidad puede no ser una “preferencia” en absoluto sino algo que ha tenido que ser impuesto, gestionado, organizado y mantenido a la fuerza” (Rich 2001), comporta un modelo de sexualidad femenina ligado a la reproducción y al deseo del varón. (citado por Espinosa Miñoso 2009: 170-173).

investigador/a en la realidad estudiada. Por lo tanto las investigadoras no se posicionan desde una neutralidad valorativa, sino que se intenta explicitar los supuestos ideológicos, las emociones, considerándolas parte de la construcción de los datos de la investigación. Este posicionamiento requiere de un análisis de la implicación y sus efectos sobre el objeto estudiado.

Se buscó durante la investigación no sólo explicar o describir sino comprender holísticamente y dialécticamente la problemática recortada, intentando captar las perspectivas de las personas involucradas y dando lugar a la desnaturalización de lo social.

Revisando los antecedentes, se puede observar que las investigaciones en nuestro país en relación a lo que pasa en el aula con las sexualidades, el género y la ESI comenzaron a sistematizarse hace no más de treinta años. A la vez estaban focalizadas en indagaciones que abordaban el lenguaje sexista en los intercambios del aula y los contenidos que transmiten los libros de textos de la escuela primaria en relación a los trabajos y el rol de la mujer. Por otro lado en otros estudios se daba cuenta de los actos de clasificación en relación al género que se visualiza en la escolarización inicial.

En relación al nivel inicial se podría retomar los trabajos que refieren a las expectativas de las maestras acerca del comportamiento de sus alumnos/as, ya que distintas investigaciones dan cuenta que sin ser conscientes transmiten estereotipos de género a partir de las conductas que esperan de unos y otras, y a partir de ello estimulan o no la realización de determinadas actividades de acuerdo al sexo.

Por otro lado Cecilia Román (Op. Cit), en un trabajo sobre la educación sexual y la educación infantil desde la perspectiva de género indaga acerca de cómo los/as niños/as construyen su sexualidad y el rol que cumple la institución escolar en dicha construcción, a la vez avizora que los avances que se logren en ese sentido impactan en las prácticas escolares como en la formación docente.

Con este cotejo de los antecedentes podemos afirmar que los hallazgos realizados en esta investigación abonan en una línea aún poco explorada.

### ► *Las intervenciones docentes en la Educación Sexual Integral*

Con el objeto de realizar el análisis e interpretación de los datos se reunieron todas las notas de campo, observaciones, entrevistas, encuestas y documentos institucionales, considerando los temas emergentes, sucesos recurrentes en relación a los siguientes indicadores que se construyeron:

*Lenguaje* utilizado por la docente en sus intervenciones espontáneas (escritas y orales), y el lenguaje utilizado en lo planificado por la docente tanto escrito como oral; (lenguaje diferente de discurso, habría que agregar algo relativo a este tema).

*Organización y uso del ambiente* de la sala e intervenciones docentes en relación a: identificación de los percheros, identificación de los baños para su uso, elección de motivos, colores, diseño de las carteleras y portadores escritos en la sala;

*Juegos y juguetes* propuestos al grupo y modos de intervención de las docentes observadas, en relación a los mismos;

*Elección de los materiales* ofrecidos al grupo y uso que hacían niños y niñas de los mismos: hojas, colores, marcadores, carpetas, cuadernos;

*Planificaciones* docentes.

Los indicadores se analizaron considerando la variables “intervenciones docentes” en sus dos dimensiones, *planificadas y espontáneas*.

Algunos de los datos encontrados nos motivaron a pensar en esas ideas/ representaciones/ saberes/ conocimientos que aparecen de manera “espontánea” durante las clases en clave de las “ideas previas” que portan las docentes en relación a los temas que aborda la ESI. Son ideas que funcionan como principios rectores de las decisiones que las docentes van tomando de modo espontáneo en el

transcurso del desarrollo de las clases en sus intervenciones, y las mismas no se movilizan con lo que se haya trabajado en las capacitaciones, y requieren una interrogación a priori de las mismas para transformarse en objeto de reflexión de las docentes.

De lo acuerdo a lo observado, la mayoría de las docentes encuestadas, entrevistadas y observadas conocen la Ley 26.150; saben que están los lineamientos escritos y a disposición en las instituciones, que cuentan con materiales, recursos para trabajar en sus clases con los temas de ESI. Muchas de las docentes han realizado distintos tipos de capacitaciones o jornadas en temas de ESI.

Todo lo descrito permite visualizar algunos cambios: flexibilidad en las rutinas, que no marca lo femenino y masculino; lenguaje no sexista, sobre todo en los escritos formales e institucionales; uso de los espacios y agrupamientos corridos de la separación de sexos; inclusión de contenidos de ESI en las planificaciones institucionales y de salas. Sin embargo a la hora de intervenciones espontáneas en el cotidiano de la sala, aparecen las representaciones instaladas en sus marcos conceptuales previos, ligado a lo hétero-normativo y patriarcal.

Si tales representaciones pudieran ser relevadas y sistematizadas se podrían obtener pistas para el diseño de dispositivos de formación que permitan el avance de esos niveles de conocimientos, digamos intuitivos, de sentido común, hacia niveles de mayor complejidad y en ocasiones avanzar a conceptos de carácter racional y científico. En otras palabras se propone indagar qué condiciones/ que características debería tener un dispositivo de formación para que se produzca el cambio conceptual que permitiría avanzar desde un nivel de implementación formal de la ESI a la transformación de prácticas sostenidas en ideas y concepciones nuevas coherentes con el paradigma de protección integral de NNA y los DD HH universales.

### ► *Apuntes finales para abrir interrogantes*

Para comenzar a leer los datos encontrados en el campo una categoría central fue curriculum, en sus dimensiones formal y oculto. Y el análisis de la ESI en las intervenciones docentes y en la cultura escolar.

Como parte de las conclusiones y apertura a nuevas investigaciones podemos sintetizar que:

La mayoría de las docentes encuestadas, entrevistadas y observadas conocen la Ley 26.150; saben que están los lineamientos escritos y a disposición en las instituciones, que cuentan con materiales, recursos para trabajar en sus clases con los temas de ESI. Han realizado distintos tipos de capacitaciones o jornadas en temas de ESI.

Todo lo descrito permite visualizar algunos cambios: flexibilidad en las rutinas, que no marca lo femenino y masculino; lenguaje no sexista, sobre todo en los escritos formales e institucionales; uso de los espacios y agrupamientos corridos de la separación de sexos; inclusión de contenidos de ESI en las planificaciones institucionales y de salas.

En las intervenciones espontáneas en el cotidiano de la sala, aparecen las representaciones instaladas en sus marcos conceptuales previos, ligado a lo heteronormativo y patriarcal.

El dispositivo de capacitación masiva logró incorporar en la agenda de las instituciones la inclusión de contenidos de ESI en las planificaciones docentes y la realización de charlas con las familias. Se pudo observar el abordaje de la ESI en distintos formatos y aspectos, explicitados en la cultura escolar y en el curriculum prescripto. Se identificaron contenidos seleccionados de los Lineamientos Curriculares para la ESI (Res. 45/08 CFE) tanto en los proyectos institucionales como en las planificaciones de sala, con propósitos precisos de incluir la ESI como parte del deber ser de las escuelas en el marco de las políticas educativas que consideran la ESI como línea relevante<sup>43</sup>, tanto a nivel

43 Afirmamos que se considera la ESI como línea relevante remitiéndonos a las siguientes acciones: Definición de los Lineamientos Curriculares para la ESI y creación del Programa a dos años de la sanción de la Ley 26150. Diseño y distribución de materiales de sensibilización sobre la ESI como un derecho de niños, niñas y adolescentes. Producción de cuadernillos y láminas para la docencia con recursos y estrategias metodológicas para abordar la ESI en los diferentes niveles educativos (Cuadernos de ESI para Nivel Inicial, Cuadernos de ESI para nivel primario,

nacional como jurisdiccional.

Las intervenciones que incluyen aspectos relativos al currículum prescrito remiten a una perspectiva *integral* de la educación sexual.

Por otro lado aún no se percibe, en ninguna de las dos instituciones, la necesidad de reflexionar sobre tales intervenciones espontáneas, creemos que esto es así porque no se lo visualiza como problemático ni se dimensiona el efecto que poseen en la formación de niños y niñas.

Los argumentos relevados de las docentes sostienen de algún modo la vigencia de sus representaciones en relación a las sexualidades, los géneros que aún no discuten con nuevos paradigmas que circulan en relación a los temas que incluye la ESI: derechos, género, diversidad, afectividad. Éstas temáticas formaban parte de lo ilustrativo de las clases, sin poder interrogar/se los núcleos duros relativos al patriarcado y la heteronormatividad de determinadas intervenciones y prácticas.

Es posible arriesgar motivos de la ausencia de reflexión docente sobre sus intervenciones espontáneas, relacionado a que los marcos teóricos de las docentes de la muestra, sus sistemas de representación, sus esquemas de conocimiento no se han movilizad de modo sustancial; es decir no se produjo la contradicción y conflicto necesario para motivar la revisión de sus esquemas previos y la reconstrucción de los mismos con el aporte de nuevos conocimientos y saberes. Los paradigmas teóricos con los que se fue trabajando la Ley 26.150 (ESI) y las propuestas metodológicas aún no han permeado el núcleo duro de la escuela, no son motivo de incomodidad en los modos de abordar los ejes que propone la ESI (género, diversidad, derechos, afectividad y cuerpo salud). Como ha ocurrido en el pasado con otras propuestas de reformas educativas, los primeros cambios que se visualizan son de forma, se incorporan a lo prescrito (documentos con mayor o menor nivel de formalidad) más rápidamente que a las prácticas habituales, y quedan en un comienzo en la superficie de lo que proponen.

Por lo expuesto entendemos que, pensar en un dispositivo que pueda movilizar estas representaciones supone necesariamente de un trabajo colaborativo en el que uno de los ejes sea la reflexión de las propias prácticas, partir del análisis y discusión de las intervenciones espontáneas que conforman el tronco de la vida en las escuelas como primer desafío. Una posibilidad podría ser el diseño conjunto entre especialistas y docentes, de situaciones didácticas que incluya anticipar intervenciones docentes para luego llevarlas a la práctica y registrarlas para su posterior análisis. La discusión colectiva puede promover la visibilización de algunos sentidos y efectos en la formación subjetiva de niños y niñas que la espontaneidad acaba por ocultar y pensar actividades e intervenciones alternativas y coherentes con el Paradigma de Protección Integral de los derechos de NNA, en una escuela inclusiva donde las diferencias y diversidad humana sea un valor y no un problema.

## » Bibliografía

- » Alonso, Graciela & Díaz, Raúl (2002). *Hacia una pedagogía de las experiencias de las mujeres*. Buenos Aires: Miño y Dávila Colección Educación, Crítica & debate.
- » Apple, Michael (1986). *Ideología y Currículum*. Madrid: Akal.
- » Argentina, Ministerio de Salud y Ministerio de Educación de la Nación (2008). *Material de formación de formadores en educación sexual y prevención del VIH/SIDA*. Buenos Aires.
- » Argentina, Ministerio de Educación – INFD (2008). *Documento Metodológico para la Investigación Educativa*. Buenos Aires: Bravin y Pievi.
- » Belausteguigoitia, Marisa & Mingo, Araceli (Comp.) (1999). *Géneros Prófugos. Feminismo y Educación*. México: UNAM.
- » Butler, Judith (2008). *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del "sexo"*. Buenos Aires: Paidós Entornos.

---

Cuadernos de ESI I y II para Nivel Secundario, Cuadernos de ESI para Jóvenes y Adultos). Producción de material audiovisual como recurso de difusión, sensibilización y como recurso didáctico sobre todo para nivel secundario y para las familias (Cortos Canal Encuentro, Video Presentación Revista Familias y Cuadernillo sobre Educación Sexual y Discapacidad). Diseño de cursos de capacitación y actualización docente sobre ESI en formatos presenciales y virtuales. Aquí podemos incluir las JFI en ESI.

- » Cabral, Mauro (2010) Interdicciones: (sólo en Internet) <http://www.mulabi.org/Interdicciones2.pdf>
- » Castorina, José Antonio y otros (1996). Piaget - Vigotsky: contribuciones para replantear el debate. Buenos Aires: Paidós educador.
- » Ciriza, Alejandra (2008). Intervenciones sobre ciudadanía de mujeres, política y memoria. Perspectivas subalternas. Buenos Aires: Editora Feminaria Colección temas contemporáneos.
- » Elizalde, Silvia, Felitti, Karina & Queirolo, G. (2009). Género y sexualidades en las tramas del saber. Revisiones y propuestas. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- » Foucault, Michel (1977). Historia de la sexualidad. 1. La voluntad de saber. 1976 (edición revisada 2008). Buenos Aires: Siglo XXI.
- » Gamba, Susana (Coord.) (2009). Diccionario de estudios de género y feminismos. Buenos Aires: Biblos.
- » Gómez, María, Macagno, Elena & Quiroga, María (2010). El abordaje de la sexualidad en el jardín de infantes. Informe Final. Puerto Madryn, Argentina: Ministerio de Educación Chubut.
- » Gvirtz, S. (2009). Del currículum prescripto al currículum enseñado. Una mirada a los cuadernos de clase. Buenos Aires: Aique educación.
- » Lopes Louro, Guacira (1996). Redes del concepto de género. En Lopes, M. J., Meyer, D. E. & Waldow, V. R. Género y Salud. Brasil: Artes Médicas.
- » Lopes Louro, Guacira (2001). La construcción escolar de las diferencias sexuales y de género. En Gentili, Pablo (coord.), Códigos para la Ciudadanía. Buenos Aires: Santillana.
- » Lopes Louro, Guacira (2001) Teoría queer: Una política pos identitaria para la educación. Cuadernos de Pedagogía Crítica Rosario N° 9. Rosario, Argentina.
- » Lopes Louro, Guacira (2004). Marcas del cuerpo, marcas del poder en Un cuerpo extraño. Ensayo sobre sexualidad y teoría queer. San Pablo: ed. Auténtica.
- » Maffía, Diana (2003). Sexualidades Migrantes -Género y Transgénero. Buenos Aires: Feminaria
- » Morgade, Graciela (2001). Aprender a ser mujer. Aprender a ser varón. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.
- » Morgade, Graciela & Alonso, Graciela (Comp.) (2008). Cuerpos y Sexualidades en la Escuela: de la "normalidad" a la disidencia. Buenos Aires: Paidós.
- » Mouffe, Chantal (1996). Por una política de la identidad nómada Debate Feminista. Identidades. Año 7, Vol. 14. México.
- » Pecheny, Mario, Figari, Carlos & Jones, Daniel. Comp. (2008). Todo sexo es político: estudios sobre sexualidad en Argentina. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- » Román, Cecilia (2006). La educación sexual y la educación infantil desde la perspectiva de género. En Educación Sexual desde la primera infancia, 51 - 68, Colección de 0 a 5 N° 67. Buenos Aires: Novedades Educativas.
- » Tadeu Da Silva, Tomás (2001). Espacios de Identidad. Barcelona: Octaedro.
- » Wainerman, Catalina y otros (2009). La escuela y la educación sexual. Buenos Aires: Manantial Universidad de San Andrés.

# Estado, organizaciones y derecho a la educación en la primera infancia: un acercamiento al Programa Primera Infancia

Gruszka, Maia / FSOC-UBA - mai.grusz@gmail.com

Eje: Educación, Estado y Políticas Públicas

» Palabras claves: derecho a la educación, políticas sociales, estado, organizaciones sociales, primera infancia

## ► Resumen

Esta ponencia presenta discusiones que constituyen el problema de investigación de la tesis de maestría que pretende analizar la problemática del derecho a la educación en la primera infancia frente a la falta de vacantes del Nivel Inicial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La reciente implementación de un nuevo sistema de inscripción on-line visibilizó, una vez más la problemática de la falta de vacantes para niños y niñas de 45 días a 5 años en la Ciudad de Buenos Aires. Pero esta cuestión no es nueva, ya en el año 2002 se registraban según la Asociación Civil para la Justicia y la Igualdad más de 4000 niños y niñas de entre 0 y 5 años sin vacante en un establecimiento educativo estatal.

Los procesos de privatización, descentralización y desregulación de la década del 90 acompañaron el proceso de reducción de las funciones del Estado en materia de políticas sociales, revalorizando el rol de la sociedad civil y sus expresiones organizativas.

El problema de la falta de infraestructura para atender a todos los niños y niñas desde los 45 días tiene historia. Frente al déficit de vacantes en el sistema educativo del nivel inicial producto de la falta de infraestructura, especialmente para niños de entre 0 y 4 años, los diferentes Gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) han ensayado algunas respuestas a través de diversas políticas sociales.

Como parte de la etapa inicial de la tesis este trabajo presenta discusiones en torno al incumplimiento de las obligaciones del Estado en garantizar el ejercicio del derecho a la educación desde los 45 días, y las estrategias implementadas en articulación con las organizaciones sociales o comunitarias para lo cual se propone un análisis del Programa Primera Infancia-ZAP.

## ► Introducción

El problema de la falta de infraestructura para atender a todos los niños y niñas desde los 45 días hasta 5 años tiene una larga historia, si bien se registran variaciones difíciles de explicar, en los últimos años la cantidad de niños/as en lista de espera para acceder a establecimientos educativos de nivel inicial se duplicó (ACIJ, 2013:10). Frente al déficit de vacantes en el sistema educativo del nivel inicial, especialmente para niños de entre 0 y 4 años, los diferentes Gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) han ensayado algunas respuestas a través de diversas políticas sociales (Zibecchi, 2013:432; Ministerio Público Tutelar, 2011:3).

A primera vista identificamos dos problemas centrales en torno a la falta de vacantes del nivel inicial, en primer lugar, en cuando al claro incumplimiento de las obligaciones del Estado en garantizar el ejercicio del derecho a la educación de niños y niñas desde los 45 días tal como lo establece la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por otro lado, respecto a las posibilidades de las familias, principalmente las mujeres, de

independizarse de las tareas de cuidado de los niños/as -en tanto las ofertas educativas son las más valoradas- y a su vez de ingresar en el mercado de trabajo.

### ► *La problemática del derecho a la educación de la Primera Infancia*

Diversas cuestiones permiten afirmar que la problemática del derecho a la educación en la primera infancia resulta relevante en el escenario actual, tanto para el campo de la investigación como en el de la política pública. En el primer campo en los últimos años han proliferado estudios que abordan la problemática de la falta de vacantes en el nivel inicial desde una perspectiva feminista, es decir centrando la mirada en las dificultades y desigualdades que este déficit produce en la organización familiar (ELA, 2009; Faur, 2014). Desde estas perspectivas centran la mirada en el derecho al cuidado y la carga familiar que esto supone cuando no se cuenta con posibilidades de compartir las tareas de cuidado, dificultando la inserción de las mujeres en el mundo del trabajo y por lo tanto reproduciendo desigualdades sociales. El problema con estos posicionamiento y estas investigaciones puede generarse si se deja de lado la perspectiva pedagógica y la cuestión del derecho a la educación de los/as niños y niñas, ya que corren el riesgo de fomentar políticas asistenciales y no educativas. Desde un enfoque de derechos es preciso atender a la integralidad, por lo que la garantía de uno no puede significar la vulneración de otro. Una superación de estos planteos, entonces, implica afirmar que desde una perspectiva democratizadora la política debe garantizar el cuidado y la educación de los/as niños al mismo tiempo.

Desde otras investigaciones también se han abordado las experiencias de diversas organizaciones, la mayoría de estas construidas para responder a las demandas locales de cuidado y educación del barrio. Estas investigaciones son recientes y escasas, centradas la mayoría en el vínculo que establecen con el Estado o en las particularidades de las prácticas pedagógicas (Sverdlick, 2008).

Desde la política pública también se puede visualizar la creciente relevancia que ha cobrado la cuestión de los derechos de la primera infancia. En lo que respecta concretamente a la educación a nivel nacional podemos señalar la ampliación de la obligatoriedad escolar en el 2014 extendiéndola desde los 4 años a través de la Ley Nacional N° 27.045, la Ley Nacional N° 26.233 de Centro de Desarrollos Infantiles del 2007, la inclusión de la universalización del nivel inicial en los objetivos de la Ley Nacional N° 26.075 de Financiamiento Educativo en 2005 y la Ley Nacional N° 27.064 de Registro y Supervisión de Instituciones para la Primera Infancia que aún espera reglamentación. Como así también el Plan Primeros Años, la Asignación Universal por Hijo y otros programas y políticas destinadas al ejercicio de derechos de la primera infancia.

En la CABA<sup>44</sup> el déficit de la oferta pública estatal educativa para atender a la primera infancia ingresa en la agenda pública de forma clara en el 2006, con la presentación de una demanda judicial por parte de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) en reclamo por la falta de 6000 vacantes en el nivel inicial. Después de un largo proceso judicial, dos sentencias favorables y el establecimiento de una multa diaria para el Jefe de Gobierno y Ministro de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), en el 2011 se inicia una instancia de diálogo en la que se firma un acta acuerdo. En el año 2013 se reactualiza esta problemática en el ámbito público, ya que la implementación de un nuevo sistema de inscripción centralizada on-line permitió visibilizar esta cuestión.

Los procesos de privatización, descentralización y desregulación de la década del '90 acompañaron el proceso de reducción de las funciones del Estado en materia de políticas sociales revalorizando el rol de la Sociedad Civil (Bustelo Graffigna, 2000:62; Adelantado, 2011:144). Frente al corrimiento del Estado, la Sociedad Civil se organiza para proveer el bienestar (Adelantado, 2011:145). La pérdida del trabajo como organizador social planteó nuevas dinámicas cotidianas y el crecimiento de la pobreza generó nuevas formas de resolución de necesidades al interior de las familias y en el espacio barrial.

44 Aunqu centraremos este trabajo en la CABA, sabemos que el problema no es solo porteño. En la Provincia de Buenos Aires, el déficit de la oferta educativa estatal ingresa en la agenda pública fundamentalmente a través de las preocupaciones en torno a la proliferación de las acciones comunitarias para la atención de la primera infancia. En términos de política pública esto se visualiza en la creación de la Dirección de Alternativas Pedagógicas en 2007 que comenzó una tarea de articulación y reconocimiento de estas experiencias y más recientemente la sanción de la Ley N° 16.428 Marco Regulatorio de las Instituciones Educativas Comunitarias de Nivel Inicial en el 2014.

En este escenario, explica Gómez, (2013:26) las nuevas organizaciones supieron reconocer que era el barrio el lugar desde donde generar vínculos y disputar recursos ante las necesidades colectivas. En sintonía con este planteo, Svampa (2004:7) explica que la configuración de lo popular y por lo tanto de la política social presentó en este contexto un pasaje del mundo de los/as trabajadores/as urbanos al mundo comunitario de los pobres urbanos. Estos elementos comenzaron a desarrollarse con la crisis hiperinflacionaria del '89, se consolidaron en los '90, y adquirieron mayor visibilidad después de la gran crisis de 2001. De esta forma, la dimensión territorial ingresa y cobra relevancia en la elaboración de políticas.

En relación a la provisión de cuidado, o la educación de la primera infancia, en las últimas décadas han cobrado un renovado protagonismo las distintas organizaciones sociales y comunitarias que, a nivel local, brindan redes de apoyo especialmente en situación de pobreza e indigencia. La incidencia del "tercer sector" en la producción de bienestar es especialmente valorada en relación a las posibilidades de las mujeres de conciliar familia y trabajo (Pautassi y Zibecchi, 2010:12).

Casi dos décadas antes la educación de la primera infancia también formaba parte de los debates políticos, ya que la primer Constitución de la Ciudad de 1994 se destaca y diferencia de la normativa de la época, por incorporar la responsabilidad del Estado de garantizar la educación de los/as niños/as desde los 45 días.

### ► *Estrategias frente al déficit del vacantes en el nivel inicial: El Programa Primera Infancia-ZAP*

El Programa Primera Infancia-ZAP, de aquí en adelante PPI, adquiere formalidad en el 2005 a través de la Resolución de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires 4307/05 que nuclea en sus anexos diversas líneas de trabajo que son preexistentes a su proceso de normativización. De todas formas cabe aclarar que según las entrevistas realizadas y otras fuentes consultadas la mayoría de las líneas incluidas en dicha norma comenzaron a gestarse en el 2001 e implementarse a partir del 2002, como por ejemplo el "Proyecto de Fortalecimiento del carácter educativo de Jardines de Infantes Comunitarios a través de la inclusión de docentes SED G.C.B.A. (Terigi y Peraza, 2006; Kaufman, 2004; 2016)

En cuanto al origen del programa, la resolución hace referencia al Censo 2001 en el cual se reflejaba que en la CABA alrededor de 1700 niños y niñas no tenían acceso a la sala de 5, entonces el único año obligatorio del Nivel Inicial (Res. 4307/05). A este número, que según se detalla representaba el 5% de la población infantil en edad de acceder al último año del Jardín de Infantes, deberían sumarse más de 4400 niños y niñas de entre 45 días y 4 años que según la Asociación Civil por la Justicia y la Igualdad (ACIJ) en el 2002 no contaban con vacante dentro del sistema educativo (ACIJ, 2013).

Por otro lado y especialmente en la fundamentación de este mismo programa se hace referencia a un estudio elaborado por la Dirección de Área Educación Inicial y la Dirección General de Planeamiento que en el mismo año observó que casi 4000 niños de entre 45 días y 5 años asistían a establecimiento de diverso grado de institucionalización (Res. 4307/05).

En la propia resolución se destaca que "que conforme a la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gobierno asume la responsabilidad indelegable de garantizar "la educación pública, estatal, laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los cuarenta y cinco días de vida hasta el nivel superior" (Res. 4307/05), por lo que reafirma su indelegable responsabilidad de continuar expandiendo las instituciones del nivel. Aun así, y en sus palabras "sin excusarse" de dicha obligación, reconoce la importancia de participar y no desconocer a estos casi cien propuestas que son desarrolladas por diferentes organizaciones de la sociedad civil (Perazza y Terigi, 2006).

En este proyecto se optó por el apoyo a las iniciativa comunitarias que en general se ubican en los barrios más pobres de la Ciudad y están dirigidos a poblaciones vulnerables (Pautassi y Zibecchi, 2010:5; Zibecchi, 2013:428; Ministerio Público Tutelar, 2011:20). Es decir, frente al corrimiento del Estado, la Sociedad Civil se organiza para proveer el bienestar, frente a un proceso de desestatalización –el Estado no garantiza recursos y derechos sociales- las organizaciones con distinto grado de formalidad asumen la responsabilidad, dando lugar a un proceso de comunitarización (Arcidiacono

y Zibecchi, 2008:12; Pautassi y Zibecchi, 2010:15; Zibecchi, 2013:432).

En este contexto resulta relevante analizar las estrategias del Estado para fortalecer, acompañar o controlar estas experiencias y las tensiones y posibilidades que se configuraron a lo largo de esta intervención – en el sentido de participación- del Estado a través de los docentes en los espacios, lógicos y propuestas comunitarias.

Es por esto que la mayor parte de las líneas de acción están vinculadas al trabajo conjunto con organizaciones comunitarias (sic). Dentro de estas se contemplan y destacan las estrategias de inclusión de docentes en jardines comunitarios y de gestión asociada.

La inclusión de docentes en jardines comunitarios es una de las primeras líneas de trabajo que se implementan. Los/as docentes que participan de esta experiencia asisten al jardín dos o tres veces por semana y acompañan la tarea de las educadoras comunitarias que están a cargo diariamente de la actividad. Esta participación de los/as docentes busca enriquecer la propuesta educativa y contribuir a la formación de las educadoras (Kaufmann, 2016).

La línea de gestión asociada consiste en una articulación y trabajo conjunto entre Estado y organizaciones. El Ministerio de Educación aporta docentes, materiales didácticos y de limpieza y una coordinadora que no asiste diariamente al jardín pero es responsable de los/as docentes. La organización dispone el lugar, realiza la convocatoria y articulación comunitaria y generalmente también participa con alguno de sus miembros de las actividades diarias y la coordinación operativa del jardín. A su vez las organizaciones imprimen características particulares a la propuesta educativa, tanto en términos estrictamente de la organización y decisiones pedagógicas, como en relación al vínculos con la familia y la comunidad, o el desarrollo de otras acciones como talleres, asambleas, etc.

El territorio es reconocido e incorporado a los discursos de la política de diversas formas y en general sin mucha claridad de qué es lo reconocido o esperado de él (Arias, 2013:5). La emergencia de una fuerte dimensión local y territorial plantea nuevos interrogantes, por ejemplo, si se concibe como espacio de ejercicio de la ciudadanía, o bien, si lo territorial sólo se reduce a nuevas formas de regulación comunitaria que apuntan a controlar la pobreza (Svampa, 2004:8). Por eso intentamos esbozar en estas líneas una lectura sobre las formas de participación territorializadas y de los desafíos de las mismas en esta etapa. En los fundamentos de creación del Programa se reconocen y destacan los conocimientos y prácticas territoriales, constituyendo parte central de la argumentación que sustenta la propuesta: “estas experiencias buscan desencadenar o fortalecer el potencial socio - educativo de la comunidad, basando la acción del Estado ya no en instituciones propias, sino en aquellas organizaciones comunitarias estables, que se muestran con fines e iniciativa propios, y que buscan atender la educación de sus niños y niñas con prácticas diferentes a las que realizan las escuelas y que con los recursos del Estado se pueden enriquecer y diversificar.” (Res. 4307/05). Esta política reconoce al territorio con su potencial organizador (Res. 4307/05) que ha encontrado respuestas adaptadas a las necesidades (Arias, 2013:5), como la ampliación y flexibilidad horaria, preferencia por la crianza o las características sociales y culturales de la comunidad (Res. 4307/05)

Este programa aparece como un reconocimiento para las organizaciones territoriales que en contextos sociales adversos asumieron la tarea de construir y sostener lazos sociales, organizar respuestas concretas a necesidades colectivas, gestionar recursos escasos ante crecientes demandas y formarse progresivamente para hacerlo bien (Gomez, 2013:26).

Si bien en los fundamentos de este programa aparece una visión de los jardines comunitarios como espacios organizativos que elaboran respuestas frente a la demanda local a través del profundo conocimiento del territorio y sus necesidades, se podría al menos poner en duda que se caracterice como virtuosa y eficiente su administración (Arcidiacono, 2011:13), por lo que la política pone a disposición mecanismos de acompañamiento del Estado para fortalecer precisamente su funcionamiento a fin de intentar atenuar las desigualdades sociales (Res. 4307/05).

Los fundamentos del programa reconocen el valor diferencial y particular de las estas propuestas y por eso se establece que los/as docentes del programa deban “establecer vínculos colaborativos con los otros adultos presentes en la institución, que posibiliten intercambios productivos y enriquezcan sus propias perspectivas acerca de la tarea que se desarrolla con los niños” (Res. 4307/05).

Desde esta postura se considera que la participación ciudadana organizada fortalece los procesos de democratización, priorizando – a diferencia del enfoque anterior – la organización de redes o movimientos sociales con capacidad de movilizar grupos marginados con un sentido superior de

justicia (Bustelo Graffigna, 2000). De esta forma el PPI pone en valor la inserción territorial y el trabajo comunitario de las organizaciones participantes, acompañando la propuesta desde el fortalecimiento pedagógico sin transferir directamente recursos económicos. Es interesante observar que esta modalidad también permite la aparición de conflictos de reconocimiento y autonomía entre el Estado – personificado en los/as docentes participantes – y las organizaciones, respecto a los criterios y decisiones político-pedagógicas (Kauffman, 2016). Estas disputas tienen a aparecer cuando las organizaciones intervinientes tienen un mayor desarrollo político y su disputa es más amplia que la resolución de la problemática del cuidado y la educación de los/as niños/as del barrio. Esta hipótesis es estudiada en una investigación en curso.

En la propia resolución se destaca que “que conforme a la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gobierno asume la responsabilidad indelegable de garantizar “la educación pública, estatal, laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los cuarenta y cinco días de vida hasta el nivel superior”, con carácter obligatorio desde la sección de cinco años del Nivel Inicial hasta la finalización del Nivel Medio” (Res. 4307/05), por lo que reafirma su indelegable responsabilidad de continuar expandiendo las instituciones del nivel. Aun así, y en sus palabras “sin excusarse” de dicha obligación, reconoce la importancia de participar y no desconocer a estos casi cien propuestas que son desarrolladas por diferentes organizaciones de la sociedad civil (Perazza y Terigi, 2006:5).

Bajo estos supuestos se fundamenta también la decisión de incluir esta línea del programa bajo la Dirección de Educación Inicial de la CABA, buscando equiparar las condiciones de supervisión y provisión de materiales pedagógicos con el resto del sistema educativo. Es en este sentido que la resolución prevé dentro de sus objetivos “integrar los establecimiento y las secciones a los circuitos o redes de comunicación de la Secretaría de Educación, en particular a las de la Dirección del Área de Educación Inicial, para socializar información que resulte relevante para la atención educativa de los niños y niñas”, así como también, “(...) reciban materiales y publicaciones que se elaboran en el ámbito de la Secretaría de Educación (...) y se desarrollen acciones conjuntas tendientes a un adecuado aprovechamiento de estos materiales.”.

### ► *Algunas conclusiones provisionarias*

El déficit de oferta repercute más intensamente en las familias pobres. En CABA la proporción mayor de niños que no asisten al jardín de infantes se concentra en el primer quintil de ingresos, constatando la tendencia a que la población más vulnerable es la que menos posibilidades tiene de acceder a servicios educativos y de cuidado fuera del hogar y contribuye a perpetuar el “círculo vicioso” de la pobreza y su transmisión entre las generaciones. (Faur, 2014:96; Pautassi y Zibecchi, 2010:17).

Como afirma Adelantado (2011:124) la desmercantilización no es el único impacto posible de las políticas sociales, entendiendo a su vez que las políticas sociales no sólo producen una disminución de las desigualdades sociales sino que también pueden reproducirlas o incluso aumentarlas. Fortalecer las iniciativas comunitarias a fin de revalorizar y profundizar su carácter educativo puede atenuar las desigualdades de los niños y niñas que concurren a estas propuestas, aún así resta preguntarse por el impacto real de estas intervenciones en el día a día.

Entonces, si bien esta política tiende a la comunitarización podríamos afirmar que también realiza acciones de estatalización. Es decir, a la vez que el Estado no re-asume totalmente la responsabilidad del bienestar de los niños de 0 a 4 años que asisten a JC y reconoce su incapacidad –especialmente de infraestructura-, presenta mecanismos tendientes a garantizar y fortalecer su presencia. También podríamos afirmar que esta política permite la desfamiliarización a la vez que reafirma la desmercantilización del derecho a la educación, es decir, acompaña las posibilidades de adquirir mayor autonomía a las mujeres resguardándola del sistema de compra-venta.

A riesgo de hacer un análisis simplista podemos pensar al PPI como un “abrazo vivificador” entre Estado y Sociedad Civil, que posibilita y habilita nuevas propuestas, de enriquecimiento mutuo, en el que como ya se expresara el Estado aprenden de las formas comunitarias, a su vez que las acompaña asumiendo su responsabilidad de brindar a los niños/as experiencias formativas valiosas y de calidad (Perazza y Terigi, 2006:7).

En este sentido el Estado diseña un programa a partir de que un sector de la primera infancia

encuentra vulnerado el ejercicio del derecho a la educación por lo que busca revertir esta situación. Por otro lado la política implementada parte del reconocimiento de las capacidades organizativas del territorio como espacio de construcción colectiva y propone una articulación entre Estado y organizaciones para el desarrollo y fortalecimiento de las acciones pedagógicas de los jardines comunitarios. El Estado asigna valor a las experiencias comunitarias, que pueden ofrecer una propuesta distinta en relación a las necesidades y demandas de la comunidad que responde a “requerimientos de ampliación y flexibilización de los horarios, modalidades de prestación menos escolarizadas, preferencia por la crianza en el ámbito familiar o comunitario por sobre la educación institucionalizada” (Res. 4307/05).

Desde un enfoque de derechos sería preciso profundizar otros debates en torno al rol del Estado y qué política es preciso diseñar e implementar para garantizar plenamente el derecho a la educación. Esas otras discusiones son abordadas en la tesis de maestría que se encuentra en proceso de elaboración. Por lo pronto el Programa Primera Infancia introduce algunas pistas de cómo seguir democratizando la educación de la primera infancia, en un reconocimiento de experiencias y saberes populares pero con garantías de un Estado que busca acompañar y participar.

## » Bibliografía

- » ACIJ (2013). Informe sobre la falta de vacantes en el nivel inicial de educación. Buenos Aires, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.
- » ADELANTADO, J., NOGUERA, J. A., RAMBLA X., y SAEZ, L. (1998). Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica. En Revista Mexicana de Sociología Número 3. Universidad Autónoma de México. México.
- » ARCIDIACONO, P. (2011): El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el “deber ser” de la participación y la necesidad política. En Revista Clad Reforma y Democracia. numero 51
- » ARCIDIACONO, P. y ZIBECCHI, C (2008). La Sociedad Civil y los Programas Sociales: Alcances, Limitaciones y Desafíos desde un „Enfoque de Derechos“. Revista Electrónica Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales „Ambrosio L. Gioja“ (Facultad de Derecho- UBA). Buenos Aires; Año: 2008 vol. 2 p. 9 – 36
- » ARIAS, A. (2013). La Cuestión Territorial y las Políticas Sociales en Revista A-INTER-VENIR N°7. Catamarca.
- » BUSTELO GRAFFIGNA, E. (2000). El abrazo. Reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los Organismos No Gubernamentales. En De otra manera. Ensayos sobre Política Social y Equidad. Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones
- » FAUR, E. (2014). El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual. Buenos Aires, Editorial Siglo Veintiuno.
- » Equipo Latinoamericano de Justicia y Género – ELA (2009): Informe sobre género y derechos humanos en Argentina (2005-2008). - 1a. ed. - Buenos Aires: Biblos.
- » FOLLARI, R. (2003). Lo público revisitado: paradojas del Estado, falacias del mercado. En: M. Feldefeber (comp). Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal? Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas.
- » GOMEZ, A (2013) ¿Nuevos problemas o respuestas viejas? En TESTA, C Trabajo Social y Territorio. Reflexiones sobre lo público y las instituciones. Buenos Aires: Espacio Editorial
- » KAUFMAN, V. (2004) (coord.). Otra forma de ser maestros : una experiencia de inclusión de docentes en jardines Infantiles comunitarios de la ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Dirección General de Planeamiento de la Secretaría de Educación GCBA.
- » KAUFMAN, V. (2016) (comp.). Primera Infancia. Panorama y desafíos para una mejor educación. Buenos Aires. Aique Editorial.
- » MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR (2011). Derecho a la educación y derecho al cuidado: políticas públicas para la primera infancia en la ciudad de Buenos Aires. Ministerio Público Tutelar. Documento de Trabajo N° 12. Buenos Aires.
- » PAGANO, A., BORZESE, C. y SVERDLICK, I. (2009). La situación de la primera infancia en la Provincia de Buenos Aires. La acción de las organizaciones y movimientos sociales. Informe de Investigación. Universidad Pedagógica de la Pcia. de Bs. As.
- » PAUTASSI, L. Y C. ZIBECCHI (2010). La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. Santiago de Chile, CEPAL Serie Políticas Sociales 159, 2010.
- » PERAZZA, R. Y TERIGI, F. (2006). Las Tensiones Del Formato Escolar en las Nuevas Configuraciones de la Relación Familia/ Comunidad/ Escuela: Una experiencia de educación infantil en la Ciudad de Buenos Aires. Journal

- of Education for International Development 2:3. Disponible en: <http://www.equip123.net/jeid/articles/4/LasTensionesDelFormatoEscolar.pdf>
- » PITLUK, L. (2007). *Educación en el Jardín Maternal: enseñar y aprender de 0 a 3 años*. Buenos Aires, Ed. Novedades Educativas, 2007.
  - » SOTO, C. y VIOLANTE, R. (2005) *Pedagogía de la Crianza: un campo teórico en construcción*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 2005.
  - » SVAMPA, M. (2004) *Disertación para la apertura del Seminario los nuevos rostros de la marginalidad*. Publicado en Laboratorio/on line, *Revista de estudios sobre cambio social*, año IV, número 15, primavera 2004. Buenos Aires. Instituto G. Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
  - » SVERDLICK, I. (2008). *La situación de la primera infancia en la Provincia de Buenos Aires. La acción de las organizaciones y movimientos sociales*. Editorial UNIPE. Buenos Aires.
  - » VILAS, C. (1997). *De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro)*. Buenos Aires: Desarrollo Económico.
  - » VILAS, C. (2011) *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.
  - » ZIBECCHI, C. (2013). *Organizaciones comunitarias y cuidado en la primera infancia: un análisis en torno a las trayectorias, prácticas y saberes de las cuidadoras Trabajo y Sociedad*. Santiago del Estero.
  - » ZIBECCHI, C. (2011). *“Régimen de bienestar y reproducción social: las organizaciones comunitarias proveedoras de cuidado y su vínculo con las políticas sociales”* Mendoza. *Revista Confluencia – Sociología*.

#### Documentos y normativa:

- » Acta Acuerdo entre el GCBA y ACIJ. Firmada el 4/02/2011. Disponible en: en <http://acij.org.ar/blog/2011/02/10/acta-de-acuerdo-por-el-caso-vacantes/>
- » DECRETO N° 306/09, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- » Decreto N° 63/GCBA/13, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- » Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1006/2012, Argentina.
- » Resolución N° 4307/2005, Secretaría de Educación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- » Ley de Protección Integral de los Derechos de las niñas, los niños y los adolescentes, N° 26.061 de 2005, Argentina.
- » Ley Nacional de Financiamiento Educativo N° 26.075 de 2005, Argentina.
- » Ley de Educación Nacional N° 26.206, Argentina, 2006.
- » Ley Nacional de Centro de Desarrollos Infantiles N° 26.233 de 2007, Argentina.
- » Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/09 Asignación Universal por Hijo, Argentina.
- » Ley N° 27.045 de 2014, Argentina.
- » Ley Marco Regulatorio de las Instituciones Educativas Comunitarias de Nivel Inicial N° 16.428 de 2014, Provincia de Buenos Aires.
- » Ley Nacional de Registro y Supervisión de Instituciones para la Primera Infancia que aún espera reglamentación N° 27.064 de 2015, Argentina.

# Reformas de la escuela secundaria en Argentina: las propuestas del Banco Interamericano de Desarrollo

KASPRZYC, César Mauricio / UnLu - mauriciokas@hotmail.com

Eje: Educación, Estado y Políticas Públicas

» *Palabras claves: Políticas de transferencia – organismos internacionales – escuela secundaria – reformas educativas – políticas educativas*

## ► Resumen

En el presente trabajo se analiza el Programa de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU) aprobado en 2008 y de aplicación obligatoria para todas las jurisdicciones de Argentina. La mencionada política forma parte del estudio en curso sobre la incidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la escuela secundaria en Argentina y Brasil en el período 2003-2015. Los objetivos que guían la investigación: analizar las recomendaciones y los proyectos de financiamiento del BID que refieren a la mejora de la escuela secundaria en ambos países en el período en estudio; comprender el rol que desempeña el organismo en materia de asesoramiento y recomendación de reformas educativas para la escuela secundaria a efectos de comprender los procesos de transferencia de políticas educativas desde el organismo internacional; comparar las reformas recurrentes en la escuela secundaria entre ambos países a la luz de la transferencia de políticas educativas y la incidencia del contexto local.

## ► Introducción

El presente trabajo constituye un avance de la tesis de maestría en la cual se abordan las políticas de transferencia del Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BID) para la escuela secundaria en Argentina y Brasil en el período 2003—2015. En el estudio nos preguntamos cuáles son los procesos que lleva adelante el BID para incidir en las políticas educativas para la escuela secundaria en Argentina y Brasil. Los objetivos que guían la investigación son: analizar las recomendaciones y los proyectos de financiamiento del BID que refieren a la mejora de la escuela secundaria en ambos países en el período en estudio; comprender el rol que desempeña el BID en materia de asesoramiento y recomendación de reformas educativas para la escuela secundaria a efectos de comprender los procesos de transferencia de políticas educativas desde el organismo internacional; comparar las reformas recurrentes en la escuela secundaria entre ambos países a la luz de la transferencia de políticas educativas y la incidencia del contexto local.

La relevancia de la investigación en curso radica en las recurrentes reformas a las que se encuentra sometida la escuela secundaria en los países en estudio, tanto en aspectos organizativos, académico-curriculares, institucionales y la necesidad de reflexionar sobre el origen de las modificaciones que reconfiguran a las instituciones escolares. La incidencia de los OI's no es un tema novedoso para los países de América Latina y las agendas de la política educativa tampoco ha permanecido ajena a tales influencias, es por esto que nos proponemos en el presente trabajo reflexionar sobre el Programa de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU) aprobado en 2008 y de aplicación obligatoria para todas las jurisdicciones de Argentina.

La investigación en curso se plantea desde una perspectiva comparada de los sistemas educativos,

prestando especial atención a los procesos de transferencia de proyectos educativos e internacionalización de las políticas. Para lograr la aprehensión de las propuestas del organismo internacional se lleva adelante un estudio con estrategias cualitativas de producción de datos dado que se analizan, entre otras fuentes, los diagnósticos que realiza el BID acerca del estado de los sistemas escolares de los distintos países de América Latina, los reportes, y las recomendaciones a partir de los cuales se promueven las políticas.

## ► *LOS ORGANISMOS ECONÓMICOS EN LA ESCENA EDUCATIVA*

En el presente trabajo se revisa el concepto de transferencia a la luz de las conceptualizaciones más recientes –dentro del campo de la educación comparada– que permiten considerarla no como un proceso lineal y unidireccional, sino como uno circular y recíproco. Con este fin se analiza la influencia que ha tenido el Banco Interamericano de Desarrollo en el financiamiento de las políticas educativas que han llevado adelante reformas en la escuela secundaria en Argentina en el período 2003-2015. En este trabajo se aborda el Programa de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU) dado que se centra en la escuela secundaria con acciones desde el nivel central del Estado con ejecución en la totalidad de las jurisdicciones.

En los distintos reportes y diagnósticos hemos identificado una tendencia que prevalece en la mirada de los organismos internacionales, la cual consiste en englobar la situación educativa de los distintos países bajo la categoría América Latina. Con tal fin se produjeron indicadores comunes, homogeneizados, que dieron lugar a interpretaciones generalistas y esto encubrió la diversidad educativa de la región. La recurrencia de reformas estructurales de los sistemas educativos latinoamericanos en las últimas décadas se ha montado sobre realidades educativas diversas y por ende, incluso en los casos de la aplicación de programas de reforma similares, los resultados han sido diferenciales. Dichas reformas educativas han modificado diferentes planos de los sistemas escolares como la formación general, las políticas curriculares, la formación vinculada con el mundo del trabajo y la evaluación de la calidad de los diferentes niveles.

En los años noventa distintos organismos internacionales ejercieron presión para que los Estados nacionales efectuaran reformas estructurales conforme a sus recomendaciones. Entre los organismos que tuvieron participación en el proceso de reforma estadual se encuentra el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que a su vez actuaron en consecuencia para que se efectuaran modificaciones estructurales de los sistemas educativos en consonancia con los procesos de reforma del Estado. La educación se vio altamente afectada por el incremento de las desigualdades sociales, las nuevas formas de exclusión social (que se sumaron a la estructurales e históricas) así como la consecuente crisis de cohesión social. Sobre este contexto de desigualdades educativas, enmarcadas en desigualdades sociales mayores e históricas, se instrumentaron diversas reformas con el inicio del nuevo siglo (Ruiz y Molinari, 2015).

Desde la década de 1980 se evidenció la presencia cada vez más notoria (como fuente de recursos financieros internacionales destinados a programas educativos) de organismos internacionales de financiamiento. En particular el Banco Mundial se convirtió en la fuente más importante de recursos financieros destinados al desarrollo educativo y en la usina ideológica de políticas de reformas educativas particularmente penetrantes en los países con economías más pobres y con bajos niveles de desarrollo humano. Altamente influido por las orientaciones ideológicas del gobierno de los Estados Unidos, el Banco Mundial dio lugar al desarrollo de un marco político de reformas educativas que promovían la reconfiguración de los sistemas escolares (sobre todo de los países más pobres, receptores de los préstamos internacionales de esta entidad bancaria), para acotar sus costos, reducir su burocracia y promover la inversión estratégica de los préstamos monetarios en capital humano a efectos de lograr el crecimiento económico de los países con en desarrollo. El uso de mecanismos e instrumentos competitivos de mercado se comenzó a introducir en el funcionamiento de los sistemas escolares, con mayores o menores niveles de adaptación (por parte de las autoridades estatales) y de resistencias sociales (por parte de los actores del sistema y de las instituciones educativas). A partir de 1980 el Banco planteó su compromiso con un enfoque general sobre la educación como necesidad básica, instrumento para resolver otras necesidades y actividad que impulsa y sostiene el desarrollo.

Los préstamos serían asignados de acuerdo con los siguientes criterios: prioridad para la educación básica para todos los niños y adultos en los países de ingresos bajos; provisión de oportunidades de educación sin ningún tipo de discriminación de manera de incrementar la productividad y promover la equidad social; búsqueda de la máxima eficiencia en la gestión, en la asignación de los recursos y en el uso de los mismos; relación de la educación con el trabajo de manera de proveer el conocimiento y las habilidades necesarias para el desarrollo económico y social; construcción de capacidades institucionales por parte de los países en desarrollo (Vior y Oreja Cerruti, 2013). El BID, por su parte, se proclamó en favor de apoyar reformas institucionales en los países de América Latina. Es por esto que otorgó numerosos préstamos millonarios para introducir reformas en las áreas de salud, educación, inversiones sociales y productivas entre otras. En sus informes se destaca que la desigualdad y la agudización de la fragmentación social que identifica en la región, son consideradas un peligro para el mantenimiento de la gobernabilidad en los distintos países. A su vez, se considera que la cohesión social es un medio para alcanzar el crecimiento económico de la región en donde –se sostiene– se observan desigualdades en la distribución de la renta, segmentación en el mercado de trabajo, infraestructura económica y social y la participación en procesos políticos (Oreja Cerruti, 2013).

### ► *EL PROMEDU COMO ESTRATEGIA DEL BID*

Cuando se analiza la transferencia de políticas educativas, un primer aspecto a tener en cuenta está dado por las características que poseen los sistemas escolares. Argentina ha ejecutado reformas educativas que dieron lugar a una reconfiguración de las estructuras de los sistemas durante las últimas décadas. Se aprobaron dos leyes generales de educación en el transcurso de trece años (entre 1993 y 2006). En ambos casos se ejecutaron cambios en las estructuras académicas con las consecuentes modificaciones en los niveles, ciclos y modalidades y en la cantidad de años de estudios obligatorios. Según el marco normativo actualmente vigente los niveles que componen el sistema educativo son la educación inicial (de 0 a 5 años), la educación primaria y la educación secundaria (que de acuerdo con la ley N° 26206/06 pueden tener dos opciones distintas de duración, opción a de 6 a 11 años y de 12 a 17 años respectivamente o bien la opción b de 6 a 12 años y de 13 a 17 años) y la educación superior. Lo cual totaliza catorce años de estudios obligatorios.

Desde una perspectiva general y cuantitativa, es posible sostener que han aumentado las propuestas de reformas educativas que provienen del BID y que se han traducido en proyectos de financiamiento en el nuevo siglo. Esto no supone que no haya habido ejecución de proyectos existentes desde la última década del siglo pasado sino que se debe considerar que proyectos aprobados en la última parte de la década de los 90 han visto retrasada su implementación.

Es posible sostener que el BID establece acciones y negocia créditos con los países prestatarios -en este caso Argentina- con lo que define, en cierta forma, la agenda educativa en la cual se discuten los intereses del banco. En esta línea de acciones desarrolladas en el período aquí considerado, es posible identificar al Programa de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU) como una política que instituye una determinada ideología económica acerca de la educación sustentada con prioridades del organismo y un financiamiento considerable. El costo total del proyecto ascendió a de USD 3.000.000.000. La implementación del proyecto está diseñada -de acuerdo con la terminología del BID- como CLIP, lo que implica que está compuesto por una serie de etapas o sub-proyectos a ser implementados sucesivamente, es decir que cuando la etapa en curso ha logrado el 80% de su ejecución se liberan los préstamos para la próxima etapa.

Por otra parte, se observa que entre los años 2003 y 2015 el BID ha aprobado un total de once proyectos para el sector educación y actualmente dos se encuentran en proceso de preparación. En el período que comprende el estudio se identificaron siete proyectos de cooperación técnica para el sector educación (aprobados, implementados y en preparación). Al realizar el relevamiento hemos observado que de los once proyectos que financió el BID para el sector educación en Argentina en el período 2003-2015, siete declaran como objetivo incidir en la escuela secundaria, dos proyectos específicos para el área de la escuela secundaria técnica, un proyecto destinado a educación primaria, y un proyecto destinado al área de transición escuela-trabajo.

De acuerdo al relevamiento realizado se identificó que el BID financia dos tipos de proyectos a

través de los cuales interviene en la construcción de la agenda de políticas educativas; por un lado el banco financia proyectos denominados “operaciones de préstamo” a través de los cuales los países obtienen financiamiento externo. En el caso de Argentina -en el sector educación- los préstamos también implican una contrapartida por parte del país. Por otro lado, se identifican proyectos denominados “cooperación técnica”. Esta clase de proyectos presentan como objetivos conocer experiencias educativas implementadas en otras jurisdicciones, generar análisis críticos de políticas en curso o finalizadas, financiar encuentros entre técnicos de diferentes organismos entre países de la región y responsables de organizaciones que implementan innovaciones pedagógicas o financiamiento de experiencias piloto de proyectos específicos. Estos proyectos cuentan con un financiamiento menor que las operaciones de préstamos y según la información analizada el dinero destinado a esta clase de proyectos no deber ser reembolsado.

La estrategia que se implementó en Argentina por parte del BID para la escuela secundaria a partir del año 2008 está centrada en temas de equidad, calidad, coherencia del sistema educativo, producción de información, monitoreo y a garantizar el financiamiento que posibilite dicho avance. En el diseño del programa se consideraba que a través de sus líneas de acción se avanzaría en la mejora en los niveles de equidad a través de dos “frentes”. En primer se buscaba garantizar la inclusión, permanencia en la escuela y graduación de niños y jóvenes provenientes de los estratos más pobres de la población para asegurar los 14 años de escolarización obligatoria y así, contribuir a cerrar la brecha existente en las oportunidades educativas de los niños y jóvenes pertenecientes a distintos estratos de ingreso. En segundo lugar buscaba contribuir a la mejora y ampliación de la infraestructura educativa con especial énfasis en las zonas prioritarias, es decir, de la cual procede la población beneficiaria del anterior frente. Según el BID, las acciones orientadas a mejorar la retención y graduación de los alumnos más pobres en el nivel secundario obedecen a la magnitud del problema de deserción en ese nivel educativo y a los costos asociados al abandono anticipado del sistema escolar. Entre dichos costos se encuentran: la baja productividad de la mano de obra y, por consiguiente bajas tasas de crecimiento económico; la mayor presión sobre el gasto público para el financiamiento de programas de alivio a la pobreza y la desigualdad; la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad; y el fenómeno de la desintegración social. En cuanto a los alcances del programa, se esperaba que los alumnos asistentes a las escuelas afectadas en el PROMEDU mejoren sus niveles de desempeño, a través de una disminución en las tasas de repitencia y deserción, en particular en el nivel secundario. La operación se focaliza en niños y jóvenes de los estratos más pobres. Por ello, esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, también califica como orientada a la reducción de la pobreza, ya que se considera que su disminución es automática en proyectos del sector educación básica.

Es importante debatir el cambio de discurso de los organismos internacionales respecto a las políticas económicas que se implementaron en el país en la primera década de este siglo. Las recomendaciones de los bancos oscilaban entre la necesidad de cambiar el rumbo de las políticas neoliberales que, por otra parte ellos mismos había indicado aplicar (en especial el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) y la necesidad de reactivar el capital humano, lo que se evidencia al identificar a la población joven como potencial para el crecimiento y el desarrollo económico.

A partir de los datos aportados se puede identificar que desde el BID se comenzó a enfocar la atención en la población joven que asiste a la escuela secundaria, e incorporó en los proyectos que financiaba, una perspectiva “renovada” de la Teoría del Capital Humano. En este sentido, coincidimos con el análisis de Oreja Cerruti (2012), al interpretar que desde el banco se reeditan concepciones propias del desarrollismo con algunos planteos característicos de la Teoría del Capital Humano. Así, se desconocen las numerosas críticas de las cuales han sido objeto estas concepciones desde hace cincuenta años y que han cuestionado el optimismo acerca de la capacidad de la educación como palanca de desarrollo sin la transformación de las relaciones de dependencia de los países de América Latina.

Los informes que redacta el BID tienden a caracterizarse por poseer una mirada totalizante de las situaciones problemáticas que atraviesan los distintos países de América Latina. En lo que refiere al desarrollo educativo de la región se evidencia una importante diversidad en todas las dimensiones: normativa, académica, curricular, institucional, organizacional, presupuestaria. Sin embargo, en la difusión de los estudios realizados por Organismos Internacionales sobre la educación en la región

en las últimas décadas se destaca la referencia a la educación en América Latina como si se tratara de un todo homogéneo (Ruiz, 2016). En el documento conceptual del programa auspiciado por el BID se concibe a la educación, en especial a la escuela secundaria como la causante del desarrollo económico para el conjunto de los países de América Latina a través del impacto de sus políticas en la población menos favorecida económicamente. En la elaboración de los proyectos se anticipa que a través de la implementación de los ellos se reducirá automáticamente la pobreza. Con lo cual legitima su accionar como organismo que provee cooperación técnica y financiamiento.

El lenguaje aparentemente neutral y técnico de los documentos de los OIs constituye a su vez una característica sumamente eficiente para concitar la atención: la evidencia de los datos, los referentes empíricos que sustentan las propuestas, constituyen así factores claves en la difusión de estos proyectos de reformas educativas que son altamente promovidas por los organismos internacionales (bajo el antifaz de la neutralidad del dato). Aquí se evidencia cómo las prácticas de medición de la calidad educativa, del rendimiento mensurable de los resultados de los sistemas escolares (en sus diversas dimensiones) y la producción de datos no son técnicas neutrales. Al contrario, ellas constituyen uno de los más exitosos instrumentos de políticas de gobierno: no se trata sólo de recolectar datos de rendimiento académico sino de un proceso de construcción de realidades educativas a la vez que se las describe. Se trata pues de nuevas formas de construir y legitimar políticas. Las políticas de reformas educativas propiciadas desde estas perspectivas sostenidas por los OIs aparecen construidas, legitimadas y puestas en acción a través de nuevos significados que son pensados para dar lugar a las mejores soluciones, las más eficientes, ante los problemas que estos datos reflejan o muestran. Se conforma así una comparación perpetua que sirve de base para políticas construidas en torno a diferentes ideas que circulan en todos los países.

De acuerdo con diversos estudios e investigaciones (Phillips, 2004; Moods, 2006), los OIs podrían ser pensados como transmisores principales de propuestas de desarrollo y de educación en América Latina, sobre todo a través de la difusión de nuevas normas, nuevos estándares y nuevos principios respecto a lo que consideran las “mejores” prácticas en el desarrollo educativo. En América Latina los organismos internacionales han ejercido su poder mediante la organización y la promoción de acciones apolíticas y técnicas con el fin de reformar la educación pública e introducir crecientemente mecanismos de privatización de la educación. En este sentido, dado que los mecanismos son variados se utiliza la clasificación que realiza Ball y Youdell (2007 p. 32), por lo cual denominan exo-privatización del Estado, al procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, moviendo al Estado hacia fuera del mercado. Para el caso de educación, esta forma de privatización implica la apertura de los servicios de educación pública a la participación del sector privado, a través de modalidades basadas en el beneficio económico, así como la utilización del sector privado en cuanto a la concepción, la gestión o la provisión de diferentes aspectos de la educación pública. Por otra parte, los autores denominan endo-privatización del Estado a la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia dentro del Estado (Bernal Agudo y Vázquez Toledo, 2005 p. 48) a fin de hacer que el sector público sea cada vez más como una empresa. La primera forma de privatización, según la cual se pide al sector público que se comporte cada vez más como el sector privado, está muy extendida y bastante bien consolidada. La segunda forma de privatización, según la cual el sector privado se introduce en la educación pública, es una vía más reciente de privatización que crece a gran velocidad. Ambas formas de privatización no se excluyen mutuamente, sino que muy a menudo están interrelacionadas, ya que de hecho la privatización exógena muchas veces es posible gracias a modalidades endógenas previas. Con la presencia de los organismos internacionales en la definición de la agenda pública y gubernamental, se advierte que con las recomendaciones sobre las presentes formas de privatización, se ejecuta la privatización de la propia política educativa, al identificarse a los organismos internacionales como privilegiados en asesoramiento educativo, y realizando recomendaciones sobre las formas de economizar en el servicio educativo, delegando responsabilidades económicas a la comunidad (Mundy, 2007 p. 125).

Algunos autores (Verger, 2009; Verger, Novelli y Altinyelken, 2012, Vior y Oreja Cerruti, 2013) han demostrado que más que un conjunto consistente de ideas racionalmente organizadas como propuestas de políticas de reformas educativas, lo que se presenta desde los OIs es un conjunto de ideas políticas globales que son diseminadas a través de poderosos mecanismos y recursos para que

las autoridades estatales las tomen en cuenta en los procesos de toma de decisiones de sus políticas internas. Se define así qué comprar o qué no comprar como política de reforma educativa auspiciada o difundida por los OIs.

### ► *Reflexiones finales*

Desde la década de 1990 en Argentina se han implementado un conjunto de políticas públicas que han modificado estructuralmente al Estado nacional y han redefinido sus límites, responsabilidades y funciones. Los organismos internacionales que participaron a través de diferentes estrategias en la implementación de políticas no han sido ajenos al proceso antes mencionado de reconfiguración del Estado. La incidencia de los OIs ha sido ejercida a través de diversos mecanismos tales como la definición de la agenda de temas y problemas a ser abordados (y cuáles no), la difusión de enfoques y consensos sobre políticas públicas, el establecimiento de metas comunes y las líneas de financiamiento y condicionamiento explícito de las políticas.

Los programas implementados en los últimos veinte años emergen como nuevas formas de regulación en el sistema educativo y promueven una lógica discursiva que sustenta la necesidad de descentralizar los servicios educativos hasta llegar a la escuela, dotándolas de mayor grado de autonomía e involucrando en la gestión de los centros a las familias y la comunidad. Al igual que en las políticas de becas, se observan continuidades en la promoción sostenida de descentralización de los servicios educativos. Pese a los discursos que proclaman la descentralización de los servicios, el Poder Ejecutivo Nacional concentró facultades esenciales como la definición de políticas y la incidencia directa en las escuelas a través de los programas nacionales y las decisiones sobre el financiamiento interno y externo (Más Rocha y Vior, 2009 p. 53). A su vez, estos discursos se encuentran en consonancia con la creciente privatización –exo-privatización y endo-privatización- de los servicios educativos, mencionados.

El programa analizado a lo largo del presente trabajo –PROMEDU- es considerado como estrategia política por parte del BID para lograr mayores consensos y, a su vez, como parte de sus estrategias de inversión en el país. Se considera que existe una tendencia hegemónica a considerar a los programas de los OIs como dispositivos técnicos – instrumentos y operaciones que pueden ser implementadas en diferentes contextos y que producirán idénticos resultados- y, a su vez, un cuidadoso intento de presentarlos como aislados de cualquier ideología, neutralizando así la dimensión política de los programas y la naturalización de la incidencia de los organismos internacionales.

Para finalizar se considera que las líneas de acción implementadas a través de los diferentes programas han modificado diferentes planos de la escuela secundaria como el régimen pedagógico, la evaluación de los aprendizajes y la articulación entre escuela-trabajo. Desde una perspectiva crítica, se considera que dichas modificaciones de la escuela secundaria no han llegado a afectar al núcleo histórico de la organización escolar y que la combinación de políticas prioritarias y de reformas de los sistemas educativos son incapaces de resolver los problemas, ello se debe a que las políticas prioritarias no operan sobre las causas estructurales (Dyson y Raffo en Oreja Cerruti, 2013 p. 63) que originan las situaciones problemáticas que los organismos internacionales diagnostican como problemas sobre los cuales intervenir.

### ► *Bibliografía*

- » Banco Interamericano de Desarrollo (2008) Documento Conceptual Proyecto de Mejoramiento de la Equidad Educativa: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=AR-L1038> (Consulta: 10-04-2016).
- » Ball, S. y Youdell, D. (2007): Privatización Encubierta en la Educación Pública. Informe Preliminar. Internacional de la Educación V Congreso Mundial. Julio de 2007, 66 pp.
- » Bernal Agudo, J. L.; Vázquez Toledo, S. (2013): „La Nueva Gestión Pública (NGP/NPM): El Desembarco de las Ideas Neoliberales con la LOMCE“. *Témpora: Revista de Historia y Sociología de la Educación*, 16, pp.35-58.
- » Más Rocha, S y Vior, S. (2009) Nueva legislación educacional ¿nueva política? En Vior, S., Más Rocha, S., Misuraca,

- M. ¿Qué cambió después de los ,90 en las políticas, los currículos y las instituciones? Buenos Aires, Jorge Baudino.
- » Moods, L. (2006). What Kinds of Democracy in Education are facilitated by Supra- and Transnational Agencies? *European Educational Research Journal*, 5 (3), 160-168.
  - » Mundy, K. (2007) El multilateralismo educativo y el (des)orden mundial. En Bonal, X., Tarabini-Castellani A., Verger, A. (comps.) *Globalización y educación. Textos fundamentales*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
  - » Oreja Cerruti, M. B. (2012). Los programas para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión: recomendaciones de los organismos internacionales y diseño de políticas en Argentina. 5º Encuentro Internacional de Educação Comparada – Avaliação do Rendimento Escolar: Dimensões Internacionais, Belém do Pará.
  - » Oreja Cerruti, M (2014) Los Programas del Ministerio de Educación Nacional para el Mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión en los niveles de enseñanza obligatoria (2003-2013) Políticas y procesos institucionales. Tesis de Maestría en Política y Gestión de la Educación, Universidad Nacional de Luján.
  - » Phillips, D. (2004). Toward a Theory of Policy Attraction in Education. En Steiner-Khamsi, G. (Ed.) *The Global Politics on Educational Borrowing and Lending* (pp. 54-67). Nueva York: Teachers College Press.
  - » Ruiz, G. (2016) El papel de los organismos internacionales en las reformas educativas de América Latina. *JOSPOE* 4, 2-17.
  - » Ruiz, G. y Molinari, A. (2015) Teacher education reformed: Internationalisation of new academic formats and persistence of old issues in South America (129-148). En Olson, J., Biseth, H. y Ruiz, G. *Educational Internationalisation. Academic Voices and Public Policy*. Rotterdam / Boston / Taipei: Sense Publishers.
  - » Verger, A. (2009). The merchants of education: Global politics and the uneven education liberalization process within the WTO. *Comparative Education Review*, 53 (3), 379-401.
  - » Verger, A. Novelli, M. y Altinyelken, H. K. (2012). Global Education Policy and International Development: An Introductory Framework. En Verger, A., Novelly, M. y Altinyelken, H. K. (Eds.) *Global Educational Policy and International Development. New Agendas, Issues and Policies* (pp. 3-31). Londres: Bloomsbury.
  - » Vior, S. y Oreja Cerruti, M. B. (2013): “El Banco Mundial y su incidencia en la definición de políticas educacionales en América Latina (1980/2012)”. En: Pereira, João Márcio Mendes y Pronko, Marcela (orgs.): *Políticas do Banco Mundial para educação e saúde no Brasil (19822012)*. Fundação Oswaldo Cruz/CNPq, Brasil. En prensa.

# Educación Secundaria y nuevo desarrollismo en la Argentina pos 2001. Un estudio comparado e histórico

LEIVAS, Marcela / CONICET-PROIEPS-UNICEN - marcelaleivas81@gmail.com

Eje: Educación, estado y políticas públicas

Tipo de trabajo: ponencia

» *Palabras clave: sociología crítica de la educación, metodología comparada e histórica, educación media, obligatoriedad, neo-desarrollismo*

## ► Resumen

Este artículo presenta algunas de las reflexiones que surgen al intentar responder desde los aportes teóricos y metodológicos de la Sociología Crítica de la Educación, diversas hipótesis sobre el comportamiento de la educación secundaria en Argentina pos crisis del 2001.

Proponemos al lector/a caracterizar los procesos de desigualdad educativa en el nivel secundario a partir de analizar el comportamiento de la matrícula y la disponibilidad de recursos edilicios para el nivel secundario en el país y en la provincia de Buenos Aires, en un contexto de inauguración y primeros pasos dados como nivel obligatorio en la trayectoria educativa de los/as jóvenes del país dada la vigencia de la Ley Nacional de Educación del 2006.

Este proceso analítico se desprende de uno más amplio que es el que se está llevando adelante en el marco del desarrollo de la tesis doctoral de la autora. El mismo se vale de una metodología comparada e histórica y aborda el Sistema Educativo argentino y bonaerense y específicamente al nivel secundario en términos macrosociológicos. Para ello propone una articulación coherente entre elementos teóricos, metodológicos, políticos, históricos y empíricos.

## ► Introducción

Este trabajo se divide en cinco apartados. El primero explicita la metodología de trabajo seleccionada en función de la hipótesis central que guía este trabajo, el segundo coloca algunas dimensiones coyunturales que permitan situar políticamente el significado de los datos estadísticos, el tercero da cuenta de una breve referencia histórica sobre las características de la educación secundaria en Argentina, el cuarto presenta los análisis de datos censales y estadísticos sobre matrícula e infraestructura del nivel en la Argentina y en la provincia de Buenos Aires (2003-2014), y el último esboza algunas conclusiones preliminares del estudio.

## ► Abordaje comparado e histórico de la hipótesis central.

Este proceso analítico intenta ser un aporte al campo de la Sociología Crítica de la Educación, específicamente en sus abordajes sobre la Desigualdad Educativa en su dimensión macroeducativa. Se considera que un estudio comparado en educación permitirá captar el carácter sistémico real de una educación institucionalizada, y observar la inercia de las estructuras sociales inherentes a ese carácter, que perdura a pesar de los cambios de denominación, legislación o currículum (Fritz K, 1979).

Se pretende desde un encuadre comparativo e histórico, trabajar sobre la siguiente hipótesis:

La sanción de la obligatoriedad del nivel secundario en Argentina a partir del Artº 29 de la Ley Nacional de Educación 26.206/06, en un marco político de inauguración de un nuevo modelo de desarrollo pos crisis del 2001, no transforman las dinámicas expulsivas que caracterizaron históricamente al nivel, sino consolida la existencia circuitos diferenciales dentro del sistema.

Las fuentes utilizadas para el análisis comparativo de datos estadísticos fueron extraídas de lo que podríamos llamar estadísticas continuas, para este trabajo tomamos las elaboradas por el Ministerio de Educación y Deporte de la Nación, a través de la Dirección Nacional y Estadísticas de la Calidad Educativa (DINIECE).

Las fuentes consideradas para el análisis del contexto histórico y político refieren a producciones teóricas o síntesis de resultados de investigación, realizada por sociólogos y especialistas del campo de la Sociología Crítica de la Educación en Argentina, de la Historia de la Educación y de las Ciencias Políticas.

### ► *Elementos políticos: Estado y reconfiguración de un nuevo consenso desarrollista en la Argentina pos 2001*

El inicio del siglo XXI encuentra a la región latinoamericana atravesada por procesos disruptivos de las dinámicas políticas que se habían consolidado durante la década del '90. Estos procesos disruptivos, son la expresión de un acumulado de resistencia social a los embates del neoliberalismo que lograron articularse, organizarse e institucionalizarse.

Estos procesos políticos que surgen luego de la crisis de representación que suponía la existencia de una distancia notable entre los intereses de los dirigentes políticos y los intereses de las grandes masas populares, tienen como característica que incorporan su impronta popular, socialista o nacional y popular (como es el caso de Argentina) a la racionalidad de un estado capitalista y neoliberal.<sup>45</sup>

Reaparece así, una nueva versión de las viejas teorías desarrollistas que cuestionaban la promesa noventista de alcanzar la bonanza siguiendo de manera acrítica las recetas de desregulación mercantil, apertura indiscriminada de la economía y un perfil productivo asociado a las “ventajas comparativas” de los países, tal como promovían los organismos multilaterales. Los debates sobre el rol del Estado en la economía y la necesidad del impulso industrial comenzaron a jugar un papel central.

Aunque las tensiones entre un Estado que comienza a distribuir la riqueza social, pero que perpetua la tensión entre: formación de una conciencia ciudadana o estimulación de un sujeto de consumo/ mercado, terminó consolidando una subjetividad ciudadana con muchas dificultades de tomar conciencia sobre el empoderamiento requerido para sostener sus derechos.

Autores como Gago y Sztulwark (2014) caracterizan a estos gobiernos como “neodesarrollistas”. Según ellos, estas gestiones expresan la convivencia entre lógicas mixtas. De un lado y por fuera del Estado existe un neoliberalismo popular, arraigado en prácticas y subjetividades que organizan de manera intensa la dinámica territorial. De otro, existe un neoliberalismo que subsiste a partir de la vinculación concreta que promueven los gobiernos con el mercado global a través de políticas neo-extracvistas y desposesivas.

El caso Argentino debe entenderse a partir de la crisis del 2001, una fecha actual (Gago y Sztulwark, 2014), donde colapsaron ante la movilización popular la tradicional mediación político-institucional ensayándose desde el campo popular nuevas y creativas prácticas políticas” (Soto, 2013).

En Argentina este proceso comienza a cristalizarse con las elecciones del 2003. Allí es cuando se inicia un proceso de recomposición de la hegemonía política en el país, pues el recién electo presidente Nestor Kirchner, quien gana las elecciones con un 22,24% de los votos, accede a la presidencia de la Nación e inmediatamente propone la construcción de un “equilibrio de compromiso” pues comienza a expresar el procesamiento de las tensiones colocadas en la Argentina por la movilización popular precedente y la recomposición de un nuevo orden de situación de situación sobre una redefinición

45 En el caso de Argentina, el gobierno del 2003 asume la gestión del Estado cuyo marco constitucional había sido reformado en 1994 tomando dicha ley madre características propias de estados neoliberales, y perpetuando los marcos institucionales que allí se proponían.

ético – política y un restablecimiento de los compromisos materiales (Ibídem)

El kirchnerismo fue, la respuesta estatal capitalista mas eficaz y exitosa para el retorno a la gobernabilidad. Esto es reconocido por los propios dirigentes del Frente Para la Victoria, para quienes el corazón de una hegemonía es la constitución de mecanismos institucionales de canalización de conflicto social, aún con el riesgo de manifestación coyuntural de las contradicciones sociales. En este sentido el nuevo gobierno logró institucionalizar el conflicto obrero y popular, pero tuvo dificultades para la traducción institucional de un amplio abanico de conflictos y demandas entre ellas la violencia institucional, la precarización laboral, problemas ambientales, entre otros.

### ► *Elementos históricos: Breve referencia histórica sobre la educación secundaria en la Argentina*

Es importante este apartado pues permitirá significar aquellos elementos que perduran en la educación secundaria argentina a pesar de las modificaciones que se sucedieran en las dinámicas gubernamentales.

El Estado Argentino organizó los colegios secundarios nacionales entre los años 1863 y 1888, cuando se creó uno en cada una de las catorce provincias existentes y en la Capital Federal. Allí los “contratos fundacionales” tienen como razón de ser los procesos de reproducción ampliada de las élites en un contexto de desarrollo de la sociedad industrial y urbana, esto es, acompañar el proceso de incorporación de la economía argentina al sistema capitalista mundial. Según Adrinana Puiggrós (2002) la configuración histórica del nivel ha estado determinada por una política educativa que ha comprendido escasamente a la enseñanza media. Según ella, esto es un síntoma de las dificultades de la sociedad para diseñar un lugar tanto para los adolescentes como para los sectores medios. (P. 87)

Para Norma Paviglianiti (1998), la legislación inicial para el nivel medio cubrió sólo dos aspectos: la educación privada<sup>46</sup> y la educación técnica<sup>47</sup>. En 1952 la fragmentación del nivel era evidente, de todas las modalidades del nivel medio el 65% del total estaba a cargo del Gobierno nacional, un 21% era de prestación privada y un 14% lo ofrecían las provincias. (P.: 64) La única área de regulación general para todo el país y que podría dar cuenta de algún tipo de articulación del nivel se refiere a la validación nacional de los títulos otorgados por las provincias. Pero, partir de 1972 este régimen se modificó substancialmente. La ley de facto N°19.988/72 y su Decreto Reglamentario N°8.673 establecieron que la validez nacional de los estudios cursados y títulos expedidos por los establecimientos educativos de las provincias es determinado por el organismo provincial competente (Ibídem: 67). A pesar de los intentos de regulación de los objetivos pedagógicos por parte del gobierno nacional en 1976 y 1977, nunca fueron explicitados criterios generales de escolaridad cumplida y niveles globales de formación. Así, cada organismo que imparte educación de nivel medio en el orden nacional: Consejo Nacional de Educación Técnica, Dirección Nacional de Educación Media, Dirección Nacional de Educación Agropecuaria, Dirección Nacional de Educación Artística y Dirección Nacional de Educación de Adultos, continuó proponiendo sus propios planes de estudios, al igual que lo hace cada una de las veinticuatro jurisdicciones.

Tanto Cecilia Braslavsky 1985, como la misma Norma Paviglianiti de 1988 son las autoras de los primeros diagnósticos sobre el Sistema Educativo argentino al cual consideran: fragmentado, desarticulado, y con fuertes problemas de desigualdad en el acceso, permanencia y egreso, fundamentalmente en el nivel medio.

La nueva estructura que se impone desde la década del '90 con la sanción de la Ley Federal de Educación (LFE) agudiza la fragmentación de un sistema escolar ya desestructurado, pues la conversión de la educación secundaria tradicional en Tercer Ciclo y el Polimodal implicó que muchas escuelas primarias ampliaran su oferta, ofreciendo el tercer ciclo en sus establecimientos, y quedando el nivel Polimodal asignado a los establecimientos que tradicionalmente ofrecían el nivel medio.

La LFE y el contexto de ajuste y restricción del Estado desembocaron en una crisis del sistema

46 Ley N° 934 de 1878 y Ley N° 19.047 de 1947

47 Decreto Ley N° 14.538/44 sobre Aprendizaje y Trabajo de Menores, Ley N° 15.240 de 1959 y su modificatoria Ley N° 19.206 de 1971

educativo en su conjunto. Recién en un contexto de conformación de una estrategia desarrollista, específicamente en el 2005 con la sanción de la Ley 26.075 de financiamiento educativo, se elevaron las partidas que el Estado Nacional distribuía a las provincias, incrementando el presupuesto educativo del 4 al 6,4 %, la Ley 26.058 de Educación Técnico Profesional que intentaba recomponer la ruptura que la LFE había causado sobre la educación técnica Argentina, y finalmente en el 2006 con la Ley Nacional de Educación que buscaba superar la LFE en sus aspectos ideológicos y estructurales, el Sistema Educativo Argentino parece empezar a recomponerse.

Según el texto de la LNE en el Artículo 16 se legisla que,

La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales.

A continuación se presentan las tendencias en el comportamiento de la matrícula desde el 2003 al 2014 y datos con respecto a unidades educativas (UE) para el período 2011 al 2014. Insumos que se pretenden permitan evaluar, aunque parcialmente, el impacto del esfuerzo puesto por el Estado en ampliar la obligatoriedad escolar.

### ► *Elementos estadísticos. Análisis de fuentes estadísticas DINIECE<sup>48</sup>.*

#### *Matricula del nivel secundario por sector y por ciclo, para el país y la provincia.*

Al referirnos al comportamiento de la **matrícula en el nivel secundario en el país** también, al igual que a nivel general, registra un incremento progresivo, aunque de baja menor intensidad (ver Anexos, Serie histórica 1).

Si referenciamos esta información **según sector público o privado**, identificamos que la matrícula de la educación pública registra aumentos paulatinos al igual que la privada. Al comparar la matrícula del sector privado representa para el 2003 un porcentaje del 27.03% del total y para el 2014 un 29.41% (ver Anexos, Serie histórica 2).

En cuanto al comportamiento de la **matrícula de la educación secundaria según ciclo básico o superior** se identifica una importante distancia entre el ciclo básico y el superior (ver Anexos, Serie histórica 3).

Al tomar la provincia de Buenos Aires, se observa que **matrícula que asiste a la educación secundaria** nos encontramos que luego de la caída del 2007 los datos aumentan hasta el 2014 donde se evidencia un posible estancamiento, tal como queda representado en la Serie histórica 4 (ver Anexos).

Si desagregamos estos datos **por sector** el sector privado representa en 2003 un 29.92%, en 2007 un 32.30% y en el 2014 un 33.24% de la matrícula, tal como queda representado en la Serie histórica 5 (ver Anexos).

Si diferenciamos la **matrícula por ciclo**, nos encontramos con que la distancia entre quienes empiezan la secundaria básica y quienes alcanzan la secundaria superior se amplía fundamentalmente en el 2010 y luego parece continuar la distancia pero con un leve decrecimiento (ver Anexos, Serie histórica 6).

#### Cantidad Unidades Educativas

Si desagregamos la información correspondiente al período 2011/2014 para el **nivel secundario**, nos encontramos con una pérdida de 420 establecimientos, lo que representa una caída de 3.44%

.....  
48 todas las series históricas son elaboración propia.

entre el 2011 y el 2014 (ver Anexos, Serie histórica 7).

Si diferenciamos por sector observamos que la educación pública pierde 414 UE, un 4.96% del total y la educación privada 6 UE, solo un 0.15% del total (ver Anexos, Serie histórica 8).

En cuanto a la cantidad de establecimientos provinciales para la escuela secundaria también, nos encontramos con una pérdida de 206 establecimientos, hablamos de un 4.47% menos entre el 2011 y el 2014 (ver Anexos, Serie histórica 9).

Desagregado la cantidad de UE del nivel secundario por sector nos encontramos con que el sector público pierde 170 establecimientos, lo que representa un 5.77%, y el sector privado 36 establecimientos, lo que representa una pérdida de 2.16% (ver Anexos, Serie histórica 10).

### ► *Conclusiones preliminares:*

En principio diríamos que, una metodología histórica y comparada nos permite identificar tendencias estructurales en el funcionamiento del nivel secundario, tendencias que perduran en el sistema, más allá de la legislación.

Según los indicadores desde el 2007 en adelante se evidencia un aumento de la matrícula. Esta es una tendencia que se mantiene desde el 2007 hasta el 2014, lo cual podría permitir hablar de un incipiente proceso de masificación, pero que continúa siendo muy paulatino y frágil como para convertirse en una dinámica estructural. De hecho tanto en nación como en provincia durante los últimos períodos: 2013-2014 la matrícula de la educación secundaria parece entrar en una meseta que habría que seguir de cerca.

Una dinámica que sí parece estar consolidada es la que refiere al comportamiento de la matrícula según sector. En el nivel secundario la matrícula del sector privado representa para el 2014 un 29.41% en nación y un 33.24% en provincia, con tendencia en aumento pues en 2003 ningún porcentaje supera los 30 puntos.

Otra cuestión interesante que surge en las series históricas y que caracterizan los procesos de desigualdad, es el hecho de que los movimientos en las curvas afectan solo a la escuela pública, ya sea en pérdida de matrícula como de unidades educativas.

En cuanto a la matrícula del nivel secundario diferenciada por ciclo. Se observa que hay una caída en el ciclo superior de dos puntos en nación y de tres puntos en provincia. Lo cual nos está indicando de la dificultad que tienen los estudiantes secundarios para permanecer en el sistema, y porque no, la posibilidad de que esta dificultad se vea agravada con el correr de los años.

Al relacionar estos datos con los elementos políticos, la hipótesis central de este trabajo parece comprobarse, pues podemos identificar que el nuevo modelo de desarrollo no ha consolidado un sistema con igualdad, con capacidad de que los sujetos transcurran y terminen su trayectoria escolar. Por el contrario observamos un sistema que continúa reproduciendo desigualdades, y que incluso en un contexto de distribución de la riqueza empodera económicamente de tal manera a los sectores medios parecen consolidar la trayectoria diferencial asistiendo, permaneciendo y terminando el nivel secundario en el sector privado.

### ► *Bibliografía:*

- » Braslavsky, C. (1985) "La discriminación educativa en Argentina". Buenos Aires: FLACSO / Grupo Editor Latinoamericano.
- » Fritz K. Ringer (1979) "Education and Society in Modern Europe". Bloomington, Indiana University Press.
- » Gago V y Sztulwark D. (2014) Del 2001 al nuevo conflicto social. Una genealogía de la gubernamentalidad actual Revista Herramientas Nº 64
- » Pavliglianiti, N. (1988) "Diagnóstico de la administración central de la educación". Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y Tecnología Educativa.
- » Piva A. (2015) "Economía y política en la Argentina kirchnerista" Bs. As. Batalla de ideas.
- » Fernandez Soto S. (2013) "La política social y la recomposición material del consenso. La centralidad de los programas de Transferencia de Renta Condicionada, el caso argentino". Revista: Servicio Social. Sao Pablo, Nº 113.

Pag.: 53-85, jun/mar 2013.

- » Puigrós A. (2003) "Qué pasó en la educación argentina. Breve historia desde la conquista hasta el presente". Ed. Galerna. Bs. As.

» Fuentes estadísticas

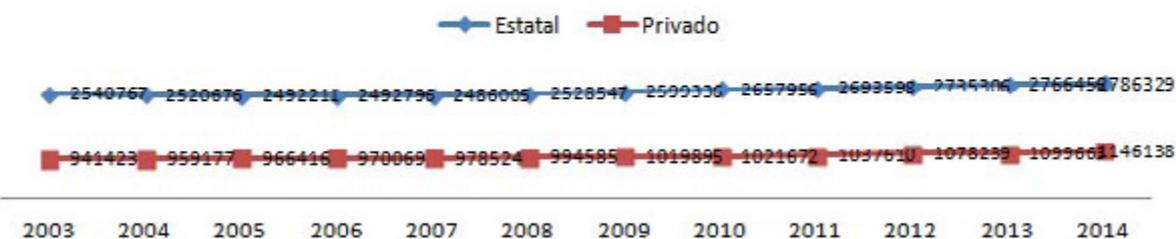
- » DINIECE. Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación y Deporte. Dirección Nacional de Información Estadística y Evaluación de la Calidad Educativa. Red Federal de Información Educativa.

» Anexos

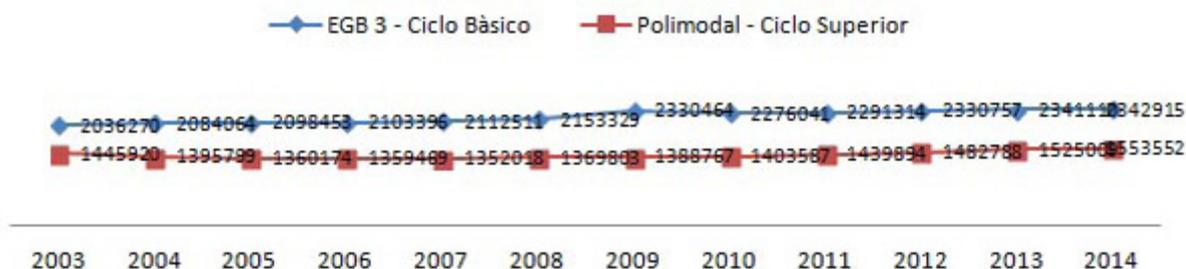
*Serie histórica 1*  
**Matrícula del Nivel Secundario, total del país.**



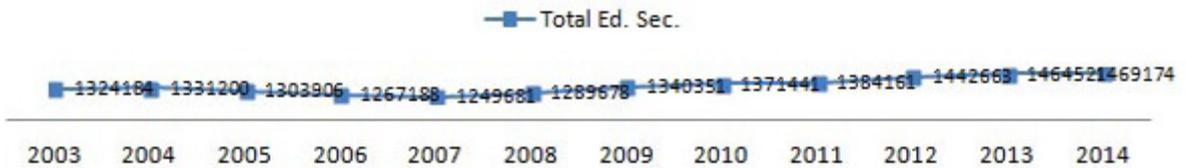
*Serie histórica 2*  
**Matrícula total del nivel Secundario por sector**



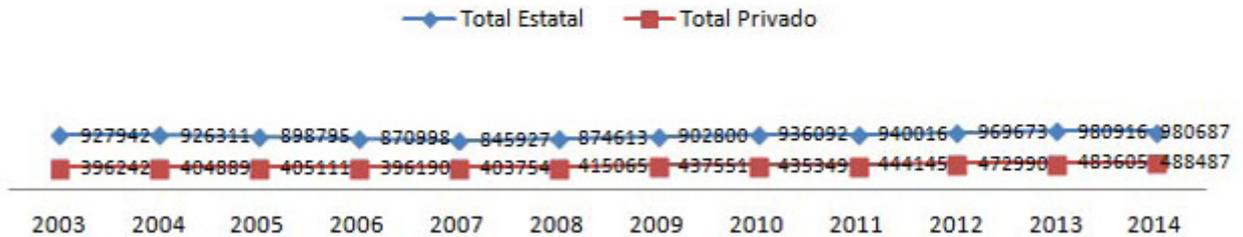
*Serie histórica 3*  
**Matrícula nivel secundario por ciclo.**



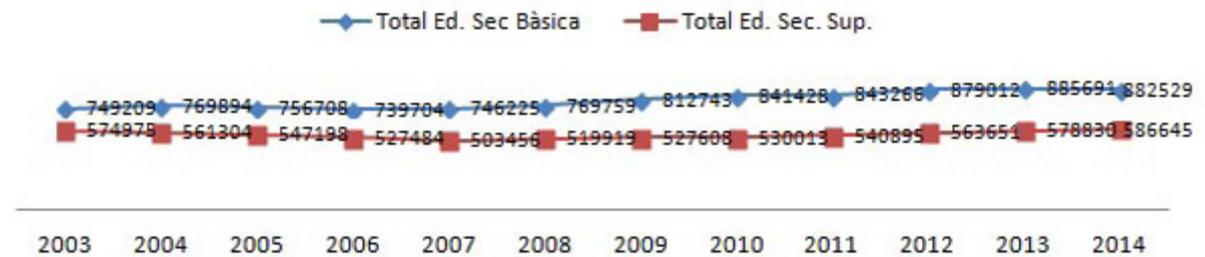
**Serie histórica 4**  
**Matrícula total de la provincia que asiste a la Ed. Sec.**



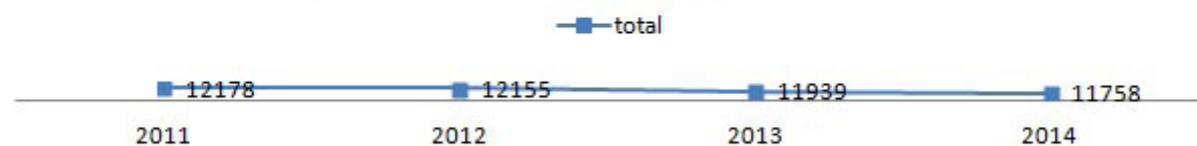
**Serie histórica 5**  
**Matrícula Ed. Sec. Por sector.**



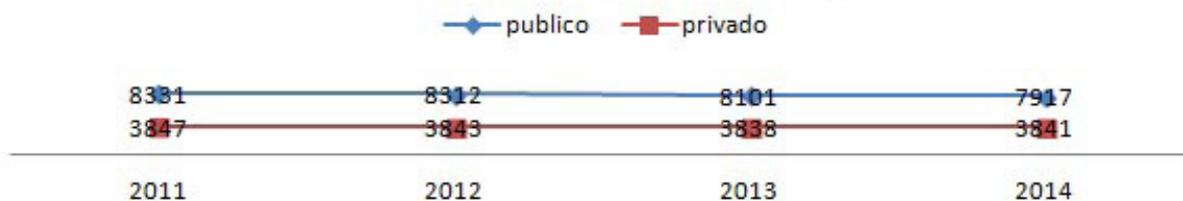
**Serie histórica 6**  
**Matrícula Ed. Sec. Por ciclo.**



**Serie histórica 7**  
**Total de UE de Educación Secundaria del País**



**Serie histórica 8**  
**Total de UE de Educación Secundaria del País, por sector.**



*Serie histórica 9*  
**Total de UE de Ed. Secundaria de la provincia de Bs. As.**



*Serie histórica 10*  
**Total de UE de Ed. Secundaria de la provincia de Bs. As., por sector**



# Debates en torno a la democratización de la Universidad

LUCARDI, Anabella Celeste / UNDAV-UNGS/ *anabella.lucardi@gmail.com*

PELUSO, Natalia / UBA-UNGS / *nataliapeluso@gmail.com*

---

*Eje: Educación, Estado y Políticas Públicas*

*Tipo de trabajo: ponencia*

---

» *Palabras clave: universidad, democratización, derechos, igualdad, inclusión*

---

## ► Resumen

El proceso de creación de nuevas Universidades Nacionales en el período 2009-2011 puede ser considerado como la tercera oleada de expansión de la educación superior en Argentina. Asimismo, se han presentado diferentes posiciones en torno a una verdadera democratización del sistema universitario en su conjunto a raíz de la apertura de nuevas UUNN.

En este sentido, esta investigación se propone avanzar sobre un análisis en profundidad de estas nuevas instituciones, que nos permita dar cuenta de las reconfiguraciones que se han realizado en línea de pensar universidades más democráticas, para lo cual, la presente ponencia se extenderá en analizar los sentidos que la democratización y la inclusión adquirieron en el debate actual.

Se espera que el texto a continuación sirva para dar cuenta del “estado del arte” respecto de las cuestiones sobre la Educación Superior en Argentina, y propicie el debate sobre las posturas político pedagógicas que se presentan.

## ► Introducción

El desarrollo de la educación superior en nuestro país presenta contornos no del todo homogéneos. Así conviven, dentro de un sistema universitario de gestión estatal compuesto por cincuenta y siete universidades nacionales y siete institutos universitarios nacionales, instituciones cuya creación data de cuatrocientos años atrás con universidades creadas muy recientemente.

Esta afirmación nos sirve para analizar que en nuestro país en la última década, asistimos a una nueva ola expansiva del sistema universitario público que se manifestó con la creación de nueve nuevas universidades en todo el territorio nacional entre los años 2009 y 2011, período al cual circunscribiremos este trabajo. Esta situación, trajo consigo un incremento formal de la matrícula de estudiantes en sistema de educación superior. De esta forma, la creación de universidades nacionales y el incremento de la matrícula universitaria, se ubican en estos años como dos caras de la misma moneda.

En este marco, concretamente nos interesa estudiar de qué manera la creación de Universidades entre 2009 y 2011 impactó en la inclusión educativa de jóvenes en el nivel superior universitario, y en qué modo dicha inclusión redundó ciertamente en una verdadera democratización de la universidad.

## ► Antecedentes, hipótesis y perspectivas de investigación

La batería de políticas públicas implementadas desde el 2003 a la fecha cuyo objetivo fue mejorar los niveles de inclusión social, entre las que se destaca la Asignación Universal por Hijo, junto con

medidas adoptadas para recomponer paulatinamente la pauperización del nivel secundario, como la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Nacional que establece la obligatoriedad de la Escuela Secundaria, en un contexto económico que permitió gradualmente la recuperación del empleo y la recomposición de los niveles de pobreza, redundaron progresivamente en una ampliación de derechos para los sectores sociales más postergados. Ahora bien, en este marco, nos interesa indagar de qué manera, la educación universitaria comienza a vislumbrarse como un derecho para los sectores vulnerables de los cuales hablamos, y que han sido beneficiarios de un conjunto de políticas generales destinadas a mejorar sus expectativas de desarrollo social, económico y cultural, en particular, a partir de la implementación de políticas públicas en el marco de la educación superior, en particular la creación de Universidades en cinco provincias Argentinas, entre ellas la Provincia de Buenos Aires.

Nuestra investigación tomará el caso de las UUNN creadas en el conurbano bonaerense ya que su número total de estudiantes permite construir una muestra considerable y el perfil socio económico de la población de los distritos donde estas universidades se asientan tiene características más homogéneas, encontrándose mayoritariamente en los quintiles de menores ingresos. Respecto del alcance temporal, este abarca el período comprendido entre 2009 –año de creación de la primera de las cinco universidades señaladas- y la actualidad.

Partimos de la hipótesis que la expansión del sistema de educación superior universitario de gestión estatal en nuestro país durante la última década, en particular con la creación de Universidades entre los años 2009 y 2011 produjo un incremento de la matrícula universitaria. Asimismo, sostenemos que la creación impactó positivamente en la inclusión educativa de estudiantes en el nivel superior universitario posibilitando la democratización en el ingreso del sistema universitario.

Al mismo tiempo, intuimos que los nuevos estudiantes que forman parte de la matrícula de las Universidades Nacionales creadas en los últimos años forman parte de un universo poblacional de jóvenes que de otra manera no hubiera podido acceder a la educación superior universitaria, es decir, que de no ser estudiantes de alguna de las Universidades Nacionales que forman parte de nuestro análisis, no serían estudiantes de ninguna otra Universidad o Instituto Universitario Nacional.

En ese marco la investigación se centrará en responder las preguntas de investigación, mostrando de qué manera se verifica la democratización del sistema universitario. El objetivo deseable es no sólo responder la pregunta en términos cuantitativos, analizando el comportamiento de la matrícula universitaria en términos globales y en particular a partir de la puesta en marcha de las nuevas universidades, sino también indagar en las características del universo poblacional que cursa sus estudios universitarios en alguna de las Universidades Nacionales mencionadas. En este marco, se busca analizar cualitativamente en qué forma se manifiesta la inclusión educativa de jóvenes en la educación superior a partir de la ampliación de la oferta educativa en la región. Nos interesa trabajar sobre tres momentos de la vida universitaria interdependientes entre sí: ingreso, permanencia y egreso, en la medida que las tres instancias se articulan para lograr, o no, la inclusión universitaria. Asimismo, nuestro análisis comprenderá a las políticas públicas emanadas de las autoridades locales, provinciales y nacionales, así como también las acciones encaradas desde las propias instituciones universitarias tendientes al fortalecimiento de la inclusión en el sistema superior universitario, en tanto fortalecimiento del ingreso, sostenimiento de la permanencia, y aliento del egreso, con especial atención en la calidad educativa.

Por otra parte, la investigación incluirá el análisis de las propuestas educativas de las Universidades Nacionales mencionadas, a partir del análisis de sus proyectos institucionales, leyes de creación y demás documentos que permitan evaluar sus misiones y funciones, así como también la oferta educativa de la cual disponen. El objetivo de este análisis es evaluar si la oferta educativa de las Universidades Nacionales de reciente creación resulta un factor adicional ponderable a la hora de analizar la inclusión educativa de los jóvenes en el sistema universitario.

La motivación para llevar adelante la presente investigación radica en el interés que representan las instituciones universitarias de muy reciente creación en el conurbano bonaerense, desde el punto de vista de la potencialidad que tienen para constituirse como un punto de inflexión de la última década en lo que hace a políticas públicas para la educación superior destinadas a ensanchar los márgenes de la Universidad de manera de incorporar a sectores sociales tradicionalmente excluidos.

Por su parte, la pertinencia de una investigación de este tipo se vincula con los posibles usos de los

resultados de este estudio para la evaluación, adecuación y diseño de políticas públicas para la educación superior, y en particular aquellas atinentes a las nuevas universidades. Nos interesa que la comprobación, o no, de las hipótesis planteadas, sea aprovechada por los actores político institucionales que intervienen en la formulación de la política pública universitaria, en particular las autoridades de las instituciones universitarias que componen nuestro objeto de estudio, los responsables de las áreas del poder ejecutivo relacionadas con la materia y las comisiones de los cuerpos legislativos vinculadas a la temática, así como también cualquier otro actor con interés en la inclusión educativa y la democratización de la educación superior

► *¿Conceptos ambiguos o significados concretos? De qué hablamos cuando hablamos de inclusión y democratización. Por qué nos interesa hablar también de igualdad y derechos.*

Las categorías de inclusión y democratización han sido usadas de manera frecuente para vincularlas al proceso de creación de nuevas universidades. En una aproximación al estado de la cuestión podemos decir que las disputas por la apropiación de su sentido se convirtieron en una suma considerable de escritos y debates. Dichos conceptos, es claro, no son unívocos, y por ello nos resulta interesante resumir los planteos de tres autores: Adriana Chiroleu, Martín Unzué y Eduardo Rinesi, de modo de contribuir a definir una serie de ideas clave que utilizaremos como marco teórico en nuestra investigación.

Adriana Chiroleu distingue democratización de expansión de oportunidades. Señala que, si bien nuevos grupos sociales acceden a la educación superior, ello no se traduce en una reducción de las desigualdades sociales (Chiroleu, 2013). Asocia la idea de democratización con un proceso de reducción de desigualdades sociales, y afirma que la ampliación de oportunidades mejora las posibilidades de ingreso pero no garantiza la democratización del nivel universitario. Reconoce la existencia de una “exigencia democrática de segunda generación” que supera el estadio de universalidad e igualdad de la oferta universitaria (igualdad de acceso) y exige igualdad de resultados (igualdad en la permanencia y el egreso) (Chiroleu, 2012).

Adicionalmente, introduce la idea de inclusión en el reconocimiento de una sociedad heterogénea cuyas diferencias deben ser revalorizadas. En términos de educación superior, la noción implica incluir en el nivel la diversidad cultural, racial, sexual, etc., semejante a la que existe en el seno de la sociedad, remediando discriminaciones históricas (Chiroleu, 2013). Concluye que ambos conceptos procuran operar sobre la desigualdad social, ampliando las bases sociales de las instituciones universitarias en relación a la composición de clase como así también de grupos sociales (Chiroleu, 2012).

Identifica tres factores limitativos de los alcances y efectos democratizadores de la ampliación de las oportunidades en el nivel superior a) las exclusiones en tramos anteriores del sistema educativo que reduce en número de aspirantes a la educación superior b) la renta *per cápita* que condiciona el ingreso y el egreso del nivel y c) el rol del Estado en la ampliación de las oportunidades (Chiroleu, 2013).

Arriba a tres conclusiones: a) las exclusiones en los sistemas anteriores es crucial; b) las instituciones y la política universitaria pusieron el énfasis en el ingreso y no en la generación de posibilidades similares de permanencia y egreso, lo cual redundó en una menor representación entre los graduados de los estudiantes pertenecientes a los quintiles de menores ingresos y c) la ampliación de cobertura del sistema de educación superior no implica estrictamente una democratización pues no opera en la reducción de desigualdades sociales. En este sentido, asevera que la diversificación (creación de UUNN) provoca segmentación y diferenciación institucional (especialización social de las instituciones) tendiendo a la reproducción de las desigualdades sociales, cuando se debería observar la calidad académica de las instituciones, como llave maestra para garantizar que las políticas democratizadoras produzcan los efectos deseados en términos de reducción de las desigualdades sociales (Chiroleu, 2013).

Por su parte, Unzué, reconoce tres sentidos de la idea de democratización, asociados ya no exclusivamente a un proceso de expansión de oportunidades que efectivamente redunde en la disminución

de desigualdades sociales, sino en una perspectiva histórica que se remonta a los orígenes reformistas del término.

Así, la democratización se asocia, en ese primer núcleo de sentidos, al gobierno universitario y a los sistemas de representación de los claustros en el mismo. En segundo lugar, el sentido de democratización se encuentra relacionado con la apertura de la universidad a la sociedad y particularmente a los trabajadores. Este sentido de la idea de democratización, y a su vez, el segundo de sus sub-tipos, concretamente, produce finalmente el cruce con el significado ya reseñado del término: la apertura de la universidad a sectores tradicionalmente excluidos, a través de las políticas de expansión del sistema y de diversas acciones tendientes a facilitar y promover el acceso y la permanencia de nuevos estudiantes en las Universidades. Finalmente, reconocen un tercer aspecto: la idea de democratización entendida como la vinculación de las tareas de investigación de las universidades con las necesidades sociales y de los sectores productivos sobre el cual profundizan (Unzué y Freibrun, 2015).

Por último, nos interesa particularmente resaltar el planteo de Rinesi, para quién la democratización supera la idea de democracia como punto de llegada –como utopía futura- y la concibe como un proceso de expansión de un conjunto de derechos. Esta superación genera un doble pasaje, o un desplazamiento, de la libertad a los derechos y de la idea de democracia a la democratización. En ese marco, si se pudiera hacer un recorte, aunque arbitrario, de la idea de democratización y ubicar el énfasis en qué significa, en el ámbito de la educación superior, la mentada democratización, la respuesta del autor es contundente: concebir a la Universidad como un derecho humano universal, entre aquéllos que en el proceso de democratización se expandieron y que se encuentra asociado a una serie de condiciones que permiten representarlo en una existencia más que declarativa. Así, la obligatoriedad de la escuela secundaria instituida por ley del Congreso de la Nación, la expansión del sistema universitario evidenciado doblemente, en el crecimiento significativo del número de instituciones que lo integran, y en la notable ampliación de su cobertura geográfica y, finalmente, la existencia de un conjunto de políticas públicas activas de protección social o de corte social y educativo, que tienden a ubicar al Estado en su rol de garante del ejercicio de este y otros derechos, entre las que menciona las políticas de transferencia de ingreso (AUH) y programas de diverso alcance, focalizados o universales, como el Programa Conectar Igualdad, los distintos Programas de Becas del Ministerio de Educación de la Nación (hoy Ministerio de Educación y Deportes) y el, entonces vigente, plan PROG.R.ES.AR (Rinesi, 2015).

En otro trabajo, Rinesi recupera a Rancière y fundamentalmente a sus críticas a la filosofía idealista y a la sociología de la reproducción de Bordieu en su obra *El filósofo y sus probres*. Al compartir la “impugnación” de Rancière al método de la sociología reproductivista que no difiere, en lo esencial, de los resultados a los que arriba la filosofía de Platón, Rinesi plantea que en efecto, la discusión es qué sitio se le otorga a la “verdad” que construyen los resultados a los que arriban ambas filosofías y según la cual los estudiantes provenientes de orígenes sociales diferentes tendrán rendimientos académicos distintos, aún en un contexto de expansión de oportunidades en el nivel superior como el que nos interesa estudiar. O, dicho en otras palabras, lo que problematiza Rinesi es la afirmación que postula que los jóvenes provenientes de los hogares de menores ingresos –incluso en un contexto de democratización del sistema de educación superior- tendrán comparativamente menos oportunidades de finalizar sus estudios que aquellos estudiantes provenientes de hogares que se ubican en los quintiles superiores de ingreso *per cápita*, y para ello, rescata la demostración de Baudelot y Establet en *El elitismo republicano*, quienes sostienen que la medida en que el origen social determina el éxito escolar es tres veces mayor en los países que no implementan políticas públicas de corte educativo tendientes a garantizar de manera igualitaria el derecho a la educación que en los países que sí lo hacen (Rinesi, 2016).

La referencia a los autores reseñados, nos permite incluir, lo que para nosotros completa el panorama de ideas claves para el desarrollo de esta investigación, y que son las nociones de igualdad y de derechos. En este sentido, recuperando los planteos de Rinesi, podríamos decir que el concepto de derecho tiene como premisa fundamental la igualdad, cuando el concepto de inclusión tiene como premisa la desigualdad.

Una lectura de Rancière nos permite introducir la idea de igualdad radical: igualdad como punto de partida, en el sentido de que todos los hombres son iguales porque las inteligencias son iguales. Esta igualdad, de tipo fundamental, funciona como una declaración. Desde luego se trata de una

igualdad filosófica, que se asienta en la igualdad de las inteligencias –idea que, tal como expresa Rancière, retoma de Jacotot-, y que permite, a su vez, introducir la idea de derechos. La igualdad radical de las inteligencias de Rancière permite relacionar las ideas de igualdad y desigualdad. Señala el autor, que la desigualdad no funciona sola, “la desigualdad no puede funcionar más que por la igualdad, pero eso no quiere decir que la igualdad funde la desigualdad en general” (Rancière, 2012). Así, la igualdad de derechos se funda en una igualdad de hecho: todos somos igual de inteligentes. Dicho de otro modo, todos somos iguales porque tenemos inteligencia, que es común a los seres que hablan. El hombre es una voluntad servida de una inteligencia; luego, el orden explicativo introduce el régimen de la desigualdad en el seno de la igualdad primera de las inteligencias (Rancière, 2012).

Para Dubet, a la igualdad fundamental (todos somos iguales por derecho) no remite *per se* la realización de la igualdad real (igualdad social), para lo cual es necesario un imaginario de la fraternidad, que, tal como explica en su último libro *¿Porqué preferimos la desigualdad?*, se ha ido corriendo del imaginario social a raíz del avance del neoliberalismo y sus formas de producción de una nueva subjetividad donde “ser diferente” se convierte en el deber ser de los sujetos (Dubet, 2015). A su vez, en su crítica a la igualdad de oportunidades, sostiene que la igualdad de posiciones (a pesar de ser una postura más conservadora) es la mejor manera de realizar la igualdad de oportunidades. Una combinación de ambas concepciones de igualdad puede posibilitar un escenario de garantía del ejercicio de los derechos. En lo que se relaciona con nuestra investigación, las políticas integrales de protección social, que integran el grupo de aquéllas destinadas a asegurar la igualdad de posiciones, funcionan articuladamente con las políticas públicas orientadas al sistema educativo, tal como venimos señalando, en particular la creciente expansión del sistema universitario, y estas pueden ser caracterizadas como orientadas a promover la igualdad de oportunidades.

### ► *Metodología de la investigación*

Adoptaremos un diseño mixto que conjugará herramientas de tipo cuantitativo, con aquéllas de tipo cualitativo. Dicha elección se fundamenta en lo que resulta más adecuado para las necesidades de nuestra investigación en la medida que la combinación de ambos métodos no resulta incompatible (Reichardt & Cook, 1986).

Recordemos que, en lo que hace a la selección de casos empíricos nuestro universo lo constituyen las universidades nacionales cuya puesta en funcionamiento data entre los años 2009 a 2011. Ahora bien, en lo que hace a estrategia metodológica de tipo cuantitativo, las fuentes de información primaria que nutrirán nuestro análisis serán encuestas administradas a los estudiantes que forman parte de nuestro universo de análisis, es decir aquéllos que cursen sus estudios de grado en las universidades nacionales ya señaladas. Estas encuestas buscarán indagar sobre el perfil de los estudiantes que asiste a las universidades creadas en la última década. A tales fines se conformará una muestra representativa compuesta por estudiantes de los distintos años y carreras de cada una de las instituciones. Por otro lado, examinaremos fuentes secundarias, tales son: las bases de datos elaboradas por organismos estadísticos a nivel general (INDEC) y en particular aquéllas elaboradas por la Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, que nos brindarán información precisa acerca de los índices de inscripción por institución y carrera, niveles de egreso, y variada información estadística general acerca de la distribución de la matrícula en el sistema. Por último trabajaremos con estudios estadísticos elaborados por las propias instituciones. Esperamos que estas fuentes nos proporcionen una mayor profundidad de información con relación a los aspectos antes señalados.

Con relación a las técnicas de tipo cualitativas llevaremos adelante entrevistas en profundidad, en primer lugar, con las autoridades de las universidades, en particular con los rectores normalizadores o electos -según cada caso-, con los directores de departamento, directores de carreras, secretarios académicos, responsables de los sistemas de ingreso y docentes universitarios en general. En segundo lugar, consultaremos a los actores de los gobiernos municipales que estuvieron ligados a la elaboración de los proyectos institucionales de creación de las diversas universidades y a la realización de los estudios de factibilidad correspondiente. A su vez, entrevistaremos a los responsables de los órganos del Poder Ejecutivo y de otras áreas no gubernamentales que tomaron intervención en la puesta

en marcha de cada una de las instituciones: Secretario de Políticas Universitarias, Presidente de la CONEAU, Presidente del Consejo Interuniversitario Nacional y Secretario Ejecutivo de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior de la SPU. Asimismo, nos reuniremos con los miembros de la Comisión de Educación de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

La información construida en base a las herramientas descriptas será complementada por el análisis documental de los proyectos institucionales, de los estatutos y demás normas constitutivas de las universidades de modo de completar el panorama referido al rumbo institucional que proponen. Asimismo, se reunirán y analizarán documentos elaborados por las áreas de información estadística de cada una de las universidades que a modo de fuentes documentales secundarias nos permitirán acceder a información obtenida por las propias instituciones respecto de nuestro tema de interés. Por último se consultarán artículos e investigaciones periodísticas, pues como ya señalamos, la relativa actualidad de los fenómenos que analizamos hace que muchas referencias se hallen en este tipo de fuentes secundarias.

Se busca determinar, a partir del análisis de la información reunida, si la apertura de nuevas universidades tuvo un efecto positivo en el comportamiento de la matrícula estudiantil en el sistema universitario argentino. Por otra parte, el tratamiento de la información construida nos aportará definiciones acerca del modo en que esta política impactó en la inclusión educativa, y particularmente si lo hizo contribuyendo a una mayor democratización de la universidad.

## » Bibliografía

- » Chiroleu, A. (2012). Expansión de las oportunidades, inclusión y democratización universitaria en A. Chiroleu, C. Suasnábar y L. Rovelli, *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes* (pp. 87-98). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- » Chiroleu, A. (2013). Usos y alcances de la democratización universitaria en Argentina y Brasil en S. Emiliozzi y M. Unzué, (comps.) *Universidad y políticas públicas ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada* (pp. 49-73). Buenos Aires: Imago Mundi.
- » Chiroleu, A. (2014). "Alcances de la democratización universitaria en América Latina". *Revista Iberoamericana de Educación* (65) 1-14.
- » Dubet, F. (2015). *¿Porqué preferimos la desigualdad? (Aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- » Rancière, J. (2012) *El método de la igualdad. Conversaciones con Laurent Jeanpierre y Dork Zabunyan*. Buenos Aires: Claves.
- » Cooke, T.D y Reichardt, CH.S. (1986), *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Madrid: Morata.
- » Rinesi, E. (2015). *Filosofía (y) política de la Universidad*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento
- » Rinesi, E. (2016) "De filósofos y zapateros (Dos notas sobre la idea de la Universidad como derecho)". *Coloquio Internacional "La Universidad posible"*. (en prensa).

# Programas socioeducativos: el diseño de las políticas públicas

MALIZIA, Andrés / UBA - andresmalizia@hotmail.com

Eje: Educación, Estado y Políticas Públicas

» Palabras claves: programas socioeducativos - derecho a la educación - políticas públicas

## ► Resumen

El presente trabajo forma parte de una investigación en curso que se enmarca en la tesis de Maestría en Políticas Sociales que estoy desarrollando en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

El objeto de investigación de este trabajo son las políticas y los programas socio-educativos diseñados e implementados por la Dirección Nacional de Políticas Socio-Educativas (DNPS) del Ministerio de Educación de la Nación en el periodo comprendido entre 2008 y 2015.

A los fines de esta ponencia, me centraré en lo que Sonia Fleury (2007) denomina el proceso de constitucionalización de las políticas públicas, es decir, aquel periodo que deviene de los aspectos normativos como leyes, resoluciones y documentos internos que tienden a garantizar el marco legal actual: en el caso Argentino, el derecho a la educación y al conocimiento, tal como se sostiene en la Ley de Educación Nacional 26.206/06.

Para dicho abordaje utilizaré como referente empírico los documentos sobre la Dirección Nacional de Políticas Socio-Educativas y principalmente del Programa Nacional de Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles para el Bicentenario.

## ► Acerca del Programa Nacional de Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles para el Bicentenario

El Programa Nacional de Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles para el Bicentenario (POyC) depende de la Coordinación de Programas para la Inclusión y la Retención de la Dirección Nacional de Políticas Socio-Educativas (DNPS) del Ministerio de Educación de la Nación.

Se creó en el año 2008 y desde entonces fue ampliando sus objetivos, líneas de acción y alcances. En el año 2010, con motivo de la celebración de los 200 años de la Revolución de Mayo, el Ministerio de Educación creó la Orquesta y el Coro Nacional Juvenil del Bicentenario con participantes de todo el país. Son presentadas como formaciones integradas por jóvenes mayores de 18 años, quienes se preparan para presentar en las regiones argentinas, un repertorio sinfónico-coral variado y de relativa complejidad, que tiene la intención de resultar formativo y estimulante para el desarrollo de las Orquestas y Coros locales<sup>49</sup>. En el año 2012, se crearon la Orquesta y el Coro Infantil del Bicentenario, agrupaciones conformadas por chicos entre 7 y 14 años de todo el país<sup>50</sup>.

El Programa tiene como objetivos mejorar el acceso de los niños, niñas y jóvenes a los bienes y servicios culturales, tendiendo puentes hacia la reinserción de los jóvenes en la escuela, colaborando con la retención escolar y estimulando el contacto y disfrute de la música implementando un modelo colectivo de enseñanza musical. Se plantea desde los documentos ministeriales que el acceso a los

49 <http://portales.educacion.gov.ar/dnps/orquetas-y-coros/> Consultado en Agosto de 2016.

50 <http://portales.educacion.gov.ar/dnps/orquetas-y-coros/> Consultado en Agosto de 2016.

bienes culturales modifica ciertas conductas y hábitos, que se reflejan en el fortalecimiento de la autoestima, el aprendizaje del trabajo en equipo, la responsabilidad y la proyección hacia un futuro de realizaciones<sup>51</sup>.

Según las últimas cifras proporcionadas por el Ministerio de Educación, en el país funcionan 139 Orquestas y 159 Coros que reúnen cerca de 20.000 niños, niñas y jóvenes para quienes la música abrió una nueva dimensión social y pedagógica<sup>52</sup>. Las Orquestas y Coros se encuentran en distintas provincias de nuestro país como Jujuy, Salta, Tucumán, Chaco, Mendoza, San Juan, Santa Fe, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Córdoba, Buenos Aires, La Rioja, Catamarca y Misiones.

En los documentos oficiales, se hace énfasis a la instalación de las Orquestas y Coros en zonas postergadas de las diferentes provincias de nuestro país. Esta decisión se sustenta en la fundamentación del Programa de Orquestas y Coros y de los distintos programas que se encuentran en la órbita de la Dirección Nacional de Políticas Socio-Educativas.

En los mismos se hace referencia a los procesos sociales, económicos y culturales vividos en los años noventa, donde las políticas de ajuste estructural han generado, de diversas formas, exclusiones sociales que han afectado a amplios sectores de la población.

“El aumento del desempleo y la precarización de las condiciones laborales, sumadas al descuido de sus funciones sociales por parte del Estado, signaron un panorama marcado por la agudización de la marginalidad y el fuerte descenso en la calidad de vida de muchos argentinos”

“En este contexto, los niños y jóvenes provenientes de las familias de bajos recursos quedan en una situación de gran vulnerabilidad, con crecientes dificultades para el desarrollo de sus potencialidades y el logro de una vida digna”

También se plantea que esta situación se expresa no sólo en la privación de bienes básicos, sino también en otras formas de desigualdad:

“Esta situación se expresa... en otras formas intangibles tales como la desigualdad de oportunidades para desarrollar sus capacidades y recursos para el trabajo; el aislamiento, carencia o pobreza de redes y vínculos sociales; las menores o nulas posibilidades de acceder a los bienes y servicios culturales; la subestimación de las actividades y tareas que realizan, menor reconocimiento social y poder para expresar opiniones y desarrollar proyectos personales o colectivos”

En este sentido, el Programa también establece una imagen de los sujetos destinatarios de la propuesta, que pareciera ser homogéneo y compartido en todo el país, donde la proveniencia de una familia de bajos recursos determinaría las dificultades para el desarrollo de las potencialidades y el logro de una vida digna:

“Por otra parte el acceso a los bienes culturales determina modificaciones en conductas y hábitos que trascienden a la vida cotidiana de los beneficiarios, con un particular reflejo en la autoestima y su proyección hacia un futuro de realizaciones”

El Programa se estructura a partir de la articulación de tres espacios: un equipo central perteneciente a la Dirección Nacional de Políticas Socio-Educativas (DNPS), un equipo perteneciente a la provincia y organizaciones no-gubernamentales.

Cada uno de estos espacios aporta a la realización del Programa. Desde el equipo central, se administran las tareas organizativas y la coordinación pedagógica del Programa, en coordinación con los referentes provinciales que las distintas jurisdicciones designen. Asimismo, se encarga de las actividades de capacitación y organización de los Encuentros Nacionales de Orquestas<sup>53</sup>.

Desde el Ministerio de Educación de la Nación, se aportan: instrumentos musicales y accesorios,

51 Resolución 2742/12 del Ministerio de Educación de la Nación.

52 <http://portales.educacion.gov.ar/dnps/orquetas-y-coros/> Consultado en Agosto de 2016.

53 <http://portales.educacion.gov.ar/dnps/orquetas-y-coros/> Consultado en Agosto de 2016.

honorarios de los Directores de las Orquestas y los Coros, honorarios docentes para las tareas de enseñanza, y las actividades de logística para la realización de jornadas, eventos y festivales. Desde los Ministerios provinciales, se aportan: un equipo de especialistas encargados de coordinar los coros y orquestas de las provincias, de las instalaciones para el desarrollo de las actividades, y de los recursos para el mantenimiento y la protección de los instrumentos musicales. Y desde las organizaciones no gubernamentales, se aportan: instrumentos musicales y accesorios, apoyo económico y logístico para la realización de eventos<sup>54</sup>.

El Programa de Orquestas y Coros tiene como antecedente el trabajo que se viene desarrollando con mucha intensidad en diferentes países de América Latina. En primer término Venezuela, desde hace más de 30 años, Colombia, Ecuador y Chile, entre otros, han construido y articulado sistemas nacionales de orquestas infantiles y juveniles como aporte a las políticas de inclusión social y educativa de sus respectivos países.

En nuestro país en el año 1998, desde el Programa Zonas de Acción Prioritaria del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se genera la experiencia del Proyecto de Orquestas Infantiles y Juveniles, que comienza en el barrio de Villa Lugano y se replica luego en los de Retiro, Flores y Mataderos. Asimismo se generan proyectos en diferentes provincias como Buenos Aires, La Pampa, Chubut, Neuquén, Santa Fe, San Juan, Santa Cruz, entre otras<sup>55</sup>.

### ► *La Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas [DNPS]*

La Dirección Nacional de Políticas Socio-Educativas (DNPS) se constituyó en el año 2008 a partir de la Ley de Educación Nacional 26206/06 y principalmente en función del Título V que hace referencia a las Políticas de Promoción de la Igualdad Educativa<sup>56</sup>, que establecen que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología<sup>57</sup>, el Consejo Federal de Educación y las autoridades jurisdiccionales deberán desarrollar políticas de promoción de la igualdad educativa destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole que afecten el ejercicio del derecho a la educación.

A partir de la Ley de Educación Nacional se legitima el retorno de la igualdad a la política educativa. En este sentido, la igualdad educativa se relaciona a situaciones de injusticia, marginación y discriminación socioeconómica, cultural, geográfica, de género (art. 79, LEN), donde el Estado debe asegurar las condiciones necesarias para la inclusión, el reconocimiento y la integración (art. 80, LEN).

Desde su creación, el propósito de la DNPS fue el de diseñar, e implementar programas y proyectos que generen condiciones de igualdad educativa, fortaleciendo las trayectorias escolares, y ampliando

54 La Fundación Banco Nación suministra instrumentos musicales y accesorios; y brinda apoyo económico y logístico para la realización de eventos. Fuente: <http://portales.educacion.gov.ar/dnps/orquetas-y-coros/organizacion-del-programa/> Consultado en Agosto 2016.

55 Resolución 2742/12 del Ministerio de Educación de la Nación.

56 La Ley de Educación Nacional 26.206 establece en su Título V las Políticas de Promoción de Igualdad Educativa: Art. 79 - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, fijará y desarrollará políticas de promoción de la igualdad educativa, destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación. Art. 80 - Las políticas de promoción de la igualdad educativa deberán asegurar las condiciones necesarias para la inclusión, el reconocimiento, la integración y el logro educativo de todos/as los/as niños/as, jóvenes y adultos en todos los niveles y modalidades, principalmente los obligatorios. El Estado asignará los recursos presupuestarios con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos de la sociedad. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, proveerá textos escolares y otros recursos pedagógicos, culturales, materiales, tecnológicos y económicos a los/as alumnos/as, familias y escuelas que se encuentren en situación socioeconómica desfavorable. Art. 81- Las autoridades jurisdiccionales adoptarán las medidas necesarias para garantizar el acceso y la permanencia en la escuela de las alumnas en estado de gravidez, así como la continuidad de sus estudios luego de la maternidad, evitando cualquier forma de discriminación que las afecte, en concordancia con el artículo 17 de la Ley N° 26.061. Las escuelas contarán con salas de lactancia. En caso de necesidad, las autoridades jurisdiccionales podrán incluir a las alumnas madres en condición de pre y posparto en la modalidad de educación domiciliar y hospitalaria. Art. 82 - Las autoridades educativas competentes participarán del desarrollo de sistemas locales de protección integral de derechos establecidos por la Ley N° 26.061, junto con la participación de organismos gubernamentales y no gubernamentales y otras organizaciones sociales. Promoverán la inclusión de niños/as no escolarizados/as en espacios escolares no formales como tránsito hacia procesos de reinserción escolar plenos. Asimismo, participarán de las acciones preventivas para la erradicación efectiva del trabajo infantil que implementen los organismos competentes. Art. 83 - EL Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales diseñarán estrategias para que los/as docentes con mayor experiencia y calificación se desempeñen en las escuelas que se encuentran en situación más desfavorable, para impulsar una mejora en los niveles de aprendizaje y promoción de los/as alumnos/as sin perjuicio de lo que establezcan las negociaciones colectivas y la legislación laboral.

57 A finales del año 2007, se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, por tal motivo, se conforman dos ministerios: el anteriormente citado, y el Ministerio de Educación el que se encarga de las políticas de igualdad educativa junto con el Consejo Federal de Educación y las autoridades de las distintas jurisdicciones.

las trayectorias educativas al renovarse el vínculo de la escuela con las familias, con la comunidad y con otras instituciones u organizaciones sociales civiles o del Estado<sup>58</sup>. Desde que se constituye la DNPS, se iniciaron, continuaron y reconfiguraron algunos de los programas socioeducativos como:

Extensión Educativa "Abrir la escuela"

Centros de Actividades Juveniles (CAJ)

Proyecto para la prevención del abandono escolar

Turismo educativo

Parlamento Juvenil del Mercosur (PJM)

Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles para el Bicentenario (POyC)

Programa Nacional de Ajedrez Educativo

Educación Solidaria

Mesas Socioeducativas para la Inclusión y la Igualdad

Red de Organizaciones Sociales por el Derecho a la Educación

Desde los documentos oficiales<sup>59</sup> se pueden leer las acciones a efectuarse desde la Dirección: efectuar la detección y evaluación de necesidades socioeducativas basadas en la desigualdad de oportunidades y posibilidades de acceso, permanencia, logros y egresos del sistema educativo. Formular, desarrollar y ejecutar programas destinados a proveer las condiciones materiales y simbólicas necesarias para garantizar las trayectorias escolares de niños/as, jóvenes y adultos en el Sistema Educativo Nacional. Atender situaciones de emergencia que se presenten en las diferentes jurisdicciones y que afecten al ámbito socioeducativo. Diseñar y ejecutar un sistema de becas para estudiantes orientado a su inclusión y retención en el sistema educativo. Realizar la supervisión y el seguimiento de todas las acciones implementadas por la Dirección. Participar en el diseño y coordinación de evaluaciones de resultado, procesos e impacto de los programas y proyectos socioeducativos implementados desde la dirección con el objeto de retroalimentar la gestión y ajustar las estrategias desarrolladas.

► *Los antecedentes de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas. De la Dirección Nacional de Programas Compensatorias (DNPC) a la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS)*

Como se planteo en el anterior apartado, la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS) se constituyó en el año 2008 a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional. Sin embargo, su conformación se realiza sobre los cimientos de la Dirección Nacional de Programas Compensatorias (DNPC), que funciono durante la década de los noventa y en cuya transición se conservan ciertos resabios compensatorios.

La Dirección Nacional de Programas Compensatorias (DNPC)<sup>60</sup> se estructuraba a partir de dos pro-

58 <http://portales.educacion.gov.ar/dnps/orquetas-y-coros/> Consultado en Agosto de 2016.

59 <http://portales.educacion.gov.ar/dnps/documentos/>

60 El DNPC tenía como objetivos: efectuar la detección y evaluación de necesidades de compensación educativa ocasionadas por la desigualdad de oportunidades y posibilidades de acceso, permanencia, logros y egresos del sistema educativo. Formular, desarrollar y ejecutar programas destinados a compensar las desigualdades detectadas. Efectuar el seguimiento de los programas en ejecución. Entender y cooperar en la resolución de los problemas vinculados con la deserción, repitencia y rezago escolar en todos los niveles, y propiciar la adopción de las medidas adoptadas. La población destinataria de los programas compensatorios eran las escuelas más desfavorecidas en todo el país. Bienes

gramas: el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de los Servicios Alimentarios para las Escuelas de mayor vulnerabilidad socioeducativa<sup>61</sup> y el Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE). El primero buscaba impactar en el crecimiento de los niños y niñas reforzando los servicios alimentarios. El segundo, articulaba tres componentes: a) provisión de textos y adquisición de equipamiento informático; b) otorgamiento de becas y c) proyectos institucionales de retención y proyectos inter-institucionales socioeducativos.

El otorgamiento de becas se realizaba en función a un índice de ponderación que consideraba un conjunto de tres indicadores de riesgo educativo: a) abandono en el último año; b) sobreedad con respecto al año o grado que cursan y c) seguimiento de desgranamiento. El criterio para la adjudicación de becas contempla la mayor situación de pobreza y el riesgo educativo de los alumnos, que se determinan evaluando a cada grupo familiar en diferentes aspectos: actividad, ingresos, condiciones de la vivienda con relación a la propiedad o tenencia y características de la misma, salud, desempeño del alumno y clima educativo del hogar.

A su vez, en cada Jurisdicción, la asignación del cupo de becas para cada Circuito resulta de considerar la matrícula de las escuelas que los componen, el porcentaje de renovación de becas y las recomendaciones específicas que cada provincia pueda adicionalmente formular, en materia de demanda insatisfecha de escuelas urbanas y cobertura de escuelas rurales.

Los Proyectos Institucionales de Retención consistían en la provisión de recursos para mejorar la calidad de la enseñanza y los aprendizajes, destinado a disminuir el ausentismo y el bajo rendimiento escolar, con destino a los establecimientos integrantes del Programa Nacional de Becas que presenten proyectos. Las acciones deben involucrar a toda la institución y promover en forma mensurable la mejora paulatina de los índices de inclusión, permanencia y promoción de toda la matrícula.

Junto a la DNPC, se puso en marcha a partir de 1993, el Plan Social Educativo (PSE), la primera línea de intervención directa que se llevo a cabo desde el Estado central en un marco de gestión descentralizada.

En un trabajo sobre el Plan Social Educativo, Duschatzky y Redondo (2000), analizan las marcas y huellas de las transformaciones que han sufrido las políticas públicas y los efectos subjetivos de sus operaciones discursivas.

Con la caída del Estado de Bienestar, la ruptura de los mecanismos de integración y el auge de las políticas neoliberales que comenzaron a partir de la última dictadura cívica-militar, comienzan a implementarse políticas focalizadas para atender los efectos de una polarización social en ascenso.

Las autoras plantean que las políticas focalizadas no pueden ser rechazadas de plano, y que es necesario capturar en cada programa concreto sus marcas identitarias. En contextos de profunda desafiliación social, hay que analizar si se plantean como políticas transitorias o terminales, si se fundamentan en criterios tecnocráticos o políticos, si se construye sobre la lógica de la necesidad o sobre una concepción de la justicia social (Duschatzky y Redondo, 2000). El mayor peligro no está en el despliegue de programas compensatorios, sino en la naturalización de los procesos de exclusión, de empobrecimiento, y desigualdad.

### ► *Políticas y programas focalizados: compensatorios o universalizantes*

Entre la Dirección Nacional de Programas Compensatorios y la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas se pueden establecer algunos puntos en común, en lo que refiere al diseño de las políticas públicas. Como se menciona al comienzo de este trabajo, los programas impulsados por la DNPS, tienden a recortar el universo posible de sus destinatarios/as y de las zonas de acción. Al igual que los programas implementados por la DNPC, desde la DNPS se dirigieron las políticas socioeducativas hacia niños, niñas y jóvenes que asisten a escuelas ubicadas en zonas de vulnerabilidad social y también a aquellos niños, niñas y jóvenes que se encuentran por fuera del sistema educativo.

---

o servicios que brinda: mejoramiento de la calidad educativa en escuelas urbanas prioritarias. Mejoramiento de la calidad educativa en escuelas rurales prioritarias. Mejoramiento de la calidad de la educación de la población con necesidades educativas especiales. Mejoramiento de la calidad de la educación de la población aborigen. Mejoramiento de la calidad de la educación para adultos. Fuente de financiamiento: Nacional. Fuente: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/2674-blank-34403568> Consultado Agosto 2016.

61 De acuerdo a la Resolución MECyT N° 338/02 el objetivo del Proyecto es: "Lograr condiciones de nutrición y desarrollo adecuadas de los niños que asisten a las escuelas en situación de mayor riesgo socio-educativo, de Nivel Inicial y Primero y Segundo Ciclo de EGB, reforzando los servicios de alimentación, educación y vigilancia del crecimiento, brindando un servicio integral de calidad".

Sin embargo, resulta necesario afinar la mirada para poder comprender las diferencias que surgen entre un mismo proceso de focalización. Con respecto a los debates políticos y académicos en torno a las políticas focalizadas y universales, Danani (2008) plantea que luego de una década del auge neoliberal en nuestro país y en la región de América Latina, se vuelve necesario revisar los términos de “focalización” y “universalidad” y la forma que encarnaron en las políticas públicas. Retomando un trabajo de Ana Sojo (2007)<sup>62</sup> donde realiza un análisis histórico sobre la focalización en la década de los setenta, la autora plantea que a partir del neoliberalismo se le atribuyó un nuevo significado: la focalización pasó de ser un procedimiento a una orientación sustantiva de las políticas. El neoliberalismo sustrajo a la focalización de su nivel procedimental (al que pertenecía en esa época) y lo llevó al de “modelo político-filosófico”.

“Creo que es necesario volver a los orígenes: la focalización es un procedimiento... y el universalismo, también. Como tales, ambos son en sí mismos neutro (aunque no inocuos), lo que significa que carecen de un contenido u orientación per se, siendo esta, en cambio, función del marco general político-institucional en el que se inscriban” (p. 35)

En este sentido, es necesario visibilizar a las políticas focalizadas en el escenario y marco general en el que se inscriben. A partir del trabajo de Duschatzky y Redondo (2000), se puede observar los efectos subjetivos que producen las políticas focalizadas en un contexto de descentralización, des-regulación del Estado y corrimiento de función de educador. En el contexto argentino en los años noventa, los destinatarios de los programas focalizados se convirtieron en objeto de asistencia y tutelaje por parte del Estado. Las acciones focalizadas produjeron simbólicamente identidades negativas de los sujetos: carentes o carenciados, con necesidades insatisfechas o necesitados, desfavorecidos, en desventaja.

“...lo que hizo de la focalización neoliberal una política profundamente regresiva fue el hecho de que tras ese término se articuló un modelo de intervención social estatal cuyo supuesto es que los derechos sociales no son tales, y que tanto ese concepto, como el de ciudadanía social, han sido fuente de ineficiencia e improductividad” (p. 35)

Siguiendo esta línea de análisis, y luego de una década del auge neoliberal, se construyó un sentido donde la focalización se volvió sinónimo de regresivo y el universalismo de progresivo.

Sin embargo, Claudia Danani también plantea que puede haber un universalismo retrógrado, si se organiza en torno a los mínimos, o necesidades básicas, aunque ellos sean “para todos”. No todo universalismo ciudadaniza, si este se ubica en los pisos mínimos, y no se eleva a mejorar las condiciones de existencia de los sujetos. El objetivo de la ciudadanización es transformar las sociedades en sociedades de ciudadanos (Danani, 2008) donde las políticas públicas no unifiquen sus intervenciones en la lógica del no-derecho, cuya justificaciones se basan en las necesidades del inferior, a quien le cabe la piedad, pero no el reclamo.

En el caso de la DNPS, el Programa de Orquestas y Coros se constituye en un programa focalizado cuyo espacio de acción son las zonas vulnerables del país, y los destinatarios/as son principalmente los niños, niñas y jóvenes escolarizados y no escolarizados. El Programa se plantea como una herramienta educativa que posibilite el acceso a bienes y servicios culturales y permita tender un puente hacia la reinserción de los jóvenes en la escuela.

La retención educativa se insinúa como un elemento residual de la promesa educativa ante la pérdida de eficacia del horizonte de integración de la ciudadanía. Duschatzky y Redondo (2000) plantean que la escuela, desde la proclama de la “retención”, se instala como el bunker salvador de los peligros callejeros soslayando otras relaciones posibles como retención/ciudadanía/nuevos conocimientos/expectativas de integración social.

## » Bibliografía

- » Danani, Claudia (2008): “Pobreza, trabajo y desigualdad. El viejo problema de América Latina”, en: Bertolotto, M.; y Lastre, M. (comp.) Políticas públicas y pobreza: en el escenario post 2002. Universidad de Buenos Aires, Facultad

62 Ana Sojo (2007): “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”, Revista Nº 91, CEPAL.

de Ciencias Sociales.

- » Danani, C. (2008): "América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad".
- » Duschatzky, Silvia y Redondo, Patricia (2000): "Las marcas del Plan Social Educativo", en: Duschatzky, S. (comp.) *Tutelados y asistidos: programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- » Finnegan, F. y Serulnikov A. (2015): "La enseñanza y el aprendizaje como ejes de la propuesta socioeducativa. El Programa Nacional de Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles para el Bicentenario". Serie *La Educación en Debate* / N° 20 /agosto de 2015 ISSN: 1850-5945
- » Finnegan, F. y Serulnikov A. (2014): "Las contribuciones de las políticas socioeducativas para el nivel secundario. Las perspectivas de los actores locales". Serie *La Educación en Debate* / N° 15 /octubre de 2014 ISSN: 2314-2863
- » Fleury, Sonia: "Salud y democracia en Brasil. Valor público y capital institucional en el Sistema Único de Salud Colectiva". Vol. 3, núm. 2, mayo-agosto, 2007, pp. 147-157. Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, Argentina.

# El Programa Nacional de Formación Permanente: de las prescripciones nacionales a la escuela

Manzo, Ana / Universidad Nacional de Lanús - [anabmanzo@hotmail.com](mailto:anabmanzo@hotmail.com)

Fernández, Adriana / Universidad Nacional de Lanús - [amfernandez@unla.edu.ar](mailto:amfernandez@unla.edu.ar)

Piromalli, Daniela / Universidad Nacional de Lanús - [daniela\\_piromalli@hotmail.com](mailto:daniela_piromalli@hotmail.com)

---

Eje temático: N°7. Educación, estado y políticas públicas.

---

» Palabras claves: Políticas Públicas, Plan, Formación Docente, Prácticas Docentes, Instituciones.

## ► Resumen:

El PNFP busca incidir en las instituciones y en los sujetos que las conforman. Las condiciones que le dan origen, su tratamiento y posible solución y las posturas adoptadas por los diferentes actores en este proceso constituyen un primer nivel de análisis de la política pública, que es el que quiere desarrollarse en este proyecto de investigación. Partimos así de algunos interrogantes, que luego se especificarán en el cuerpo de la ponencia:

¿Cuáles son las prescripciones/regulaciones que definen el espíritu del PNFP desde el Estado nacional? ¿Cuáles son las que se asumen en el Estado de la provincia de Buenos Aires? ¿Qué cuestiones de las definiciones macro requieren, o no, ser especificadas en la implementación del PNFP en un territorio específico?;

Objetivos:

- » Analizar desde la perspectiva federal, jurisdiccional e institucional, el proceso interactivo y continuo de implementación del PNFP como política pública, en el territorio de la provincia de Buenos Aires.
- » Describir el contexto, el marco normativo y el dispositivo nacional que define el Componente 1 del PNFP;
- » Describir del conjunto de actores, de acciones y tramas jurisdiccionales para el logro de los objetivos formulados en el PNFP;
- » Describir las características que asume la institución, el gobierno de esta y sus rutinas sustentadas en la formación, alteración o reformulación del PNFP.

Consideramos importante señalar que el estado actual de la investigación reside en la incursión bibliográfica y diseño de instrumentos de recolección de datos. Entre ellos, entrevistas a actores del nivel macro que nos permitan luego, mirar y analizar críticamente el posicionamiento de los diferentes actores y el estado de avance del Plan.

## ► Introducción

La intención de esta ponencia es compartir algunas reflexiones en torno a una investigación en curso en la Universidad de Lanús sobre una Política Pública de Formación Permanente de Docentes: el "Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP)".

En este contexto entendemos que, como ciclo de acción, las políticas de gobierno constituyen un proceso, que en sus distintas etapas, requiere actividades de formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y eventualmente de la reformulación de objetivos y acciones. (Martínez Noguera1997). Cabe dejar en claro que no interpretamos a la política pública como un proceso lineal y secuencial

en términos analíticos, sino como un accionar dinámico sujeto a acciones y reacciones, a consensos y conflictos entre los diversos actores que intervienen.

La hipótesis directriz que conduce el proyecto de investigación al cual se hace referencia en esta ponencia, plantea el desafío de incursionar en el territorio donde se concreta el accionar cotidiano de los lineamientos educativos, en todos sus niveles, y reflexión de los docentes en torno a su práctica pedagógica. Para lo cual se parte de los siguientes interrogantes:

¿Cuáles son las prescripciones/regulaciones que definen el espíritu del PNFP desde el Estado nacional?; ¿cuáles son los modos que estas mismas prescripciones/regulaciones asumen en el Estado de la provincia de Buenos Aires?; ¿cuáles son las continuidades o las rupturas entre las definiciones nacionales y provinciales?; ¿cuáles son los actores, factores que entran en juego a la hora de especificar una política nacional en el Estado de la provincia de Buenos Aires?; ¿qué cuestiones de las definiciones macro requieren, o no, ser especificadas en la implementación del PNFP en un territorio específico?; ¿qué lugar ocupa la institución y su gobierno en la implementación de esta política pública? y ¿qué hay de lo común en un sistema federal?.

A partir de estos interrogantes, el objetivo general de esta investigación es:

Analizar desde la perspectiva federal, jurisdiccional e institucional, el proceso interactivo y continuo de implementación del PNFP como política pública, en el territorio de la provincia de Buenos Aires.

Son objetivos específicos:

Describir el contexto, el marco normativo y el dispositivo nacional que define el Componente 1 del PNFP;

Describir del conjunto de actores, de acciones y tramas jurisdiccionales para el logro de los objetivos formulados en el PNFP;

Describir las características que asume la institución, el gobierno de esta y sus rutinas sustentadas en la formación, alteración o reformulación del PNFP.

### ► *Pertinencia del proyecto de investigación*

A partir de 2003 el Estado Nacional se propuso llevar adelante políticas educativas que impulsaron la necesidad de abordar desafíos y transformaciones para la formación docente inicial y continua, con anclaje en las instituciones y en las prácticas docentes. Esa prioridad política, en el Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP), tuvo como actores centrales a las instituciones, los docentes y su trabajo.

Al menos desde su espíritu, el PNFP fue considerado un importante paso en el camino de la formación permanente y en ejercicio. Si bien desde el retorno de la democracia, en 1983, se avanzó en la instrumentación de políticas destinadas a la capacitación y/o especialización de los docentes en actividad con resultados dispares, diferentes gobiernos pusieron especial interés en los saberes docentes y sus prácticas laborales. En este marco, se planteó que era el tiempo en el que se daban las condiciones para ratificar el rol del Estado como responsable de la formación continua<sup>63</sup> de los docentes.

”El tiempo actual configura un presente donde debemos impulsar la revisión y superación de modalidades de formación restringidas, individuales y regidas por otras lógicas, poniendo en un legítimo y central lugar a la escuela, escenario donde el trabajo de los docentes es capaz de generar conocimiento y las mejores prácticas. Sin descuidar las buenas tradiciones y las experiencias acumuladas y, sin desvirtuar los procesos participativos y democráticos, el programa que aquí se presenta relaciona las necesidades de la institución escolar con las de los propios docentes en una iniciativa universal, gratuita, en ejercicio y con reconocimiento en la carrera profesional.” (Sileoni, A. E., 2013).

Es a partir de la decisión del Ministerio de Educación de la Nación que se produce la creación de este Programa, y como parte del diseño de esta política de formación permanente, se

63 En esta indagación se utilizarán los términos formación continua y/o formación permanente para designar a los procesos de formación que reciben los docentes a partir de su formación inicial, y/o a partir de su desempeño como docentes en el sistema educativo.

elaboraron prescripciones (normas, documentos, cuadernillos de apoyo) y una serie de acciones para su desarrollo.

A la vez, estas prescripciones ponen en movimiento las estructuras propias de las diferentes jurisdicciones -en este caso las de la Provincia de Buenos Aires-, quienes deben definir los modos de diseñar e implementar el Programa en su propio territorio.

Las normas dan cuenta del valor político de la regulación y la trama de interacciones entre derechos y obligaciones de las provincias, las instituciones y los sujetos involucrados. Pero cada caso provincial permite volver a mirar lo común desde la noción de un sistema federal, las corresponsabilidades, las prioridades, los temas pendientes y, en definitiva, constituye ese espacio donde mirar qué norma se aplica, se diluye o se especifica, al implementarse una política pública.

El PNFP puede entonces entenderse como un conjunto de decisiones -en diferentes escalas de análisis como lo son el nivel nacional y el provincial-, que se orientan a impactar en un ámbito social determinado, en este caso la institución escolar.

El PNFP busca incidir en las instituciones y en los sujetos que las conforman. Las condiciones que le dan origen, su tratamiento y posible solución y las posturas adoptadas por los diferentes actores en este proceso constituyen un primer nivel de análisis de la política pública, que es el que quiere desarrollarse en este proyecto de investigación.

Creemos que la relevancia del Programa se advierte en la definición del mismo, ya que se presenta como una propuesta inédita en la formación permanente de los docentes, en servicio y gratuita; y también en su diseño e implementación, como una acción gubernamental nacional y a la vez provincial, que se materializa en la institución escolar.

### ➤ *Acerca del diseño del Programa*

En el año 2013 el Estado Nacional, a partir de la decisión del Ministerio de Educación de la Nación lanza el Programa Nacional de Formación Permanente, el diseño e implementación del mismo, constituyó una de la serie de políticas diseñadas a partir del año 2003, y profundizadas en 2007 con la sanción de las leyes de Educación Nacional, de Financiamiento Educativo, de Educación Técnico Profesional, herramientas políticas destinadas a reconstruir, transformar y fortalecer el sistema educativo argentino.

En este período y como consecuencia de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo, surgen los convenios bilaterales, instrumentos de planificación que regulan la asignación de recursos, destinados al cumplimiento de los objetivos consagrados en la misma. Integradas estas normas al conjunto de las políticas educativas, se generan planes y programas que, haciendo foco en las deudas históricas del sistema y en las desigualdades más sentidas, proponen una agenda de trabajo que opera sobre las urgencias y, al mismo tiempo, sobre los problemas estructurales. (Plan Nacional de Educación Obligatoria- PNEO- 2012-2016)

De esta forma, el PNFP encuentra sus antecedentes en la Ley Nacional de Educación N° 26.206, que garantiza la formación permanente y en servicio, gratuita, ofrecida por el Estado, como derecho de todos los docentes y como parte constitutiva de su carrera; y el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente (Resolución CFE 188/12), que estructura metas y líneas de acción a 2016, comprometiendo un quinquenio de trabajo político institucional federal.

En el marco de este Plan (PNEO), el Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP) se presenta con el objetivo de:

“Garantizar la formación permanente gratuita de todos los docentes argentinos con el fin de promover su derecho al desarrollo profesional garantizando de este modo el derecho de niños, niñas adolescentes, jóvenes y adultos a una mejor educación que contribuya a elevar la calidad de vida y el desarrollo nacional”. (Ministerio de Educación. PNFP. 2013)

Se define a sí mismo como un programa: universal, gratuito centrado en la escuela, y destinado a todos los docentes de todos los niveles y modalidades; su resolución se produce con voto unánime de las provincias en el Consejo Federal de Educación, y los cinco sindicatos docentes nacionales.

En su definición, el Programa se estructura en dos Componentes, el Componente 1, centrado en las Instituciones educativas -objeto de la indagación- que propone un recorrido de formación de tres años de duración para cada una de las escuelas del país. “Todas las escuelas de todas las jurisdicciones, niveles, modalidades, públicas y privadas construyendo saber pedagógico para mejorar la calidad de la enseñanza”. (Ministerio de Educación. PNFP. 2013), y el Componente 2

“centrado en las prioridades formativas de actualización y profundización de acuerdo con roles, disciplinas, niveles y modalidades en los que se desempeña cada docente, vinculadas con los objetivos del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente. Está dirigido, por ende, a destinatarios específicos para la mejora de las prácticas de enseñanza.” (Ministerio de Educación. Módulo 1)

Considerando que el Componente 1 se centra en las Instituciones Educativas encontramos pertinente mencionar algunas significaciones del término “institución”, al decir de Lidia Fernández

“...Institución se utiliza como sinónimo de regularidad social, aludiendo a normas y leyes que representan valores sociales y pautan el comportamiento de los individuos y los grupos, fijando sus límites [...] en otra cantidad de obras el término institución se reserva para hacer referencia a organizaciones concretas –una escuela, una fábrica, un hospital- en las que se cumplen ciertas funciones especializadas [...]” institución” se utiliza entonces como sinónimo de establecimiento y alude a una organización especializada que cuenta con un espacio propio y un conjunto de personas responsables del cumplimiento de determinadas tareas reguladas por diferentes sistemas.” (Fernández, L.1998)

La institución escuela, como otras que comparten con ella la escena social, es un producto histórico y como tal debe ser pensada, en primer lugar se diferencia de otras instituciones existentes por un movimiento de *especificación* (Chevalier, J; 1981) y en segundo lugar la redefinición de los espacios institucionales corresponden a los procesos históricos en los que los sujetos sociales son actores. (Frigerio, G; Poggi M; 2000), se puede decir que los establecimientos institucionales funcionan como un espacio de concreción de lo que está instituido, aceptado, establecido pero también son ámbitos donde lo instituido entra en juego con las tendencias, las fuerzas y los fenómenos instituyentes (Fernández, L; 1998)

La propuesta de esta investigación, en este sentido, nos permitiría poder ahondar en estas tensiones que producen las prácticas instituidas en el territorio y traccionan en cierta forma, en relación a la reflexión y procesos de metacognición que la práctica y el quehacer cotidiano del docente requiere.

Como toda política de carácter federal, las decisiones nacionales ponen en movimiento las estructuras políticas propias de las diferentes jurisdicciones quienes deben definir sus modos de diseñar e implementar el Programa en su propio territorio. De esta forma, en la provincia de Buenos Aires adquiere especificidad a partir de la Ley de Educación Provincial N° 13.688/2007 y el Plan Educativo Jurisdiccional.

Como se dijo, el Componente I se desarrolla en las instituciones educativas de gestión estatal y privada de inicial, primaria, secundaria, secundaria técnica, secundaria agraria y superior. Prevé acciones de acompañamiento a directivos y supervisores y encuentros interinstitucionales e institucionales con los equipos docentes de las escuelas alcanzadas por el PNFD. Con respecto al trabajo con directivos y supervisores se ha previsto que participen en instancias presenciales y de acompañamiento tutorial a distancia; y los equipos docentes contarán con espacios y tiempos destinados para el trabajo colectivo, que han sido llamadas “jornadas institucionales”.

El Programa reconoce a la formación permanente como resultado de un trabajo institucional y colaborativo por redes de integración del campo, y no como un hecho individual, ubica a la institución educativa en el ámbito privilegiado de construcción del saber pedagógico. Por esto, el Componente Institucional se desarrolla en las propias instituciones educativas y cuyo propósito es trabajar institucionalmente la “responsabilidad ético-política del colectivo docente como agente del Estado y de sus políticas públicas, el abordaje educacional de la niñez/infancia y adolescencia desde un enfoque de derecho y el análisis pedagógico y organizacional de los problemas de enseñanza y los aprendizajes de cada nivel.” (Ministerio de Educación. PNFP. 2013).

La implementación del Programa, desde su espíritu, involucra a la totalidad de las escuelas de la Provincia; lo proyecta- al igual que en la Nación- en tres cohortes, de tres años de duración cada una, durante el período 2013-2018 (hasta alcanzar la universalización del Programa). En el marco de este componente, se trabaja con los directivos, los inspectores y los equipos docentes en encuentros interinstitucionales y jornadas institucionales dirigidas al colectivo docente de las propias unidades escuelas.

Desde sus objetivos, el Programa se propuso:

- » instalar una cultura de la formación permanente y de la evaluación participativa;
- » fortalecer y jerarquizar la autoridad ética, política y pedagógica de las escuelas y los docentes;
- » promover el desarrollo profesional del colectivo de docentes en tanto sujetos responsables de la política pública educativa para la mejora de la enseñanza y los aprendizajes;
- » impulsar el trabajo institucional y colaborativo de los docentes que implique reflexión y transformación de prácticas;
- » propiciar la profundización de la formación disciplinar y didáctica de los docentes;
- » promover la producción y circulación de conocimiento e innovación pedagógica generada en las escuelas y en otros ámbitos académicos;
- » apoyar la creación de redes de maestros y profesores desde la unidad escolar y la integración de nuevos sectores del campo socioeducativo

Para el acompañamiento de las diferentes acciones del PNFP, la Dirección General de Cultura y Educación conformó una estructura de coordinación que se integró por el equipo jurisdiccional (gestión central), el equipo territorial (gestión intermedia) y el equipo institucional (gestión institucional en cada una de las escuelas).

- a) Con referencia al Equipo Jurisdiccional de Gestión Central el diseño e implementación del programa se estructuró de la siguiente manera:
  - » Responsable político: Subsecretario de Educación
  - » Responsable pedagógico: Director Provincial de Educación Superior
  - » Coordinación pedagógica: mesa de trabajo conformada por los siguientes actores de la gestión central: referentes pedagógico y administrativos de la Dirección Provincial de Educación Superior, la Dirección Provincial de Educación Inicial, la Dirección Provincial de Educación Primaria, la Dirección Provincial de Educación Secundaria, la Dirección Provincial de Educación Técnico – Profesional, la Dirección de Educación Agraria, la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada, la Dirección Provincial de Gestión Educativa, y la Dirección Provincial de Proyectos Especiales, conformada por la Coordinación de capacitadores de la Dirección de Formación Continua
- b) El Equipo territorial por su parte se conformó por la Gestión intermedia: responsables políticos Inspectores/as Jefes/as Regionales de gestión estatal y privada, Inspectores/as Jefes/as Distritales, Capacitadores de Equipos de Conducción Institucional e Inspectores Areales
- c) Equipos de gestión institucional, como responsable político educativo, los equipos directivos de cada escuela.

En la descripción de este escenario los actores se vuelven centrales para la comprensión de la trama política. Siguiendo a Acuña (2007: 17) entenderemos como *actores* a los sujetos individuales o colectivos con capacidad de acción estratégica, lo que implica la capacidad de identificar intereses, definir objetivos en función de los mismos, diseñar un curso de acción para alcanzar objetivos y contar con relativa autonomía para implementar dicho curso de acción. En este sentido, no todos los grupos afectados por una decisión de gobierno educativo se constituyen como actores dado que la condición de actor requiere de la capacidad de elaborar e implementar estrategias.

### ► El programa como unidad de análisis

El PNFP puede entonces, entenderse como un conjunto de decisiones – en diferentes escalas de análisis como lo son *lo nacional* y *lo provincial*- que se orientan a impactar en un ámbito social determinado, en este caso *la institución escolar*.

Si bien las normas dan cuenta del valor político de la regulación y la trama de interacciones entre derechos y obligaciones de las provincias, las instituciones y los actores involucrados; cada uno de ellos permite volver a mirar lo común desde la noción de un sistema federal, las corresponsabilidades, las prioridades, los pendientes; en definitiva constituyen ese *espacio donde mirar qué norma se*

*aplica, se diluye, o se especifica al implementarse una política pública.*

Aclaremos que esta idea de “especificación” de la norma la retomamos de Terigi (Terigi, 1999) quien para el análisis de los procesos curriculares refiere a dos hipótesis que habitualmente se usan para estudiar la relación entre las diferentes escalas: la hipótesis de la aplicación y la de la disolución; y la que ella propone como superadora: “la hipótesis de la especificación”.

En este sentido introduce la definición de procesos curriculares como procesos de aceptación, rechazo, redefinición que operan sobre lo prescripto y contribuyen a transformarlo. Lo prescripto es, entonces, un punto de llegada de un complejo proceso de elaboración. Lo prescripto no se conserva de manera estable a lo largo de los procesos, sino que se especifica por medio de acciones transformadoras que contribuyen a redefinirlo en una serie de ámbitos o escalas: la escala de la gestión política, la escala de la institución escolar y la de aula. La especificación supone el juego entre dos procesos: el de control y apropiación por parte de los sujetos.

Así, entendemos que el PNFP, como otras políticas, puede generar acciones y reacciones a lo largo de su proceso de diseño e implementación. No son un momento o instante. Deben observarse como un proceso que incluye decisiones y no decisiones, implican valores sociales, ritos, normas, procedimientos, recursos materiales y actores sociales. Generan impactos en el conjunto social, que en algunos casos resultan claramente observables y en otros no, debido a la complejidad de su análisis.

La cuestión es que el Programa Nacional de Formación Permanente buscó incidir en las instituciones y en los sujetos que las conforman. Las condiciones del surgimiento de la cuestión y de las posturas adoptadas por los actores ante ella conforman un complejo proceso social que da lugar a su surgimiento, tratamiento y posible resolución. El estudio de ese problema constituye un primer nivel de análisis de la política pública.

Así mismo, tenemos en claro los problemas que suele enfrentar la gestión educativa, es decir: “la divergencia de los objetivos de la gestión desde la perspectiva de la escala”, refiriéndonos a la unidad organizativa de la gestión, que reconoce al menos, dos niveles de organización: el nivel del sistema y el nivel de la escuela, o bien el nivel macro y el nivel micro. Señala Casassus que “los intereses y objetivos de los niveles macro y los de los niveles micro son divergentes, o dicho en lenguaje de gestión, presentan problemas de alineamiento”. (Casassus 2000: 21)

## ► Metodología de investigación

Este proyecto de investigación se propone un estudio de tipo descriptivo en el que no se pretende realizar inferencias causales; sino llegar a conocer y analizar la trama de la implementación de una política, a través de la descripción exacta de las actividades, procesos y actores que han desempeñado roles relevantes en la implementación. La meta no se limita a la recolección de datos, sino a la identificación y análisis de las relaciones que existen entre dos o más niveles descriptivos.

Como estrategia metodológica se recortan *tres niveles* de análisis: el nivel más macro que refiere a la dimensión nacional/federal de diseño e implementación de la política (Componente 1. PNFP); un segundo nivel de análisis que corresponde a la dimensión jurisdiccional/provincial (específicamente en la Provincia de Buenos Aires) de diseño e implementación de la misma política; y un tercer nivel de análisis más micro, que recorta la dimensión institucional de implementación de la misma política en dos tipos de Instituciones (un Instituto Superior y una escuela de educación secundaria del Distrito de Lanús, constituidas en unidades del estudio más local).

Para los tres niveles de análisis se utilizan como instrumentos de recolección de información:

- » Análisis documental de documentos oficiales (normas, dispositivos y documentos producidos en las tres dimensiones de análisis) que definen y orientan la implementación del Programa de Formación Permanente. Consideramos que esta tipo de herramienta se constituye en una fuente fundamental para obtener información retrospectiva y referencial para el análisis de la política estudiada.
- » Entrevistas en profundidad: en cada una de las dimensiones propuestas para el análisis, se entrevistará a sujetos que han desarrollado un rol relevante en el diseño y/o implementación de la mencionada política. La perspectiva de los actores se constituye en un eje central del análisis en tanto permite interpretar las mediaciones, las especificaciones que una política encarna al momento de su implementación.

La investigación se encuentra en una primera etapa de trabajo donde se ha podido recortar la muestra desde la perspectiva del muestreo teórico, o muestreo intencionado, basándonos en las necesidades de información detectadas al momento de realizar el planteo del problema. Entre los factores o circunstancias críticas que se prevé que se pueden plantear podría ser la dificultad de acceder a los informantes claves y la realización de las entrevistas en profundidad. No obstante se han realizado ya contacto con los mismos, que han manifestado la relevancia de la investigación a realizar y el interés de participar de la misma.

## » Bibliografía

- » Acuña, C. (2007). *“La gobernabilidad de los sistemas educativos: Una metodología para su análisis y mejoramiento”* (con la colaboración de Mariana Chudnovsky), Documento de Trabajo, CEPP (Centro de Estudios de las Políticas Públicas), Buenos Aires, Noviembre 2007
- » Casassus, J. (2000). *“Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B)”*. Santiago de Chile: UNESCO.
- » Consejo Federal de Educación. *Programa Nacional de Formación Permanente*. Resolución CFE N° 201/13
- » Fernández, Lidia. *“El análisis de lo institucional en la escuela” Un aporte a la formación autogestoria para el uso de los enfoques institucionales*. Paidós 1998
- » Frigerio, G; Poggi, M. *“Las instituciones educativas. Cara y ceca. Elementos para su gestión”*. Troquel 2000
- » Ley de Educación Provincial N° 13.688. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Decreto n° 1296. Julio de 2007
- » Ley Nacional de Educación N° 26.206. Honorable Congreso de la Nación. 27 de diciembre de 2006
- » Martínez Nogueira, Roberto. *Análisis de Políticas Públicas*. ED. INAP. Bs. AS. 1997.
- » Ministerio Nacional de Educación. *Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente. 2012- 2016*. Diciembre de 2012
- » Ministerio Nacional de Educación. *Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente. 2012- 2016*. Diciembre de 2012
- » Ministerio Nacional de Educación. Cuadernos de trabajo. Serie Política Educativa. Módulo 1. Nuestra Escuela. Enero 2015
- » Terigi, F. (1999). *El Currículum: Itinerario para aprehender un territorio*. Buenos Aires: Santillana.

# Representaciones de los actores sociales en el discurso de la inclusión digital: el portal Educ.ar

MARTÍNEZ ROMAGOSA, Maite / UBA - maite.m.romagosa@gmail.com

Eje: Educación, Estado y Políticas Públicas

Tipo de trabajo: ponencia

» Palabras clave: discurso pedagógico, inclusión digital, representaciones sociales.

## ► Resumen

Este trabajo forma parte de una investigación en curso sobre las estrategias discursivas empleadas en la construcción de representaciones sociales (Raiter, 2002) de los actores sociales afectados por la inclusión digital. Estudiamos el discurso de la inclusión digital como parte de las narrativas inclusivas que sostienen que la expansión del sistema escolar moderno es la mejor forma de democratizar las sociedades (Dussel, 2003; Popkewitz, 1991).

Indagamos sobre el valor ideológico de los signos (Voloshinov, 1929) de la inclusión digital en un corpus de textos tomados del portal educativo Educ.ar. Nuestro objetivo es relevar las estrategias discursivas que constituyen y construyen las representaciones sociales (Raiter, 2002) sobre los actores sociales que participan en la educación secundaria. Buscamos mostrar la imagen que construye el Ministerio de los actores que se propone educar e incluir a través de la metodología propuesta por Fawcett (2015), en el análisis de los tipos de participantes y procesos en las cláusulas del corpus, en particular del rol semántico del portador-afectado. Además, seguiremos a la Lingüística Crítica (Hodge y Kress, 1993) en la sistematización de las transformaciones que se evidencian en la superficie textual, para estudiar qué selecciones realiza el hablante al representar una práctica o actor social determinado.

Pretendemos aportar al estudio de las representaciones que articulan el discurso de la inclusión digital, a partir de la desnaturalización de la red de creencias que sustentan este discurso, que son incorporadas acríticamente en la adquisición de la alfabetización. El análisis nos permite evidenciar las estrategias discursivas que construyen representaciones diferenciales para los actores sociales incluidos/excluidos, a partir del establecimiento de un vínculo excluyente entre la incorporación de tecnología en la escuela secundaria, la mejora de la calidad educativa y el cambio social en el discurso de la inclusión digital.

## ► Introducción

Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación en curso sobre las representaciones sociales (Raiter 2002) de los jóvenes en el discurso pedagógico (Bernstein 1990). Nos centraremos en particular en el discurso de la llamada “inclusión digital” y la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (CMSI 2003) en la educación por parte de los jóvenes.

En el marco de los avances de las tecnologías de la información y la comunicación, la preocupación por la “brecha digital” (CMSI 2003; 2005), el Ministerio de Educación de la Nación ha implementado desde 2010 políticas educativas que tienen como objetivo la “inclusión digital de alcance federal” (CFE, 2010) con el fin de “reducir la brecha digital y mejorar la calidad de la educación pública en la escuela secundaria, al promover valores como la integración y la inclusión social” (CFE, 2010).

Nuestro corpus está compuesto por textos institucionales de la página web Educ.ar, “el portal educativo del Ministerio de Educación de la Argentina”, que cuenta con recursos educativos, tutoriales, noticias y cursos de formación dirigidos a docentes, familias y estudiantes. Activa desde el año 2000, tiene como marcos de acción a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N.º 26.522, la Ley de Educación Nacional N.º 26.206, el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente y el Programa Conectar Igualdad.

Tratándose de un campo relativamente nuevo de los discursos pedagógicos, pretendemos aportar al estudio de las representaciones que articulan el discurso de la inclusión digital, a partir de la desnaturalización de la red de creencias que sustentan este discurso, que son incorporadas acriticamente en la adquisición de la alfabetización. Nos preguntamos si esta nueva alfabetización podría contribuir a una transformación de la cultura, o si, por el contrario, se trata de una nueva forma de comunicación pedagógica que reproduce las desigualdades sociales (Bernstein, 1990) y se tratan, por tanto, de discursos que darían forma a la práctica de la exclusión.

Nos centraremos aquí en la presentación institucional de esta página, disponible en la solapa “Acerca de”. Consideramos que los textos de nuestro corpus brindan una representación de un modelo educativo “inclusivo” mediante el sitio Educ.ar. Nuestro análisis parte de la pregunta por el lugar simbólico que se construye para los actores sociales que intervienen en la educación en estas políticas que promueven la inclusión. Retomamos a Popkewitz (2006) en el análisis de las representaciones sociales de inclusión/exclusión en el discurso pedagógico. Según el autor, el reconocimiento de la inclusión implica una representación de una unidad a la que se pretende llegar, en la que el estudiante aún no está incluido y de la que es, en principio, diferenciado por nociones tácitas de normalidad (Popkewitz, 2006: 80). Como señala Dussel (2004), la “inclusión” en relación con el discurso educativo aparece en relación con la democratización en lo que los autores llaman el “relato sobre la inclusión”, la narrativa que sostiene que la expansión del sistema escolar moderno es la mejor manera de ilustrar al pueblo y democratizar las sociedades.

En el presente trabajo, nos interesa focalizar en el signo ideológico (Voloshinov 1929) “inclusión”. Como primera aproximación, podemos decir que este proceso se encuentra nominalizado. La nominalización es una de las formas de las transformaciones (Hodge y Kress, 1993) que se evidencian en la superficie textual. Veremos las funciones de las transformaciones en la construcción de las representaciones de inclusión/exclusión en nuestro corpus. ¿Incluir a quién, en dónde, para qué? ¿Qué sentido se da a la inclusión en este contexto en relación con las TICs? ¿Quiénes son los agentes involucrados, qué acciones realizan, cómo se lleva a cabo? Por último: ¿dónde (en qué roles, haciendo qué, siendo pacientes de qué) se ubica a los jóvenes en estos procesos?

## ► *Marco teórico y metodología*

Seguiremos a Raiter (2002) en el análisis de las representaciones sociales. Según el autor, una representación es la imagen mental que tiene un individuo cualquiera acerca de alguna cosa, evento, acción o proceso que percibe de alguna manera. En la medida en que es conservada y no reemplazada por otra, esta representación constituye una creencia (o es elemento de una creencia) y es la base del significado que adquiere cualquier otro estímulo relacionado con esa cosa, evento, acción o proceso. Los sistemas de creencia que forman la imagen del mundo de la vida se forman compartiendo experiencias por medio de la acción comunicativa. El sentido común de una comunidad (Raiter 2003) está formado por el conjunto de los conocimientos y las creencias de los miembros de una comunidad que hayan sido incorporados de modo racional o no. Así, las representaciones no son únicamente la consecuencia del proceso cognitivo que cada sujeto realiza a partir de los estímulos del medio, sino que estas representaciones individuales pueden devenir en sociales por medio de la comunicación entre todos los miembros de una comunidad. Por medio del mismo mecanismo, las representaciones sociales devienen también en individuales. Así, el estudio de las formas lingüísticas en el contexto en el que son empleadas (Voloshinov 1929) constituye una vía privilegiada no sólo para el estudio de las representaciones sociales y sus contenidos.

En lo referente al discurso pedagógico, retomamos a Gee (1997) en su estudio sobre la literacy o alfabetización. En este sentido, entendemos que la “inclusión digital” implica la adquisición de una

nueva alfabetización y que esta no se trata únicamente del aprendizaje de las nuevas tecnologías sino que implica una práctica social e ideológica, que está siempre imbricada con una forma particular, socialmente construida, de entender el mundo.

De acuerdo con la Lingüística Crítica (Hodge y Kress, 1993), entendemos que la gramática de una lengua es su teoría sobre la realidad, esto es, que el análisis de la sintaxis permite estudiar significados sociales ideológicamente flexionados como representaciones de existencia social y como huellas de posicionamiento en la producción del sentido del enunciado. Distinguiremos la agentividad sociológica de la agentividad lingüística, entendiendo a este último como aquel que, en la organización de la cláusula, ocupa la posición de responsable del proceso o acción (Van Leeuwen, 2008). Siguiendo el análisis del nivel sintáctico-semántico propuesto por Fawcett (2015), nos centraremos, en primer lugar, en las configuraciones de los roles participantes y los tipos de procesos que se presentan en nuestro corpus para determinar los grados de agentividad/pasividad de los participantes en la cláusula. Este autor sugiere comenzar por identificar los roles participantes para determinar los diferentes tipos de situaciones, atendiendo a los roles esperables según la semántica de cada proceso, aun cuando no estén realizados en el nivel de la forma.

Nuestro objetivo es relevar las estrategias discursivas que constituyen y construyen las representaciones sociales (Raiter, 2002) sobre los actores sociales que participan en la inclusión digital con el fin de echar luz sobre esta nueva práctica social. Analizaremos la configuración de roles participantes para el proceso “incluir”, atendiendo a los roles esperables según la semántica de cada proceso y a la realización en el nivel de la forma en nuestro corpus (Fawcett 2015). Identificaremos los agentes y afectados que están borrados en la superficie textual para el proceso mencionado y analizaremos el sistema de transitividad (Fawcett 2015) de las cláusulas en que aparezcan estos participantes. Seguiremos, por otra parte, a la Lingüística Crítica en la sistematización de las transformaciones en tanto “serie de operaciones sobre la forma básica (borrar, sustituir, combinar o reordenar sintagmas o partes de los mismos)” (Hodge y Kress, 1993: 16). Entendemos que el análisis de las transformaciones nos permite indagar en las selecciones y exclusiones que se realizan al representar una práctica o actor social determinado. Estas herramientas teórico-metodológicas nos permitirán estudiar qué tipos de acciones y participantes y, en especial, en qué roles participantes se ubica a los actores sociales beneficiarios de la inclusión como estrategias discursivas que construyen las representaciones sobre esta práctica social en el discurso pedagógico.

### ► *Educ.ar en la brecha digital*

En “Objetivos generales del portal educ.ar” se exponen los objetivos para el propio sitio web, para el Ministerio, los jóvenes y los docentes, como actores sociales de la inclusión. El portal presenta como primer objetivo “contribuir a la inclusión, a la democratización del conocimiento y a la igualdad educativa a través del uso productivo de las TIC desde la primera infancia hasta la formación de los jóvenes”. Vemos aquí, las dos formas más frecuentes de la supresión (Van Leeuwen, 2008) en este texto: el empleo de formas verbales no finitas y la nominalización. El uso de infinitivos se reitera en el inicio de cada uno de los objetivos del texto. Podemos pensar que el agente tácito de estas formas es “educ.ar” mencionado en la primera línea (“Cada uno de sus [sic] proyectos y acciones del portal educ.ar se lleva a cabo pensando en las siguientes metas”). Si bien en algunos casos resulta claro que el agente de estos infinitivos es educ.ar (“difundir”, “brindar apoyo pedagógico”, “contribuir”), en los casos de “inclusión”, “democratización” y “uso productivo” el uso de la forma no finita de los verbos o de nominalizaciones no permite reponer el agente los procesos. Educ.ar “contribuye”, “brinda apoyo” en una tarea que compete a otro actor no recuperable (X), al que se le atribuyen las acciones de “optimizar” los procesos de enseñanza, “generar pedagogías inclusivas”, “incluir”, “democratizar”, “formar”, “usar productivamente las TICs”, “generar pedagogías inclusivas”, “retener en el sistema”. Así, cuando se trata de las acciones ligadas más directamente a la tarea pedagógica, los actores sociales son X y tampoco es posible recuperar el tiempo y modo en que serán realizadas estas acciones.

Siguiendo el modelo de Fawcett, para el proceso “incluir” sería esperable la siguiente configuración de roles participantes: Agente + proceso + portador-afectado + destino-afectado. Este sería el caso de otros ejemplos como: “Interpol incluyó a la Argentina en un operativo internacional contra la

trata de personas”, en que tanto la Argentina como el operativo se ven afectados por el proceso de “incluir”. En el caso que analizamos, la inclusión sería un proceso que afectaría tanto a los destinatarios de estas políticas (docentes, alumnos, directivos) como al destino en que serían finalmente incluidos (¿la escuela? ¿La sociedad?). Fawcett define al “portador-afectado” como aquel participante para el que se verifica un “cambio de estado”, un evento en que alguien o algo se transforma en algo nuevo o adquiere una nueva cualidad (Fawcett, 2015: 77). La inclusión, entonces, generaría un movimiento en las relaciones sociales y otorgaría una nueva cualidad o un cambio de estado sobre el participante afectado por el proceso. En nuestro corpus, “incluir” aparece transformado, en la forma no finita del verbo (Van Leeuwen 2008) y como nominalización, de modo que se dificulta la reposición de los participantes.

1. Un portal para la *inclusión*, la calidad educativa y la innovación en la sociedad del conocimiento
2. contribuir a la *inclusión*, a la democratización del conocimiento y a la igualdad educativa a través del uso productivo de las TIC desde la primera infancia hasta la formación de los jóvenes;
3. Desde el año 2003, se ha puesto en marcha en nuestro país una profunda transformación de la educación, con los objetivos de *incluir* a los sectores más desprotegidos, democratizar la vida escolar y refundar una sociedad más justa a través de una educación de calidad.
4. generar pedagogías *inclusivas* para que los alumnos y alumnas mejoren sus desempeños y puedan ser retenidos en el sistema a partir de una enseñanza innovadora, significativa y/o personalizada;

¿Quién es el responsable de la inclusión? ¿Quiénes serán los afectados- incluidos? ¿Dónde serán incluidos? ¿De qué modo? El texto institucional que analizamos aquí se trata de una presentación institucional de objetivos del portal y, como tal, entendemos que se basa en una representación de la práctica social de la alfabetización digital. Siguiendo a Van Leeuwen (2008), toda práctica implica conjuntos específicos de actores sociales, pero cada texto puede incluir a algunos de estos actores y excluir a otros por medio de diversos recursos léxico-gramaticales, construyendo diferentes representaciones para la práctica en cada caso. A continuación, analizaremos los recursos utilizados en la representación de los distintos actores sociales afectados por la inclusión digital.

### Los actores sociales

En los ejemplos 3 y 4 podemos recuperar un portador-afectado: “los sectores más desprotegidos” y “los alumnos y alumnas”. Aquí, nos encontramos con una transformación que complica la reposición de referentes para el participante afectado por la inclusión: la incorporación negativa y la transformación pasiva. Si los alumnos y alumnas podrían considerarse parte de un sector más amplio de desprotegidos: ¿quiénes son estos? Intentaremos reponer estos actores no explicitados buscando cuáles son los que aparecen representados en nuestro corpus.

El uso de infinitivos se reitera en el inicio de cada uno de los objetivos del texto y podemos reponer, en estos casos, que el agente es Educ.ar (“difundir”, “brindar apoyo pedagógico”, “contribuir”). En otros casos, sin embargo, el uso de la forma no finita de los verbos no permite recuperar el agente de este proceso:

difundir el aprendizaje en ciencia y tecnología para *brindar* horizontes de realización a jóvenes

brindar apoyo pedagógico y de contenidos para docentes y alumnos de todas las geografías y sectores sociales del país para *optimizar* y *modernizar* los procesos de enseñanza y aprendizaje y *generar* pedagogías inclusivas para que los alumnos y alumnas mejoren sus desempeños y puedan ser retenidos en el sistema a partir de una enseñanza innovadora, significativa y/o personalizada;

Así, las acciones de Educ.ar como “difundir” y “brindar apoyo pedagógico” estarían al servicio de otras acciones (“para *optimizar* y *modernizar* los procesos de enseñanza y aprendizaje y *generar*

pedagogías inclusivas”) para las cuales no es posible reponer un actor. Del mismo modo, el portal se reconoce como “contribuyente” de la inclusión y la democratización, pero no es el actor responsable de esta relación social. Educar sería un mero vehículo, un difusor de una tarea que compete a otro actor no recuperable (X), al que se le atribuyen las acciones de “optimizar” los procesos de enseñanza, “generar pedagogías inclusivas”, “incluir”, “democratizar”, “formar”, “aprender ciencia y tecnología”, “generar pedagogías inclusivas”, “retener en el sistema”. Así, cuando se trata de las acciones ligadas directamente a la tarea pedagógica y la “inclusión”, los actores sociales son X y tampoco es posible recuperar el tiempo y modo en que serán realizadas estas acciones, dado el reiterado empleo de las formas no finitas y de las nominalizaciones:

contribuir a la *inclusión*, a la *democratización* del conocimiento y a la igualdad educativa a través del uso productivo de las TIC desde la primera infancia hasta la formación de los jóvenes

Si bien el portal se presenta, en principio, como destinado a los docentes, alumnos/as, familias, directivos, investigadores, los objetivos generales que analizamos en este trabajo seleccionan como actores sociales afectados a los docentes, alumnos y jóvenes.

En cuanto a los docentes, aparecen generalmente en posición de pacientes de acciones del portal o como beneficiarios del mismo:

brindar apoyo pedagógico y de contenidos para docentes y alumnos de todas las geografías y sectores sociales del país

acompañar a los docentes en la incorporación de nuevas formas de enseñanza-aprendizaje de nuevos contenidos y saberes, jerarquizando la tarea de los educadores como profesionales del siglo XXI

Sólo podemos reponerlos como agentes de la nominalización “incorporación de las nuevas formas de enseñanza-aprendizaje”. Su agentividad en la inclusión no se representa como la producción de nuevos saberes o la planificación de nuevas dinámicas sino como la aprehensión de estas formas de enseñanza-aprendizaje producidas por X: son benefactivos del apoyo pedagógico del portal y experimentantes en la formación en contenidos y saberes que los convertirán y “jerarquizarán” como “profesionales del siglo XXI”.

Los alumnos, por su parte, aparecen como creados por el proceso de “X formar”, que seguiría la configuración de roles Agente + Proceso + Creado, según Fawcett:

difundir las competencias del siglo XXI para la *formación* de los alumnos y las alumnas de todos los niveles educativos

El rol de agente es ocupado por los alumnos en dos de los contados procesos que no presentan transformación en nuestro corpus.

generar pedagogías inclusivas para que los alumnos y alumnas *mejoren* sus desempeños y *puedan ser retenidos* en el sistema a partir de una enseñanza innovadora, significativa y/o personalizada

Sin embargo, estos dos verbos aparecen en subjuntivo, como una forma de mitigación de la importancia de estos procesos (Lavandera 1984): esto es lo que el texto da por sentado, sobre lo que basa sus conclusiones, pero que no somete a discusión. Estas acciones por parte de los alumnos/as son consecuencia esperable de la “inclusión”. La inclusión afecta a los alumnos y estos afectan a su desempeño: los alumnos son agentes de un proceso en que el portador-afectado es su propio desempeño de los alumnos, el ejercicio de su tarea en su calidad de estudiantes. La inclusión implica que los alumnos asuman la responsabilidad sobre su desempeño. En el caso de “puedan ser retenidos”, aparece la transformación a pasiva como recurso que permite distorsionar las relaciones sociales que se representan en este proceso. Se espera de los estudiantes la capacidad para ocupar el rol pasivo: deben poder ser retenidos por X. La metáfora ontológica del recipiente (Lakoff y Johnson, [1986] 2009: 69) permite aquí la representación del “sistema” como una entidad física en la que

puede incluirse y retenerse a los alumnos (como objetos). El cambio en el sistema que produce la inclusión, entonces, es el mejoramiento del rendimiento de los alumnos, pero no afecta al sistema en sí: incluir para retener (conservar).

“Alumnos y alumnas” se extiende “desde la primera infancia hasta la formación de los jóvenes”. Los jóvenes, como los alumnos/as, también están en formación. Este actor social es un beneficiario “especial” de estas políticas. La diferencia parece radicar en que, mientras los alumnos/as aparecen en paradigma con otros actores de “todos los niveles educativos”, los jóvenes aparecen en relación con “el país”. De este modo, se recorta del colectivo “alumnos/as” a los jóvenes: la creación de los jóvenes, como actor social, sería el resultado final de la escolarización.

especialmente los jóvenes en el marco de su inserción en la vida productiva del país y en la vida pública y especialmente las competencias vinculadas al consumo crítico de información verbal, audiovisual y visual tal como lo marca el espíritu de la Ley N.º 26.522.

Al igual que los alumnos/as, los jóvenes también aparecen como portadores-afectados del proceso “insertar”, que, si optamos por la interpretación refleja del verbo, realizarían ellos mismos:

difundir las competencias del siglo XXI para la *formación* de los alumnos y las alumnas de todos los niveles educativos, especialmente los jóvenes en el marco de su *inserción* en la vida productiva del país y en la vida pública y especialmente las competencias vinculadas al *consumo* crítico de información verbal, audiovisual y visual tal como lo marca el espíritu de la Ley N.º 26.522

Aquí operan no sólo la nominalización sino también el empleo del adjetivo “productivo” que permite borrar la estructura del proceso de “producir” (Van Leeuwen, 2008). El país produce y tiene una vida pública: la metáfora hace difícil recuperar de quién se habla cuando se dice país, la designación de los agentes por medio de la abstracción también puede ser considerada una forma de mitigación en la representación. La producción y la acción están a cargo de otros de los que no se habla directamente. Los jóvenes son actores en tránsito entre la inclusión escolar (en que X los forma) y su propia inserción en otro sistema. Se trata de una nueva cualidad que los distingue de los alumnos y alumnas que no son jóvenes formados: son los agentes de su propio cambio. La inserción en este nuevo sistema sería ante todo para el “consumo crítico de información” y la “realización”, que aparecen como el resultado de “X formar jóvenes”: los jóvenes, igual que los alumnos, son creados por X e incorporados a un sistema, cambiando de cualidad en función de acciones realizadas por un agente no recuperable.

## ► Consideraciones finales

Trabajamos sobre un corpus de textos que representan y establecen la práctica de la inclusión digital, le atribuyen propósitos y los justifican empleando estrategias léxico-gramaticales diferentes en cada caso (Fairclough 2003, van Leeuwen 2008).

Dado que los actores sociales afectados por la “inclusión” aparecen en el rol de portadores-afectados, la inclusión digital se representa en mediante procesos relacionales que implican desplazamientos y cambios de estado de los objetos (siguiendo la metáfora del recipiente) involucrados en la educación. Como vimos existe una representación sobre el cambio que se operaría sobre los actores sociales afectados por la inclusión. Así, podríamos establecer una progresión en los cambios de estado de los afectados en que los desprotegidos por X se incluyen como alumnos con desempeños mejorados para ser retenidos en la escuela, y luego como jóvenes consumidores con capacidad para insertarse en el mercado de trabajo. En el caso de los docentes, el cambio de estado implicaría su jerarquización en tanto profesionales del siglo XXI. En todos los casos se trata de una transformación positiva (una inserción, una jerarquización) asociada a la incorporación de la tecnología, aunque no se explicita cómo se da esta incorporación. Sin embargo, poco sabemos sobre el agente que produce este cambio de cualidad en los afectados, aunque se presume que este actor sí está incluido, no sabemos exactamente qué acciones realizan la inclusión, en qué condiciones y cómo es este sistema que funciona como destino. Las abundantes transformaciones del corpus logran una representación poco

clara, ambigua, de los procesos de la inclusión en tanto resulta complicado o imposible recuperar los actores sociales involucrados en las relaciones que subyacen a la inclusión de los alumnos y alumnas y la inserción de los jóvenes. La pregunta de qué implicaría esta inclusión sigue sin responderse, cuál es la responsabilidad de educadores y educandos en esta inclusión y, sobre todo, del Ministerio de Educación (que apoya el proyecto EDUCAR). El desprotegido, a incluir como alumno, se inserta en la juventud a la vida productiva y pública. Recae sobre los alumnos el ser aptos para ser retenidos y sobre los jóvenes el consumo de información de distinto tipo y su realización en un país en el que alguien está desarrollando la ciencia y tecnología (aunque no se deje en claro quién), así como sobre los docentes el hecho de incorporar los saberes que el portal vehiculiza. La inclusión de alumnos, docentes y jóvenes (donde X está y estos no), implica insertarlos, en tanto objetos, en un recipiente en el que el que produce y cambia, según nuestro análisis, es X, mientras que el joven se realiza y consume, el alumno es formado y el docente incorpora nuevos saberes. Se construye un vínculo excluyente entre la incorporación de la tecnología, la mejora de la calidad educativa y el cambio social. Así, el discurso de la llamada “inclusión digital” construye representaciones diferenciales para los actores sociales involucrados en la inclusión, distinguiendo a los que ya están incluidos de los que deben ser incluidos. En futuros trabajos, seguiremos indagando en la construcción de las representaciones sobre el conocimiento de la tecnología (aquí presentados como “recursos” y “servicios”) y los actores sociales implicados en la inclusión en otros textos del portal para poner en discusión la representación del cambio social que proponen en tanto discurso pedagógico. Creemos que el análisis del discurso puede aportar al estudio de asuntos de investigación concernientes también a las ciencias de la educación y que las respuestas a la pregunta de si la alfabetización digital podría contribuir a una transformación de la cultura y cómo sería este cambio pueden también ser exploradas por medio de estas herramientas teórico-metodológicas.

## » Bibliografía

- » Bernstein. B. (1990) [1996] *Pedagogía, control simbólico e identidad*. Madrid: Morata.
- » Bourdieu, Pierre. (2002). La „juventud“ no es más que una palabra. En *Sociología y cultura* (pp. 163-173). México: Grijalbo, Conaculta.
- » Consejo Federal de Educación (2010) “Las políticas de inclusión digital educativa. El programa Conectar Igualdad”, disponible en: [http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res10/123-10\\_01.pdf](http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res10/123-10_01.pdf)
- » CMSI (2003) *Declaración de Principios y Plan de Acción*, disponible en <https://www.itu.int/net/wsis/outcome/booklet-es.pdf>
- » Dussel, Inés (2004) “Inclusión y exclusión en la escuela moderna argentina: una perspectiva postestructuralista”, en: *Cadernos de Pesquisa*, v. 34, n. 122, p. 305-335, maio/ago. 2004
- » Fawcett, Robin P. (en preparación 2015a.) *The Functional Semantics Handbook: Analyzing English at the level of meaning. Borrador del Capítulo 2*. London: Equinox
- » Gee, J.P. (1997) *Literacies and Discourses*. Londres. Sage
- » Hodge, R. y Kress, G. (1993) *Language as Ideology*. Routledge, Londres
- » Lakoff, G, y Johnson, M. (1980) *Metáforas de la vida cotidiana*. Madrid. Cátedra.
- » Lavandera, B. (1986) “Decir y aludir: una propuesta metodológica”, en *Filología*, XX, 2, Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- » Popkewitz, T. (2006). “La escolaridad y la exclusión social”, en *Anales de la educación común*, n° 4, pp. 78-94.
- » Raiter, A; Zullo, J. y otros (2002) *Representaciones Sociales*. Buenos Aires, EUDEBA
- » Van Leeuwen, Theo (2008), *Discourse and Practice: New Tools for Critical Discourse Analysis*. Oxford, New York.

## *Inclusión educativa en el periodo 2003-2010. Un análisis de la normativa nacional, los programas educativos nacionales y los discursos presidenciales<sup>64</sup>*

*Morrone, Aldana / Universidad y/o instituto de pertenencia: Universidad Nacional de General Sarmiento  
- Instituto de Desarrollo Humano - aldanamorrone@gmail.com*

---

*Título del proyecto en el cual se enmarca: "La escolarización secundaria de adolescentes y jóvenes:  
políticas educativas y trayectorias escolares en el Conurbano bonaerense." Investigador responsable:*

*Flavia Terigi.*

*Nombre del director/a de la beca: Flavia Terigi*

*Eje nº 7: EDUCACIÓN, ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS*

---

» *Palabras claves: Inclusión educativa, políticas públicas y escuela secundaria.*

### » *Resumen:*

En esta ponencia nos proponemos presentar los resultados de la tesis realizada para la Maestría de Investigación en Ciencias Sociales de la FSOC-UBA. Esta tesis se propuso analizar la inclusión educativa en el período 2003-2010 a partir del análisis de las normativas nacional, los programas educativos nacionales y los discursos presidenciales. Esta tesis se enmarca en el ciclo inicial del doctorado y presentara continuidad con la tesis de doctorado que se centrará en el estudio del proceso de inclusión educativa de jóvenes y adolescentes en el nivel secundario de gestión estatal reconstruyendo dicho proceso desde una perspectiva macro como es la legislación y el diseño programático en la Provincia de Buenos Aires y en una perspectiva micro como son las trayectorias escolares.

Esta ponencia va a estar dividida en dos partes, en un primer momento presentaremos aspectos generales de la tesis y en un segundo momento cada uno de los ejes analizados en la tesis. .

### » *Introducción:*

La tesis se titula: Inclusión social e Inclusión educativa: Los desafíos de la universalización de la escuela secundaria en el período 2003-2010.

El objetivo general de esta tesis fue:

**Comprender y analizar cómo se construye a nivel discursivo y normativo el proceso de inclusión educativa en el nivel secundario llevado adelante por el Estado nacional en el período 2003-2010.**

Los objetivos específicos fueron:

Analizar las continuidades y rupturas que se expresan en la LEN en relación con la LFE, respecto de la inclusión educativa de jóvenes y adolescentes en el nivel secundario.

Identificar y describir las políticas educativas y las políticas sociales relacionadas con educación llevadas adelante por el Estado nacional en el período 2003-2010.

---

<sup>64</sup> Tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales de FSOC-UBA. Dirigida por la Dra. Graciela Krichesky, defendida el 16 de agosto de 2016. Jurado por orden alfabético: Dra. Agustina Corica (FLACSO-UBA), Dra. Nora Gluz (UBA-UNGS), Dra. Sandra Ziegler (FLACSO).

Identificar y describir los programas educativos y sociales que complementan la LEN con el fin de impactar en la escuela secundaria en el período 2003-2010.

Analizar los contenidos discursivos vinculados con la inclusión educativa y la universalización del nivel secundario en el período 2003-2010 a partir de los discursos de los presidentes de la Nación en dicho lapso.

Consideramos que si la propuesta por parte del Estado nacional es generar inclusión educativa es posible desde la normativa y los programas educativos donde éste (por la propia estructura federal del sistema educativo en Argentina) puede generar propuestas, mientras que es desde los discursos presidenciales se pueden reconstruir aspectos de la dimensión ideológica del Estado.

Preguntas que guiaron toda la investigación:

¿Cómo se construye a nivel discursivo y normativo la importancia de la inclusión escolar en el nivel secundario, en 2003-2010?

¿Cuáles son las características del rol que asume el Estado nacional en los cambios propuestos en el sistema educativo en relación a las políticas que fomenten la inclusión social y la inclusión educativa?

¿Qué programas y planes se implementan a nivel nacional para acompañar la LEN y así colaborar con la efectivización de la inclusión educativa en el nivel medio en el período 2003-2010?

Respecto al marco teórico, trabajamos específicamente con la bibliografía de O'Donnell y Oszlak. En este sentido cabe señalar un breve punteo de las principales consideraciones respecto al Estado:

Comprender el **Estado** como el **componente específicamente político de la dominación** en un territorio determinado. (dominación comprendida como asimétrica y desigual) (O'Donnell 1978)

El **Estado** comprendido como un **conjunto de relaciones sociales que establece un determinado orden y que lo respalda con su capacidad coercitiva**. Considerando que estas relaciones se consolidan en el sistema legal. (O'Donnell 1993)

El **Estado** pasible de ser analizado a partir de tres dimensiones: como **conjunto de burocracias, su dimensión legal y su dimensión ideológica** relacionada con la orientación según determinado concepto de bien público. (O'Donnell 1993)

Respecto a las políticas públicas o sociales:

El análisis de políticas públicas permite hacer un **análisis del estado en acción**. (Oszlak y O'Donnell 1981)

Las **políticas públicas** concebidas como un **conjunto de acciones y omisiones que dan cuenta de una determinada forma de intervención** del Estado en relación con una cuestión social determinada. (Oszlak y O'Donnell 1981)

La política pública como una **toma de posición de parte del Estado** que intenta, o dice intentar, alguna forma de resolución de una cuestión. (Oszlak y O'Donnell 1981)

Por otro lado fue necesario hacer unas breves referencias a los conceptos de inclusión social e inclusión educativa. No era objetivo de estas tesis construir un estado del arte del concepto de inclusión social ni del de inclusión educativa, por este motivo se seleccionaron por un lado un autor como Saraví, G. (2007) que realiza un minucioso estado del arte del concepto de inclusión y Parrilla Latas (2002) y Tenti Fanfani (2009) para pensar el concepto de inclusión educativa.

Respecto a la inclusión social:

Es un concepto que toma relevancia a partir de los años 90' y tiene como antecedentes y presenta ciertas continuidades con los estudios de Pobreza y Marginalidad. (Saraví, 2007)

Resulta útil a partir de lo que se denomina "la nueva cuestión social". En este sentido consideramos los aportes de Wacquant (2007) al caracterizarla a partir de: la crisis de la sociedad salarial y en este marco lo que denominó como régimen de marginalidad avanzada.

El binomio inclusión/exclusión permite focalizarse en el quiebre de los lazos que se generan entre el individuo y la sociedad. Las discusiones que se generan a partir del concepto son en función de ver qué define esta ruptura. (La postura anglosajona determina que el quiebre está dado por la pobreza y la desigualdad, la postura francesa se centra en la crisis de la sociedad salarial y la postura de la Unión Europea se centra en las limitaciones o los no cumplimientos de los derechos ciudadanos.) (Saraví, 2007)

Existencia de dificultades en el contexto latinoamericano para identificar la ruptura del lazo social por las propias características que presentó la integración social en nuestros países. (Saraví, 2007)

Nos interesa resaltar la dinamicidad que presenta el concepto a la vez de la complejidad de miradas que permite, centrándose en la idea principal de la ruptura del lazo social entre el individuo y la sociedad permite pensar esta ruptura a partir de aspectos bien diversos.

Por otro lado hicimos una breve caracterización respecto a la inclusión educativa:

Esta idea comienza a circular a partir de una conciencia social sobre las desigualdades en el ejercicio de los derechos humanos, y muy especialmente sobre la desigualdad respecto al cumplimiento del derecho en educación (Parrilla Latas, 2002)

En un texto clásico se señala que la inclusión en educación implica aumentar la participación de los estudiantes y de esta forma reducir su exclusión en ámbitos como la cultura, la currícula y la comunidad escolar. La inclusión implica modificar las instituciones escolares para que puedan atender las diversidades de los alumnos (Booth y Ainscow, 2002)

La exclusión escolar puede darse ya sea por la exclusión de la escuela y/o la exclusión del conocimiento. Siendo la segunda el fenómeno más complejo. (Tenti Fanfani, 2009)

Respecto a la **Metodología**, el trabajo se enmarca en una perspectiva metodológica cualitativa, dicho abordaje nos permitió tener mayor flexibilidad para dar respuesta a las situaciones específicas que surgieron durante el análisis. Una primera etapa, consistió en reconstruir cuáles fueron los **programas** implementados en el período y luego rastrear toda la información posible respecto a su diseño e implementación para lograr una descripción lo más profunda posible de cada uno. Para el caso de la **normativa** fue más sencilla la reconstrucción ya que fácilmente se identificaban cuáles fueron las normas implementadas del período. Por último el trabajo con los **discursos** implicó idas y vueltas hasta que se decidimos trabajar sobre los discursos de asunción y de apertura de Sesiones Ordinarias del congreso nacional. Para el trabajo con los **discursos presidenciales** realizamos el análisis con la colaboración del *software* Atlas-Ti; esto nos permitió trabajar con todos los discursos como un corpus completo a partir del cual podíamos definir códigos de análisis comunes y realizar las exportaciones necesarias. Con este fin, a partir de una lectura previa y de los objetivos de esta investigación, construimos un esquema de codificación.

Comprendemos que los documentos analizados son interpretaciones de primer grado, factibles de ser reinterpretadas a partir de la investigación social en busca del sentido simbólico que se encuentra en aquellos. A partir de esta concepción, afirmamos que nos alejaríamos de lo que se define como el análisis de contenido clásico, centrado en la cuantificación de los aspectos manifiestos del texto, buscando principalmente interpretar el sentido latente u oculto (Marradi, A. *et al.*, 2012). Por otro lado, consideramos que este sentido no es único, sino múltiple, lo que sugiere que este podría variar según la perspectiva y los objetivos desde los que sea analizado un mismo documento.

**Los principales supuestos que asumimos durante toda la investigación fueron los siguientes:**

- La definición por parte del Estado de políticas públicas y programas determina la forma teórica y práctica en que son conceptualizados los problemas sociales, el modo de abordarlos y los sentidos que sostienen.
- Las leyes, los diseños programáticos y los discursos presidenciales son un corpus de documentación amplio cuyo análisis permite comprender al Estado desde diferentes niveles de acción.
- La población que se encuentra concernida por la AUH y el programa PROG.R.ES.AR. Es también la que presenta mayores niveles de exclusión del sistema educativo.

### ► *Los programas educativos en el período 2003-2010*

En el período seleccionado pudimos rastrear 7 programas vinculados a escuela secundaria, e impulsados desde la órbita nacional. Por la extensión de esta ponencia no vamos a entrar en el detalle respecto al análisis de cada uno de ellos sino en algunas consideraciones generales.



**Gráfico N° 2: Normativa seleccionada para el análisis según año de implementación**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ley 25.864 de garantía de salario docente y 180 días de clase						
Ley 25.919 Fondo Nacional de Incentivo Docente						
Ley 26.058 de Educación Técnica profesional						
Ley 26.075 de Financiamiento Educativo						
Ley 26.150 de Educación Sexual Integral						
Ley 26.206 de Educación Nacional						
Asignación Universal por Hijo (Decreto 1602/09)						

Una primera lectura que se puede hacer del período es que la LEN muestra un cambio en la estrategia de abordaje de la problemática educativa. En este sentido Terigi, F. (2007) destaca que la LEN no guarda consistencia con la estrategia que el gobierno venía siguiendo, ésta se fundamentaba en la sanción de leyes específicas que apuntaban a solucionar problemas concretos existentes, en cambio la LEN no seguía esta lógica con la que se había avanzado hasta el momento y en este sentido la autora afirmaba que esta situación presentaba la posibilidad de una ley formulada sin la suficiente base de planificación como para asegurar su efectividad. Nosotros agregamos que este cambio de estrategia podría vincularse con el periodo de elecciones presidenciales de 2007, ya que la implementación de la LEN fue presentada como una ruptura sin igual con el pasado (aspecto resaltado en lo discursivo). A la vez que cabe destacar que fue en ocho meses que se discutió, diseñó y promulgó.

Continuidades de la LEN con la LFE:

**Ley marco**, define y delimita un contexto en determinados aspectos del sistema educativo, pero hay otras tantas cuestiones que deberán ser resueltas por resoluciones posteriores tanto del CFE como de las jurisdicciones en la realización de sus propias normativas.

**Descentralidad del sistema educativo**, este aspecto sigue sosteniéndose en la LEN, aunque se pretende una recentralización mediante las resoluciones vinculantes que puede realizar el CFE.

Modificaciones respecto a la LFE:

**El rol del Estado** respecto a garantizar el derecho a la educación es primordial en la redacción de la normativa.

**Obligatoriedad de toda la escuela secundaria** en la LFE la obligatoriedad se amplió únicamente a los 3 primeros años y constituidos como EGB 3.

**Restauración del sistema educativo en primaria y secundaria.** Si bien cada jurisdicción puede definir dónde está el 7º año de la escolarización. Esto permitió que se iguale el 7º año en todas las jurisdicciones más allá de su ubicación y permite el tránsito entre jurisdicciones.

**Resoluciones del CFE vinculantes** esto significó un cambio respecto a la forma en la que se pueden tomar decisiones en el marco de un sistema federal.

Redefinición de **aspectos curriculares y los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP)** con el objetivo de abordar la diversidad curricular existente.

Nos interesa destacar lo que hemos denominado como **Definición normativa del concepto de inclusión educativa.** En este período consideramos que la ampliación de la obligatoriedad escolar hasta la finalización de la escuela secundaria (Ley N° 26.206), y las exigencias de escolarización que produce la AUH convergen en una situación de presión y de iniciativas sobre la escuela secundaria para que los adolescentes y jóvenes logren cumplimentar trayectorias educativas continuas y completas. A partir de la interacción de ambas normativas, desde el Estado nacional se construye un ideal de inclusión educativa que propone por un lado el completamiento de los trece años de escolaridad obligatoria y, por otro, enfatiza en la realización de este recorrido a partir del cumplimiento de las trayectorias teóricas de los estudiantes, debido a que la edad de finalización de cobro de la AUH es los 18 años (Decreto N° 1602/09, art. 14 bis). Es decir que la interacción entre estas normativas que responden a situaciones específicas y que coinciden discursivamente en favorecer la inclusión social

genera en la práctica una nueva situación a partir de la cual se presume la realización de trayectorias educativas en tiempos teóricos y en edad teórica<sup>65</sup>.

Principalmente nos interesa rescatar que desde la normativa nacional es difícil reconstruir de forma operativa qué se entiende o qué se espera cuando se habla de inclusión educativa. Es evidente la posición en el centro de la discusión que ocupa el Estado nacional y su responsabilidad en tanto garante inalienable del derecho a la educación, y junto con él, de los distintos niveles de gestión y ejecución educativa de los Estados provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

### ► *Discursos presidenciales 2003-2010*

El corpus seleccionado para este periodo es de 10 discursos presidenciales partiendo del discurso de asunción del Presidente Néstor Kirchner y cuatro discursos de apertura ante la asamblea legislativa, más el discurso de asunción de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner y cuatro discursos de apertura ante la Asamblea Legislativa.

Los discursos al ser un tipo de documento más extenso y con mayor caudal conceptual fueron analizados a partir de una codificación orientada a rastrear algunas de las conceptualizaciones teóricas que definimos.

Eje de análisis	Código	Resultados
Aspectos para caracterizar el Estado	Contrapunto con el pasado	Fundamentación de las acciones por un pasado que profundizó las desigualdades sociales y derrumbó la educación.
	Rol del Estado	Estado ausente en el pasado, hoy recentralización del estado. Existencia de un "Proyecto nacional"
	Rol del Estado respecto a la educación	Centralidad de la educación en el desarrollo social. Centralidad del Estado nacional en la política educativa
El sentido de la educación, considerado como el sentido de la inclusión educativa.	Sentido de la educación	Educación como eje del "proyecto nacional": Movilidad social, cohesión social, reactivación económica, inclusión social, derecho, etc.
	Movilidad social	Eje de la inclusión social y del "Proyecto nacional".
Sentidos y valoraciones en torno a los programas y la normativa resaltados en los discursos	Política educativa	Vinculación y centralidad de la política educativa con el "Proyecto nacional"
	Programas educativos	Centralidad de los programas educativos en la "recuperación" del sistema educativo.
De qué forma es concebido el binomio inclusión – exclusión	Exclusión-inclusión	Exclusión profundizada en los 90'. Inclusión como base del desarrollo social y el "Proyecto nacional"

Todos los discursos fueron analizados a partir de los mismos ejes y presentados por tema, salvo el discurso de asunción de Néstor Kirchner que es analizado por separado ya que lo consideramos el inicio de la etapa seleccionada, y en el que se demarca la postura general del período.

### ► *Principales hallazgos:*

¿Cómo se construye a nivel discursivo y normativo la importancia de la inclusión escolar en el nivel secundario, en 2003-2010?

A nivel discursivo se resalta el sentido de la inclusión educativa en función de: Los cambios del

65 Para completar este panorama, es imprescindible considerar la creación del programa PROG.R.ES.AR en 2014 (Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos, Decreto Nº 84/2014), que si bien queda fuera del período de estudio seleccionado, contempla el pago de una suma no contributiva mensual para los jóvenes de 18 a 24 años inclusive que decidan iniciar, retomar o completar sus estudios en cualquier nivel del sistema educativo.

modelo productivo, la inclusión social, la movilidad social ascendente, la igualdad de oportunidades y también con el desarrollo de la Nación vinculado a los derechos ciudadanos, la reconstrucción del tejido social y la distribución del saber. Discurso de tipo fundacional respecto al período anterior.

A nivel normativo: **Fomentando cierta homogeneidad del nivel a escala nacional** (180 días de clase, Núcleos de Aprendizaje Prioritarios, equiparación del 7º año más allá de nivel de pertenencia por jurisdicción) **Reforzando el sentido de la educación en general y del secundario en particular** (Financiamiento Educativo, Ley de Educación Técnica, Obligatoriedad del nivel secundario y condicional educativo de AUH) y **Recuperando cierta centralidad del Estado nacional** (Obligatoriedad de resoluciones del CFE y descripción del rol del Estado en la LEN)

¿Qué programas y planes se implementan a nivel nacional para acompañar la LEN y así colaborar con la efectivización de la inclusión educativa en el nivel medio en el período 2003-2010?

Posteriores a la LEN se implementan 4 programas en el período seleccionado que se pusieron en marcha dos años después de la promulgación de la ley.

**PROMEDU**: Vinculado a educación secundaria, se proponía aumentar el porcentaje de alumnos egresados de la escuela secundaria y Mejorar los indicadores de eficiencia interna del nivel secundario. No hace referencia a la inclusión en su diseño.

**FINES**: 1º etapa para quienes habiendo cursado el último año de la escuela secundaria adeudaban materias, por lo que se propone impactar en las tasas de egreso. 2º etapa para quienes hayan interrumpido o no hayan iniciado sus estudios secundarios. Acá se apunta a la escolarización de adultos y jóvenes y al egreso. En su formulación rescata la obligatoriedad del nivel y el cumplimiento del derecho a la educación.

**PMI**: se propone mejorar la calidad de la enseñanza, mejorar las trayectorias educativas de los estudiantes, cambios en la cultura institucional, inclusión y permanencia de los alumnos, desarrollo de propuestas curriculares vinculadas a los intereses de los alumnos.

**Conectar Igualdad**: Se propone principalmente revalorizar la escuela pública, garantizar la inclusión y alfabetización digital, mejorar la calidad de la educación, acercarse a los intereses de los alumnos, fortalecer el rol docente

Respecto a estos cuatro programas se pueden señalar las siguientes cuestiones:

Identificación del problema educativo centrado en las condiciones de la escolarización de los alumnos y no en sus condiciones socioeconómicas.

Implementación de políticas de gran escala, pero de bajo impacto en las transformaciones de la institución escuela. Debido a las propias dificultades de implementación a gran escala, tanto por las múltiples mediaciones existentes de la normativa a cada institución y los propios obstáculos del modelo organizacional del nivel. (Morrone, A. y Terigi, F. 2014)

Alejamiento del modelo de implementación de políticas focalizadas para priorizar políticas de tipo más universales.

¿Cuáles son las características del rol que asume el Estado nacional en los cambios propuestos en el sistema educativo en relación a las políticas que fomenten la inclusión social y la inclusión educativa?

El Estado nacional en términos discursivos asume una amplia centralidad y responsabilidad respecto a la inclusión en educación y la revalorización de la escuela de gestión estatal. Aunque con esto no queremos decir que efectivamente hay una vuelta de página respecto al pasado, si bien hay rupturas también hay continuidades y falta de planificación.

Identificación de un problema: Inclusión educativa. (Esto vinculado a inclusión social: movilidad social, trabajo, cambios en el modelo productivo, igualdad de oportunidades, participación ciudadana... etc.) Pone el eje en la centralidad de la educación para generar transformaciones sociales más amplias y necesarias por "la nueva cuestión social". Por lo cual también se evidencia la exclusión educativa y la desigualdad social.

Primeras estrategias normativas: leyes específicas (2003 a 2006) y ley marco (2006).

Estrategias programáticas: desplazamiento del problema en las condiciones socioeconómicas de los alumnos a las condiciones de escolarización en sentido amplio.

Principales objetivos del periodo: Reubicación del Estado nacional respecto a la gestión educativa, desplazamiento de políticas focalizadas a políticas de tipo universales, revalorización de la escuela de gestión estatal y reorientación del problema de la escolarización en la institución y el sistema educativo y no en las

condiciones socioeconómicas de los alumnos.

Desde el Estado Nacional se construye e **identifica un problema** a ser tratado vinculado a la educación, y por nuestros intereses más específicamente a la escuela secundaria.

Queremos señalar que la búsqueda de la inclusión educativa en el nivel secundario se consolidó en acciones concretas por parte del Estado y que no queda únicamente como la expresión discursiva de un deseo o como un aspecto propagandístico, esto más allá de los resultados concretos que se alcancen con las medidas propuestas, o de ciertas desarticulaciones que pudieran existir.

El problema de la inclusión en educación se presenta como un todo complejo que excede la clásica relación entre escolarización y nivel socioeconómico de las familias de procedencia de los alumnos. Con esto no se quiere afirmar que no haya relación entre estos asuntos, sino resaltar que también hay otros aspectos intervinientes que deben ser tenidos en cuenta al momento de estudiar estas problemáticas.

### » Bibliografía citada

- » Booth, T. y Ainscow, M. (2002), *Guía para la evaluación y mejora de la educación inclusiva*. Madrid, Consorcio Universitario para la Educación Inclusiva
- » Calvo, G. (2009, septiembre), "La inclusión social de jóvenes a través de la educación", *Tendencias en Foco*, n° 11, Buenos Aires, RedEtis-IIPE-UNESCO.
- » Filmus, D. y Kaplan, C. (2012), *Educación para una sociedad más justa. Debates y desafíos de la Ley de Educación Nacional*. Buenos Aires, Aguilar.
- » Marradi, A; Archenti, N y Piovani, J (2012) 2º ed. *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires, Cengage.
- » Morrone, A. y Terigi, F. (2014), "Inclusión educativa en el nivel secundario: políticas, escalas y formato escolar", ponencia presentada en el *I Encuentro Internacional de Educación*, 29, 30 y 31 de octubre de 2014, NEES-Facultad de Ciencias Humanas-UNCPBA, Tandil, Argentina.
- » O'Donnell, G. (1978), "Apuntes para una teoría del Estado", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 40, n° 4, Estado y Clases Sociales en América Latina, UNAM.
- » O'Donnell, G. (1993), "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales". *Desarrollo Económico*, vol. 33, n° 130, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- » Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981), *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Documento G. E. CLACSO/N° 4, Buenos Aires, CEDES.
- » Parrilla Latas, A. (2002), "Acerca del origen y sentido de la educación inclusiva", *Revista de Educación*, n° 327, pp. 11-29.
- » Saraví, G. A. (2007), *De la pobreza a la exclusión: Continuidades y Rupturas de la Cuestión social en América latina*, México, Prometeo Libros.
- » Tenti Fanfani, E. (2009), "Dimensiones de la exclusión educativa y la políticas de inclusión", *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*, Rosario.
- » Terigi, F. (2007) "Estructura del Sistema, Obligatoriedad y Currículum: Desafíos ante la desigualdad y la fragmentación". *En AAVV (2007): La educación en debate: Desafíos para una Nueva Ley. Memorias de las Jornadas de Reflexión Pública homónimas*. Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
- » Wacquant, L. (2007), *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*, Buenos Aires, Siglo XXI.

# Evaluaciones Institucionales: un análisis de las recomendaciones de la CONEAU sobre la función Docencia

NEGRO, Mariano Damián / UNER - [marianodnegro@gmail.com](mailto:marianodnegro@gmail.com)

GOMEZ, Julieta Clara / CEMIC - [julietaclarago@gmail.com](mailto:julietaclarago@gmail.com)

Eje: Educación, Estado y Políticas Públicas

» Palabras claves: Evaluación Institucional - CONEAU - Gestión Académica - Educación superior - Evaluación externa

## ► Resumen

Con la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) y la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), el sistema universitario nacional experimentó un cambio en relación a la intromisión del Estado en la calidad académica, como resultado de los procesos de evaluación institucional y los informes de evaluación externas realizados por la CONEAU.

En su Res. N° 382/11, la CONEAU define los criterios del proceso de evaluación institucional y agrupa la información por dimensiones de análisis: gestión, docencia, investigación y extensión. Los informes de autoevaluación institucional constituyen un insumo valioso para el proceso de evaluación institucional que se complementa con la visita de los pares evaluadores a la institución evaluada y una serie de entrevistas. El proceso finaliza con la publicación de un informe de carácter público que establece un análisis comprensivo de la institución universitaria y una serie de recomendaciones.

A lo largo de 20 años, CONEAU ha realizado 100 informes de evaluación institucional en los que establece recomendaciones de mejora en relación a las funciones universitarias. El presente trabajo se inscribe en una investigación más amplia en la que nos propusimos explorar las recomendaciones de 29 de esos informes con el objetivo de identificar y analizar los distintos efectos que ha tenido el rol de la CONEAU en el mejoramiento de la calidad de la educación superior.

## ► Introducción

La evaluación de la calidad en la educación universitaria constituye un tema central en la agenda de reformas que comenzaron a implementarse en el sector hacia mediados de la década del ochenta en muchas regiones del mundo, en tanto resultado de la interacción de factores políticos, sociales y económicos que motivaron revisar el vínculo entre el Estado, las universidades y la sociedad. En América Latina este proceso se desarrolló particularmente en la década del noventa. En el caso argentino, la reforma se produjo a través de la LES sancionadas en 1995 que estableció un marco regulatorio modificando el tradicional control burocrático que ejercía el Estado sobre las instituciones universitarias al introducir la evaluación y el aseguramiento de la calidad como eje de la política universitaria.

Si bien la LES mantiene la atribución de expedir títulos profesionales a las universidades, la evaluación ya no se realiza para cada graduado en particular sino para la institución de enseñanza. Por ello, surge la necesidad de habilitar a las instituciones que expedirán títulos profesionales (Nosiglia, 2010).

En el caso argentino, el organismo nacional de aseguramiento de la calidad creado a partir de la sanción de la LES es la CONEAU (organismo encargado de abordar la totalidad de las funciones

vinculadas a la evaluación y a la acreditación).

Una de las modalidades de evaluación desarrollada por la CONEAU es la evaluación institucional, cuyo propósito central es el mejoramiento y/o aseguramiento de la calidad de la educación. Este proceso consta de dos etapas, la primera refiere a un proceso de autoevaluación desarrollado por la propia institución universitaria, y la segunda, remite a un proceso de evaluación externa realizado por pares evaluadores externos a la universidad evaluada. El proceso culmina con la elaboración de un informe de evaluación externa que publica la CONEAU y que incluye una serie de recomendaciones sobre las dimensiones de Gestión y Gobierno; Docencia (Gestión Académica); Investigación Desarrollo y Creación Artística; Extensión, Producción de Tecnología y Transferencia.

En este trabajo se exploran los informes elaborados en el marco de las evaluaciones institucionales realizadas por la CONEAU en el período 1998-2015, focalizándonos en las recomendaciones formuladas sobre la Dimensión Docencia (Gestión Académica).

### ► *La metodología*

El trabajo se elabora sobre la base de fuentes documentales, por lo que queda fuera del mismo el análisis de la dinámica institucional que genera la actividad evaluativa, como así también las respuestas de los actores involucrados. Se analizaron 29 informes de evaluación institucional elaborados por CONEAU en el período 1998-2015, 17 de ellos correspondientes a instituciones universitarias de gestión privada (59%) y 12 a instituciones de gestión pública (41%). El 58% de los informes analizados en este trabajo corresponden a instituciones universitarias ubicadas en el CPRES Metropolitano, el 14% en el CPRES Nuevo Cuyo, otro 14% en el CPRES Centro, el 7% en el CPRES Noreste, el 3.5% al CPRES Sur y el 3.5% en el CPRES Noroeste<sup>66</sup>.

Las recomendaciones han sido agrupadas respetando el principio ordenador que utiliza la CONEAU para la elaboración de los informes finales: la agrupación de las recomendaciones por funciones<sup>67</sup>.

### ► *La CONEAU y la evaluación institucional*

La CONEAU ha institucionalizado las funciones que le corresponden legalmente de manera progresiva. Desde 1996, evalúa proyectos institucionales. A partir del año 1997, evalúa informes anuales de instituciones universitarias con autorización provisoria, realiza evaluaciones externas y acredita carreras de posgrados. A partir de 1999 evalúa solicitudes de reconocimiento definitivo y solicitudes de agencias privadas de evaluación y acreditación de carreras de grado (CONEAU, 2012).

La LES establece que si bien las instituciones universitarias tienen autonomía académica e institucional (artículo 29º), deberán garantizar instancias de evaluación que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento (artículo 44º). En 1997, la CONEAU elaboró un documento “Lineamientos para la evaluación institucional” (aprobado por Res. CONEAU Nº94/97) que expuso la concepción general de la evaluación institucional; establece que la evaluación institucional comprende dos etapas: la autoevaluación y la evaluación externa; y define el marco normativo y las características de las evaluaciones externas que realiza.

De acuerdo a la LES, las evaluaciones institucionales permiten analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de las funciones que tiene toda universidad (docencia, extensión e investigación). En el caso de las universidades nacionales, además, se evalúa la gestión. No obstante, para que la autoevaluación cumpla con el objetivo de la mejora institucional, la normativa que rige el procedimiento

66 El sistema de educación superior de Argentina está organizado regionalmente, a efectos de su planificación y articulación entre el subsistema universitario -de jurisdicción nacional- y el subsistema de educación superior -instituciones de educación superior no universitaria- en jurisdicción de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las regiones son siete y cada una está coordinada por un Consejo Regional (Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior – CPRES), integrado por los ministros de educación de las provincias comprendidas en la región y los rectores de las universidades, públicas y privadas.

67 La Res. CONEAU Nº 382/11 define los indicadores agrupados en cada una de las 4 (cuatro) funciones de la universidad: Gestión y Gobierno; Docencia (Gestión Académica); Investigación, Desarrollo y Creación Artística; Extensión, Producción de Tecnología y Transferencia y siguiendo esta categorización desde el año 2011 agrupa las recomendaciones presentes en cada informe final de evaluación institucional.

indica que resulta fundamental que la institución: a) cuente con un alto grado de participación de la comunidad universitaria; b) adopte una perspectiva contextual e histórica referida a sus objetivos y al proyecto institucional; c) aborde el conjunto de funciones que desempeña la institución; d) enfoque a la institución como un todo entendiendo que su identidad es más que la suma de sus partes; y e) que brinde una imagen documentada de la institución (CONEAU, 2012).

De este modo, Krotsch, Camou, y Prati (2007) evidencian algunas de las razones que explican el carácter estratégico de los procesos de evaluación; y plantean el uso sustantivo de la evaluación institucional en tanto sean incorporados de manera regular y estable a la cultura institucional. Este uso se diferencia del uso instrumental o formalista de la evaluación.

En el informe de autoevaluación institucional, la universidad debe exponer sus actividades, organización y funcionamiento, así como sus objetivos, políticas y estrategias; presentando un análisis de los procesos y de los resultados obtenidos y también una apreciación sobre su realidad actual teniendo en cuenta su proyecto institucional y su historia. Este documento constituye la base para la implementación de la evaluación externa.

La segunda instancia del proceso de evaluación institucional, la evaluación externa, se realiza con la participación de un comité de pares ajenos a la CONEAU y a la institución evaluada, que junto al equipo técnico de la CONEAU y a los miembros a cargo, realizan la visita a la institución. El comité de pares elabora la agenda de visita donde se define qué actores de la comunidad universitaria evaluada serán entrevistados.

El proceso culmina con un informe de carácter público que recoge la experiencia de la evaluación institucional, el análisis de las dimensiones evaluadas y las recomendaciones de la CONEAU organizadas por dimensiones/funciones. Todas las decisiones sobre la constitución del comité de pares así como sobre el informe final de evaluación externa son adoptadas por el plenario de la CONEAU.

### ► *Las recomendaciones de la CONEAU. Período 1998-2015.*

Hasta el año 2015, la CONEAU realizó 100 evaluaciones institucionales a 82 instituciones universitarias de las cuales 47 corresponden a universidades privadas (57%) y 35 a universidades públicas (43%). Algunas de estas instituciones han realizado el proceso de evaluación institucional en más de una oportunidad.

Este trabajo se inscribe en una investigación más amplia en la que la elección de los informes de evaluación externa se realizó de manera aleatoria. Del total de los informes seleccionados, 26 corresponden a una primera evaluación institucional, 2 a una segunda evaluación y solo 1 a una tercera. En ningún caso se realizó un seguimiento de una misma universidad con varias evaluaciones institucionales a lo largo del tiempo.

El total de las recomendaciones analizadas asciende a 585. El 28% (163) corresponden a la dimensión GESTIÓN Y GOBIERNO, el 44% (256) a la dimensión DOCENCIA, el 18% (104) a la dimensión INVESTIGACIÓN, DESARROLLO Y CREACIÓN ARTÍSTICA y el 10% (62) a la dimensión EXTENSIÓN, PRODUCCIÓN DE TECNOLOGÍA Y TRANSFERENCIA.

Sobre la dimensión DOCENCIA, la CONEAU realiza recomendaciones en virtud de tres subdimensiones: Gestión Académica, Docentes y Estudiantes. La muestra de análisis de la dimensión está compuesta por 256 recomendaciones, de las cuales el 49.6% corresponden a instituciones de gestión privada y el 50.3% refieren a instituciones de gestión estatal como se muestra en la Tabla 1.

Subdimensión Gestión Académica. Al hacer una lectura transversal de las recomendaciones efectuadas en los casos bajo análisis se observa la valoración de las normativas y reglamentos como instrumentos de ordenamiento eficaces para la gestión académica de la universidad. La CONEAU reconoce que éstos permiten definir reglas de juego estables para los integrantes de las comunidades universitarias que no varíen en función de los cambios de autoridades a menos que se establezcan los consensos necesarios para realizar modificaciones. CONEAU observa, en todos los casos, la distancia entre las normas escritas y la realidad institucional y realiza recomendaciones que orientan a las universidades para trabajar en achicar esa distancia de modo que la normativa institucional se ajuste a la realidad de cada institución. También realiza observaciones específicas en función de las debilidades detectadas sobre el funcionamiento de los distintos órganos colegiados o sobre las estructuras de

gestión de unidades académicas y/o institutos; a la vez que sobre la gestión de las carreras.

“Revisar y adecuar las normativas que regulan las funciones de los Directores de Carrera y Coordinadores de Áreas, para optimizar la coordinación y la planificación académica que les compete” (Universidad Pública, 2009, CPRES Metropolitano).

“Repensar y fortalecer las áreas, las relaciones entre docencia (grado, posgrado), investigación y cooperación, así como entre carreras, centros y departamentos así como fortalecer el rol de los Consejos Departamentales” (Universidad Privada, 2012, CPRES Metropolitano).

“Crear una dependencia académica de la Universidad a cargo de las funciones de gestión, coordinación, promoción y control de los programas de posgrado” (Universidad Pública, 2010, CPRES Metropolitano).

Las recomendaciones sobre política de vinculación interinstitucional aparecen vinculadas exclusivamente a la articulación con otras instituciones educativas, principalmente del nivel terciario o medio.

“Promover acciones que tiendan a mejorar la sustentabilidad de las carreras de grado, con por ejemplo la articulación de la oferta académica de la universidad con instituciones terciarias no universitarias, mediante modalidad presencial, semipresencial o a distancia” (Universidad Pública, 2007, CPRES Metropolitano).

Sobre la oferta académica, las recomendaciones hacen mayor referencia a las carreras de posgrado que a las carreras de grado. En la mayoría de los casos y atentos a la proliferación de la oferta de posgrado que experimentó el sistema universitario argentino en las últimas décadas, CONEAU recomienda desarrollar las carreras de posgrado en función de los recursos existentes teniendo en cuenta las definiciones del proyecto institucional, la propia oferta de grado de la universidad, el resultado de los estudios de demanda, y las necesidades regionales. En este sentido, recomienda explícitamente fortalecer y consolidar la oferta existente antes de continuar ampliándola. En menor medida, este tipo de recomendaciones también se realiza para las carreras de pregrado y grado. Por otra parte, CONEAU explicita la necesidad de adecuación a la LES en lo que respecta a las denominaciones de los títulos.

“La oferta de posgrado parece desmesurada para los recursos humanos que destina la Universidad” (Universidad Pública, 2010, CPRES Nuevo Cuyo).

“Realizar los estudios y planificaciones necesarias para avanzar en el desarrollo de actividades académicas de posgrado” (Universidad Pública, 2012, Todo el país).

“Evitar la ampliación del número de carreras de grado y pregrado que ha tenido lugar en la última década y consolidar la continuidad y el mejoramiento de las existentes” (Universidad Privada, 2009, CPRES Metropolitano).

“Consolidar las nuevas carreras de grado, aprovechando al máximo la estructura docente disponible en la Institución” (Universidad Privada, 2010, CPRES Metropolitano).

En relación a los planes de estudio, CONEAU recomienda su revisión en todos los casos donde los niveles de deserción, abandono y demoras en el egreso resultan preocupantes. En este sentido, la CONEAU reconoce que el currículum de una carrera actúa como un dispositivo institucional que impacta en la trayectoria de los estudiantes de manera facilitadora o bien, obstaculizando su desarrollo. Es de destacar que las recomendaciones de esta subdimensión refieren, en la mayoría de los casos, a las carreras de grado que no han sido alcanzadas por el artículo 43 de la LES de modo de no entrar en tensión con el proceso de acreditación de carreras que han sido declaradas de interés

público. Estos planes de estudios son analizados de manera externa únicamente en este proceso de evaluación institucional. Por otra parte, del análisis de las recomendaciones surge que en reiteradas ocasiones CONEAU identifica la necesidad de articular la enseñanza teórica con la práctica y revisar la congruencia de los planes de estudio (perfil del egresado, objetivos y contenidos).

“Encuadrar la oferta educativa de acuerdo a la Misión y los objetivos del Proyecto Institucional para preservar el perfil de la institución” (Universidad Pública, 2001, CPRES Metropolitano).

“Tener en cuenta las definiciones del Proyecto Institucional para la creación de nuevas carreras” (Universidad Privada, 2008, CPRES Nuevo Cuyo).

Sobre la educación a distancia CONEAU recomienda a las universidades identificar los recursos humanos y tecnológicos necesarios para desarrollar esta modalidad de enseñanza considerando los lineamientos de la normativa nacional al respecto. También recomienda pautar normas claras que permitan la consolidación del modelo de educación a distancia que desarrolla cada institución.

“En relación a la planificación en materia de educación a distancia, evaluar un replanteo de los tiempos y tareas a cumplir, para posteriormente organizar un cronograma de diseño y autorización de las propuestas en la modalidad” (Universidad Privada, 2009, CPRES Metropolitano).

“Planificar el crecimiento de las ofertas virtuales conjuntamente con los recursos humanos y el equipamiento necesario” (Universidad Pública, 2011, CPRES Metropolitano).

En relación a las recomendaciones efectuadas sobre la articulación entre docencia, extensión e investigación, subdimensión que se repite en las otras dimensiones de análisis, la CONEAU advierte sobre la necesidad de articular políticas al interior de los espacios institucionales: que se mejoren las dedicaciones docentes de modo que éstos puedan realizar actividades de investigación y extensión universitaria, y que se incluyan entre las líneas de investigación vigentes en la institución estudios sobre temáticas educativas que tomen como caso de análisis la situación de la propia universidad.

“Fortalecer la articulación docencia-investigación, estimulando la producción de publicaciones en diferentes formatos: libros, revistas científicas, producción de materiales para difusión, sitios web” (Universidad Pública, 2006, CPRES Sur).

“Incentivar el desarrollo de actividades de investigación, especialmente entre los docentes de más alta categoría y mayor formación, tratando de disminuir la escisión de los roles de docente e investigador” (Universidad Pública, 2010, CPRES Nuevo Cuyo).

“Estimular la participación de los alumnos en actividades de investigación y de extensión” (Universidad Privada, 2000, CPRES Metropolitano).

“Implementar acciones tendientes a lograr una mayor coordinación entre las actividades de enseñanza y extensión en las diferentes carreras” (Universidad Privada, 2012, CPRES Centro).

Subdimensión Docentes. Sobre la situación de los docentes, la CONEAU realiza observaciones sin distinción por tipo de gestión. En todos los casos recomienda a las universidades definir y hacer cumplir una carrera docente que establezca claramente categorías y dedicaciones, ingreso, permanencia y promoción de los cargos y la capacitación y evaluación del cuerpo docente. Se advierte la coherencia a través del tiempo en relación a esta recomendación que en el caso de las universidades nacionales agrega la adecuación a los aspectos normados por la LES y en el caso de las universidades privadas refiere explícitamente al respeto por la implementación de sus propias normas o a la necesidad de elaborarlas cuando éstas no se encuentren debidamente normadas.

Vale aclarar que en la Dimensión Investigación, en relación a los docentes investigadores y la formación de equipos de investigación, se repiten las recomendaciones referidas la carrera docente y al

aumento de dedicaciones.

“Diseñar e implementar la carrera docente como estrategia de consolidación y fortalecimiento de los equipos conformados y como garantía institucional” (Universidad Pública, 2010, CPRES Nuevo Cuyo).

“Establecer una normativa clara para que cada llamado a concurso, en su convocatoria respectiva, explicita categoría docente, dedicación mínima correspondiente y el plazo del cargo que se convoca” (Universidad Privada, 2012, CPRES Centro).

Otro aspecto recurrente en las recomendaciones que está vinculado con el cuerpo docente de las universidades refiere a su formación disciplinar y pedagógica. La CONEAU es contundente a la hora de señalar la necesidad de que las instituciones universitarias de gestión pública o privada, desarrollen estrategias para incrementar la formación de posgrado del plantel docente y aseguren su formación docente sistemática. En este sentido, es posible advertir que la CONEAU reconoce que la universidad como institución formadora, ha estado demasiado preocupada por la transmisión de los contenidos científicos y se ha desentendido de las modalidades que adopta la enseñanza, valorizando exclusivamente la imagen del docente universitario como experto en esos contenidos. De esta manera, las recomendaciones que realiza la CONEAU sobre la necesidad de desarrollar estrategias que garanticen formar a los profesores universitarios como tales, cuestiona la idea tradicional de que el dominio del contenido resulta garantía de la calidad independientemente de las formas en que ese contenido sea puesto a disposición del aprendizaje de los estudiantes.

“En todas las visitas a las facultades se manifestó la necesidad de que los profesores tuvieran mayor capacitación pedagógica, sin que esta afirmación pusiera en cuestión sus conocimientos específicos. En este sentido, sería deseable que se implementara una Carrera Docente general para la Universidad, en la que se enseñara a enseñar y a investigar” (Universidad Pública, 2012, Todo el país).

“Implementar acciones para que el plantel académico realice estudios de nivel de posgrado, como parte de las estrategias para contribuir al mejoramiento de la calidad académica en docencia e investigación, así como en cumplimiento de la LES en el sentido que los docentes deben poseer título universitario de igual o superior nivel a aquel en el cual ejercen la docencia” (Universidad Privada, 2009, CPRES Metropolitano).

“Se fortalezcan, sistematicen y amplíen los programas y acciones ya encarados en cuanto al mejoramiento de la formación docente, tanto por sí mismos como con otras Universidades del país y del exterior”(Universidad Pública, 2007, CPRES Metropolitano).

Subdimensión Estudiantes. Las recomendaciones que realiza la CONEAU sobre las trayectorias de los estudiantes hacen hincapié en que las universidades diseñen y desarrollen estudios de seguimiento de cohortes que permitan generar información sobre el rendimiento de los alumnos, indagando sobre los determinantes del ingreso, trayectoria académica y deserción. Los señalamientos ponen de manifiesto que el análisis de las trayectorias es útil para tomar decisiones institucionales que permitan desarrollar estrategias de intervención para mejorarlas. En esta línea, CONEAU recomienda también implementar sistemas de evaluación y orientación de los estudiantes previos al ingreso y definir e implementar políticas institucionales para la convocatoria, la admisión, la adaptación, el seguimiento, el apoyo académico y la contención institucional del alumnado que apunte al mejoramiento de sus logros en términos de retención de ingresantes, de aprobación de asignaturas y de graduación.

“Diseñar y sostener estudios de seguimiento de cohortes que permitan generar información sobre el rendimiento de los estudiantes, indagando sobre los determinantes del ingreso, trayectoria académica y deserción” (Universidad Pública, 2006, CPRES Sur).

“Diseñar e implementar políticas orientadas a mejorar la contención, el bienestar, la retención, el avance regular de los estudios y la graduación de los alumnos” (Universidad Privada, 2007, CPRES Metropolitano).

“Implementar un sistema de evaluación y orientación de los estudiantes previo al ingreso y coincidente en el tiempo para todas las carreras” (Universidad Pública, 1998, CPRES Noroeste).

Sobre los egresados, las recomendaciones son explícitas en los casos de universidades que no realizan seguimiento de graduados para que desarrollen una política que permita construir un registro de graduados y fortalecer el vínculo con ellos mediante propuestas, actividades y ofertas académicas que faciliten la formación permanente. En menor medida, CONEAU recomienda la generación de ámbitos de participación de los graduados que permitan su aporte al desarrollo de la Universidad, lo que resultaría sumamente enriquecedor para la misma.

“Construir un registro de Graduados y fortalecer el vínculo con ellos mediante propuestas, actividades y ofertas académicas que contribuyan a potenciar la presencia y la fuerza institucional de la Universidad en el medio social” (Universidad Privada, 2012, CPRES Centro).

“Generar ámbitos de participación de los graduados que permitieran su aporte al desarrollo de la Universidad, lo que resultaría sumamente enriquecedor para la misma” (Universidad Privada, 2007, CPRES Noroeste).

## ► Conclusiones

Ha sido indicado que el proceso de evaluación institucional tiene como propósito fundamental el mejoramiento de la calidad institucional y en este sentido, presenta características diferenciales de la evaluación entendida como mecanismo de control porque utiliza mecanismos participativos y reflexivos y atiende a la complejidad del concepto de calidad, desde una mirada contextualizada. Uno de los principios de la evaluación institucional, que emana de los documentos oficiales (CONEAU 2011, CONEAU 2012), es el respeto al proyecto institucional, que define su modelo de calidad. Desde esta perspectiva, no se trata de medir la calidad en un momento dado, sino de asegurar la calidad en función de la propia misión y visión institucional. A pesar de esto, se observa que los documentos que guían el proceso han ido definiendo, cada vez más, las dimensiones y aspectos a ser relevados y por ello, uno de los riesgos de la evaluación institucional es que produzca recomendaciones homogéneas sin considerar el contexto, la historia y la singularidad de cada institución.

Al analizar las recomendaciones efectuadas por la CONEAU de manera longitudinal, pudimos observar que a lo largo del período existen aspectos que se repiten más allá de los documentos que regulan la actividad (ordenanzas y resoluciones). Por ello, es posible considerar que la Res. CONEAU N° 382/11 ordenó en papeles una manera de llevar adelante el proceso de evaluación externa que ya se venía produciendo en la práctica de la evaluación institucional. A lo largo del tiempo, la CONEAU no varió en el tipo de recomendaciones que realizó a las universidades: la Comisión propulsa el cumplimiento de las funciones (docencia, investigación y extensión) establecidas en la LES sin importar el tipo de gestión.

Sobre la dimensión DOCENCIA, si bien en muchos casos las recomendaciones remiten a cuestiones específicas de la vida institucional de cada universidad, puede observarse que la mirada de la CONEAU apunta a consolidar y resguardar cuestiones elementales del quehacer universitario. La CONEAU realiza recomendaciones en proporciones muy similares a universidades públicas y privadas pero cuando observamos internamente el tipo de observaciones notamos algunas diferencias. Todas las recomendaciones realizadas en torno a esta función han sido agrupadas en virtud de tres subdimensiones: Gestión Académica, Docentes y Estudiantes. Del análisis realizado surge que en torno a la gestión académica propiamente dicha, CONEAU realiza más recomendaciones a las universidades públicas que a las privadas y a la inversa sucede con las recomendaciones sobre los planes de

estudio. En el caso de las recomendaciones sobre docentes y estudiantes no hay diferencias por tipo de gestión.

Sobre las recomendaciones en torno a la gestión académica se destacan las siguientes:

Valoración de las normativas y reglamentos como instrumentos de ordenamiento eficaces para la gestión académica de la universidad,

Debilidades detectadas sobre el funcionamiento de los distintos órganos colegiados o sobre las estructuras de gestión de unidades académicas y/o institutos.

Sobre las recomendaciones en torno a los planes de estudio se destaca:

Necesidad de revisar todos los planes de estudio donde los niveles de deserción, abandono y demoras en el egreso resultan preocupantes (énfasis en carreras no alcanzadas por el art. 43<sup>º</sup>).

Sobre las recomendaciones realizadas en torno a los docentes:

Necesidad de implementar una carrera docente que establezca categorías y dedicaciones, condiciones de ingreso, permanencia y promoción; capacitación y evaluación del cuerpo docente.

Necesidad de desarrollar estrategias para incrementar dos aspectos: la formación de posgrado del plantel docente y la formación pedagógica a través de una formación docente sistemática.

Sobre las recomendaciones realizadas en torno a los estudiantes:

Necesidad de diseñar y desarrollar estudios de seguimiento de cohortes que permitan generar información sobre el rendimiento de los alumnos, indagando sobre los determinantes del ingreso, trayectoria académica y deserción. De igual manera se plantea la necesidad de formular políticas de seguimiento de las trayectorias de los graduados y que se los incorpore a la vida universitaria. Sabemos que este tipo de políticas no resulta la panacea, ni resuelve las problemáticas que aún presenta la necesidad de la renovación o de los cambios en la formación docente. Somos conscientes de que faltan muchas decisiones políticas al respecto, por ejemplo, el apoyo en la mejora de la infraestructura de nuestro instituto (edificio que fue declarado Monumento Histórico<sup>68</sup>), becas para que lxs alumnxs no deserten por razones de trabajo, así como becas para material bibliográfico (la mayoría de lxs alumnxs finaliza su carrera o su formación inicial sin haber comprado un libro), entre otras, pero queremos destacar que cuando los recursos llegan y se distribuyen, impactando en las prácticas formativas, se generan cambios, volviéndose procesos pedagógicos que trascienden las aulas. Debemos recordar que cuando el contexto permite a las personas hacerse de herramientas diversas de interpretación de lo real, es cuando es posible la recreación de la cultura desde espacios de significación ricos y variados, que ya no necesitan atarse a modelos rígidos. Creemos que es la educación el ámbito por excelencia que necesita de sujetxs con poder de cambio no sólo de lo que sucede en las aulas, sino que impacten en la realidad toda.

## ► Bibliografía

- » CONEAU (1997): "Lineamientos para la evaluación institucional". Buenos Aires.
- » CONEAU (2011): "Avances de Gestión desde la Evaluación Institucional". Consultado en <http://www.coneau.gov.ar/archivos/publicaciones/documentos/AvancesdeGestion.pdf>
- » CONEAU (2012): "La CONEAU y el Sistema Universitario Argentino". Consultado en [http://www.coneau.gov.ar/archivos/publicaciones/documentos/La\\_CONEAU\\_y\\_el\\_sistema\\_universitario\\_argentino.pdf](http://www.coneau.gov.ar/archivos/publicaciones/documentos/La_CONEAU_y_el_sistema_universitario_argentino.pdf)
- » FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2005): "La evaluación y la acreditación universitaria en Argentina". En Fernández Lamarra y Mora, Educación Superior, Convergencia entre América Latina y Europa. Procesos de Evaluación y Acreditación. UNTREF, Buenos Aires.
- » KROTSCH, P; CAMOU, A y PRATI, M. (2007): Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina. Prometeo, Bs As.
- » NOSIGLIA, M.C.; RIVANDEIRA, C., UICICH, F. (2010): "Elementos para el Análisis y Discusión de la Problemática de la Evaluación y Acreditación Universitaria". Documento Elaborado por la Secretaría Académica de la Universidad de Buenos Aires.

68 A pesar de haberse declarado Monumento Histórico, no se han realizado mejoras edilicias ni mantenimientos en la infraestructura de las instalaciones.

» Anexo

» **Tabla 1**

**Tabla 1. Cantidad de recomendaciones en dimensión DOCENCIA según subdimensión y tipo de gestión universitaria.**

Subdimensiones	Privada		Pública		TOTAL
	Cant.	%	Cant.	%	
Gestión Académica					
Gestión Académica	10	28%	26	72%	36
Política de vinculación interinstitucional	1	17%	5	83%	6
Planes de estudio	35	71%	14	29%	49
Oferta Académica	18	48%	19	52%	37
Educación a distancia	8	50%	8	50%	16
Articulación docencia, extensión e investigación	7	41%	10	59%	17
	79	49%	82	51%	161
Docentes					
Carrera Docente	20	54%	17	46%	37
Formación del cuerpo docente	10	43%	13	57%	23
	30	50%	30	50%	60
Estudiantes					
Trayectorias de los alumnos	12	43%	16	57%	28
Egresados	6	85%	1	15%	7
	18	50%	17	50%	35
TOTALES	127	49.60%	129	50.30%	256

# Políticas Públicas de Inclusión Social, formación ético-política y Educación en Derechos Humanos. Una mirada desde el programa Conectar Igualdad

PAZ, Gabriela / UNQ - pazgabrielamarina@gmail.com

Eje: Educación, Estado y Políticas Públicas

Tipo de trabajo: ponencia

» Palabras clave: ética, política, derechos humanos, inclusión, tecnología.

## ► Resumen

Este trabajo plantea el impacto que tiene la implementación de políticas de inclusión social en la construcción de aprendizajes ético políticos, de formación ciudadana y de educación en derechos humanos. Es un proyecto de investigación que, en su primera instancia antes del trabajo en territorio, se plantea comprender el origen y el porqué de las políticas de inclusión a través del planteo de preguntas clave que funcionan como ejes vertebradores de la investigación: ¿qué entendemos por política?, ¿qué Estado y qué política?, ¿qué entendemos por política pública? Y ¿qué entendemos por política pública de inclusión social? Las respuestas a los interrogantes se enmarcan desde la perspectiva de autores referentes en la temática tales como Parsons, Drom, Bobbio, Milcher e Ivanov. Además, plantea la responsabilidad del Estado en la protección de los derechos humanos, en general, y del derecho a una educación de calidad que reduzca la brecha digital y el acceso a la información, en particular. A modo de cierre se exponen la fundamentación, implementación y alcances del programa *Conectar Igualdad*, como respuesta del Estado hacia la demanda de la sociedad de inclusión social en materia digital, y se esbozan interrogantes que, sumados al trabajo de campo como etapa subsiguiente, suscitan reflexiones e interpelaciones: ¿a qué sujeto o colectivo social beneficia el programa?, ¿qué condiciones de igualdad de oportunidades en materia de derechos se ven disminuidas ante una posible discontinuidad del programa?

## ► Introducción

En este último tiempo, han proliferado varias voces respecto de la pertinencia o no de la implementación de políticas públicas de inclusión social –en adelante PPIS– algunas a favor, otras en contra. Sea desde una mirada que las aliente o de una que las desaliente, la temática se encuentra en el centro de la escena y adopta un papel protagónico. Las PPIS están “en el tintero”, se habla de ellas, se las nombra, se las construye, destruye y deconstruye, pero raramente se busca entender y comprender el origen y el porqué de estas.

Teniendo en cuenta el contexto anterior, desde el programa **Discursos, prácticas e instituciones educativas**, estudiantes, graduados y docentes ponemos en marcha el proyecto de investigación **Políticas Públicas de Inclusión Social, formación ético-política de la comunidad UNQ y Educación en Derechos Humanos**.

La propuesta es reflexionar sobre la construcción de estrategias y aprendizajes de formación ético-política que surgen en contextos y espacios en donde la implementación de políticas públicas de inclusión social tiene lugar. Consecuentemente, el trabajo de campo está sujeto al estudio de

las acciones que se desarrollan desde los proyectos y los programas de extensión universitaria en consonancia con las siguientes políticas públicas: PROG.R.ES.AR, Conectar Igualdad, Voluntariado Universitario, Plan Fines, Centros de Actividades Juveniles (CAJ) y Adultos Mayores.

El acento está puesto en la evaluación del impacto que las políticas públicas de inclusión social (actividades extracurriculares desarrolladas desde programas y proyectos de extensión universitaria) imprimen en los entramados ético-políticos que se dan en esos contextos educativos particulares. Nos focalizamos en el agenciamiento de mujeres, infantes, jóvenes y adultos mayores, cuatro colectivos humanos protegidos especialmente en las normas internacionales sobre derechos humanos, dado que han sido históricamente vulnerados

Como primer paso en la tarea de investigación, antes de salir al territorio, nos planteamos la comprensión del entramado en el que se presentan los conceptos básicos de la temática a abordar. En este sentido, formulamos determinadas preguntas a modo de estrategia de visibilización del trabajo realizado y por realizar.

A continuación, se detallan los interrogantes en cuestión, estos actuarán como ejes vertebradores que intentarán desenredar el “ovillo” de las PPIS y comenzar a comprender algunas cuestiones que las atañen. Seguidamente, este trabajo pretende aportar la mirada de un PPIS concreta, como lo es el **Programa Conectar Igualdad**, enmarcado desde una perspectiva de derecho a una educación de calidad que incluye a la comunidad educativa en la reducción de la brecha digital.

### ► ¿Qué entendemos por política?

Desde lo cotidiano, podríamos entender a la política como relacionada con el bien común, la participación ciudadana y el estudio del poder público o el Estado. Si nos remitimos a la etimología del término, este viene del latín *politicus* y se refiere al ordenamiento de la ciudad o los asuntos del ciudadano. El diccionario de la Real Academia Española (RAE) define al vocablo con varias acepciones entre las que podemos señalar las siguientes: 7. f. Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados; 8. f. Actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos; 9. f. Actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto, o de cualquier otro modo.

Podríamos decir, entonces, que de un modo u otro, dentro de la órbita de política encontramos al Estado, al ciudadano, el bien común y los asuntos públicos.

Adentrándonos más en el tema, podemos tomar las ideas de Parsons (2013) para intentar delimitar un poco más esta cuestión. El autor entiende a la política como la identificación y la resolución de problemas públicos. Si bien esta visión de la política no es la única, sí podemos decir que es la de más reciente tradición en América Latina.

En la década del 1970 se comienza a hablar de las “ciencias políticas” como un conglomerado de disciplinas que aportan al conocimiento del proceso y en el proceso de la política con orientación a la resolución de problemas. En América Latina, este enfoque comienza a tener repercusión recién en los años 80.

### ► ¿Qué Estado y qué política?

No todos los Estados tienen la misma relación con lo público, en el devenir de la historia han existido Estados con más presencia que otros.

Luego de la Segunda Guerra Mundial predomina la idea de que el Estado debe manejar lo público. Es decir, debe hacerse cargo de compensar las fallas del mercado. Se le reclama al Estado su presencia en asuntos públicos y se le exige una respuesta a los problemas relacionados con la justicia. Consecuentemente, será injerencia del Estado participar activamente en actividades de mayor importancia simbólica.

A fines del siglo XIX, el llamado “nuevo liberalismo”, representado por Dewey en Estados Unidos y Hobhouse y Keynes en Gran Bretaña, comienza disenter en la idea de que el mercado posee la capacidad de hacer converger los intereses públicos y los privados. En este sentido, estos teóricos apuestan

a la intervención del Estado como ente regulador para paliar las desigualdades y la exclusión que genera el sistema.

La visión anterior, si bien ha tenido sus adeptos y simpatizantes, ha sido también blanco de variadas críticas. Básicamente se le imputa al Estado con estas características la “ineficacia” y la falta de eficiencia. Ante los cuestionamientos a medidas que ponen al Estado en un rol protagónico, controlando y regulando, se responde con reformas estructurales que se traducen en un achicamiento de su participación y la privatización de empresas públicas.

¿Y qué tipo de Estado será el que propicie la implementación de PPIS? Podríamos pensar en un Estado que se presente como entidad administradora de lo público y sus problemas, encargado de ocuparse de aquellos aspectos de la vida económica y social que el mercado no es capaz de resolver. Un Estado que considera que las problemáticas relacionadas con la vivienda, la salud y la educación no son asuntos de la esfera privada, sino de la pública. Sin embargo, en este punto, es preciso plantear un interrogante que trastoque un poco la mirada anterior: el Estado, ¿solo debe intervenir cuando el mercado no ha podido disminuir, reducir o paliar las desigualdades? ¿No sería siempre competencia del Estado velar por el goce pleno de los derechos de los ciudadanos, más allá de lo que el mercado pueda tender a igualar?

### ► ¿Qué entendemos por PP?

El término política pública comienza a utilizarse en 1951 por Laswell. Existen dos dimensiones del término. La primera se relaciona con una actividad humana regulada e intervenida por la acción gubernamental. La segunda, más reciente, se vincula a la capacidad del gobierno para intervenir racionalmente en la solución de los problemas públicos.

Las ciencias sociales también se han preocupado por las políticas públicas, de hecho se ha buscado que el conocimiento teórico y su formación desde el ámbito académico contribuyeran a la resolución de las problemáticas sociales. La obra de Parsons hace un aporte sustancial y original hacia la problemática, ya que integra dos categorizaciones que generalmente se encontraban disociadas: el análisis del proceso de las políticas y el análisis en y para el proceso de estas políticas.

El centro de las políticas públicas, según Parsons y Drorn (2013), pasa por aumentar las capacidades para gobernar en el marco de una sociedad abierta y plural. Una política pública se define como la manera en la que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en la que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas. Estudian cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan. Estudian qué hacen los gobiernos, por qué lo hacen y cuál es su efecto.

Las políticas públicas se caracterizan por ser multimetódicas, multidisciplinarias, orientadas a los problemas, preocupadas por trazar el mapa conceptual del proceso, las opciones y los resultados, integradoras de conocimientos de una disciplina más amplia con el fin de analizar las elecciones y la toma de decisiones públicas para contribuir a la democratización de la sociedad.

La implementación de políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. En este sentido, es difícil pensar en “lo público” y definirlo. Dicha dificultad radica en que el carácter público de estas políticas las muestra o expone como propiedad de todos y de nadie.

### ► ¿Qué entendemos por PPIS?

Se entiende por inclusión social “al proceso que asegura que aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural disfrutando un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad en la que ellos viven.” (Milcher e Ivanov, 2008, p. 3.)<sup>69</sup>

Las políticas públicas de inclusión social son una serie de mecanismos institucionales que buscan

69 MILCHER, S., IVANOV, A. (2008). *Inclusión social y desarrollo humano*. Redes IDH (16), 3.

derribar barreras sociales que impiden la inclusión, tales como las políticas de empleo, las de promoción al acceso y la permanencia en los sistemas educativos y las de búsqueda de protección social universal ante la enfermedad y la vejez.

Este tipo de políticas contribuye a lograr sociedades más cohesionadas, favorecen la confianza en las instituciones estatales, posibilitan una mejor institucionalidad de la política social que reduce o elimina el clientelismo político y la corrupción, el desarrollo del capital social, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos (CEPAL, 2007).

A pesar de lo que se plantea en el párrafo anterior, en nuestro contexto país, las políticas públicas referidas a la inclusión social son vistas por parte de la ciudadanía como una forma de asistencialismo. Por lo general se asocian a un tipo de gobernanza, partidarismo o a un gobierno de turno; no se las percibe como cuestión de Estado. Tal vez, esto se deba al quiebre o la discontinuidad que muchas veces sufren estas políticas ante los cambios de gestión en el Estado, es decir cuando hay cambios de gobierno.

### ► *El escenario de las políticas públicas de inclusión social en educación*

La emblemática crisis de 2001, fue el corolario de varias décadas de gobiernos de pensamiento y administración neoliberal que sostuvieron políticas de descentralización y abandono de instituciones sociales. Esta crisis institucional y socioeconómica fue una de las de mayor envergadura que tuvo nuestro país y, para el momento más álgido de su existencia, presentó un índice de pobreza del 57,7% y otro de indigencia del 45,5% (INDEC, 2002). En este contexto, en el que una buena parte de la población se vio diezmada en sus bienes primarios básicos, aparecieron nuevos escenarios, nuevos modelos de familias, de pobreza y de marginalidad que hoy buscan su espacio. Un espacio que les fue mermado a pesar de ser “un derecho”. ¿De quién es entonces la responsabilidad de restablecer y proteger los derechos vulnerados por determinadas circunstancias?

Para Bobbio (1991), la protección de los derechos humanos no es una cuestión filosófica, sino política, el problema no es fundamentarlos, sino protegerlos.

No se trata tanto de saber cuáles y cuántos son estos derechos, cuál es su naturaleza y su fundamento, si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que, a pesar de las declaraciones solemnes, sean continuamente violados. (Bobbio, 1991, p.49.).

En este sentido, el acceso a la educación como derecho y posibilidad se convierte en una preocupación y ocupación del Estado, un Estado presente que traduce tal inquietud en políticas públicas destinadas a “sanar” un tejido social desgarrado por la vulneración de derechos humanos relacionados con la educación, la igualdad, la identidad, el trabajo, entre otros.

En el año 2003, en plena recuperación socioeconómica, el Estado argentino comienza a desplegar políticas públicas de inclusión social (PPIS) y reducción de pobreza basadas en una lógica de derechos y no en una lógica compensatoria. La protección de los DD. HH reviste una preocupación política y la garantía del cumplimiento de estos reside no solo en cuestiones jurídicas y filosóficas, sino también en políticas diseñadas por el Estado para atender a sectores vulnerables y vulnerados.

### ► *Conectar Igualdad: el derecho a estar conectad@s*

La sociedad de la cual somos parte actualmente ha sido denominada por varios autores como “La Sociedad de la Información”. Esta tiene su piedra fundamental en la vertiginosa irrupción de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en la vida cotidiana de los sujetos.

En los últimos veinte años venimos presenciando una revolución en las tecnologías de la comunicación y de la información cuyo alcance es mucho mayor de lo que la mayoría de nosotros pudimos

haber imaginado. Uno de los principales efectos de estas nuevas tecnologías ha sido la reducción drástica del coste y del tiempo necesario para almacenar, procesar y transmitir la información. Estos impresionantes cambios en las relaciones de precios afectan de manera fundamental al modo en que organizamos la producción y distribución de bienes y servicios y, por ende, al propio trabajo. Esta evolución está transformando el trabajo, las estructuras de cualificaciones y la organización de las empresas, lo que introduce un cambio fundamental en el mercado de trabajo y en la sociedad en su conjunto. (Comisión Europea, 1996.)

Ante un escenario de profundas transformaciones, producto del avance de las tecnologías de la información y la comunicación, es menester del Estado brindar respuestas eficaces que tiendan a que todos puedan ser incluidos en este nuevo tipo de sociedad. El acceso a la información es un derecho de todos los ciudadanos y brindar las oportunidades para que todos reciban una educación de calidad, en línea con los últimos adelantos tecnológicos es deber del Estado. La educación y el conocimiento resultan un bien público y un derecho personal y social que el Estado debe garantizar.

La tecnología es una herramienta indispensable para consolidar el camino hacia la igualdad de oportunidades que nuestros jóvenes ciudadanos tienen el derecho de recorrer. Por eso trabajamos todos los días. Esa es la convicción que hace que podamos asumir con alegría los desafíos que tenemos por delante. Esos desafíos son los que debe asumir, siempre en primer lugar el Estado, es allí donde éste juega su mejor rol: el de ser impulsor y garante de una sociedad con justicia e igualdad para todos sus habitantes. (Sileoni, 2013, p.5.).<sup>70</sup>

Como respuesta a estas contingencias y con el compromiso y voluntad de disminuir la brecha digital entre quienes se educan en el sistema de educación público y quienes se forman en instituciones privadas, nace en 2010 el **Programa Conectar Igualdad**. El programa depende del Ministerio de Educación de la Nación y ANSES. El documento de creación es el Decreto 459/10 y postula como objetivo principal proporcionar a alumnos, alumnas y docentes de nivel secundario de escuelas públicas, de educación especial y de institutos de formación docente una computadora para que puedan incorporar las nuevas tecnologías al aprendizaje.

La provisión de la herramienta, se complementa con la capacitación de los docentes en el uso de dicha tecnología. Se propone elaboración de propuestas educativas con el fin de favorecer la incorporación de estas en los procesos de enseñanza aprendizaje y se desarrollan contenidos para tal fin.

Conectar Igualdad pone en acción una política pública que enlaza, en un solo proyecto, a los tres pilares de la comunidad educativa. Por un lado, impacta en los aprendizajes de los **jóvenes** porque ellos se entusiasman con los entornos digitales y audiovisuales y porque pone a disposición una herramienta de uso conocido y cotidiano, dentro y fuera de la escuela. Por el otro, brinda nuevas herramientas para los **docentes** que motivan a los alumnos y plantean nuevas formas de enseñar y aprender. Y, finalmente, la utilización de la *netbook* se extiende a la familia y permite la alfabetización digital del conjunto de sus miembros, además de dotar a sus hijos de un recurso que estiman productivo para su futuro.

Teniendo en cuenta lo anterior, podríamos decir que esta política pública no solo se sustenta en la inclusión de la comunidad escolar en la era digital, sino que también empodera la alianza escuela-familia, dispositivo pedagógico indispensable para llevar a cabo la tarea educativa.

El programa Conectar Igualdad no opera en forma aislada, sino que se enmarca en un conjunto de políticas universales de promoción de la igualdad y calidad educativa, cuyo propósito es contribuir a superar la fragmentación y desigualdad que atravesaba la oferta educativa del nivel secundario. Conectar Igualdad es una política universal de inclusión digital cuyo propósito es reducir las brechas digitales, educativas y sociales de la población.

Una política de Estado como lo es Conectar Igualdad tiene continuidad e impacta en la vida diaria tanto de la comunidad educativa como de las familias argentinas, porque a lo largo de estos cinco años esas netbooks se usan en el aula y en las casas. Además, cumple su rol de igualdad social,

70 DINIECE – Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. *Avances del Programa Conectar Igualdad*.

porque el mismo equipo lo reciben en todas partes del país. Hoy, gracias a Conectar Igualdad, la brecha digital se ha reducido en nuestro país. Es importante la continuidad de este programa, porque todos los años se suman nuevos jóvenes a la matrícula escolar. (Bossio, 2015, p.1).<sup>71</sup>

Según el Informe de Avance del año 2013, si bien antes de la implementación del programa las escuelas secundarias contaban con equipamiento TIC, la disponibilidad de estos recursos y la relación computadoras alumnos era muy baja, en el 80% de las escuelas había más de diez alumnos por cada PC.

Hasta el momento se han entregado 5.314.950 computadoras repartidas en 11.573 establecimientos, 8.167 fueron destinadas a escuelas secundarias, 1.398 a escuelas técnicas, 681 a Institutos de Formación Docente, 82 a instituciones hospitalarias y 1.245 a Escuelas de Educación Especial.

En tanto, las cinco provincias argentinas con mayor cantidad de *netbooks* entregadas son Buenos Aires (1.959.231), Córdoba (345.691), Santa Fe (317.787), Tucumán (230.647) y Mendoza (226.067).

Respecto de la capacitación docente, luego de la llegada del programa, los educadores demuestran una alta conformidad con los cursos realizados y evalúa positivamente el contenido.

Finalmente, el último relevamiento realizado arrojó que una gran parte de los directivos consultados demuestra un alto nivel de acuerdo con los principales objetivos del programa. Entienden que Conectar Igualdad permite acceder a nuevas formas de participación e inclusión social de los alumnos. Perciben a esta política pública enmarcada desde una perspectiva de equidad, que promueve capacidades y actitudes para el mundo del trabajo y que acerca la propuesta escolar a los intereses de los alumnos.

### ► *A modo de cierre*

Como se mencionó en la introducción, lo expuesto anteriormente, es el primer tramo de un recorrido de investigación que se encuentra en curso. En esta primera instancia, nos abocamos a investigar y sistematizar los principales ejes conceptuales en torno a las políticas públicas de inclusión social y la implementación y primer impacto global del Programa Conectar Igualdad.

La etapa subsiguiente se focalizará en el trabajo en territorio, teniendo como eje el impacto que el Programa Conectar Igualdad tiene en la construcción de aprendizajes ético-políticos, formación ciudadana y educación en derechos humanos. Sin embargo, dada la coyuntura actual, al trabajo de campo se le añadirán otros cuestionamientos que entendemos enriquecerán la información recolectada. En este sentido, se plantean estos interrogantes como ejes a investigar:

- » El focalizar las PPIS sobre un determinado colectivo, ¿no ayudaría a la estigmatización de ese grupo social?
- » En caso de que el Programa Conectar Igualdad se descontinúe, ¿qué tipo de exclusiones se generarían?
- » Si el programa continúa ¿cuál será el rumbo que tomaran la producción de contenido y la capacitación de los docentes? ¿Continuará en la misma línea de soberanía de creación de software libre y capacitación gratuita por parte del Estado o se encaminará hacia una mirada más liberal donde se realicen alianzas con proveedores privados externos al Estado?

### ► *Bibliografía*

- » ANÓNIMO. (1996). Aprender en la sociedad de la información: Plan de acción para una iniciativa europea sobre educación. Comisión Europea: Bruselas.
- » BOBBIO, N. (1991). El tiempo de los derechos. Editorial Sistema: Madrid.
- » DECRETO 459/10.
- » DINIECE – Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. (2013). Avances del Programa Conectar Igualdad.
- » DINIECE – Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. (2011). Nuevas voces, nuevos

<sup>71</sup> TELAM. *Conectar Igualdad ya llegó a todas las escuelas del país*. En <http://www.telam.com.ar/notas/201511/125918-bossio-conectar-igualdad-escuelas.html> (Consultado el 06/05/2016).

escenarios: estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad.

- » MILCHER, S., IVANOV, A. (2008). Inclusión social y desarrollo humano. Redes IDH (16), 3.
- » Oficial: Buenos Aires.
- » PARSONS, W. (2013). Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO: México.
- » PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. (2013). Compendio normativo 2003-2013: 10 años de políticas públicas para la inclusión y la igualdad. Dirección Nacional del Registro
- » TELAM. Conectar Igualdad ya llegó a todas las escuelas del país. En <http://www.telam.com.ar/notas/201511/125918-bossio-conectar-igualdad-escuelas.html> (Consultado el 06/05/2016).

# La Ley de Estímulo Educativo. Un análisis desde la perspectiva de la planificación educativa

PÉREZ, Camila / UBA - camilaperez8@yahoo.com.ar

Eje: Educación, Estado y Políticas Públicas

» *Palabras claves: Estado – Planificación educativa - Educación en contextos de encierro – Ley de Estímulo Educativo - Centro Universitario Devoto (CUD)*

## ► Resumen

En este trabajo me propongo analizar desde la categoría de planificación educativa las modificaciones que introdujo la Ley 26.565/11 en relación a la educación en contextos de encierro. Esta propuesta se enmarca en una investigación doctoral que llevo adelante y que se propone comprender qué sucede al enseñar en el encierro en las escuelas secundarias de las cárceles de la Provincia de Bs. As.

Aquí pretendo avanzar sobre el análisis del marco normativo vigente y sus recientes modificaciones para responder los siguientes interrogantes: ¿Cuál es la definición de planificación educativa que resulta más pertinente para analizar la Ley 26.565/11? (propongo analizar la evolución de este concepto). ¿Cuáles fueron los debates previos a la sanción de la ley? ¿Quiénes fueron los actores sociales que impulsaron esta modificación legislativa? (aquí busco destacar los múltiples procesos de planificación y participación), ¿En qué consiste la modificación?, ¿Cuáles fueron los principales debates que surgieron a partir de su sanción? (aquí busco destacar los procesos de planificación e investigación: en la formulación de la Ley 26.565/11, en su ejecución y en su evaluación posterior).

► *¿Cuál es la definición de planificación educativa que resulta más pertinente para analizar la Ley 26.565/11? La evolución conceptual de la planificación educativa.*

Me parece interesante retomar el concepto de planificación educativa para analizar la modificación de la Ley de Ejecución Penal (24.660) porque permite comprenderla teniendo en cuenta su complejidad. Sin embargo inicialmente considero pertinente comenzar recuperando la multiplicidad de definiciones y usos que se le atribuyeron a esta categoría en la historia de nuestra región (puntualmente en la política educativa latinoamericana a partir de 1940) y en nuestro país. Esto nos permitirá comprender su riqueza conceptual y analítica.

El concepto de planificación educativa en América latina emergió durante la segunda mitad de la década de 1940 y comienzos de 1950 en un contexto internacional de posguerra, de la mano de distintos gobiernos que consideraban al Estado como el principal impulsor del desarrollo social y económico (Fernández Lamarra, 2006). Desde una óptica con una fuerte impronta economicista la inversión en educación debía corresponderse con la formación de los recursos humanos requeridos por los planes de desarrollo económico. El organismo regional de referencia será la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) que se ocupará de la formación de los planificadores. En Argentina se conformará el CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo) que contará con un sector de educación y será capaz de producir una prolífica literatura vinculada al diagnóstico de la educación argentina.

Sin embargo, la escasa articulación entre la información producida por estos organismos y las decisiones políticas provocaron la crisis del modelo tradicional de planificación<sup>72</sup>. Esta categoría que había emergido como la principal herramienta para el desarrollo social y económico latinoamericano en la práctica quedó reducida a la producción de documentos oficiales (aquello que De Mattos (1979) denominó como el “plan-libro”).

Existen tres características<sup>73</sup> constitutivas del proceso que este autor define como una ortodoxia latinoamericana de planificación (De Mattos, 1987: 119) y que utiliza para explicar la crisis y el fracaso de este modelo tradicional. La primera es el voluntarismo utópico de los planificadores quienes, en general, redactaron los planes en función de sus intereses ideológicos en lugar de considerar los intereses de los grupos decisores. Primaba una imagen que consideraba al planificador desde un rol “técnico y neutral” capaz de generar ciertos cambios sociales fundamentales a partir de sus descubrimientos metódicos y sus propuestas consecuentes. Esta ilusión no supo recuperar la dimensión política de la planificación (vinculada a las relaciones de poder) y este fue uno de los motivos principales de su fracaso. Según De Mattos (1987: 121) la concreción de lo planificado en las oficinas gubernamentales supone cierta coherencia con el proyecto de la clase dominante (como esto no sucedió sólo fue considerada como una fuente de diagnóstico e información).

La segunda característica de este modelo de planificación fue caer en cierto reduccionismo economicista. Es decir, se pretendió explicar el funcionamiento de los sistemas nacionales únicamente a través de su dimensión económica. Esto generó indudablemente una lectura parcial e incompleta de la compleja realidad social.

La última característica señalada por el autor se refiere a un marcado formalismo tanto de los procedimientos adoptados como de la organización institucional. Se formulaban planes económicos globales excesivamente rígidos en su enumeración de etapas y en los compromisos asumidos. Fernández Lamarra (2006: 50) refuerza esta idea al señalar que los planes de educación formulados presentaban metas muy ambiciosas sin un análisis de su viabilidad y se basaban en la información producida por los organismos internacionales (UNESCO) y no en las realidades nacionales.

En coherencia con esta caracterización Gurrieri (1987: 206) detalla las principales críticas a la concepción de Estado que sostuvo la CEPAL. De acuerdo a su análisis se lo consideraba como un agente económico múltiple, con un rol decisivo en la formulación y aplicación de las estrategias para el desarrollo, y no se tomaba en cuenta el conflicto social. Se le reconocían de forma acrítica determinados rasgos “esenciales” como su unidad y coherencia internas, su autonomía, la concentración del poder político y económico, su capacidad técnica-administrativa y de gestión y su capacidad de control de las relaciones económicas externas. La publicación, del año 1987, resulta de vital importancia en un momento donde varios países latinoamericanos estaban recuperando sus gobiernos democráticos luego de años de dictaduras militares. Su caracterización de la fórmula política deseable para los Estados Latinoamericanos resulta una síntesis de la fórmula liberal (que prioriza los intereses privados), la estatal (caracterizada por su rol social) y la democrática (que percibe al Estado como un campo de lucha y armonización de intereses de los distintos actores sociales). El autor advierte que superar las tensiones que surjan entre ellas requerirá originalidad y flexibilidad (Gurrieri, 1987: 212).

### ► *Los nuevos modelos de la planificación: la planificación estratégica situacional y el planeamiento dinámico.*

Si bien me focalizaré en desarrollar las dimensiones del planeamiento dinámico, del modelo de planificación estratégica situacional (Matus, 1992) me parece importante recuperar la concepción

72 Considero que la definición tradicional de planificación (De Mattos, 1987:120) resulta análoga a la categoría de planeamiento reactivo. (Fernández Lamarra y Aguerrondo, 1978: 392). Los autores la definen como aquella planificación que emerge como una reacción a determinados problemas urgentes del sector educativo percibiéndolos de forma unilateral (focal). Esta fase resultó predominante en nuestro país y en la mayoría de los países latinoamericanos. Cabe mencionar que hacia fines de los años 1960 y comienzos de los 1970 en algunos países latinoamericanos (como Perú) tuvo lugar el planeamiento programático que proponía una visión más amplia de los problemas educativos y postulaba una planificación integral de la educación.

73 Me parece relevante considerar estas características porque en algunos aspectos percibo cierta afinidad con las motivaciones que llevaron a redactar la Ley 26.695. Este punto será desarrollado más adelante.

de estrategia y la definición de problema. Para este autor el sistema social podría definirse como un juego dialéctico. Esto significa que los actores sociales son jugadores situados históricamente con intereses antagónicos, por este motivo el conflicto resulta una característica inherente de la vida social. En este juego se debe avanzar ganando la mayor libertad de acción posible frente a los oponentes obteniendo con ese desbalance la posibilidad de alcanzar los objetivos previstos. En este sistema las reglas son flexibles, modificables y abiertas a la capacidad creativa de los actores. Lo estratégico es definido como la capacidad de determinados actores sociales de vencer (temporalmente), resolviendo la situación-objetivo que habían identificado como problema cuasi-estructurado (Matus, 1992: 244-324).

Definir un problema implica reconocer una situación relativa a la posición de un actor social determinado quién percibe una diferencia entre lo que sucede y aquello que debería suceder y la asume como evitable e indeseable (y por lo tanto buscará su resolución). Para una buena planificación los problemas deben pensarse como dinámicos y se requiere desarrollar la capacidad de anticipar las situaciones futuras si las tendencias presentes se mantienen (el autor denomina este cálculo: pronosis). En este artículo Matus sostiene que las soluciones rutinarias son siempre obvias y que lo necesario es buscar e implementar situaciones creativas. Su definición de creatividad me parece destacable por su singularidad y lucidez: "consiste principalmente en describir las "restricciones autoimpuestas" removerlas y explorar las consecuencias y legitimidad de tal remoción" (Matus 1992:348).

El planeamiento dinámico (Fernández Lamarra y Aguerro, 1978; Fernández Lamarra, 2006) recupera esta mirada al considerar que la planificación en educación debe ser lo suficientemente flexible como para contribuir en la autocorrección de los procesos educativos teniendo en cuenta la veloces y constantes cambios de los procesos sociales y económicos contemporáneos. Los dos pilares de esta concepción son la investigación y la participación que deberán considerarse de forma permanente. La investigación resulta fundamental para la descripción inicial del problema (diagnóstico y revisión de expectativas), para la proposición de diversas resoluciones (análisis de tendencias, propuestas innovadoras, creativas y múltiples) y para la evaluación posterior a la ejecución del plan (identificando las posibles desviaciones y sus causas). La participación es un derecho y un deber inherente a la democracia. En este sentido resulta fundamental recordar las violaciones a los derechos humanos en manos de las dictaduras militares latinoamericanas y su adhesión a los modelos económicos y sociales neoliberales, estos acontecimientos históricos redefinieron el rol de la ciudadanía y promovieron un alejamiento de la participación política. En lo que respecta a la planificación educativa resulta deseable que toda la comunidad educativa forme parte de la identificación de los problemas y se comprometa en su resolución garantizando su compromiso con la planificación asumida. Esto posibilita que los planes educativos dejen de ser considerados documentos analíticos o normativas que se "bajan" a los actores sociales principales<sup>74</sup> (docentes, directivos, estudiantes y padres) y que al ser incomprendidos o legitimados desde la coacción encuentran límites insoslayables para su ejecución y adhesión (Gurrieri, 1987: 214).

### ► *La identificación del problema: la gestión de la educación en contextos de encierro y la lógica tratamental de la Ley 24.660/96.*

La dimensión normativa en lo que respecta a la educación en contextos de encierro propone el horizonte de acción de los sujetos en ambas instituciones (la institución penitenciaria y la institución educativa). Indudablemente no me refiero a la ley en un sentido estanco, como una teoría axiológica que se aplica en estado puro. Por el contrario la entiendo como un fenómeno cultural, como un conjunto de sentidos que se ponen en juego, usan y ejercitan (Kalinsky 2004: 9). En Argentina, hasta la modificación de la Ley de Ejecución Penal existían dos sentidos explícitos y contradictorios acerca de la finalidad de la educación intramuros. La Ley Nacional de Educación 26.206, promulgada en el 2006, otorga un capítulo específico (el XII) a la Modalidad Educativa en Contextos de Encierro y la

74 La cantidad de actores sociales en la planificación de la política educativa intramuros se incrementa, sumándose los jueces y los agentes de servicio penitenciario, esta singularidad será recuperada más adelante.

reconoce como un Derecho Humano imprescindible de ser garantizado<sup>75</sup>. De manera consecuente el Ministerio de Educación de la Nación asume la responsabilidad de gestionar la educación intramuros. Este acontecimiento que quizás a los ojos del lector se presenta como una obviedad no lo era para la Ley de Ejecución Penal. Aquí educación y trabajo se definían como los pilares para la resocialización de las personas privadas de su libertad y la gestión de la educación quedaba a cargo del Servicio Penitenciario respectivo. Esta ley se propone mejorar el tratamiento de las personas privadas de su libertad<sup>76</sup> estableciendo cierta progresividad en el régimen penitenciario. La mirada correctiva y paternalista de las filosofías re- (que proponen resocializar, reinsertar, readaptar a los internos) funciona como su marco teórico y su fundamento ideológico. Esta posición fue ampliamente criticada desde las ciencias jurídicas y sociales (Garland, 1990; Daroqui, 2000; Caimari, 2004 y 2007) y si bien, no resulta la finalidad de esta producción recuperar estos debates teóricos, sí pretendo señalar su absoluta vigencia en las prácticas y en los discursos de jueces y agentes del Servicio Penitenciario como uno de los sentidos de la educación intramuros<sup>77</sup>.

### ► *La gestión de la educación en contextos de encierro*

En el año 2000 desde el Ministerio de Justicia de la Nación se comunicó con la Unidad de Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación de la Nación para revisar la oferta educativa en contextos de encierro hasta ese momento impartida por los agentes del Servicio Penitenciario y contemplando únicamente el nivel primario. Ese mismo año se firmó el primer Convenio de Cooperación educativa entre ambos ministerios que comprometía al primero a asumir los gastos de infraestructura y administración y a garantizar el acceso de los docentes y estudiantes a las aulas intramuros y al segundo a proveer docentes y directivos capacitados, equipamiento tecnológico y materiales educativos de apoyo (Herrera y Frejman, 2010: 11-26). Más allá de estos compromisos escritos (y reafirmados por la Ley Nacional de Educación) en lo que respecta a la accesibilidad de las personas privadas de la libertad a las aulas continuo primando por parte del Servicio Penitenciario el criterio, discrecional, que privilegia exigencias de seguridad y disciplina institucional (Daroqui, 2000; Herrera y Frejman, 2010; Calcagno y Cucut, 2012; Parchuc, 2015) En el Informe publicado por el Comité contra la Tortura<sup>78</sup> en el año 2010 los mismos detenidos sostienen que la educación es un beneficio al cual acceden muy pocos porque hay que ganárselo. Los propios docentes señalan: “en un curso que comienza con 20 alumnos, a los 2 meses sólo quedan 3, el resto deja porque sale de traslado o se va en libertad” (Informes del Comité contra la Tortura, 2007 /2010). También se perciben abusos en relación a los usos del tiempo en lo que hace a la administración del castigo por parte de los agentes del servicio penitenciario.

Si retomamos la definición de Matus (1992: 324) el problema aquí sería la diferencia entre lo que sucede: el acceso a la educación de las personas privadas de su libertad es entendido y administrado como un beneficio por parte de los agentes del Servicio Penitenciario. Y lo que debería suceder: el acceso a las aulas debería estar garantizado para todas aquellas personas privadas de su libertad que voluntariamente lo solicitaran. Esta situación fue asumida como evitable e indeseable por parte de los estudiantes del Centro Universitario de Devoto que escribieron el pre-proyecto de la Ley 26.695 recuperado por el Diputado Emilio García Mendez y presentado en el 2008 (Thisted, 2013).

75 Existen múltiples Tratados Internacionales vinculados al Derecho a la Educación que ya contaban en nuestro país con jerarquía constitucional y fueron un antecedente para la redacción de esta Ley. Entre ellos: La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sólo por mencionar algunos.

76 Continua apareciendo de este modo en la página web del Servicio Penitenciario Federal, en el apartado: Educación para internos. Se puede ver en <http://www.spf.gob.ar/www/educacion>

77 Es uno de los objetivos de mi investigación doctoral indagar la vigencia de estas teorías en los discursos y prácticas de los docentes que enseñan en estos contextos particulares.

78 Estos son Informes Anuales que denuncian la violación de los Derechos Humanos que sufren las personas privadas de su libertad en el territorio de la Provincia de Buenos Aires. Los mismos están a cargo del Comité contra la Tortura, que es un organismo creado en el año 2002, con el objetivo de monitorear lugares de detención y prevenir y denunciar violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad. Su accionar, por ser un área de la Comisión por la Memoria, se inscribe en los principios de autonomía funcional y financiera establecidos en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas para el control de lugares de encierro. Resultan un material exhaustivo e imprescindible para conocer la situación intercarcelaria, por la cantidad y calidad de información que producen y que es el resultado de su trabajo de investigación, inspección y evaluación del campo.

► *¿Quiénes fueron los actores que impulsaron esta modificación legislativa? Planificación y participación: El Programa UBA XXII y el Centro Universitario de Devoto [CUD].*

Me interesa sintetizar brevemente la historia del Programa UBA XXII ya que resulta un antecedente (y la condición de posibilidad) de la conformación del Centro Universitario Devoto, espacio donde comenzó a gestarse la Ley 26.695/11.

El Programa UBAXXII, es un programa de extensión universitaria que depende de la Secretaría de Asuntos Académicos del Rectorado de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y surge a partir del convenio firmado el 17 de diciembre de 1985 con la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal (SPF). La iniciativa de llevar la universidad a la cárcel fue una experiencia inédita a nivel mundial que asumió los compromisos políticos de convertirse en un espacio de libertad intramuros, de ejercicio de los derechos, una herramienta de transformación de la realidad carcelaria (Laferriere, 2000 y 2006; Pegoraro, 2012). El Programa pretende transmitir determinados conocimientos pero también generar un espacio de encuentro, de respeto por la diversidad, de adquisición de la palabra. Estudiar una carrera universitaria para obtener un trabajo al salir de la cárcel en muchos casos no resulta la única motivación de las personas privadas de su libertad. Ir a estudiar habitualmente se convierte en una manera de “ganarle tiempo” a los traumas del encierro (al respecto de las torturas y tratos degradantes en las cárceles argentinas se pueden consultar en línea los Informes del Comité Contra la Tortura (del 2005 al 2015), los Informes Anuales de la Procuración Penitenciaria de la Nación (del 2004 al 2014) y los Informes del Centro de Estudios Legales y Sociales (Del 2012, 2010 y 2009). Las coordinadoras del Proyecto Ave Fénix<sup>79</sup> sostienen que (este espacio) “se enmarca como dispositivo insurgente intentando acompañar la creación de un poder contra-hegemónico que visibilice en el encierro una línea de fuga, un espacio posible para, justamente, la disidencia; disentir en la unidireccionalidad de los destinos que la prisión refuerza y fomenta”.(Calcagno; Cucut 2012: 22)

En la actualidad, a través del Programa se dictan, de manera presencial varias carreras de grado<sup>80</sup> y se organizan diversas actividades extracurriculares, de investigación y extensión en los espacios educativos de seis unidades y complejos penitenciarios federales. En cuanto a su financiamiento resulta relevante destacar que el Programa UBA XXII no cuenta con fondos propios, cada Facultad aporta los docentes y los materiales necesarios para el estudio, mientras que la coordinación y la movilidad para ir a los penales alejados de la Capital Federal dependen del Rectorado. (Laferriere, 2000).

El Centro Universitario Devoto (CUD) fue construido en 1986 en un espacio de 1500 metros cuadrados cedido por el SPF en la Unidad 2 del Complejo Penitenciario Federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>81</sup>. Este lugar permanecía clausurado a causa de un incendio generado en un motín de menores. Frente a la ausencia de financiamiento de ambas instituciones (el SPF y la UBA) las personas privadas de su libertad asumieron su reconstrucción con materiales que recibieron por donaciones (a través de cartas que ellos mismos redactaban). Esto es relevante porque da cuenta de la posibilidad (y necesidad) de autonomía y autogestión que habilita la apertura de estos espacios educativos intramuros. A 30 años de la conformación del Centro Universitario Devoto podríamos decir que se trata de un espacio de formación consolidado. Parchuc (2015 :8) define los centros universitarios intramuros como cajas de resonancia acerca de la problemática carcelaria. Un lugar de confluencia de personas privadas de la libertad, que provienen de distintos pabellones y módulos (y que cargan con sus trayectorias personales intramuros) y gente de “afuera”, artistas, profesores, militantes, pasantes, donde se intenta canalizar denuncias pero también pensar soluciones. Por eso es que los participantes de esta experiencia han sido considerados como voces expertas para realizar modificaciones legislativas como la Ley 26.695/11 a la que se hace referencia en este trabajo.

79 Es un proyecto de la Secretaría de Cultura y Extensión de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) que busca subvertir los efectos del encierro que produce la institución carcelaria en las personas detenidas, a fin de facilitar su inclusión social en el momento de recuperación de su libertad ambulatoria. Funciona en el Complejo Penitenciario de la Ciudad de Buenos Aires (Devoto) y forma parte de las actividades que se desarrollan desde el Programa UBA XXII.

80 Entre ellas: Abogacía, Psicología, Ciencias Económicas, Letras y Sociología.

81 Recientemente citado en los medios masivos de comunicación ya que a causa de una inspección sorpresiva se registraron graves deficiencias en las condiciones de detención de las personas privadas de la libertad. Se puede ver la nota en: <http://www.infobae.com/2016/02/24/1792595-ocho-fotos-la-carcel-devoto-que-exponen-la-peor-cara-del-sistema-penitenciario> y en <http://www.lanacion.com.ar/1874224-carcel-de-devoto>

Rodolfo Rodríguez, es sociólogo y estudió en el CUD. Comenzó a participar en el año 1989 y a partir del año 1998 obtuvo salidas transitorias para dar clases como docente de la materia de Sociología del Ciclo Básico Común. Actualmente es docente del Postítulo de Especialización Docente de Nivel Superior en Contextos de Encierro. Sin la voluntad de reconstruir la totalidad de su relato me interesa destacar que en la entrevista realizada<sup>82</sup> Rodolfo puntualizó en más de una oportunidad que su mayor aprendizaje al participar en el CUD fue comprender que: “solo no se salva nadie, la única forma de avanzar en la vida es hacerlo colectivamente”. En su relato describe el Centro de Estudiantes como una organización gremial, con estatuto, asambleas y elecciones democráticas. En términos de Gurrieri (1987: 216) nos encontramos frente a un espacio de formación y activación de actores sociales con plena conciencia democrática y capacidad de organización y lucha en defensa de los derechos humanos que son sistemáticamente violados por la condiciones de detención y de administración de la cárceles argentinas.

### ➤ *¿En qué consisten las modificaciones a la Ley de Ejecución Penal 24.660?*

De acuerdo a lo narrado por Thisted (2013) la Ley 26.695 tiene su origen en un trabajo final solicitado a los estudiantes de Derecho del CUD la consigna consistía en que redactaran un proyecto de ley a partir de las violaciones que denunciaban en relación al acceso a la educación intramuros. El Proyecto inicial (Expediente 4167D-2008) no tenía en cuenta los cambios introducidos por la Ley Nacional de Educación y debió ser modificado. En su reformulación se tomaron en cuenta las siguientes consideraciones (Thisted, 2013; Monclús Masó y Piechestein, 2012): 1. Que se reconozca el Derecho a la Educación Pública de las personas privadas de su libertad 2. Que se complete la escolaridad obligatoria fijada por la ley. 3. Que se cree un régimen de estímulo educativo. 4. Que se establezca un mecanismo de fiscalización de la gestión educativa. La pregunta que seguramente podría realizarse el lector es la siguiente, existiendo ya en la Ley Nacional de Educación, con su específica mención a la modalidad de Contextos de Encierro, el compromiso por parte del Ministerio Nacional de Educación de garantizar el derecho a la educación en contextos de encierro: ¿Cuál es la novedad que propone esta ley y por qué lo hace? Esta Ley modifica la Ley de Ejecución Penal en el Capítulo vinculado a la educación para ratificar que se la concibe como un derecho y no de un pilar del tratamiento resocializador. Y también establece un régimen de Estímulo educativo que impacta sobre la progresividad de la pena.

Los motivos que llevaron a la formulación de este régimen de estímulo fueron motivo de debate y su actual vigencia despertó controversias aun mayores. Dentro de los motivos que podemos identificar se destacan: la voluntad (absolutamente incuestionable) de los estudiantes privados de su libertad que participaron de la redacción del proyecto, de ver acortarse su tiempo de pena (en el mejor de los casos nos referimos a un año y ocho meses) de salir lo antes posible del infierno (Gutiérrez, 2012: 247). Otra motivación parece ser la “competencia” con la realización de las actividades laborales. Las personas privadas de la libertad, en el mejor de los casos, deben optar por estudiar o trabajar (por motivos de superposición horaria y porque no existen condiciones materiales en las cárceles argentinas que permitan garantizar el acceso a la educación y al trabajo en la misma jornada). De acuerdo a los argumentos que sostienen quiénes defienden el artículo 140, la educación no se encontraba lo suficientemente estimulada porque no podía competir con la remuneración que las personas privadas de su libertad reciben si optan por trabajar (Monclús Masó y Piechestein, 2012: 166). Otro argumento a favor de esta Ley resulta su capacidad para llamar la atención de los jueces responsables al respecto de lo que sucede en las cárceles. Este enunciado que puede sonar tragicómico no hace más que dejar al descubierto la desidia, la ignorancia y la corrupción estructural que caracteriza a nuestro Poder Judicial. En efecto Gutierrez (2012: 246) describiendo de forma crítica la absoluta ignorancia de los juristas expertos en la cuestión procesal carcelaria con respecto a la Ley Nacional de Educación señala: “Lo que no habla el lenguaje penal y no está en una ley penal no existe en el mundo penal”. Efectivamente esta Ley logró captar la atención de los jueces (no así la Ley Nacional de Educación) porque luego de su sanción comenzaron las demandas por parte de las personas privadas

82 En el marco de la Especialización Docente en Desarrollo de Proyectos Socioculturales y Educativos en Contextos de Encierro que cursé en el 2015. También lo entrevistaron para La Nación, el artículo está disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1774947-como-funciona-el-sistema-educativo-en-las-carceles-argentinas>

de su libertad para la aplicación de la misma. A diferencia de lo que probablemente anhelaban quienes impulsaron esta Ley sus interpretaciones fueron múltiples y también sus consecuencias.

► *Hecha la ley, hecha la trampa: la jurisprudencia de la Ley 26.695 y la interpretación de los jueces.*

Parece que por una imprecisión en la redacción se puede interpretar que el Artículo 140 debería aplicarse únicamente durante el periodo de prueba. Dos jueces titulares de Juzgados Nacionales de Ejecución Penal rechazaron la aplicación del estímulo educativo argumentando que: “los institutos de salidas transitorias, libertad condicional y asistida no se hallan comprendidos dentro de las fases y períodos de la progresividad y, por lo tanto, que la letra de la ley no contempla esas instancias como formando parte de los plazos a ser reducidos por el estímulo educativo, concluyendo que el único período que establece requisitos temporales para su acceso es el período de prueba”. Fallo del JEP nº 3, “Prieto, Maria Silvina” legajo nro. 8134, rta. 28 de septiembre de 2011. Citado en Monclús Masó y Piechestein, 2012: 168 y Monclús Masó, 2013). Indudablemente esto restringe muchísimo el número de casos alcanzado por el beneficio legislativo y genera el efecto contrario que se propuso inicialmente, inhibe la motivación por el estudio. Para intentar revertir esa situación la Procuración Penitenciaria de la Nación se presentó como Amigo del Tribunal en varias de las causas que trató la Cámara Nacional de Casación Penal proponiendo una interpretación amplia de la legislación mencionada y logrando con éxito fallos favorables en la aplicación del Artículo 140.

► *El lugar de la investigación: una lectura crítica.*

Desde una mirada radicalmente crítica (Gutierrez, 2012 y 2013) la Ley 26.695 contiene en sí misma aquello que anhelaba desterrar y por lo tanto provoca un retroceso al ejercicio del derecho a la educación en contextos de encierro que impulsó la Ley Nacional de Educación (26.206). La instalación del estímulo educativo deja al descubierto y legitima la lógica de premios y castigos ya utilizada por el Servicio Penitenciario aunque de manera implícita. De acuerdo a este autor esta ley implica un retroceso porque confunde el arco de la política educativa con la política penal devolviéndole a esta última (es decir a los jueces y penitenciarios) el poder de controlar la garantía del derecho a la educación que la Ley 26.206 les había quitado. Lamentablemente, a partir de esta medida, los docentes pierden autonomía y pasan a ser víctimas de la presión de los estudiantes por alcanzar su libertad. Aprobarlos significa dejarlos salir antes y reprobarlos implica exactamente lo contrario. El objetivo educativo pasa a estar directamente influenciado por el objetivo penitenciario. Quizás podría establecerse una analogía entre el voluntarismo utópico de los planificadores de los años 60 y el equipo de diputados que impulsó este proyecto de ley.

► *Conclusiones.*

El ejercicio de revisar la Ley 26.695 desde la categoría de planificación educativa estratégica me permitió comprender la complejidad del proceso y evaluar las ventajas y los límites de su aplicación. Queda por delante una evaluación más precisa, con datos empíricos, que nos brinde información sustancial acerca del incremento de la matrícula, la cantidad de estudiantes que culminan los ciclos lectivos, los cambios posibles en la percepción del acceso a la educación (sobre todo por parte de los jueces y los agentes del Servicio Penitenciario).

Podemos afirmar que desde la última década nos encontramos frente a una cárcel con muros más porosos, la experiencia inédita del CUD fue replicada por otras universidades en varias cárceles del país y también la Ley Nacional de Educación obligó a regularizar la apertura de escuelas primarias y secundarias en contextos de encierro. Considero que hoy, con la coyuntura política que nos propone este nuevo ciclo, defender la educación en contextos de encierro como un derecho es la obligación

que se nos impone como ciudadanos argentinos.

## ► Bibliografía

- » CAIMARI, L. (2004) "Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955". Siglo XXI editores. Buenos Aires.
- » CAIMARI, L. (2007). "Entre la celda y el hogar. Dilemas estatales del castigo femenino" (Buenos Aires, 1890-1940). Nueva Doctrina Penal, Vol.3, N°2 Buenos Aires.
- » GARLAND, D. (1990) "Punishment and Modern Society. An study in social theory". Chicago, The University of Chicago Press.
- » GUTIERREZ M. (2012) "Leyes: lo que dicen y lo que traen sin decir", En Gutierrez M. (Comp.) Lápices o rejas. Pensar la actualidad del derecho a la educación en contextos de encierro. Editores del Puerto, Buenos Aires.
- » GUTIERREZ, M. (2013). "La educación en cárceles. ¿Política criminal o política educativa?". En La educación en las cárceles bajo la lupa. UNICEN, 10 de julio de 2013. En línea: <http://www.unicen.edu.ar/content/la-educaci%C3%B3n-en-las-c%C3%A1rceles-bajo-la-lupa> (Consulta: 12/08/16)
- » CALCAGNO P.; CUCUT L. (2012) "Las relaciones de poder entre la universidad de Buenos Aires y el Sistema Penitenciario Federal: construir conocimientos o dominar cuerpos". En Gutierrez M. (Comp.) Lápices o rejas. Pensar la actualidad del derecho a la educación en contextos de encierro. Editores del Puerto, Buenos Aires.
- » COMITÉ CONTRA LA TORTURA (2007) "Informe anual sobre Derechos Humanos: El sistema de la Crueldad III". Comisión Provincial por la Memoria Provincia De Buenos Aires. La Plata, Argentina.
- » COMITÉ CONTRA LA TORTURA (2010) "Informe anual sobre Derechos Humanos: El sistema de la Crueldad V". Comisión Provincial por la Memoria. Provincia de Buenos Aires, La Plata, Argentina.
- » DAROQUI, A. (2000) "La cárcel en la universidad", en Marcela Nari y Andrea Fabre (comps.) Voces de mujeres encarceladas. Catálogos, Buenos Aires.
- » DE MATTOS, C. (1979) "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana". En Revista de la CEPAL, nº 8, CEPAL: Chile.
- » DE MATTOS, C. (1987). Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. En: Revista de la CEPAL, nº 31, CEPAL: Chile.
- » FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y AGUERRONDO, I (1978) "Reflexiones sobre la planificación educativa en América Latina". Revista Perspectivas, vol VIII, nº 3. Paris, UNESCO.
- » FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2006). "Reflexiones sobre la planificación de la educación en la Argentina y en América Latina. Evolución, crisis, desafíos y perspectivas". En Fernández Lamarra, N. (Compilador) Política, Planeamiento y Gestión de la Educación. Modelos de simulación en Argentina, Caseros, EDUNTREF.
- » GURRIERI, A (1987) "Vigencia del Estado planificador en la crisis actual". Revista de la CEPAL, nº 31. Chile: CEPAL
- » HERRERA P.; FREJMAN, V. (2010) Pensar la educación en contextos de encierro. Aproximaciones a un campo de tensión. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- » KALINSKY, B (2004), Las cárceles como objeto de estudio de la Antropología. Un estudio de caso. Revista Internacional de Ciencias Sociales, UNESCO, No. 179.
- » LAFFERRIERE, M. (2000) "Un desafío con más de veinte años de historia" en Revista Encrucijadas Nro. 43. Buenos Aires, UBA.
- » LAFFERRIERE, M. (2006) "La Universidad en la cárcel". Buenos Aires: Libros del Rojas.
- » MATUS, C (1987) Política, Planificación y Gobierno. Caracas: Fundación Altadir (ILPES/OPS).
- » MONCLÚS MASÓ M.; PIECHESTEIN A. (2012) "La reforma educativa en la Ley Nacional de Ejecución Penal: Reflexiones en torno de su sanción y su aplicación en la práctica (o de los peligros que quede en letra muerta)". En Gutierrez M. (Comp.) Lápices o rejas. Pensar la actualidad del derecho a la educación en contextos de encierro. Editores del Puerto, Buenos Aires.
- » MONCLÚS MASÓ M.;(2013). "La aplicación jurisprudencial de la nueva ley de estímulo educativo". En La educación en las cárceles bajo la lupa. UNICEN, 10 de julio de 2013. En línea: <http://www.unicen.edu.ar/content/la-educaci%C3%B3n-en-las-c%C3%A1rceles-bajo-la-lupa> (Consulta: 12/08/16)
- » PARHUC J. (2015) "La Universidad en la cárcel: teorías, debates, acciones" en Revista Redes de extensión, Nro 1. Secretaría de Extensión y Bienestar Estudiantil. Buenos Aires. En línea: <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/redes/issue/view/171>
- » PEGORARO J. (2012) "La cárcel, las cárceles: ¿la educación salvadora?", En Gutierrez M. (Comp.) Lápices o rejas. Pensar la actualidad del derecho a la educación en contextos de encierro. Editores del Puerto, Buenos Aires.
- » THISTED, S. (2013). "El derecho a la educación en contextos de encierro: redefiniciones en la Ley de Ejecución Penal de la Pena Privativa de la Libertad". En La educación en las cárceles bajo la lupa. UNICEN, 10 de julio de 2013. En línea: <http://www.unicen.edu.ar/content/la-educaci%C3%B3n-en-las-c%C3%A1rceles-bajo-la-lupa> (Consulta: 12/08/16)

# Creencias epistemológicas acerca de internet como fuente de conocimiento y estrategias de justificación de estudiantes de nivel secundario

QUIROGA, Alberto Ramiro / UnSa - aramiroquiroga@gmail.com

Eje: Educación, Estado y Políticas Públicas

» Palabras claves: Creencias Epistemológicas – Conocimiento – Información – Internet – Estrategias

## ► Resumen

El estudio de la naturaleza y el rol de las creencias de los estudiantes acerca del conocimiento y el conocer en los procesos cognitivos ha cobrado relevancia entre los investigadores de la psicología y la educación a partir del supuesto de que éstas pueden influir en los procesos de aprendizaje y los modos de relacionarse con el conocimiento. Más recientemente, existe una línea de investigación que indaga la relación entre las creencias epistemológicas de los estudiantes y su comportamiento en la búsqueda de información en internet. La presente comunicación expone algunos hallazgos preliminares propios de una instancia inicial de una investigación en curso en la cual interesó indagar las creencias epistemológicas específicas sobre internet como fuente de conocimiento en de estudiantes de nivel secundario y los criterios que utilizan para seleccionar y validar la información que encuentran en la web. Se utilizó una estrategia cualitativa de justificación de las creencias epistemológicas a través de argumentaciones por escrito como parte de la prueba la prueba piloto de un cuestionario epistemológico específico sobre internet. Los resultados preliminares fueron diversos, aunque indican que para muchos estudiantes no todo conocimiento en internet es confiable y, por lo tanto, éstos cuentan con algunas estrategias para evaluar la confiabilidad del conocimiento y la información que encuentran en la web.

## ► Tema, problema y objetivo de la investigación

Las creencias epistemológicas se pueden definir como los supuestos que tienen las personas acerca del conocimiento, su naturaleza, adquisición y justificación (Schommer-Aikins, 2002, 2004). Todas las personas cuando se encuentran con nueva información o cuando están atravesando procesos de conocimiento están influenciadas por determinadas ideas y supuestos, en su mayoría de carácter implícito, que tienen acerca del conocimiento y el saber. Precisamente, lo que se ha denominado epistemología personal o creencias epistemológicas, se activan en las personas cuando éstas participan en procesos y actividades de aprendizaje y de conocimiento (Hofer, 2002).

Existe evidencia de que las creencias o supuestos epistemológicos de los estudiantes influyen en las estrategias y procesos que utilizarán para aprender (Pérez Echeverría, Mateos, Scheuer y Martín 2006). De esta manera, Hofer y Pintrich sostienen que “los estudiantes pueden abordar el proceso de aprendizaje de manera muy diferente, dependiendo de si ven al conocimiento como un conjunto de hechos acumulados, o como un conjunto integrado de constructos, o si se ven a sí mismos como receptores pasivos, o constructores activos” (2002: 3).

Hofer (2000), a partir de un análisis de las investigaciones precedentes en este campo de estudio, elaboró un modelo de las dimensiones de las creencias epistemológicas, señalando que éstas estarían

conformadas por dos: la naturaleza del conocimiento (creencias sobre la certeza y la simplicidad del conocimiento) y los procesos de conocer (creencias sobre la fuente y la justificación del conocimiento). Son de particular interés en este estudio las dimensiones vinculadas al proceso de conocer. La dimensión justificación del conocimiento se refiere al modo en que las personas evalúan las proposiciones de conocimiento y los criterios que utilizan para hacerlo. La dimensión fuente de conocimiento se refiere al origen percibido del conocimiento, al reconocimiento por parte de las personas respecto de dónde proviene el conocimiento.

Más recientemente, existe una línea de investigación que estudia la relación entre las creencias epistemológicas de estudiantes y su comportamiento buscando información en internet (Bråten, Strømsø & Samuelstuen, 2005; Cheng, Liang & Tsai, 2013; Hofer, 2004; Kammerer, Bråten, Gerjets & Strømsø, 2012; Lee, Chiu, Liang & Tsai 2014; Martínez Vidal, Mauro, Haydeé y Pedroza Borrini, 2010; Mason, Boldrin & Ariasi, 2010; Whitmire, 2003). En los últimos años internet se convirtió en una de las fuentes de información más importantes y consultadas por los estudiantes en todos los niveles del sistema educativos, producto entre otras cosas de su velocidad de acceso y de la diversidad de información que allí se encuentra (Levy, 2013). En este sentido, cobra relevancia indagar cómo buscan, seleccionan y validan información de la web los estudiantes de nivel secundario y qué factores podrían incidir en este proceso, tales como las creencias epistemológicas.

Los estudios de esta reciente línea de investigación plantean como hipótesis general que las creencias epistemológicas de los estudiantes influyen en sus comportamientos buscando información en internet y en la evaluación que hacen de las fuentes de información que allí encuentran.

Es importante destacar que si bien algunas de estas investigaciones indagan las relaciones entre las creencias epistemológicas y las actividades de búsqueda de información en la web en estudiantes de diferentes niveles educativos, algunas de ellas estudiaron particularmente las creencias epistemológicas específicas de internet (Bråten et al., 2005; Cheng et al., 2013; Kammerer et al., 2012; Lee et al., 2014), es decir, supuestos específicos sobre el conocimiento y el conocer en la web desde una perspectiva específica de dominio. En este sentido, Buehl y Alexander (2006) sostienen que así como las personas tienen diferentes conocimientos, de la misma manera también cuentan con diferentes creencias sobre los conocimientos que formarían parte de su sistema de creencias. Se podría pensar entonces que existen creencias específicas acerca del conocimiento que hay en la web y sobre internet como fuente de conocimiento. El presente estudio adhiere a esta perspectiva.

Pareció particularmente interesante estudiar las creencias epistemológicas específicas de internet y los procesos de búsqueda, selección y validación de información en la web en el contexto de la educación secundaria. Además, dado que no existen muchos antecedentes nacionales ni regionales sobre la temática, sería conveniente realizar un estudio contextualizado en nuestra región a partir de lo cual se pueda observar también cómo tienen lugar estas variables en el contexto particular del norte argentino, concretamente en la ciudad de Salta.

De esta manera, explorar las creencias epistemológicas sobre internet como fuente de conocimiento y los procesos de búsqueda, selección y validación de información en la web en estudiantes de nivel secundario constituye el objetivo general de esta investigación.

### ► *Diseño y Metodología utilizada*

El estudio en curso plantea un diseño mixto a partir de la aplicación de un cuestionario para indagar las creencias epistemológicas específicas sobre internet de los estudiantes en el cual se solicita también la justificación por escrito de las respuestas otorgadas a dos ítems en particular. Este instrumento se denomina en su versión original "Internet-Specific Epistemological Questionnaire" (ISEQ), fue elaborado por Bråten, Strømsø y Samuelstuen (2005) y está conformado por 36 afirmaciones sobre las cuales los estudiantes tienen que expresar su grado de acuerdo o desacuerdo con cada una a partir de una escala Likert. En este trabajo se expondrán solo los argumentos expresados por los estudiantes a través de la estrategia metodológica cualitativa de justificación de las creencias epistemológicas.

A partir de un muestreo intencional se llevó a cabo la prueba piloto de este instrumento en dos instancias. Primero, en un colegio privado de la Ciudad de Salta, en una muestra compuesta por un

total de 38 estudiantes, 19 varones y 19 mujeres, de los cuales 10 alumnos pertenecían al 5º año y 28 alumnos al 4º año. Más adelante, se llevó a cabo una segunda administración del cuestionario en un colegio privado de la ciudad de Mendoza, en una muestra compuesta por un total de 46 estudiantes, 29 varones y 17 mujeres, de los cuales 22 alumnos pertenecían al 4º año y 24 alumnos al 5º año. De esta manera, durante estas instancias de prueba del cuestionario se administró el mismo a un total de 84 estudiantes de nivel secundario, 48 varones y 36 mujeres, 50 alumnos del 4º año y 34 del 5º año.

Como se adelantó, se creó y aplicó una estrategia que permitió explorar las creencias epistemológicas específicas sobre internet de los estudiantes desde un abordaje cualitativo. La misma fue denominada Justificación de las Creencias Epistemológicas, compuesta por dos afirmaciones seleccionadas a partir del Cuestionario Epistemológico Específico sobre Internet de Bråten y colaboradores (2005), respecto de las cuales se les solicitó a los estudiantes que expresaran su acuerdo o desacuerdo y justificaran sus respuestas. Se consideró relevante tener en cuenta las justificaciones de las respuestas de los estudiantes ya que las creencias epistemológicas en su carácter de implícitas pueden estar sostenidas por los sujetos de manera naturalizada, por lo que se buscó explorar con mayor profundidad el origen y las razones por las cuales los sujetos expresaron acordar o no con determinadas afirmaciones sobre el conocimiento en internet y el proceso conocer en la web.

Los ítems seleccionados permitieron indagar aspectos del conocimiento referidos a internet como fuente de información y conocimiento y a la justificación del conocimiento que se encuentra en la web. Se tomaron en cuenta las expresiones textuales de los sujetos a partir de las cuales fundamentaron sus respuestas respecto de las siguientes frases:

- En mis estudios, Internet es una fuente de conocimiento más importante que mi propio pensamiento o razonamiento
- En realidad, no existe un método que pueda utilizar para determinar si el conocimiento sobre algún tema que encuentro en Internet es confiable

El primer ítem permitió explorar la creencia de los estudiantes acerca de la importancia que le otorgan a internet como fuente de conocimiento para sus estudios en relación con su propio pensamiento y razonamiento buscando visualizar el valor atribuido por los estudiantes a cada uno de estos factores. El segundo ítem propició la indagación acerca de los criterios o estrategias que utilizan -o no- los estudiantes para saber si pueden confiar en la información que encuentran en internet, explorando cuales suelen ser las actividades más comunes a las que recurren para validar la información que encuentran en la web.

### ➤ *Creencias epistemológicas internet como fuente de conocimiento estudiantes de cuarto y quinto año de nivel secundario*

A partir de los datos obtenidos, se procedió a la elaboración de una matriz de datos conteniendo las frases objeto de estudio. Se realizó una lectura general de las mismas y comenzó el proceso de análisis mediante la categorización, triangulación y codificación de los mismos. Consiguientemente, se llevó a cabo la discusión y reflexión de la información recabada a fin de describir y reconstruir los datos y generar algunas conclusiones preliminares (Ver Tabla 1).

Según la justificación de las respuestas a la afirmación En mis estudios, Internet es una fuente de conocimiento más importante que mi propio pensamiento o razonamiento (A. Importancia de Internet en relación al propio pensamiento) los estudiantes pusieron de manifiesto la importancia otorgada a internet como fuente de conocimiento y a su propio pensamiento para sus tareas escolares. A partir de esta categoría emergieron tres subcategorías en función del grado de importancia otorgado ya sea a internet o al propio razonamiento:

A1: Internet es más importante: En esta subcategoría se ubican las opiniones de los estudiantes que expresaron que internet como fuente de información y conocimiento es más importante para sus estudios que su propio razonamiento por diferentes motivos. Algunos estudiantes afirmaron

que internet es más importante porque en la web se encuentra conocimiento correcto y confiable: “Internet es más importante que mis conocimientos porque creo que si está en internet es porque es algo correcto” ((Estudiante de 4º año Salta); “Confío en la información que está en internet porque la veo una fuente más confiable” (Estudiante de 4º año Salta); “Estoy de acuerdo ya que la información que posee internet está escrita por profesionales” (Estudiante de 5º año Mendoza).

Por otra parte, otros alumnos manifestaron dar mayor importancia a internet para sus estudios porque muchas veces desconfían o no se sienten seguros de sus propios conocimientos y razonamientos: “Yo no confío en mi propio conocimiento” (Estudiante de 4º año Salta); “Porque lo que encuentro en internet es más exacto que mis pensamientos dudosos” (Estudiante de 4º año Salta).

Otro grupo de estudiantes afirmaron que internet es más importante para sus estudios por la gran cantidad de información que allí se encuentra y que permite muchas veces aclarar las dudas sobre un tema: “Porque en internet hay información sobre cosas que no sabemos y nos podemos sacar la duda” (Estudiante de 5º año Salta); “Porque en internet puedes buscar lo que quieras” (Estudiante de 5º año de Mendoza).

Por último, algunos alumnos sostienen que confían más en internet como fuente de conocimiento para sus estudios porque a veces la web le permite comprender mejor los temas trabajados en clase: “Porque internet me ayuda a entender los temas” (Estudiante de 4º año de Mendoza); “Muchas veces entiendo mejor los temas vistos en clase en internet” (Estudiante de 4º año de Mendoza)

A2: Depende: En esta subcategoría se encuentran las opiniones de los alumnos que afirmaron que internet como fuente de información y conocimiento a veces, en algunas circunstancias, es más importante para sus estudios que su propio razonamiento o tiene el mismo nivel de importancia. Por un lado algunos alumnos afirman que internet puede ser una fuente de conocimiento más importante que su propio razonamiento dependiendo del tema: “Si de vez en cuando. Dependiendo el tema a estudiar (Estudiante de 5º año Salta)”.

Por otra parte, otro grupo de estudiantes manifestaron que internet es en realidad fuente complementaria y de igual relevancia que su propio razonamiento: “A su vez internet también es una fuente de conocimiento importante, comparo con mis conocimientos para elaborar una respuesta” (Estudiante de 4º año Salta); “En mis estudios internet es tan importante como mi propio pensamiento o razonamiento, ya que es una herramienta más” (Estudiante de 4º año de Mendoza).

A3: Razonamiento más importante: Esta subcategoría agrupa las opiniones de los estudiantes que afirmaron que su propio razonamiento y pensamiento es más importante para sus estudios que internet como fuente de conocimiento. Es importante destacar que los estudiantes que expusieron esta postura fueron más numerosos en relación con las posiciones anteriores. Las razones por las cuales le otorgan ese valor a sus razonamientos respecto de internet fueron diversas. Por un lado, muchos estudiantes sostienen que sus razonamientos y pensamientos son más importantes que internet porque en la web hay información errónea o falsa en la que no se puede confiar: “Estoy en desacuerdo porque a veces la información que está en internet no es verdadera porque muchas veces esa información está escrita por gente no especializada sobre un determinado tema puede ser errónea o falsa, por lo cual prefiero confiar en mi razonamiento” (Estudiante 4º año Mendoza); “Para mi forma de ver internet jamás podría ser más importante que lo yo aprendo, ya que muchas de las respuestas encontradas en ella son erróneas” (Estudiante de 5º año Salta).

Asimismo, otro grupo de estudiantes manifestó directamente que su razonamiento y pensamiento es más importante para sus estudios: “Mi fuente de conocimiento más importante, para mí, es mi propio razonamiento y comprensión” (Estudiante de 4º año de Mendoza); “No hay ninguna fuente en internet que pueda superar o compararse con el pensamiento o razonamiento humano” (Estudiante de 4º año Salta); “Aunque tenga toda la info en internet, es fundamental entenderla y razonarla, sino nunca aprendo nada” (Estudiante de 5º año Mendoza).

Por último, otros estudiantes afirmaron que confían más en sus razonamientos que en internet como fuente de conocimiento porque en la web no se puede saber quién sube la información ya que cualquier persona tiene acceso a la misma: “Porque no todo lo que dice internet es de verdad porque no se sabe quién lo escribe” (Estudiante de 4º año Salta); “En mis estudios, internet no es donde suelo recurrir para estudiar o sacar información, ya que cualquier persona tiene acceso a la red. Es decir, cualquiera puede exponer su “teoría” o editarla. Ésta puede ser errónea” (Estudiante de 5º año Salta).

A partir de las repuestas de los estudiantes al justificar la afirmación En realidad, no existe un

método que pueda utilizar para determinar si el conocimiento sobre algún tema que encuentre en Internet es confiable (B. Método para determinar la confiabilidad de la información en la web), se examinó si los estudiantes utilizan o no algunas estrategias o criterios para evaluar la confiabilidad de la información que encuentran en la web. De esta manera, se conformaron dos subcategorías:

B.1 Existen métodos: Esta subcategoría agrupa las respuestas de los estudiantes que afirmaron que sí existen métodos para determinar si el conocimiento que se encuentra en la web es confiable. Cabe resaltar que la mayoría de las justificaciones de los estudiantes se ubicaron en este sentido. Por un lado se encuentran los estudiantes que sostienen que uno de los métodos para saber si la información que hay en internet es confiable es comparar distintas fuentes dentro de la misma web: “Para confirmar que el contenido encontrado en internet sea confiable trato de abrir varias ventanas con las mismas respuestas pero de diferentes páginas, y así voy comparando” (Estudiante de 5º año Salta); “Si, podría compararlo con otras páginas u otras fuentes.” (Estudiante de 4º año Mendoza).

Otros estudiantes afirmaron que la manera de poder determinar si el conocimiento que se encuentra en internet es confiable es comparando con los libros impresos: “Si el conocimiento es el mismo o es similar a lo que dicen los libros para mí es correcto” (Estudiante de 5º año Salta); “Claro que existe y son los libros, muchas personas se guían todo por internet y se han olvidado del hermoso valor de los libros” (Estudiante de 4º año Mendoza).

Asimismo, otros alumnos sostienen que un buen método para determinar si pueden confiar en el conocimiento y la información de la web es compararlo con la teoría que dio el profesor en clase o consultarlo con el mismo profesor: “Si existe un método, lo comparo con la teoría dada en clase para saber si es lo que estoy buscando” (Estudiante de 5º año Salta); “Personalmente, para saber si los datos de internet son confiables o no, lo comparo con los conceptos que nos han explicado en clase...” (Estudiante de 5º año Mendoza); “Yo siempre le pregunto al profesor para ver si es correcto” (Estudiante de 4º año Mendoza).

Otro método para saber si el conocimiento que hay en la web es confiable que destacaron algunos estudiantes es buscar directamente en páginas oficiales o certificadas: “Puedo determinar si un contenido es confiable si está autorizado o administrado por un profesional. O es una página oficial” (Estudiante de 5º año Mendoza); “Si existen porque hay veces que las fuentes están certificadas por los profesionales” (Estudiante de 5º año Mendoza).

Por último, algunos estudiantes afirmaron que para determinar la confiabilidad del conocimiento que encuentran en la web consultan con un experto o alguien que sepa sobre el tema: “El método que personalmente utilizaría sería preguntando a alguien que sepa sobre ese tema como para sacarme las dudas que me produce” (Estudiante de 4º año Salta); “Tengo que preguntar a alguien que sabe” (Estudiante de 5º año Mendoza);

B.2 No existen métodos: En esta subcategoría se ubican las opiniones de los estudiantes que afirmaron que no existen métodos para determinar si el conocimiento que encuentran en internet es confiable. Los estudiantes que arrojaron opiniones en este sentido fueron pocos. De este modo, algunos estudiantes afirmaron que no hay criterios establecidos oficialmente o “alguien” que pueda ratificar el conocimiento que se encuentra en la web: “Porque no hay nada establecido oficialmente ya que para la sabiduría no hay reglas” (Estudiante de 5º año Salta); Para mí no existe, porque no hay nadie que diga con certeza de los contenidos que se hallan en internet sean verdaderos, y si lo dicen ¿cómo se yo que dicen la verdad? (Estudiante de 4º año Salta).

Por otra parte, otros estudiantes afirmaron que no existen un método porque o bien se desconoce el origen de esa información o no se sabe la autoridad en ese campo de conocimiento del autor de ese contenido: “Estoy de acuerdo porque capaz que nunca sepa de dónde salió la información” (Estudiante de 5º año Salta); “Nunca sabremos si alguien que realmente sabe o estudió subió esa información o fue cualquier persona ignorante del tema” (Estudiante de 4º año Salta).

### ➤ *Algunas reflexiones preliminares*

Si bien el proceso de categorización y triangulación de los datos obtenidos expuestos en este trabajo son absolutamente provisionarios, se puede advertir en principio algunas cuestiones relevantes para tener en cuenta. De modo general, pareciera que por un lado, los estudiantes conciben que no

todo conocimiento en internet es confiable, argumentando principalmente que en la web “cualquiera puede subir cualquier cosa”. Si bien esta fundamentación podría ser reveladora de cierta actitud crítica por parte de los estudiantes frente al conocimiento que se encuentra en la web desde el punto de vista epistemológico, al mismo tiempo pone en evidencia cierta dependencia en “los otros expertos” como una especie de argumento ligado al criterio de autoridad. En este sentido, muchos estudiantes sostuvieron que para saber si pueden confiar en conocimiento que hay en la web consultan con el profesor o con alguien que sabe del tema. Es decir, en principio se observa que para los estudiantes internet constituye una red donde circula todo tipo de información, y en ese sentido representa un espacio que habilita a cualquier persona -experto o no, “autorizada o no”- a transmitir información, lo que hace poner en duda la confiabilidad en lo que la misma pone a disposición en término de saberes.

Del mismo modo, estos argumentos dejan entrever que para los estudiantes existen ciertas fuentes de conocimiento y de información que perciben como autorizadas o no. Si bien expresaron diferentes estrategias a través de las cuales pueden advertir la validez o no de ciertas afirmaciones en la web (la comparación entre diferentes páginas web, consulta al docente o experto, consulta a los libros impresos), subyace en las respuestas una fuerte dependencia en fuentes de conocimiento autorizadas a priori, de manera casi naturalizada, como el caso del libro, que son incuestionables para ellos. Esto pone de manifiesto la necesidad de reflexionar, discutir e indagar con mayor profundidad las herramientas de búsqueda de información y pensamiento autónomo y crítico que efectiva y genuinamente aplican o bien, que podrían adquirir los estudiantes en el uso de las TIC, y particularmente de internet, repensando en ese sentido la tarea formativa de la educación secundaria actual.

Lo anterior se refuerza más aun con el hecho de que a pesar de las dudas expresadas por los encuestados respecto a la información y el conocimiento que circula en la web, internet aparece como uno de los recursos más utilizados en la realización de sus tareas escolares, debido a su rapidez y practicidad, por sobre otros recursos más tradicionales. Se sabe a partir de algunas investigaciones (Hernández Serrano, Jomes y González Sánchez, 2011) que los estudiantes, en particular los que transitan por el nivel medio y los primeros años de la educación superior, suelen realizar búsquedas superficiales, rápidas, acríticas y poco estratégicas, donde el criterio que prima es la inmediatez. Precisamente, una de las características de los sujetos de la denominada “generación google”, es pensar que “las tecnologías resuelven sus necesidades informacionales sin que ellos necesiten invertir esfuerzos, realizando procesos de búsqueda simples y rápidos” (Hernández Serrano et al., 2011, p.49).

Este análisis preliminar posibilita repensar por un lado, los instrumentos de indagación utilizados para explorar concepciones, ideas o creencias, advirtiendo sus limitaciones como así también sus potencialidades, y la necesidad de combinar múltiples diseños y estrategias que puedan enriquecer y complementar el abordaje, lo cual será tenido en cuenta para el posterior desarrollo de la investigación.

Por otro lado, la investigación de las creencias epistemológicas acerca del conocimiento en internet puede ofrecer recursos para que desde la educación se trabaje en la formación en el uso crítico de las nuevas tecnologías: los estudiantes necesitan ayuda para reflexionar y si es necesario, cambiar sus creencias acerca del conocimiento y el conocer basados en internet (Braten et al., 2005). Por lo tanto, la indagación del aprendizaje con tecnologías se convierte en una línea investigación fundamental sobre en el estudio de la epistemología personal.

## » Bibliografía

- » Bråten, I., Strømsø, H. I., & Samuelstuen, M. S. (2005). The relationship between Internet-specific epistemological beliefs and learning within Internet technologies. *Journal of Educational Computing Research*, 33(2), 141-171.
- » Buehl, M. M., & Alexander, P. A. (2006). Examining the dual nature of epistemological beliefs. *International Journal of Educational Research*, 45(1), 28-42.
- » Cheng, K. H., Liang, J. C., & Tsai, C. C. (2013). The Role of Internet-Specific Epistemic Beliefs and Self-Regulation in High School Students' Online Academic Help Seeking: A Structural Equation Modeling Analysis. *Journal of Educational Computing Research*, 48(4), 469-489.
- » Hernández Serrano, M. J., Jomes, B. y González Sánchez, M. (2011). La generación Google. Evolución en las predisposiciones y comportamientos informativos de los sujetos. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 18, 41-56.

- » Hofer, B.K. y Pintrich, P.R. (eds.) (2002). *Personal Epistemology. The Psychology of beliefs about knowledge and knowing*. Mahwah: Erlbaum.
- » Hofer, B. K. (2004). Epistemological understanding as a metacognitive process: Thinking aloud during online searching. *Educational Psychologist*, 39, 43-55.
- » Lee, W. C., Chiu, Y. L., Liang, J. C., & Tsai, C. C. (2014). Exploring the structural relationships between high school students' Internet-specific epistemic beliefs and their utilization of online academic help seeking. *Computers in Human Behavior*, 36, 391-400.
- » Levy, D. (2013). De la red al aula ¿una nueva ilusión? En Korinfeld, D., Levy, D., y Rascovan, S (Comps.), *Entre adolescentes y adultos en la escuela. Puntuaciones de época* (pp. 69-94). Buenos Aires: Paidós.
- » Kammerer, Y., Bråten, I., Gerjets, P., & Strømsø, H. I. (2012). The role of Internet-specific epistemic beliefs in laypersons' source evaluations and decisions during Web search on a medical issue. *Computers in Human Behavior*, 29(3), 1193-1203.
- » Martínez Vidal, R. D., Mauro, M., Haydeé, Y., & Pedrosa Borrini, M. E. (2010). Creencias epistemológicas, estrategias de búsqueda de información, y criterios para validar la información de la Web. *Revista electrónica de investigación educativa*, 12(1), 1-26.
- » Mason, L., Boldrin, A., & Ariasi, N. (2010). Searching the Web to learn about a controversial topic: are students epistemically active? *Instructional Science*, 38(6), 607-633.
- » Pérez, M. P.; Mateos, M.; Scheuer, N. y Martín, E. (2006). "Enfoques en el estudio de las concepciones sobre el aprendizaje y la enseñanza", en J. I. Pozo, et al. *Nuevas formas de pensar la enseñanza y el aprendizaje* (pp. 95-132), Barcelona: Graó
- » Schommer-Aikins, M. (2002). An evolving theoretical framework for an epistemological belief system. In B. Hofer & P. Pintrich (Eds.), *Personal epistemology: The psychology of belief about knowledge and knowing*. (Pp. 103-118). Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.
- » Schommer-Aikins, M. (2004). Explaining the Epistemological Belief System: Introducing the Embedded Systemic Model and Coordinated Research Approach. *Educational Psychologist* 39(1), 19-29.
- » Whitmire, E. (2003). Epistemological beliefs and the information-seeking behavior of undergraduates. *Library & Information Science Research*, 25(2), 127-142.

» **Anexo**

**Tabla 1.** Esquema de triangulación de datos cualitativos: macrocategoría, categorías y subcategorías

Macrocategoría: Creencias epistemológicas sobre internet como fuente de conocimiento			
Categoría	Codificación		Subcategoría
Importancia de Internet en relación al propio pensamiento	A	A.1	Internet más importante
		A.2	Depende
		A.3	Razonamiento más importante
Método para determinar la confiabilidad de la información en la web	B	B.1	Existen métodos
		B.2	No existen métodos

# La mirada de los Asesores Pedagógicos de las escuelas técnicas de la Ciudad de Buenos Aires sobre la implementación de la Nueva Escuela Secundaria

REY, Daniel Rubén / UNTREF - [daniel.rey@bue.edu.ar](mailto:daniel.rey@bue.edu.ar)

Eje: Educación, Estado y Políticas Públicas

Tipo de trabajo: ponencia

» Palabras clave: reforma educativa, nueva escuela secundaria, escuelas técnicas, asesor pedagógico.

## ► Resumen

El presente trabajo de investigación se propone describir y analizar el proceso de la reforma educativa llevado a cabo en las escuelas técnicas estatales, ubicadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir del ciclo lectivo 2012, indagando críticamente las acciones que fueron realizadas por el Ministerio de Educación en el marco de la implementación de la Nueva Escuela Secundaria.

En este sentido, estudiar el modelo de planificación utilizado por el gobierno en la toma de decisiones, posibilitará comprender los cambios políticos – institucionales a lo largo del tiempo.

De este modo, el estudio de la reforma educativa tratará de encontrar algunas respuestas sobre los siguientes aspectos:

- » 1. La Nueva Escuela Secundaria considera las particularidades de la formación técnica?
- » 2. ¿El contenido de la Nueva Escuela Secundaria mejora la formación técnica profesional?
- » 3. Los profesores de las escuelas técnicas: ¿están implementando en sus prácticas pedagógicas los lineamientos de la Nueva Escuela Secundaria?

La propuesta de una nueva escuela secundaria para la educación técnica, en un principio fue sostenida por las autoridades ministeriales en torno a los discursos sobre mejorar la calidad educativa<sup>83</sup> y construir un modelo de educación más equitativo<sup>84</sup>, a partir de la participación de la comunidad educativa en la definición de los contenidos escolares.

La situación descripta me lleva a formular el siguiente problema de investigación: en las escuelas técnicas estatales de la Ciudad de Buenos Aires, la implementación de la Nueva Escuela Secundaria ¿qué características fue adquiriendo durante el proceso de la reforma, impulsada por el Ministerio de Educación en base a los conceptos de “calidad educativa” y “participación de la comunidad educativa”, según la mirada particular de los Asesores Pedagógicos de los colegios de la jurisdicción?

## ► La implementación de la Nueva Escuela Secundaria en la Ciudad de Buenos Aires en la Modalidad Técnico – Profesional

<sup>83</sup> Según la definición oficial del Ministerio de Educación de la Ciudad, el concepto se refiere a que la escuela prepare a todos los estudiantes para el futuro: para trabajar, para seguir estudiando y para ser ciudadanos comprometidos. Por otra parte, los nuevos enfoques sobre la calidad, permiten articular el discurso político-educativo a partir de la necesidad de instaurar el tema de la equidad en los sistemas escolares. De esta manera, las políticas educativas reformistas quedarían legitimadas en la obligación que tienen los gobiernos en responder rápidamente a las demandas de ciertas comunidades por mejorar la calidad que ofrecen los sistemas educativos.

<sup>84</sup> Para el Ministerio de Educación de la Ciudad, el concepto se refiere a que todos los jóvenes ingresen, permanezcan y terminen sus estudios en las escuelas secundarias.

En el sistema educativo argentino, a partir del año 2005, fueron sancionadas dos leyes nacionales que estructuraron la educación secundaria del país.

- » 1. La Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058, tuvo por objeto regular y ordenar la Educación Técnico Profesional en el nivel medio y superior no universitario del Sistema Educativo Nacional y la Formación Profesional.
- » 2. La Ley de Educación Nacional N° 26.206, fue sancionada en el año 2006 es la normativa que regula y enmarca el funcionamiento del sector educativo a nivel nacional. En la misma se establecen los principios, derechos y garantías; los derechos y las obligaciones de los distintos actores de la comunidad educativa; la organización y el esquema del sistema educativo; y los objetivos de los distintos niveles y modalidades de educación, etc., En este caso, determina que el sistema educativo deberá tener una estructura unificada en todo el país asegurando su ordenamiento y la validez nacional de títulos.

Ambas leyes constituyeron la base legal que da comienzo a una nueva etapa fundacional, en el sistema educativo argentino.

Durante el transcurso del ciclo lectivo 2012, el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires<sup>85</sup>, comenzó a implementar el proceso de reforma educativa en la modalidad Técnico Profesional<sup>86</sup>, en el marco de las modificaciones previstas por los acuerdos nacionales referidos a la Nueva Escuela Secundaria<sup>87</sup>.

Las autoridades del sistema escolar de la jurisdicción, promovieron un conjunto de modificaciones en los lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria, dando cumplimiento a la Resolución N° 84/09<sup>88</sup> sancionada por el Consejo Federal de Educación<sup>89</sup>.

En el caso de la educación técnica, los cambios vigentes en la legislación escolar generaron la transformación en algunos aspectos significativos de la formación técnica tradicional, por ejemplo en los ciclos de formación y en la estructura curricular.

Cabe destacar que la reforma educativa que emprendió el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2013, se denominó públicamente con el título de “Nueva Escuela Secundaria de Calidad”.

En nuestro país cuando hablamos de calidad educativa, no podemos desconocer el uso del concepto en la década de los noventa, dado que el mismo, fue utilizado por el gobierno nacional de corte neoliberal<sup>90</sup> para ejecutar un modelo de políticas públicas que impactaron fuertemente en el conjunto de la sociedad.

El trabajo buscará interpretar el significado que fue adquiriendo la noción de calidad educativa en el transcurso de la reforma actual utilizando una perspectiva crítica. Al mismo tiempo, permitirá examinar la relación existente entre los conceptos de “Nueva Escuela Secundaria” y “calidad” educativa, partiendo del siguiente interrogante: ¿Qué significa una Nueva Escuela Secundaria de Calidad en el marco de la reforma de la escuela técnica?.

En este período, el planeamiento de la reforma no tuvo en cuenta la anticipación de los conflictos sociales, dado que el plan sólo contemplaba las acciones que aceptarían los sujetos sociales. También ocurrió que el Ministerio de Educación no contaba con suficientes recursos para resolver los problemas que se iban suscitando en las diferentes modalidades del nivel medio.

85 Es el nivel central de las burocracias educativas, está integrado por funcionarios que trabajan fuera de los colegios

86 La formación técnica es una modalidad de estudio para el nivel medio, está organizada en una formación común y una formación orientada que responde a las áreas del conocimiento del mundo social y del trabajo. La educación técnica tiene como finalidad la preparación de los alumnos para desempeñarse en el mundo laboral a través de diferentes especialidades técnicas.

87 El Consejo Federal de Educación y los ministros de las 24 jurisdicciones del país acordaron modificar las modalidades y orientaciones de la educación secundaria para dar cumplimiento a su obligatoriedad según lo establece la Ley de Educación Nacional N° 26.206.

88 El 15 de octubre de 2009, la XXII Asamblea del Consejo Federal de Educación firmó la Resolución N° 84/09, aprobando el documento “Lineamientos Políticos y Estratégicos de la Educación Secundaria Obligatoria”.

89 El Consejo Federal de Educación (CFE) es un organismo de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional para asegurar la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. Está presidido por el Ministro de Educación de la Nación y los ministros de educación de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades. Entre sus principales resoluciones se encuentran las resoluciones 84/09 y 93/09, dado que representan el marco normativo de la Escuela Secundaria. En ellos se establece que la Nueva Escuela Secundaria (NES) presenta la siguiente oferta educativa: Educación Secundaria Orientada- Educación Secundaria modalidad Técnico Profesional- Educación Secundaria Artística- Educación Secundaria Modalidad Educación Permanente de Jóvenes y Adultos

90 A principios de los años noventa, los países de la región latinoamericana se integraron a un nuevo orden económico mundial, donde prevalecieron las privatizaciones de empresas públicas mediante inversiones extranjeras y la competencia de libre mercado; la transposición de políticas públicas de índole económica fue una constante a lo largo de la década. Por otra parte, los discursos políticos sobre las funciones del Estado fueron justificando la necesidad de reformar los sistemas educativos amparados en los ideales de nuevas formas de organización y financiamiento. Por su parte, los organismos internacionales de crédito presionaron a los diferentes gobiernos de turno para que emprendieran los ajustes económicos y los cambios estructurales.

En el caso de la Educación Secundaria Modalidad Técnico Profesional, el Ciclo Básico Común abarca los dos primeros años y cuatro años el Ciclo Superior Orientado. Por lo tanto, se hizo necesario realizar una reforma de la estructura curricular y de los contenidos para unificar los planes de estudio y adaptarlos a las diferentes modalidades que conforman el Ciclo Básico de la educación secundaria. En el transcurso del año 2012, cuando las autoridades ministeriales hicieron públicas las modificaciones previstas -en un primer momento el Director de Educación Técnica le comunicó a los equipos de conducción de las escuelas un cambio significativo en la asignatura Dibujo- algunos gremios docentes y los estudiantes comenzaron un conflicto con las autoridades del sistema educativo que se extendió por varios meses y requirió de la intervención de la justicia para destrabar la crisis suscitada entre el Ministerio de Educación y la comunidad educativa.

Durante el proceso de la implementación de la Nueva Escuela Secundaria de Calidad en el ciclo lectivo 2013, la comunidad educativa de las escuelas técnicas, producto de una medida judicial que intentó detener los conflictos suscitados entre los estudiantes de los colegios estatales y el Ministerio de Educación, obtuvo algunos lugares de participación en cada uno de los colegios para tratar las transformaciones de la educación.

A través de una serie de reuniones de trabajo colectivo en los colegios de la región, las cuales fueron llamadas en los documentos oficiales con el nombre de “Jornadas de Reflexión con la Comunidad Educativa<sup>91</sup>”, el Ministerio de Educación propuso espacios de intervención social específicos para abordar las modificaciones del sistema escolar.

Desde la toma de los colegios estatales por parte de los estudiantes como medida de protesta ante la ejecución de las reformas en el nivel, el tema de la construcción de la Nueva Escuela Secundaria de Calidad para el gobierno central, pasó a formar parte de una estrategia que buscó en la participación de la comunidad educativa un argumento legítimo para evitar los problemas con algunos sectores de la sociedad. De esta manera, logró constituirse en un asunto prioritario para la agenda educativa.

La investigación buscará reflexionar sobre la construcción de la Nueva Escuela Secundaria desde una perspectiva filosófica, así intentará dilucidar el siguiente interrogante: ¿La participación de la comunidad educativa en la reforma educativa logró legitimar públicamente la implementación de la Nueva Escuela Secundaria?. Por otra parte, el trabajo tratará de describir el grado de participación que tuvo la comunidad educativa de las escuelas técnicas en la construcción de la Nueva Escuela Secundaria.

### ► *La mirada del Asesor Pedagógico sobre la reforma de la escuela técnica*

En este contexto, mi desempeño profesional como Asesor Pedagógico<sup>92</sup> de una escuela técnica de la ciudad, permitió que formara parte del proceso de reforma en el interior de la institución escolar, así también, que pudiera presenciar las acciones que fueron tomando a lo largo del tiempo las autoridades del sistema educativo de la jurisdicción, en torno a la reforma de la educación técnica.

En las escuelas técnicas de la Ciudad de Buenos Aires, el asesor pedagógico ocupa un rol fundamental en la distribución de tareas y en el funcionamiento de la institución. Esto se encuentra determinado por la estructura organizativa del sistema escolar mediante los marcos normativos. “El asesoramiento pedagógico es una *práctica localizada* en un puesto de trabajo específico. Pero también alude a una *práctica transversal* que se expande, extiende y desarrolla como componente constitutivo del trabajo realizado desde diferentes posiciones institucionales” (Nicastro y Andreozzi, 2010).

El asesor pedagógico de la escuela, es quien conoce las particularidades de cada situación, así también, las posibilidades y restricciones de las acciones que se realizan en la institución escolar. Según informa Nicastro y Andreozzi (2010) el asesor *es el sujeto que permanentemente hace estimaciones sobre los posibles y mejores modos de poner en acción motivaciones y principios personales y compartidos*.

91 En el ciclo lectivo 2013 se desarrollaron 9 Jornadas Institucionales obligatorias, con suspensión de clases, para que los profesores pudieran participar en la elaboración de los diferentes aspectos de Nueva Escuela Secundaria. En dichos encuentros, en las escuelas técnicas se trabajó con una serie de documentos oficiales. Por otra parte, en el ciclo lectivo 2014 se hicieron 8 jornadas institucionales sin suspensión de clases. En 2015, si bien se anuncia en la agenda educativa, las escuelas técnicas no recibieron documentación oficial para trabajar con los docentes.

92 En las escuelas secundarias de la Ciudad de Buenos Aires es un puesto de trabajo específico que se encuentra determinado por la estructura del sistema educativo.

De esta forma, reconociendo los aportes valiosos que se pueden conseguir de los relatos de los protagonistas de la reforma educativa, el desarrollo de la investigación estará centralizada en la mirada particular de los Asesores Pedagógicos de las escuelas técnicas de los colegios estatales sobre la implementación de la Nueva Escuela Secundaria.

Teniendo en cuenta, las actividades que desarrolla el asesor pedagógico en una escuela secundaria, se puede inferir que sus acciones son determinantes en la construcción de la política educativa institucional, como también, constituye un nexo entre las autoridades ministeriales y el equipo de conducción de la institución en la implementación de las políticas públicas. No obstante, las decisiones que va tomando el asesor pedagógico en las acciones cotidianas, están vinculadas a su formación académica, y a las representaciones propias que tienen sobre la práctica educativa.

Durante la reforma de la Nueva Escuela Secundaria, el asesor pedagógico fue el encargado principal de organizar las diversas actividades que se hicieron en la escuela. Además, ocupó un rol protagónico en el transcurso del ciclo lectivo 2013, dado que fue uno de los responsables directos en implementar las consignas enviadas por el Ministerio de Educación para las Jornadas de Reflexión con la Comunidad Educativa.

La perspectiva metodológica que toma el presente trabajo será la entrevista, la misma, posibilitará reconstruir los sentidos que fue adquiriendo el proceso reformista desde la visión del Asesor Pedagógico.

Las entrevistas en profundidad con los Asesores Pedagógicos formarán parte del trabajo de campo que se realizará durante la investigación, con la finalidad de obtener información significativa sobre el proceso de la reforma de la Nueva Escuela Secundaria.

Se utilizará la entrevista semiestructurada para indagar sobre cuestiones relacionadas con el tema de investigación.

Las entrevistas semiestructuradas, por su parte, se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados. (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio. 2010. P. 418).

Cabe aclarar que la entrevista usará un formato semiestructurado, posibilitando ampliar las respuestas de los entrevistados mediante la formulación de nuevas preguntas cuando el entrevistador lo considere necesario.

En la Ciudad de Buenos Aires, la Dirección de Educación Técnica<sup>93</sup>, divide a los 38 establecimientos escolares de la modalidad en ocho regiones. En este caso, se elegirá una escuela técnica por región para entrevistar a los Asesores Pedagógicos.

En el desarrollo de la investigación se usará una muestra no probabilística, porque la selección de los Asesores Pedagógicos está dada por las características del tema de estudio.

Los tipos de muestra que suelen utilizarse en las investigaciones son las no probabilísticas o dirigidas, cuya finalidad no es la generalización en términos de probabilidad. También se les conoce como guiadas por uno o varios propósitos, pues la elección de los elementos depende de razones relacionadas con las características de la investigación. (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio. 2010. P. 396.)

La muestra de los Asesores Pedagógicos para las entrevistas, tendrá en cuenta, alguno de los siguientes aspectos:

- » 1. Ubicación geográfica: se seleccionará una escuela estatal de cada región, a los fines de tener la representatividad de todas las escuelas técnicas de la Ciudad de Buenos Aires.
- » 2. Inserción institucional: en la estructura organizativa de la escuela, el Asesor Pedagógico cumple un rol formal que le permite obtener información significativa sobre el sistema educativo.
- » 3. Antigüedad en la docencia: serán seleccionados sólo aquellos Asesores Pedagógicos que tengan una antigüedad mínima de 3 años en el ejercicio de la docencia en las escuelas técnicas dependientes del

93 Es el nivel intermedio de las burocracias educativas, sus funcionarios deben servir de nexo entre quienes trabajan en el nivel central y quienes tienen a cargo la conducción directa de los establecimientos educativos.

GCBA, además, un requisito indispensable será que hayan participado en las jornadas institucionales que se hicieron entre el 2013 y 2015.

- » 4. Muestra de expertos: el propósito es obtener información de los especialistas en el tema. *En ciertos estudios es necesaria la opinión de individuos expertos en un tema. Estas muestras son frecuentes en estudios cualitativos y exploratorios para generar hipótesis más precisas o la materia prima del diseño de cuestionarios.* (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio. 2010).

Además de las entrevistas, en la investigación se examinarán los documentos de trabajo enviados por el Ministerio de Educación, cabe destacar que los mismos, fueron utilizados por las escuelas técnicas en el transcurso de las jornadas institucionales que se hicieron entre el período 2013 y 2015, con motivo de construir la nueva escuela secundaria. También, se estudiarán las normativas vigentes y las agendas educativas determinadas por el órgano central de gobierno.

Por último, la investigación se propone tener un alcance descriptivo.

Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos, o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan éstas. (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio. 2010. P.80).

En este caso, el estudio descriptivo resultará útil para mostrar las dimensiones de la reforma educativa que actualmente se lleva adelante en las escuelas técnicas, utilizando el relato de los Asesores Pedagógicos.

### » A modo de reflexión final

Resulta importante señalar que la investigación se centrará exclusivamente en la mirada particular de los Asesores Pedagógicos, dejando de lado al resto del conjunto docente: conducción escolar, profesores, maestros de enseñanza práctica, preceptores; como así también a la comunidad educativa: alumnos y padres; u otros actores sociales: funcionarios del Ministerio de Educación, sindicalismo, empresarios, etc.

Se espera que las entrevistas con los Asesores Pedagógicos permitan interpretar el significado que tuvo la experiencia para los participantes directos de las Jornadas de Reflexión con la Comunidad Educativa.

Además, el análisis de los relatos permitirá interpretar los sucesos ocurridos en las escuelas técnicas partiendo de lo descriptivo a lo conceptual, a través de elaboración de algunas categorías teóricas. De esta forma, se examinarán las respuestas, buscando reunir en categorías aquellas que se reiteren en lo expresado por los entrevistados.

De esta manera, se eligió entrevistar a los Asesores Pedagógicos de las escuelas técnicas estatales porque pueden producir una forma de conocimiento contextualizado. Aquí se buscará focalizar el análisis en las Jornadas de Reflexión con la Comunidad Educativa, a partir de las relaciones que mantuvieron los asesores con la comunidad educativa en su conjunto y las autoridades ministeriales.

La investigación es factible de realizar por varios motivos:

- » 1. La reforma educativa en la modalidad Técnico Profesional se encuentra vigente, el proceso comenzó en el 2012 y finaliza en el ciclo lectivo 2017. Por lo tanto, resulta un tema de estudio significativo para toda la comunidad educativa, incluyendo otros niveles y modalidades del sistema educativo.
- » 2. Existe la posibilidad de entrevistar en las escuelas técnicas estatales a los Asesores Pedagógicos que participaron en el transcurso de la reforma.
- » 3. Se encuentran disponibles los documentos oficiales suministrados por el Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, esto permite tener accesibilidad a la información.
- » 4. La investigación tiene un bajo costo económico.

Cabe señalar que el tema de la investigación, todavía no fue explorado suficientemente en el campo de la educación, debido a que la implementación de la Nueva Escuela Secundaria se encuentra en curso. Por lo tanto, el análisis de la reforma desde una perspectiva crítica propone pensar alternativas

para la educación, posibilitando una verdadera transformación del sistema escolar.

Finalmente, el tema de la investigación quedará complementado con el rol que desempeñan en la actualidad los organismos internacionales en la transposición de políticas educativas referidas a la educación Técnica Profesional en la región latinoamericana, tomando como marco de análisis el documento de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura “2021. Metas educativas. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios”.

De esta manera, el trabajo intentará establecer posibles relaciones entre la reforma curricular en las escuelas técnicas estatales y la transposición de políticas educativas<sup>94</sup> provenientes de los organismos internacionales.

Por último, los resultados alcanzados en el transcurso de la investigación, permitirán comprender las causas que determinan el éxito o el fracaso de cualquier reforma educativa, independientemente de la modalidad o el nivel en donde se implementan las modificaciones del sistema escolar.

## » *Bibliografía*

- » Hernández Sampieri, R. Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2010). Metodología de la investigación. Mc Graw Hill. México
- » Nicastro, S. y Andreozzi, M. (2010). Asesoramiento pedagógico n acción. La novela del asesor. 3° reimpresión. Paidós. Buenos Aires.

.....  
<sup>94</sup> El concepto “transposición” permite comprender cómo los sistemas educativos diseñados y coordinados por países centrales y organismos internacionales fueron en el pasado y son en la actualidad “transferidos” a otras regiones del mundo.

# Lectores para la Justicia: ¿Una política pública desde la Universidad de Buenos Aires?

Vazquez, Agustina / UBA - avazquez@derecho.uba.ar  
Marhaba, Debora / UBA - deboramarhaba@hotmail.com  
López, Noelia / UBA - noelopez86@gmail.com  
Rother, Kevin / UBA - rotherkevin@gmail.com

Eje: Educación, Estado y Políticas Públicas

» Palabras claves: Educación – Derecho – Políticas Públicas –Lectura

## ► Resumen

El presente trabajo pretende sintetizar la experiencia de diferentes acercamientos de la Facultad de Derecho UBA por medio del proyecto “Lectores para la Justicia” y discutir su caracterización como política pública en relación a su implementación, financiamiento y campo de acción en algunas escuelas partner dentro del ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Desde el año 2009, EL PROYECTO “Lectores para la Justicia” se cuestiona cómo mejorar el nivel de comprensión lectora que se advierte en los alumnos universitarios de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Para ello se diseñó un dispositivo que combina la acción por parte de alumnos universitarios que realizan lecturas a viva voz a estudiantes escolares; actividad que genera gran entusiasmo en los alumnos de los niveles de primaria y secundaria que participan de la actividad.

El proyecto plantea una investigación-acción que con un diseño de investigación transversal pretende determinar las condiciones la comprensión lectora de la población beneficiaria; a la par que mediante su dispositivo de intervención se propone mejorarla.

¿Se puede entender el hacer de este proyecto como una respuesta del Estado mediante la Universidad de Buenos Aires al bajo nivel de comprensión lectora? ¿Se verifica una política pública?

## ► Introducción: una universidad extra muros

La Universidad Pública que fuera protagonista en la recordada Reforma Universitaria de 1918 no tenía una preocupación específica por lo que sucedía fuera de sus muros, Portantiero (1978). Hasta ese momento, ni la universidad colonial ni la que surgió al inicio de la época republicana se plantearon como tarea propia la labor de extramuros, Von Reichenbach (2004).

A su vez, con el nacer republicano de la Argentina se aspiró a un modelo conforme las grandes potencias de la época: Inglaterra y Francia, siendo la Universidad Pública argentina moldeada en torno a la idea francesa.

Ésta, acababa de experimentar profundos cambios bajo la administración de Napoleón Bonaparte y propuso un énfasis profesionalista: se separó la investigación científica de las tareas docentes y se pasó a las Academias e Institutos para investigación.

Esta universidad priorizó la formación de profesionales por encima de las necesidades sociales; relegando la ciencia y la cultura en tanto no eran de aplicación profesional inmediata - Vessuri, (1994)- a la par que la vida cultural universitaria era solamente para una *elite* muy reducida.

En la Argentina se cuestionó vehementemente el perfil elitista de la Universidad en 1918 –coincidiendo quizá con el verdadero ingreso de América Latina en el siglo XX, Tunnermann (2010) - donde se propone una irrupción del “virreinato de espíritu” que caracterizaba a la academia señorial

en Argentina. La primera confrontación a nivel continental se da en Argentina con el Movimiento Reformador de Córdoba donde la clase media reclamó por acceso a la Universidad, hasta entonces controlada por la vieja oligarquía terrateniente y el clero.

Ésta, era entendida por la nueva clase emergente como el canal capaz de permitir su ascenso político y social, que hasta el momento era entendido como un coto cerrado de las clases superiores envuelto en muros anacrónicos donde los apellidos y extensiones de campos eran los ladrillos y cemento, Tunnermann (2010) & Vidal (2005).

El fortalecimiento de la función social de la Universidad, relacionándose con la sociedad mediante los programas de extensión universitaria y difusión cultural, figuró desde muy temprano entre los postulados de la Reforma de 1918 al constituir uno de sus remates programáticos, Sobrinho (2008).

En este sentido, la Reforma incorporó la extensión universitaria y la difusión cultural entre las tareas normales de la Universidad argentina, a la par que se verificaba una mayor politización de los cuadros universitarios, Bernheim (2003).

“Vincular la Universidad al pueblo” fue así uno de los principios de la Reforma, que desagotó en lo que hoy en día conocemos como extensión universitaria. De acuerdo a Tünnermann & Bernheim (2003) se postuló que con este tipo de tareas el estudiante tendría la oportunidad no sólo de familiarizarse con los problemas de su medio sino de devolverle a la sociedad el beneficio que significaba pertenecer a una minoría privilegiada que tenía acceso a una educación superior pagada en última instancia, por el esfuerzo de toda la comunidad.

Sin embargo, en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires el régimen de gobierno de las Academias perduró hasta principios del siglo XX – de acuerdo a Ortiz (2010). En 1903/04 un movimiento estudiantil de vastas proporciones dentro de la Facultad de Derecho, con repercusiones aun en el gobierno nacional, puso punto final al gobierno de las Academias instaurando el gobierno profesoral. Este cambio representó el fin de las academias vitalicias, compuestas por personas designadas arbitrariamente, sin requisito de idoneidad ni capacidad para ocupar el cargo. A su vez, se logró la actualización de los planes de estudio y la designación obligada de docentes por concurso a la par que se comenzaron las incipientes actividades de extensión universitaria en la UBA, a cargo de cada Facultad.

La extensión universitaria entonces quedó como un brazo comunicante que proyecta los conocimientos producidos intramuros y los pone al servicio del desarrollo social.

Un ejemplo de esto, es el proyecto UBACyT “Lectores para la Justicia”, parte de la programación de ciencia y técnica de la Universidad de Buenos Aires.

### ► *Lectores para la Justicia: de la Universidad a la escuela*

Este proyecto comenzó cuando un grupo de profesores investigadores de nivel universitario advirtieron la situación de sus alumnos: la inmensa mayoría tenían un lenguaje empobrecido, dificultades de abstracción al estudiar los contenidos mínimos de la carrera e imposibilidad de relacionarlos con sus vivencias cotidianas.

¿Cómo se podía revertir esta situación? Derecho, al igual que otras disciplinas protagónicas de las aulas de la Universidad de Buenos Aires, versa sobre un quehacer humano; es de hecho la regulación de relaciones que se verifican en el plano social. ¡Y qué gran problema representa un abogado que no cuenta con lenguaje suficiente para expresar las interacciones donde es llamado a participar!

Si bien primero se comenzó trabajando dentro del aula utilizando la literatura como puente para enseñar las materias donde los docentes-investigadores participaban<sup>95</sup>, pronto se planteó vincular al primer proyecto de investigación -que versaba sobre la relación entre la justicia y la literatura- con los niveles educativos anteriores con el objetivo de probar los beneficios de dicha intervención. Ya no se quería plantear sólo una herramienta de intervención social en los alumnos universitarios que se detectaban dentro de la Facultad, sino que se eligió como población destinataria a los potenciales

95 De acuerdo a lo expresado en Wierzba, S., Silvestre, N. (2013), “Proyecto Lectores para la Justicia,” en las XXIV Jornadas Nacionales de Derecho Civil, Comisión n° 13 de Enseñanza del Derecho “*la investigación en la enseñanza del derecho*” llevada a cabo en Buenos Aires, Argentina .

futuros alumnos que podrían llegar a nuestras aulas. Esta población comprende un rango etario desde los 6 a los 17 años, siendo mayormente los beneficiarios la franja etaria de 10 – 14<sup>96</sup>.

El dispositivo de intervención que se empleó es conocido intra grupo como “Lecturas a la comunidad”. Esta actividad consiste en que un colectivo altamente capacitado de investigadores del proyecto, concurren a leer a diferentes escuelas que así lo acepten variados cuentos breves. En esta actividad participan tanto los alumnos como los docentes del curso al que está dirigido.

Se ha advertido del efecto positivo que acarrea dicha actividad tanto en las evaluaciones realizadas a los maestros, como a los alumnos. Esta evaluación se realiza mediante encuestas de satisfacción/cantidad de pedidos de renovación de la actividad año tras año/ recomendaciones de los propios participantes para llevar la actividad a otras escuelas. A su vez, indicadores sobre la relevancia, continuidad ininterrumpida e impacto del dispositivo pueden encontrarse en los informes del proyecto presentados ante la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires.

En los mismos, ha sido subrayada la “innovación” que representa la herramienta, su modo de empleo amigable con el beneficiario (ya que sólo se realiza la actividad en las escuelas que nos invitan) y la permanente actualización de los contenidos.

El impacto curricular –medido mediante la repetición que se ha corroborado en los últimos años en las escuelas participantes de la experiencia- ha demostrado ser notable para el tiempo de implementación de la herramienta. En las 2 escuelas que se ha implementado, esta actividad se desarrolla dentro de la currícula de Lengua. Cada vez más, las docentes a cargo del curso solicitan la repetición de la experiencia por encontrarla motivadora para sus alumnos y por advertir que resulta provechosa en un contexto desalentador como el que atraviesa nuestra educación cuando se la compara de acuerdo a indicadores internacionales.<sup>97</sup>

Analizando esas muestras, y tomando en particular el recorte que presenta la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>98</sup>, es que nuestro proyecto de investigación aprovechó para agregar una línea de trabajo donde pudiéramos vincular la promoción de la lectura – que en el marco de nuestro proyecto, lo introducíamos de forma piloto en la currícula de algunas materias de la carrera de abogacía en la UBA- en poblaciones infantiles y adolescentes dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>99</sup>

Nuestro proyecto de investigación, “Lectores para la justicia”, entonces pasó no sólo a estudiar los efectos de aplicar el uso de literatura dentro de las aulas de la facultad de Derecho de la UBA sino que sumó probar intentar verificar los efectos positivos que se advertían intra-muros en los niveles anteriores de educación.

Este proyecto nació en el seno de la Facultad de Derecho de la UBA – como parte de programación científica financiada con fondos propios- y fue variando de “etiquetas” dentro de la programación científica de la Universidad hasta formalizarse desde hace ya más de cuatro años en el actual UBACyT.

Pero, ¿qué podíamos aportar desde un proyecto que estudiaba “literatura” y “derecho” a una sociedad que se caracterizaba por sus bajos índices de lectura? La respuesta que se generó desde el proyecto fue unívoca: queríamos aportar un motor de cambio.

Esta declaración de intenciones nos fue guiando en nuestro discurrir: Queríamos cambiar la realidad que encontrábamos intra muros y entendimos que debíamos salir, es decir adecuamos nuestra praxis para intentar conseguir nuestro objetivo de siempre, aunque ampliado. Se definieron lineamientos para la acción dentro del grupo tales como capacitarnos junto con el “Plan Nacional de Lecturas” para aprender a leerle a otro a la par que se debió establecer reglas internas para poder salir de nuestro ámbito habitual e incluso se debió pensar en la re-asignación de recursos.

A su vez, innegablemente habíamos detectado un aspecto de la realidad a ser impactado por nuestra actividad; pero rápidamente entendimos que no era solamente la nuestra, sino que éramos

96 Este recorte sucedió por mera casualidad: el proyecto iba conformándose poco a poco de forma más interdisciplinaria, como maestras de primarias o bibliotecarias que iban interesándose en lo que se hacía y nos llevaban a sus escuelas. Poco a poco, empezamos a participar cada vez en más lugares y los docentes que permitían hacer la actividad con sus cursos eran de 4to, 5to, 6to, 7mo grado de primaria y 1ero y 2do de secundaria.

97 Ver al respecto los recientes resultados de las pruebas PISA <http://www.lanacion.com.ar/1644167-mala-nota-para-la-argentina-en-el-informe-pisa-la-evaluacion-internacional-a-estudiantes-sec>

98 En particular, los indicadores reflejados para CABA [http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/pisa3\\_0.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/pisa3_0.pdf)

99 En la actualidad, se ha relevado que el 42.6% de los niños de la Capital Federal son pobres. Estudio publicado en el Diario La Nación en .... Disponible en su versión online en <http://www.lanacion.com.ar/1725980-el-426-de-los-chicos-del-gran-buenos-aires-viven-en-la-pobreza>

percibido como parte de algo más.

Cuando algunos integrantes del proyecto participaran de las lecturas en las escuelas, debieron esperar fuera del aula a que los chicos regresaran del recreo y se acomodasen. Eso era habitual en cursos de niños como a los que tocaba leer ese día; sin embargo fue sorprendente escuchar como la maestra explicaba que ese día les venían “(...) *a leer desde la Universidad de Buenos Aires*” (sic).

No éramos percibidos como algunos integrantes de un proyecto que funcionaba en la nebulosa burocrática de las infinitas entrañas de la UBA, sino que éramos percibidos como “UBA”. No era ya un colectivo de entusiastas abogando por una enseñanza más interdisciplinaria del Derecho desde un abordaje literario...sino que era la UBA saliendo de sus muros y recayendo en un pequeño aula llena de niños que nos miraban ¿curiosos? ¿expectantes? ¿temerosos? ¿aburridos? Desde sus pupitres apiñados.

¿Íbamos entendiendo que éramos peones ejecutores de un contenido, traducido en un programa que al fin y al cabo reflejaban orientaciones normativas? Ciertamente, no le dábamos ese significado. Íbamos discutiendo a GOODMAN (1967)<sup>100</sup>, HUEY (1908)<sup>101</sup> y GREY (1920)<sup>102</sup> pero fue quizá PETIT (1999) quien nos hizo entender un poco más aquella presentación por parte de la maestra Elvira.

Esta autora fue quien dijo que la lectura es una parte integral de la afirmación personal, del desarrollo de una comunidad. Y no sólo eso, también es empoderadora al considerarla un medio para tener acceso al saber, Petit (1999).

Desde esta concepción, la promoción de la lectura que inocentemente queríamos llevar extra muros iba tornándose más rica en la medida que era una correlación perfecta de los propios fundamentos de la Universidad de Buenos Aires.

### ➤ *Caracterizando a una política pública*

De acuerdo a Meny y Thoenig (1992), una política pública se define a partir de las siguientes características:

- a) **un contenido:** toda política supone una sustancia, un contenido.
- b) **un programa:** toda política no se reduce a un acto concreto, sino que detrás de ese acto existe un marco más general en el que se integra (y adquiere sentido) ese acto.
- c) **una orientación normativa:** toda política se supone es la expresión de las finalidades y preferencias del decisor (o los decisores), sean éstas concientes o no.
- d) **un factor de coerción:** toda política pública posee una naturaleza autoritaria que proviene de la legitimidad que posee el actor gubernamental y del monopolio de la fuerza que este actor puede legítimamente movilizar.
- e) **una competencia social:** toda política se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y comportamientos de los administrados.

Reflexionando sobre el propio quehacer, coincidimos fácilmente con la caracterización en cuatro de las cinco; sin embargo resulta más discutible –incluso internamente– el factor de coerción (y a su vez tan esencial a la discusión).

No es por nuestros propios medios que podamos ejercer ningún tipo de coerción cuando estamos leyendo frente a un curso. De hecho nos sentíamos poco “empoderados” las primeras veces que íbamos a un curso y la maestría incluso debía ir a buscar a los chicos que pasaban extensos períodos en los baños para salirse de la actividad. Pero si bien no era mediante nosotros, los de la UBA, los externos; había una naturaleza autoritaria cuando aquellas maestras que sí querían que su curso participase de la actividad imponía orden para poder comenzar. Al fin y al cabo –si bien las maestras son actores de una política pública de mayor dimensión y actúa– no dejan de ser el componente de autoridad institucional de los términos de Aguilar Villanueva (1993).

100 De acuerdo a Goodman (1967), la lectura es un proceso en el cual pensamientos y lenguaje se involucran en permanente transacciones cuando el lector intenta obtener sentido a partir de un texto impreso.

101 Huey (1908) concebía la idea de una búsqueda de significado y del resultado constructivo en quien lee. Esta concepción se vio reflejada en la política educativa de norteamérica mediante la obligación de que todos los niños menores de edad debían recibir una educación primaria. En el marco de esta obligación, se gestaba una política pública –luego evolucionada en standar internacionales– de promocionar la lectura en los niños.

102 Pionero en la proposición de materiales graduados para introducir a los niños en el mundo de la lectura.

En otro sentido, también se puede verificar que la UBA es el actor de esta política aquí analizada, y nosotros –el proyecto- somos un colectivo de individuos que reconocemos nuestra identidad como parte de ella y el entrecruce de sus objetivos programáticos de Investigación y Extensión Universitaria nos aportan la capacidad de identificar nuestros intereses con los de ella, traducirlos en objetivos en el marco de los proyectos, diseñar un curso de acción e implementarlo. Esto, en términos de Subirats (2005) no hace sino mostrar las preferencias e intereses que buscan influir en el campo de acción donde se trabaja.

### ► *Conclusión: Somos una política pública, edición pocket*

El escritor Mempo Giardinelli sostuvo con toda elocuencia que “*leer es un acto de justicia*” y ¿quién mejor que Bidar Campos (1992) o Bascuñán (1997) para entenderlo?

En palabras de ambos juristas, las acciones del Estado –entre las que se enmarcan las llamadas políticas públicas- tienen que ser tendientes a un cumplimiento efectivo y progresivo de derechos tales como el ut supra enunciado.

De acuerdo a lo que plantea RODRIGUES (2011), hablamos de política pública cuando diversos grupos que componen la sociedad –con intereses, valores y objetivos divergentes- deciden tomar acciones colectivas que condicionan al conjunto de la sociedad.

A su vez, Aguilar Villanueva (1993) nos agrega otros componentes tales como el institucional, decisional, conductual y el causal. Todos estos –con mayor o menos facilidad- pueden ser verificados en lo aquí analizado.

El proyecto UBACyT “Lectores para la Justicia” es fruto de un acto de autoridad, legitimada para actuar en esa materia tal como es el rol de la UBA post época reformista de principios del siglo pasado. A su vez, el funcionamiento –sostenido- del proyecto supone la verificación positiva del **componente decisional a la vez que la intervención que se realiza desde el mío comprueba** la dimensión conductual al desencadenar el comportamiento de múltiples actores (sean en la escuela, los alumnos en sus casas, los bibliotecarios pidiendo más libros).

Si entendemos que la misión de la universidad es la producción de saberes que contempla las particularidades de la sociedad en la que está inserta, detecta problemas y se ofrece como un actor más dispuesto a realizar acciones directas que permitan retroalimentar el desarrollo de nuevos contenidos, podemos entender su accionar –en el caso de la UBA- como una política pública; implementada a pequeña escala con los incipientes, pero sostenidos, pasos del proyecto “Lectores para la Justicia”.

### ► *Bibliografía*

- » Bernheim, C. T. (1978). El nuevo concepto de extensión universitaria y difusión cultural (Vol. 19). Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Centro de Estudios sobre la Universidad.
- » Goodman, K. S. (1967). Reading: A psycholinguistic guessing game. *Literacy Research and Instruction*, 6(4), 126-135.
- » Gray, W. S. (1920). Individual Difficulties in Silent Reading in the Fourth, Fifth, and Sixth Grades. Report of the Society's Committee on Silent Reading, 39-53.
- » Huey, E. B. (1908). *The psychology and pedagogy of reading*. The Macmillan Company.
- » Meny, Y., Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. España, Ed. Ariel.
- » Molina, M. M. (2008). Introducción al estudio de la Universidad en Latinoamérica. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (Colombia)*, 4(1), 129-142.
- » Petit, M., Segovia, R., & Sánchez, D. L. (1999). Nuevos acercamientos a los jóvenes y la lectura. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, p. 61 a 67.
- » Portantiero, J. C. (1978). Estudiantes y política en América Latina: el proceso de la reforma universitaria, 1918-1938 (No. 378.1981 P6).
- » Rama, C. (2006). La tercera reforma de la educación superior en América Latina. Buenos Aires, Fondo de cultura Económica.
- » Sobrinho, J., Stubrin, A., Martín, E., González, L. E., Espinoza, O., & Goergen, P. (2008). Calidad, pertinencia y responsabilidad social de la universidad latinoamericana y caribeña. *Tendencias de la educación superior en América Lafina*, 87-112.
- » Subirats, J. (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. España, Ed. INAP.
- » Tunnermann, C. (2010). La reforma universitaria de Córdoba. *Educación superior y sociedad*, 9(1), 103-128.

# Construyendo un marco para el análisis de la toma de decisiones en procesos de cambio curricular

ZYSSHOLTZ, Florencia / FLACSO-UBA - [fzyssholtz@gmail.com](mailto:fzyssholtz@gmail.com)

Eje: Educación, Estado y Políticas Públicas

Tipo de trabajo: ponencia

» Palabras clave: curriculum, decisiones, secundaria, políticas públicas, cambio.

## ► Resumen

En este trabajo se presentan los primeros avances del proyecto de investigación “Procesos de toma de decisiones en política curricular y cambio en el curriculum. Un análisis de caso: el proceso de construcción del diseño curricular para educación secundaria en la Provincia de Buenos Aires (2005-2010)”.

El estudio se inscribe en el contexto de reformas educativas en distintos países de América Latina, tendientes a la extensión de los años de obligatoriedad hasta la finalización de la educación secundaria, y a la implementación de cambios curriculares orientados a fortalecer el carácter inclusivo de la propuesta formativa del nivel. Partiendo del reconocimiento de la conflictividad inherente a los procesos de definición de política pública, se propone comprender los procesos de toma de decisiones en política curricular y analizar de qué modo las características de estos procesos tensionan el sentido de los cambios curriculares implementados.

Desde el punto de vista metodológico, el proyecto asume un abordaje cualitativo. Teniendo en cuenta que se adopta un enfoque teórico centrado en el papel de los actores, sus intereses y su capacidad para traccionar las decisiones, el principal insumo para el análisis serán las voces de aquellos actores que participaron en el proceso de construcción curricular en análisis. Además, puesto que interesa particularmente atender a la toma de posición del Estado en estos procesos, se recurre al estudio de los documentos curriculares en los que se plasman las decisiones.

La investigación se encuentra en una etapa inicial, en la que los esfuerzos están concentrados en la revisión y ajuste de algunos aspectos del proyecto, y en el relevamiento de material empírico.

## ► Introducción

El propósito de este trabajo es presentar los primeros avances de investigación en el marco del proyecto “Procesos de toma de decisiones en política curricular y cambio en el curriculum. Un análisis de caso: el proceso de construcción del diseño curricular para educación secundaria en la Provincia de Buenos Aires (2005-2010)”<sup>103</sup>.

El objetivo central de esta investigación es la comprensión de los procesos de toma de decisiones en política curricular y al análisis del modo en que las características de estos procesos tensionan el sentido de los cambios curriculares implementados hacia mayores niveles de conservación (continuidad) o cambio. Para llevar adelante este análisis, se toma como caso de estudio el proceso de

<sup>103</sup> Este proyecto constituye la tesis de la autora en el marco de la maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO, Argentina) y se enmarca, a su vez, en el Proyecto UBACyT “Curriculum, aumento de la obligatoriedad escolar e inclusión educativa: un estudio sobre el diseño curricular para la educación media en cuatro países del cono sur”.

construcción del Diseño Curricular (DC) para Educación Secundaria (ES) en la Provincia de Buenos Aires, llevado adelante entre 2005 y 2010.

En el primer apartado de este trabajo se caracteriza brevemente el contexto en que se inscribe la investigación -las reformas educativas tendientes a la extensión de los años de obligatoriedad escolar y al cambio curricular que están teniendo lugar en América Latina. Luego, se justifica la relevancia del estudio, se describe el problema de investigación y se detallan algunas de las preguntas que orientan la indagación. A continuación se profundiza en las principales definiciones teóricas que enmarcan la investigación, se presenta el caso de estudio y se clarifican algunos aspectos de la estrategia metodológica definida. Finalmente se presentan algunas reflexiones teóricas que sugieren hipótesis para la investigación.

### ► *Procesos de extensión de la obligatoriedad y cambio curricular en América Latina*

Los países de América Latina se encuentran, desde hace más de veinte años, atravesando procesos de reforma de sus sistemas educativos que involucran, en casi todos los casos, la progresiva extensión de los años de escolaridad obligatoria, registrándose actualmente una clara tendencia hacia la obligatoriedad de la educación secundaria<sup>104</sup>.

La definición del carácter obligatorio de la secundaria ha impulsado en el campo de la política educativa el debate en torno las características del modelo institucional de este nivel y sobre los obstáculos que estas podrían representar para la recepción de nuevos sectores, fundamentalmente para aquellos tradicionalmente excluidos de la secundaria. En ese marco, en todos los países se están desarrollando políticas tendientes a construir condiciones institucionales que hagan posible ampliar la cobertura y garantizar la retención y el egreso, así como mayores niveles de calidad en los aprendizajes, en la educación secundaria. Por un lado, intervenciones estatales orientadas a atender situaciones sociales o socioeducativas que afectan las posibilidades de los jóvenes de sostener sus trayectorias en la secundaria. Por el otro, iniciativas que implican revisar algunas de las características de la propuesta formativa y el modelo institucional del nivel, incluyendo su matriz curricular.

Generalmente los fenómenos que alertan sobre las dificultades de los jóvenes para sostener sus trayectorias (repetencia, sobreedad, abandono), son explicados apelando a factores externos a la escuela (condiciones sociales o culturales de origen, por ejemplo) o internos, pero vinculados a la cultura escolar, las formas de enseñanza, entre otras cuestiones. Es menos habitual identificar las características del currículum como una condición que tiene consecuencias en las posibilidades de los jóvenes de sostener su escolaridad, avanzar y finalizar sus estudios. El tipo de conocimiento que se privilegia para la enseñanza (más academicista o abstracto, más situado o ligado a la experiencia vital de los jóvenes), las características de la estructura curricular del nivel y los mecanismos de pasaje de un año a otro, el grado de flexibilidad que supone esta estructura y que da lugar a cierta autonomía para definir trayectos de formación diferenciados, el grado de clasificación o integración en el currículum, son aspectos relevantes a la hora de pensar en una experiencia educativa más inclusiva, en el marco de la obligatoriedad de la educación secundaria (Feldman y Feeney, 2016). En línea con esto, distintos países de la región se encuentran llevando adelante procesos de cambio curricular que explícitamente se proponen introducir transformaciones que configuren una propuesta formativa con mejores condiciones para la inclusión de diversos sectores sociales en la secundaria.

Luego del establecimiento de la obligatoriedad escolar, Argentina aprobó a través de su Consejo

104 A modo de ejemplo, Brasil estableció en 2009 (por Ley N°12061) la universalización y el carácter gratuito de la enseñanza media, y en 2013, por Ley N°12796, la obligatoriedad entre los 4 y los 17 años; Chile estableció en 2009 la obligatoriedad de la educación básica y media (a través de la Ley General de Educación N° 20.370), superando a su antecedente, la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (N° 18.962/90), que establecía el deber del Estado de asegurar el acceso de la población únicamente a la enseñanza básica (de ocho años de duración); México estableció en 2004 por decreto la obligatoriedad del preescolar y en 2013 extendió la obligatoriedad a la educación media superior; Uruguay estableció la obligatoriedad de la secundaria básica en los años '70, y luego en 2008 (por Ley N°18437) la obligatoriedad del ciclo superior. Argentina, por su parte, en 1993 estableció diez años de obligatoriedad (último año de educación inicial y nueve de educación general básica) a través de la Ley Federal de Educación N°24.195, en 2006 extendió la obligatoriedad hasta la finalización de la educación secundaria (Ley N°26.206), y en 2014 estableció la obligatoriedad de la sala de cuatro años, alcanzando en total catorce años de escolaridad obligatoria.

Federal de Educación (CFE) definiciones que regulan la construcción de planes de estudio para el nivel ("Lineamientos políticos y estratégicos para la educación secundaria", Resolución CFE N° 84/09) y acuerdos curriculares sobre Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (Resoluciones CFE N°247/05, 249/05, 141/11, 180/12, 181/12, 182/12). La Provincia reconoció en 2007 la obligatoriedad del nivel secundario, a través la ley provincial N°13.688, y con antelación (en 2005), ya habían comenzado a tomarse una serie de medidas tendientes a modificar la estructura del sistema y a revisar el curriculum de la secundaria. Ese año se aprueba la resolución provincial N° 1045/05, en la que se define que el tercer ciclo de la EGB tendrá una conducción independiente y se denominará Educación Secundaria Básica (ESB), y se indica emprender una modificación curricular en línea con esta transformación estructural. Este proceso, que culmina en el año 2010 (y que tiene como resultado la construcción de los diseños curriculares para los Bachilleratos en Arte, Comunicación, Educación Física, Economía y Administración, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales y Lenguas Extranjeras), es el caso de estudio abordado por esta investigación.

► *El estudio del curriculum: acerca de la necesidad de abordar los procesos de construcción curricular desde una perspectiva política*

Los estudios acerca del curriculum han profundizado en el análisis de las características de las definiciones curriculares en distintos momentos de la historia educativa de los países, han brindado valiosas herramientas para identificar opciones sobre los modos de definir distintos aspectos del curriculum y han permitido analizar las implicancias de estas alternativas. Pero poco han podido decir sobre la inscripción histórica y política de estas construcciones o, en el mejor de los casos, han tendido a establecer vinculaciones causales o lineales entre el contexto histórico y político en el que las definiciones curriculares se producen y las características de las producciones. Es decir, en términos generales se ha presumido que las normas curriculares son "productos de su tiempo", y que por lo tanto expresan, en clave didáctica-curricular, el proyecto político-pedagógico de quien conduce el Estado; y ha primado en estos estudios un abordaje didáctico del curriculum, por sobre una comprensión de su construcción desde una perspectiva política.

Diversos autores de referencia en el campo, han señalado que la investigación sobre política curricular es bastante reciente y poco numerosa, y que particularmente se registran escasos estudios que se orienten a análisis empíricos de la toma de decisiones en curriculum. A modo de ejemplo, Ivor Goodson advierte que los estudios curriculares se han concentrado en el desarrollo de teorías prescriptivas, pero no han sabido ofrecer interesantes y potentes reflexiones respecto a la producción e implementación del curriculum (Goodson, 2003). También Amantea y otras (2004), señalan que el estudio de los procesos de diseño curricular constituye una necesidad vacante y advierten que es preciso resolver de algún modo este desafío, pues para estas autoras

la escasa reflexión acerca de la variedad de alternativas curriculares posibles desde el punto de vista técnico, asociada a la baja densidad teórica de las discusiones sobre los procesos sociales de diseño, generan un riesgo de naturalización de la alternativa oficial y la convierten en la única disponible y posible (Amantea y otras, 2004, p. 3).

En ese marco, el proyecto parte del convencimiento de que el curriculum es una construcción histórica que expresa un proyecto político-cultural, y de que las decisiones que dan forma a estas construcciones están atravesadas por circunstancias particulares que las tornan definiciones complejas. Por lo tanto, estas definiciones no pueden ser comprendidas cabalmente si no se atiende a las características de su proceso de construcción, ni tampoco pueden ser explicadas haciendo foco únicamente en el papel del Estado (o el sector político que coyunturalmente asume su gobierno). Por el contrario, la investigación reposa sobre la idea de que una comprensión más acabada de las definiciones curriculares sólo podría lograrse atendiendo a su proceso de construcción, lo que supone: reconocer los actores involucrados en estos procesos, sus intereses y su capacidad para tensionar las decisiones; analizar los mecanismos de poder, negociación y cooptación que tienen lugar; identificar

las circunstancias en que se definen los principales aspectos de esta construcción; y comprender de qué modo estas cuestiones tensionan los distintos aspectos de la construcción.

En el marco de estas definiciones, la investigación se propone estudiar la construcción del DC para ES en la Provincia de Buenos Aires, entre 2005 y 2010, para intentar comprender los procesos de toma de decisiones en política curricular y analizar de qué modo las características de estos procesos tensionan los cambios curriculares implementados. A partir de este objetivo general, el proyecto contempla dos objetivos específicos.

El primero apunta a la caracterización del proceso de toma de decisiones que tuvo lugar en la construcción de este DC: *¿Cómo fue el proceso de toma de decisiones en el marco de la construcción del DC para ES en la provincia de Buenos Aires, entre 2005 y 2010? ¿Cuáles fueron los aspectos que concentraron mayor grado de conflictividad? ¿Qué actores estuvieron involucrados? ¿Qué posición asumió cada actor, en cada momento de la construcción, frente a las definiciones o propuestas del Estado? ¿Cuál fue, en cada momento del proceso, el vector de peso de estos actores? ¿Qué margen de poder (político, económico, comunicacional, cognitivo) manejaron y qué capacidad de presión e influencia en las decisiones tuvieron? ¿Cuáles fueron, en cada momento, las circunstancias que atravesaron la toma de decisiones en la construcción curricular? ¿Qué papel jugó la opinión pública y la situación político-electoral, entre otras cuestiones?*

El segundo se propone identificar qué pautas dominaron el cambio curricular que se produjo, es decir, qué cambió y qué permanece con respecto a su antecedente inmediato: ***¿Qué cambios introduce, respecto del DC para el Polimodal, la propuesta curricular desarrollada en la provincia de Buenos Aires, entre 2005 y 2010? ¿Cómo se modifica la estructura y la oferta del nivel? ¿Qué cantidad de años y carga horaria total insume el desarrollo del nuevo plan? ¿Es más extenso o más acotado que los anteriores? ¿Qué grado de clasificación tiene la estructura curricular? ¿Presenta mayor grado de integración? ¿Cómo se definen y organizan los campos y áreas que conforman la propuesta formativa? ¿Qué tiempo de enseñanza se le asigna a cada uno? ¿Cómo se definen los tipos de unidades curriculares que conforman la propuesta formativa? ¿Qué tiempo de enseñanza se le asigna a cada uno? ¿Se introducen tipos de unidades curriculares que no estaban contemplados en los planes anteriores? ¿Qué márgenes de flexibilidad y opcionalidad prevé el nuevo diseño curricular? ¿Son los mismos, mayores, o menores que en los planes anteriores?***

### ➤ *Un marco teórico para el análisis de los procesos de construcción curricular*

Las preocupaciones que orientan esta investigación se asientan en la consideración del currículum como un objeto de disputa, pues lo que está en juego es un principio de selección, atribución de valor y distribución del conocimiento, es decir, un *código de conocimiento educativo* (Bernstein, 1988). En este sentido,

el currículum puede ser definido como un espacio público de debate; de hecho, podría ser descrito como un escenario político. (...) Como escenario de confrontación ideológica y de lucha política, el currículum escolar refleja intereses ideológicos, religiosos, profesionales, económicos, corporativos y estrictamente académicos. (...) Esto implica necesariamente choques ideológicos, conflictos de intereses y procesos difíciles de construcción de consenso (Moreno, 2008, p. 316).

En este sentido, la política curricular, en tanto subcampo de la política pública, está atravesada por intereses y, constituye un terreno en que aquellos intereses se confrontan, se negocian, se imponen. Esto implica reconocer el carácter conflictivo de la política pública y asumir que el Estado no es el único actor involucrado en la definición de estas políticas ni representa necesariamente una posición homogénea (Oszlak y O'donnell, 1976; Subirats y otros, 2008). Frente a una cuestión social que aparece como problemática, diversos actores (individuos, grupos, organizaciones) toman posición e intentan traccionar las decisiones, pugnando por los intereses que representan. En este contexto, en los procesos de toma de decisiones en política pública el Estado aparece como un actor protagónico, cuya posición entra en conflicto con otras, y al mismo tiempo es disputada al interior del aparato estatal (Oszlak y O'donnell, 1976). En el caso de análisis de este trabajo, la posición del Estado estará concentrada en

las definiciones tomadas desde la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (considerando también las relaciones político institucionales con el Ministerio de Educación de la Nación) y será de especial interés atender a las disputas o enfrentamientos al interior del aparato estatal entre lo que Cristian Cox distingue como *actores políticos* y *actores expertos* (Cox, 2006).

Reconocer que en los procesos de definición de políticas públicas están involucrados también otros actores, distintos al Estado, implica asumir criterios para delimitar quiénes son estos actores y qué poder tienen para intervenir en las decisiones. Para definir la idea de *actores*, la investigación se basa en los aportes de Acuña y Repetto (2007), quienes sostienen que se trata de “sujetos individuales o colectivos con capacidad de acción estratégica, lo que implica la capacidad de identificar intereses, definir objetivos en función de los mismos, diseñar un curso de acción [...] y contar con relativa autonomía para implementar[lo]” (Acuña y Repetto, 2007, p. 9). Con este criterio, se considerarán actores del proceso en análisis a:

- » 1. los funcionarios políticos de orden nacional y provincial –actores políticos;
- » 2. los funcionarios técnicos que formaron parte del Estado provincial –actores expertos;
- » 3. los sindicatos docentes con representación en el territorio provincial;
- » 4. otras organizaciones sociales (iglesias, ONGs, movimientos o partidos políticos).

Para el análisis del comportamiento y la capacidad de cada uno de ellos para traccionar las decisiones, en cada momento de la construcción curricular, la investigación retoma los aportes de Carlos Matus (Matus, 1991), para procurar dar cuenta de:

- » 1. los *intereses* que cada actor representa;
- » 2. la *posición* que asume frente a las decisiones o propuestas del Estado (apoyo, rechazo, indiferencia); y
- » 3. el peso o fuerza que puede ejercer para traccionar las decisiones, definido por su *vector de peso*. El vector de peso de cada actor estará dado por las capacidades que controla directa o indirectamente: capacidad de decisión (poder político), recursos económicos (poder económico), recursos comunicacionales (poder comunicacional), y capacidades científicas y técnicas (poder cognitivo).

En este marco, se toma distancia de aquellas posiciones que consideran que los *procesos de toma de decisiones en política pública* consisten en encontrar una solución racional a los problemas, comparando alternativas de acción en términos de eficiencia técnica y económica. Lejos de considerar que los procesos de construcción de política son el resultado de elaboraciones racionales y calculadas, la investigación asume que estos procesos son complejos y están atravesados por múltiples circunstancias, por lo que resulta razonable atender a los aportes de la corriente *incrementalista*, que sostiene que las decisiones en política pública se inscriben en una historia de decisiones previas que funcionan como aproximaciones sucesivas al objetivo deseado (Aguilar Vilanueva, 2003). Al mismo tiempo, las decisiones no son tomadas de manera aislada y descontextualizada, sino en diálogo con una realidad que interviene en los procesos.

Del mismo modo, tampoco los procesos de construcción curricular pueden comprenderse desde un paradigma racional-científico. Por el contrario, estos procesos están atravesados no sólo por la intervención de los actores y la confrontación de sus intereses, sino también por un *flujo de circunstancias* que incluye, por ejemplo, la existencia de algunos problemas que atraen más que otros la atención de los responsables políticos, la intervención de expertos que generan propuestas, y otras “corrientes influyentes”, como la opinión pública, los resultados electorales, etc. (Elmore y Sykes, 1993).

### *Las dinámicas del cambio curricular*

Tal como ha quedado expuesto, la investigación descrea de la racionalidad de los procesos de construcción de política curricular y asume, por el contrario, su complejidad. Reconoce que en ellos intervienen múltiples actores además del Estado, y que aún la posición estatal no puede ser explicada de manera sencilla, pues es disputada al interior del aparato. En este marco, ¿cómo pueden explicarse los procesos de construcción curricular? ¿qué cuestiones se ponen en juego? ¿qué dinámicas intervienen?

El proyecto se propone analizar la construcción del DC para ES en la Provincia de Buenos Aires, asumiendo como herramienta teórica la consideración de tres dinámicas<sup>105</sup>. Cada una de ellas nos

105 Este desarrollo es una construcción propia basada en los aportes de Moreno (2003).

permitirá dar cuenta de un aspecto del proceso –el papel del Estado en la construcción, las disputas entre actores e intereses, el rumbo del cambio curricular- y la puesta en relación de la tres, en distintos momentos de la construcción, contribuirá a comprender el modo complejo en que estos aspectos se vinculan.

La primera dinámica, **control - flujo**, procura caracterizar el papel del Estado en la planificación del proceso de construcción curricular; es decir, dar cuenta de la medida en que el proceso es controlado y planificado desde la esfera estatal o bien es configurado en el marco de un flujo de circunstancias que determinan o condicionan su rumbo.

En segundo lugar, la dinámica **conflicto - consenso** da cuenta de las disputas entre actores y el modo en que en cada momento se resuelve el conflicto de intereses: si se logra construir consenso, si prima el clima de conflictividad en torno a alguna cuestión y, en ese caso, si se resuelve a partir del control del Estado o cómo se alcanza la resolución del conflicto.

El tercer plano de análisis, la dinámica **continuidad - cambio**, se vincula con el sentido o tendencia del cambio curricular, a partir del análisis de los documentos construidos en relación a sus antecedentes inmediatos, y del reconocimiento de los cambios y de las continuidades en distintas dimensiones de la propuesta curricular.

El análisis del modo en que estas dinámicas funcionaron en cada momento en el caso de estudio, contribuirá a la comprensión de las características del proceso de toma de decisiones en el marco de esta construcción, y a la formulación de algunas líneas de análisis respecto al modo en que éstas tensionaron el sentido de los cambios curriculares introducidos.

### ► *Algunas definiciones metodológicas*

Para el análisis de los procesos de construcción de política curricular, se ha seleccionado como caso de estudio la construcción del DC para ES en la Provincia de Buenos Aires atendiendo a su potencial explicativo. Por un lado, la provincia de Buenos Aires ha sido pionera en los procesos de cambio curricular en la escuela secundaria dentro de Argentina, pues este proceso antecede a los procesos de construcción curricular para secundaria en todo el resto de las provincias e, incluso, al proceso de construcción de normativa curricular nacional para el nivel; por ello es posible suponer que el proceso en estudio ha marcado un rumbo para los que siguieron. Por el otro, la provincia de Buenos Aires concentra un tercio de la matrícula escolar del nivel en Argentina, por lo que podría considerarse que el proceso que tuvo lugar en este marco tiene cierto grado de representatividad de la situación del sistema educativo nacional.

En referencia al recorte temporal, se toma el período comprendido entre el inicio del proceso de cambio curricular jurisdiccional (marcado por la aprobación de la Resolución provincial N° 1045/05, en abril de 2005, en la que se define que el tercer ciclo de la EGB tendrá una conducción independiente y se denominará Educación Secundaria Básica, y se indica emprender una modificación curricular en línea con esta transformación estructural) y su culminación en 2010, con la aprobación del diseño curricular para el último año de la educación secundaria, que representa el cierre de este proceso.

Dado que el objetivo general de la investigación es la comprensión del proceso y el análisis del modo en que las características de este proceso tensionaron el sentido del cambio curricular, resulta pertinente inscribir la estrategia metodológica de la presente investigación en un enfoque cualitativo. Además, puesto que hace foco en la toma de posición del Estado en estos procesos, la investigación adopta un enfoque que recupera la dimensión normativa y recurre al estudio de los documentos curriculares<sup>106</sup>. Para el estudio del proceso de toma de decisiones, teniendo en cuenta que adopta un enfoque teórico centrado en el papel de los actores, sus intereses y el peso diferencial de sus recursos en estos procesos, define como principal insumo para el análisis las voces los actores vinculados a este proceso, sus percepciones respecto de su rol, y sobre el de otros actores.

106 Cabe señalar que, entre el conjunto de planes de estudio que componen la oferta para educación secundaria, en la investigación se hace foco en el proceso de construcción y los documentos correspondientes a los planes y diseños para bachilleratos orientados, y se toma como antecedente inmediato a estos documentos lo correspondiente a polimodales. Es decir, se deja por fuera el análisis de las Modalidades de Educación Secundaria Artística y Técnico Profesional, tanto como de la Educación Secundaria Modalidad Educación Permanente de Jóvenes y Adultos.

Se apelará a la recopilación y análisis de documentos oficiales (resoluciones provinciales, circulares que llegaron a las instituciones escolares durante el período estudiado, marco general de la educación secundaria básica, marco general para el ciclo superior, entre otros) y se recurrirá también a algunas entrevistas en profundidad a: referentes de organizaciones sindicales<sup>107</sup> y de otras organizaciones identificadas (iglesias, ONGs, movimientos sociales, entre otros), funcionarios técnicos y políticos del Estado provincial (Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires) y nacional (Ministerio de Educación de la Nación).

Además, se realizará un relevamiento de fuentes periodísticas<sup>108</sup> y complementariamente se relevarán los comunicados emitidos durante este período por los principales sindicatos docentes provinciales, la CTERA y otras organizaciones. Esto servirá para reconstruir la posición tomada por cada una de estas organizaciones ante cada situación, identificar disensos o consensos entre ellas, relevar los argumentos puestos en juego y advertir la referencia a otros actores aliados u opositores.

### ➤ *A modo de cierre: reflexiones anticipadas o hipótesis de trabajo*

Como cierre de este trabajo, nos proponemos recuperar las preocupaciones que guían la investigación para presentar brevemente algunas reflexiones teóricas que subyacen en el proceso a modo de hipótesis de trabajo: *¿Cómo son los procesos de toma de decisiones en política curricular? ¿De qué modo las características de estos procesos tensionan el sentido los cambios curriculares resultantes?* Diversos autores han planteado algunas hipótesis que podrían anticipar respuestas a estas preguntas. Entre ellos, Cristian Cox (2006), en el marco de su análisis del proceso de cambio curricular en Chile durante los años '90, sostiene que existe una relación indirecta entre el nivel de participación en un proceso de construcción curricular y la magnitud de los cambios que pueden llevarse a cabo, argumentando que

mientras más amplia y auténtica sea una consulta a profesores sobre el currículo, más sólidas serán las bases para la futura implementación, pero mayores serán también las limitaciones a la innovación. Lo que se gana en legitimación y plausibilidad tiene un costo en términos de reducciones del cambio (Cox, 2006, p. 22).

En una línea argumental similar, Kaufman y Nelson, a partir del análisis de varios procesos de construcción de políticas educativas en países de América Latina, señalan que en muchos de los casos estudiados el alcance y la intensidad de los cambios logrados tuvo como condición un alto nivel de compromiso y liderazgo por parte del Estado (Kaufman y Nelson, 2005). De este modo, también estos autores sugieren una relación entre decisiones más centralizadas y cambios más intensos en el curriculum.

Esta investigación parte de la idea de que los procesos de construcción curricular son dinámicos, complejos y cambiantes, y que por lo tanto en un mismo proceso pueden darse momentos de mayor concentración de las decisiones en el Estado y espacios de participación más amplios, momentos de mayor grado de conflictividad y situaciones de consenso, pueden registrarse aspectos más planificados por el Estado y otros resultantes de un flujo de circunstancias, y pueden identificarse dimensiones de continuidad con respecto a los documentos curriculares que anteceden junto a otros que supongan cambios más radicales. Un estudio en profundidad de estos procesos nos permitirá comprender cómo se articulan estas variantes.

La investigación se encuentra en una etapa inicial, en la que los esfuerzos están concentrados en la revisión y ajuste de algunos aspectos del proyecto –para lo cual la presentación en estas Jornadas resulta un sustantivo aporte–, y en el relevamiento de material empírico: actualmente se están relevando documentos oficiales y estableciendo contactos con los “informantes clave” para realizar las primeras entrevistas.

107 Se considerarán los principales sindicatos docentes provinciales (Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires – SUTEBA; Federación de Educadores Bonaerenses - FEB) y la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA).

108 Teniendo en cuenta la amplitud y diversidad del territorio de la provincia de Buenos Aires, para este relevamiento se considerarán dos diarios de alcance nacional que representan distintas posiciones políticas (Clarín y Página 12) y se tomarán los diarios locales de mayor tirada en los tres principales centros urbanos de la provincia (El Día, de La Plata; La Nueva Provincia, de Bahía Blanca; La Capital, de Mar del Plata).

## » Bibliografía

- » Acuña, C., Repetto, F. (2007). *Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina*. Documento de trabajo N°44. Buenos Aires: Universidad de San Andrés, Departamento de Humanidades.
- » Aguilar Villanueva, L. (2003). *La hechura de las Políticas*. México: Ediciones Porrúa.
- » Amantea, A., Cappelletti, G., Cols, E., Feeney, S. (2004). Concepciones sobre el currículum, el contenido escolar y el profesor en los procesos de elaboración de textos curriculares en Argentina. *Archivos analíticos de políticas educativas*, 12 (40).
- » Cox, C. (2006). Construcción política de las reformas curriculares: el caso de Chile en los Noventa. *Revista de currículum y formación del profesorado*, 10 (1).
- » Elmore, R., Sykes, G. (1992). Curriculum policy. En P. Jackson *Handbook of Research on Curriculum*. New York: Macmillan.
- » Feldman, D. (2006). Notas sobre a política de currículo na Argentina. *Revista Currículo sem Fronteiras*, 6 (2).
- » Feldman, D., Feeney, S. (2016) *Currículum, aumento de la obligatoriedad escolar e inclusión educativa: un estudio sobre el diseño curricular para la educación media en cuatro países del cono sur*. Plan de investigación, Proyecto 20020150200211BA. UBA – Secretaría de Ciencia y Tecnología. Mimeo.
- » Goodson, I. (2008) Procesos sociohistóricos de cambio curricular. En A. Benavot & C. Braslavsky *El currículum escolar en una perspectiva histórica y comparativa*. Buenos Aires: Garnica.
- » Goodson, I. (2003) *Estudio del currículum. Casos y métodos*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- » Kaufman, R., Nelson, J. M. (2005). *Políticas de reforma educativa comparación entre países*. Documento de trabajo N°33. Santiago de Chile: PREAL.
- » Matus, C. (1991). O plano como aposta. *Revista São Paulo em perspectiva*, 5 (4).
- » Moreno, J. (2008) La dinámica del diseño y el desarrollo del currículo: escenarios para la evolución del currículo. En A. Benavot & C. Braslavsky *El currículum escolar en una perspectiva histórica y comparativa*. Buenos Aires: Garnica.
- » Moreno, J. (2003) Las dinámicas del diseño y el desarrollo del currículum: cambio-control y consenso-conflicto. *Revista de Educación*, 332. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, España.
- » Oszlak, O., O'donnell, G. ( 2008[1976]). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En AA.VV. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Edic. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- » Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ediciones Ariel-Ciencia Política.
- » Tamayo Saez, M. (1997). El Análisis de las Políticas Públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Ediciones Alianza Universidad Textos.