

Educación, gobierno e instituciones en contextos diversos



Autoras:
Bordoli, Eloísa
Corti, Ana María
García, Lucía Beatriz
Giovine, Renata
Romano, Antonio

Compiladoras:
Montiel, María Cecilia
Oliva, Dolores Leonor

EDICIONES LAE
Laboratorio de Alternativas Educativas
PROICO Nº 4-0612



Educación, gobierno e instituciones en contextos diversos

Compiladoras:

Montiel, María Cecilia y Oliva, Dolores Leonor



EDICIONES LAE
Laboratorio de Alternativas Educativas



Editado por
EDICIONES LAE
Laboratorio de Alternativas Educativas
Facultad de Ciencias Humanas
Universidad Nacional de San Luis
Av. Ejercito de los Andes N° 950 – IV Bloque
D5700 HHW – San Luis – Argentina
Sitio Web: <http://lae.unsl.edu.ar>

Educación, gobierno e instituciones en contextos diversos/ Montiel, María Cecilia y Oliva, Dolores Leonor - 1a ed. - San Luis: L.A.E. - Laboratorio de Alternativas Educativas, 2012.

PROICO N° 4-0612

ISBN 978-987-1504-20-6

Fecha de catalogación: 05/11/2012

Diseño de tapa:

Alejandra M. G. Juárez

Viviana D. Puebla

Tapa:

Oleo “Galaxia”

Autora: *María Pía Pagano Corti*

Diagramación y corrección:

Viviana D. Puebla

Alejandra M. G. Juárez

Copyright: Ediciones LAE

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

San Luis. Argentina

2012



Universidad Nacional de San Luis
Facultad de Ciencias Humanas
San Luis - Argentina

ÍNDICE

Prólogo	5
Las Políticas de Inclusión Educativa y los gobiernos progresistas. El caso uruguayo: algunos elementos analíticos para comprender los procesos políticos y educativos actuales. Por Eloísa Bordoli	7
Institucionalidad y cambio cultural en la universidad neoliberal Por Ana María Corti	27
Aproximaciones críticas a las políticas universitarias argentinas en el escenario global de fines del siglo XX e inicios del XXI Por Lucía Beatriz García	45
Gobierno del sistema educativo y nuevas regulaciones Por Renata Giovine	71
Enseñanza superior y formación docente en el Uruguay Por Antonio Romano	98

EDUCACION, GOBIERNO E INSTITUCIONES EN CONTEXTOS DIVERSOS

Prólogo

Este libro ha sido elaborado a partir de los trabajos presentados por investigadores de Uruguay y Argentina que participaron en el Coloquio Argentino – Uruguayo sobre el tema: Las políticas educativas en cuestión. Aproximaciones críticas desde el campo educativo. El mismo se llevó a cabo en la Universidad de la República, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Montevideo, Uruguay, durante los días 27 y 28 de mayo de 2010.

En este coloquio se presentaron los aspectos centrales de los proyectos de investigación en marcha por los investigadores participantes con el fin de favorecer el intercambio de acciones conjuntas tanto de formación, como de investigación y difusión.

En el mismo participaron por la Universidad de la República los docentes-investigadores Pablo Martines, quien disertó sobre el tema: “Políticas educativas y gobierno de la pobreza en la década de los 90”; Eloísa Bordoli, quien disertó sobre el tema “Políticas educativas y acontecimiento didáctico” y Antonio Romano quien disertó sobre el tema “Política y educación en el Uruguay en la década de 1930.”

Por Argentina, estuvieron presentes los docentes-investigadores integrantes de la red del Proyecto Fortalecimiento del Grado y el Postgrado en Educación mediante la formación de redes interuniversitarias, financiado por Ministerio de Educación de la Nación, Secretaría de Políticas Universitarias (Res. SPU N° 269/09), Programa de Promoción de la Universidad Argentina, Línea Misiones Universitarias al Extranjero II, pertenecientes a las Universidades Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Nacional de San Luis y Nacional de Salta.

Por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, expusieron Renata Giovine sobre el tema: “Discursos de estado en el gobierno del sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires” y Lucía García: “Aproximaciones críticas a las políticas universitarias argentinas entre los años 1980-90 y los inicios del siglo XXI”; por la Universidad Nacional de San Luis lo hizo Ana María Corti sobre el tema: “Reforma educativa y cambio Institucional: las profesiones en el contexto de la mercantilización universitaria” y por la Universidad Nacional de Salta, lo hizo Gerardo Bianchetti sobre el tema “ Los contenidos de las Políticas Educativas desde el discurso neoliberal o de cómo se instala la lógica del mercado en la educación”

Este e-book presenta los trabajos elaborados por algunos de los docentes-investigadores participantes, en donde los mismos desarrollan aspectos indagados en las investigaciones en curso.

Mgter Corti, Ana María

**LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA Y LOS GOBIERNOS
PROGRESISTAS. EL CASO URUGUAYO: ALGUNOS ELEMENTOS
ANALÍTICOS PARA COMPRENDER LOS PROCESOS POLÍTICOS Y
EDUCATIVOS ACTUALES**

Prof. Eloísa Bordoli¹

Resumen

En los denominados Nuevos Gobiernos (Moreira, C., *et.al.*, 2008) de la región y en particular en el segundo gobierno de centro izquierda de Uruguay la problemática educativa es uno de los temas medulares y excesivamente utilizado en busca de rédito político por los diferentes sectores. Los discursos en el campo educativo y sobre lo educativo giran en torno a dos constelaciones de sentidos. En un polo los significantes: des-gobierno del sistema educativo, malestar, emergencia y crisis se inscriben en una red discursiva articulando visiones, intenciones políticas y educativas diversas pero que se amalgaman en la intencionalidad política de otorgar un sentido de *crisis y necesaria intervención del sistema político* sobre lo educativo. A su vez, en el otro polo se producen diversas y dispares relaciones de sentido entre nuevos formatos escolares, alternativas pedagógicas, innovación educativa, re-afiliación que se articulan en el significantes *inclusión educativa*. Es particularmente importante señalar que estos debates parecen ignorar las ligazones históricas que los procesos educativos presentan así como su articulación política general. A su vez, se caracterizan por un excesivo pragmatismo y búsqueda de rédito político partidario. En esta comunicación interesa reflexionar en torno a los desafíos que los gobiernos así como los Programas de Inclusión Educativa presentan en las Administraciones de Vázquez y Mujica.

En un sentido analítico general se pueden identificar tres estilos diferentes de construcción de las políticas educativas y los programas por medio de los cuales se instrumentan las mismas. Las políticas se han diseñado, en los últimos años, de tres formas diferentes: *forma vertical descendente* (característica de la Reforma de los 90'); *horizontal* y asistemática en distintos niveles del sistema (característica en la historia educativa uruguaya) y en forma *transversal e intersectorial* (característico de los Nuevos Gobiernos de centro-izquierda de Uruguay). La segunda de estas modalidades, en términos de Laclau no logra la articulación necesaria para visibilizarse en la trama

¹ Profesora Adjunta del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Coordinadora de la línea de investigación: "Políticas Educativas, currículum y enseñanza" y Prof. Ag. del Instituto de Psicología, Educación y Desarrollo Humano de la Facultad de Psicología de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. eloisabordoli@gmail.com

política aunque sí operan en lo político. Por su parte la tercera de las modalidades involucra organismos, actores y ámbitos *extraescolares* al tiempo que genera interrogantes y desafíos en relación con la propia tradición de construcción de las políticas públicas en educación y abre nuevos desafíos e interrogantes.

El objetivo del presente artículo es analizar algunos rasgos característicos de estas formas de construcción de las Políticas de Inclusión Educativa en el marco del nuevo escenario político nacional y regional y en el enclave histórico particular de Uruguay.

Para comprender la lógica argumentativa y analítica del presente trabajo el mismo se estructura en tres apartados. Inicialmente efectuaremos un sucinto análisis del escenario político sobre el cual se configuran “la problemática política y educativa” actual reconociendo herencia y diferenciales en torno a la misma. En segundo término, plantaremos algunas de las características particulares que asumen los Nuevos Programas de Inclusión Educativa en la actual coyuntura para finalizar, en un tercer apartado, reflexionando en torno a alguno de los desafíos que se hayan estructurados en el presente.

Palabras claves: nuevos gobiernos, política, inclusión educativa.

Summary

In the so-called new governments (Moreira, C., et al, 2008) in the region and in particular in the second center-left government of Uruguay educational problems is one of the core issues and overused seeking political mileage by different sectors. Speeches in education and what education revolve around two constellations of meanings. At one pole signifiers: des-government education system, upset, emergency and crisis are part of a discursive network articulating visions, policies and diverse educational intentions but that amalgamate the political intention of giving a sense of crisis and intervention necessary politics over education system. In turn, at the other extreme there are disparate and diverse sense relations between new school formats, alternative teaching, educational innovation, re-affiliation that articulate the significant educational inclusion. It is particularly important to note that these debates seem to ignore the ties historical present educational processes and their articulation policy. In turn, characterized by excessive pragmatism and partisan political mileage search. Interested in this communication reflect on the challenges that governments and Inclusive Education Programs presented in the Administrations of Vazquez and Mujica.

In an analytical sense usually can identify three different styles of construction educational policies and programs through which the same are implemented. The policies are designed, in recent years, in three different ways: vertically downward (characteristic of the Reformation of the 90 ') horizontal and unsystematic system at different levels (feature Uruguayan educational history) and transverse and intersectoral (characteristic of the new governments of Uruguay center-left). The second of these modalities, in terms of the joint Laclau fails necessary to make themselves visible in the political plot but do operate politically. Meanwhile the third of the modalities involved agencies, actors and extracurricular areas while generating questions and challenges related to the very tradition of building public policies in education and opens new challenges and questions.

The aim of this paper is to analyze some features of these forms of construction educational inclusion policies under the new national and regional political scene and the particular historical enclave of Uruguay.

To understand the logic of this argumentative and analytical work it is divided into three sections. Initially will carry out a brief analysis of the political stage on which are set "the political and educational problems" recognizing heritage and differential current around it. Secondly, pose some of the characteristics assumed by New Inclusive Education Programs at this juncture to finish, in a third section, reflecting on some of the challenges that have been structured in this.

Keywords: new government, political, educational inclusion.

1. Huellas de la historia

El contexto

El sistema educativo uruguayo, sus nuevos programas y estructuras de cambio actuales deben ser pensados y analizados en el marco de dos redes de sentido centrales: la histórica y la articulación de lo educativo con las otras esferas de lo social. Al decir de Kemmis (1988) en la modernidad la educación no puede ser comprendida sin analizar la articulación de *lo escolar* con *lo social*. Ambas configuraciones analíticas – lo histórico y la articulación con lo social- habilitan, al decir de Puiggrós, *trascender los barrotes de la inmediatez del presente* y explorar los anudamientos de sentido en una perspectiva sincrónica pero enlazada con las marcas y redes tejidas en el devenir

histórico. Por ello analizaremos algunos elementos que caracterizan a los Nuevos Gobiernos (NG) de nuestro país –Administración Vázquez y Mujica- y la región en el escenario post-neoliberal y la inscripción de lo educativo en el entramado de lo social.

El escenario en el que emergen los Nuevos Gobiernos Progresistas en Uruguay (Vázquez y Mujica) y en la región se caracteriza por una búsqueda de alternativas que apuntan a superar las marcas producidas por las políticas neoliberal de la década de los 90' y la profunda crisis económico-financiera del 2002². La progresiva instalación de gobiernos de nuevo signo en diversos países de América Latina (AL)³ no se puede comprender sin identificar algunos acontecimientos históricos centrales acaecidos en el período neoliberal que los precedió.

1.1 Escenario Neoliberal - Consenso de Washington

Como señalamos precedentemente, para comprender el surgimiento de los NG en nuestro país y LA no es suficiente efectuar una lectura sincrónica de los elementos que se hallan en interrelación sino que se debe realizar un movimiento diacrónico, no buscando causalidades lineales sino procurando entender la materialidad histórica –significante- que se halla en juego en el presente. Desde una mirada retrospectiva y con el fin de ordenar conceptualmente algunos acontecimientos centrales que marcaron al Uruguay y a AL en etapas precedentes es necesario ubicar la inscripción Latinoamericana en el modelo capitalista, en una posición periférica y dependiente. Para los países de AL la década de los 70', de la mano de regímenes dictatoriales, pautaron una nueva modalidad en el endeudamiento externo el cual no constituyó una solución sino un incremento sustantivo en la dependencia económica y política.

En este escenario el análisis que los neoliberales efectúan de la crisis capitalista de los 80'⁴ plantea una nueva relación mercado / Estado y un nuevo modelo de acumulación: *neoliberal* basado en el predominio neto del mercado y en la retracción de los Estados. Este modelo se puede sintetizar en un conjunto de diez medidas (“recetas”) que los organismos internacionales efectúan en lo que se denominó el Consenso de

² En Uruguay el 2002 marcó la profundización de la crisis, en otros países de la región dicha crisis se produce en años anteriores como por ejemplo en Argentina (2001), etc..

³ Ejemplos de estos nuevos gobiernos son: 1998 Chávez en Venezuela, 2000 Lagos y 2006 Bachelet en Chile, 2002 Lula da Silva en Brasil, 2003 Néstor Kirchner en Argentina, 2005 Tabaré Vázquez en Uruguay, Evo Morales en Bolivia, Daniel Ortega en Nicaragua y Rafael Correa en Ecuador.

⁴ La década de los 80' es caracterizada como la “década perdida”: la crisis económica provocada por el agotamiento del modelo de acumulación anterior, el aumento de los intereses de la deuda externa y el retiro de los capitales caracterizaron este período. Esto tuvo su punto de inflexión en agosto de 1982 cuando Méjico declaró el no pago de la deuda externa.

Washington⁵. Estas medidas consistieron en: disciplina fiscal, reducción del Estado, reformas impositivas, liberalización de los tipos de interés y liberalización comercial así como la profundización de la inversión extranjera.

La estructuración del modelo de acumulación *neoliberal* impuesta por los países centrales y articulada por sectores nacionales, vinculados al capital extranjero, llevó a los países latinoamericanos a una hegemonía del mercado, apertura comercial, liberalización financiera, incremento de las privatizaciones y pago de la deuda externa. Como consecuencia de ello el Estado se “retira” y se produce una desregulación laboral. **Los efectos sociales son “atendidos” con políticas focalizadas de carácter compensatorio.** En el ámbito educativo, este tipo de políticas fue central, aunque como veremos en nuestro país tuvieron características particulares. Este nuevo modelo económico tuvo severas consecuencias sociales y políticas en tanto arrastró a grandes sectores de la población a situaciones de pobreza extrema y exclusión.

1.2 Nuevos gobiernos

En la última década el mapa político de AL, paulatinamente, se fue modificando con la asunción de gobiernos más próximos a posiciones de centro-izquierda⁶ que tienen en común un discurso de oposición al Consenso de Washington y las reformas neoliberales emanadas del mismo así como la búsqueda de articulaciones políticas distintas a nivel nacional, regional e internacional. No obstante estos aspectos generales y comunes, los diversos gobiernos, tienen sus particularidades y rasgos diferenciales. En un esfuerzo analítico-conceptual hay autores que establecen una categorización entre los **NG que tienen una tendencia de izquierda gradualista y racional y los que poseen una tendencia neo-populista** (Moreira, C., Raus, D., Gómez Leyton, J.C., 2008: 15). Mayorga (2009) identifica a los primeros como gobiernos socialdemócratas y ubica en ellos a Bachelet en Chile, Lula da Silva en Brasil y Vázquez en Uruguay. En la segunda categoría ubica a Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia y Correa en Ecuador (Mayorga, F., 2009: 171). A su vez, hay gobiernos que escapan a esta clasificación como los casos de Kirchner en Argentina u Ortega en Nicaragua.

⁵ En 1989 John Williamson elaboró “What Washington Means by Policy Reform” para presentar en la Conferencia del Institute for International Economics. En 1990 los principales centros económicos y organismos financieros internacionales con sede en Washington adoptan este conjunto de medidas como el mejor programa económico que los países Latinoamericanos debían aplicar.

⁶ Como plantea Carlos Vilas los lugares del espectro político: izquierda, centro, derecha son *metáforas relacionales* en tanto cada uno de ellos depende del otro. (Vilas, C.: 2005:97).

Como mencionamos en el apartado precedente, los NG latinoamericanos se inscriben en los países dependientes en un escenario capitalista global, con la pesada herencia de los efectos económicos neoliberales así como con los ajustes estructurales operados en los 90' y las graves consecuencias sociales que los mismos ocasionaron. A los avances “reales” del capital y el mercado sobre los estados y sus efectos en la sociedad y la política se sobreagrega la caída del socialismo real y la configuración discursiva –hegemónica- del mercado como modelo y pensamiento único.

Desde una perspectiva general los NG latinoamericanos coinciden en:

“un denominador común político (...) caracterizado por una relativa alta oposición al consenso político reformista de los noventa, la adscripción a ideas y programas políticos tendientes a recomponer algunos de los más agudos efectos sociales, políticos e institucionales generados por aquellas políticas, y un giro ideológico más heterogéneo (...)” (Moreira, C., Raus, D., Gómez Leyton, J.C. , 2008: 7,8).

Para Moreira, Raus y Gómez Leyton los NG se inscriben en una difícil tensión entre las restricciones externas que AL tiene en el escenario global -dinamizado por la circulación financiera- y las decisiones políticas que los gobiernos asumen. Para estos autores el rol subordinado y dependiente de AL “obliga” a los gobiernos a mantener una política macroeconómica tendiente a la ortodoxia monetaria al tiempo que buscan desarrollar políticas que promuevan desarrollo estructural con cierto margen de autonomía interna y una búsqueda a nuevos mercados externos. Al analizar el marco de restricciones en la que se hallan los NG los autores plantean tres niveles de reflexión.

En primer término, y como ya señalamos, se analizan los marcos económicos globales hegemonizados por el sector financiero internacional.

En segundo lugar, los autores señalan los *cambios sociales* identificando *la emergencia de una nueva cuestión social* y la conformación de *nuevas identidades sociales (el “otro” político)*. En esta línea argumental identifican una fragmentación de las identidades clásicas y un surgimiento de múltiples identidades. Estas se constituyen a partir de la articulación de diversas demandas socioculturales extraeconómicas (reclamos étnicos, de género, etc.). A las mismas se añaden las identidades definidas desde lo socioeconómico pos-reformas y desregulación de los años noventa. Este análisis, *nueva cuestión social y deconstrucción del sujeto político*, habilita a los autores

a afirmar que los NG son interpelados por diversos sectores sociales, con diferentes demandas lo que les presenta un mayor desafío a la tramitación y legitimidad política.

Desde una línea analítica diferente, Vilas (2008) describe la pluralidad de *interpelaciones simbólicas* que en el escenario social cohabitan para dar cuenta de la mutación operada entre los significantes *pueblo* (entidad colectiva) y *ciudadano* (entidad singular centrada en los derechos individuales). El sujeto histórico, construido analíticamente como interpelante y portador de demandas sociales es distinto en uno y en otro caso.

En tercer lugar Moreira, Raus y Gómez Leyton identifican la pérdida de representación política como otro de los límites y desafíos que los NG deben enfrentar. Esto refiere a las dificultades que los sistemas de partidos tienen para desarrollar un consenso interno que habilite encauzar las demandas de los sectores sociales.

Por su parte, Vilas (2008) al analizar el nuevo escenario político de AL enfatiza las mutaciones que la izquierda ha tenido en estos años. Caracteriza a la misma como *gradualista y pragmática, sin definiciones ideológicas duras* (Vilas, C., 2005: 91). Esto tiene como efecto que los NG (de centro izquierda) se inscriban en el juego de la representatividad política y del libre mercado. Éstos se posicionan en el marco de un capitalismo más reglamentado y equilibrado abandonando los cambios estructurales del sistema y las metodologías confrontativas. La tensión que atraviesa a la izquierda latinoamericana y a los NG ubicados en posiciones cercanas a la centro-izquierda se ubica en que el reconocimiento de la democracia y representatividad política se articula con la subordinación a las reglas del mercado en tanto no se visualizan alternativas al paradigma capitalista.

La *unidimensionalidad democracia-mercado* (Vilas, C., 2005) conduce a que los NG adopten como central la estabilidad macroeconómica (con los efectos de restricciones que ello implica en la definición de políticas redistributivas), mantengan – mayoritariamente- las reformas privatizadoras de los 90' y continúen con el desarrollo de políticas sociales focalizadas como forma de garantizar la gobernabilidad y “reparar” las escisiones y fracturas sociales agudizadas en los noventa (Moreira, C., Raus, D., Gómez Leyton, J.C. , 2008).

Particularmente, en los planteamientos analizados de Moreira, Raus y Gómez Leyton (2008) y los de Vilas (2008) se puede apreciar que desde marcos referenciales

diferentes y objetos analíticos no idénticos⁷ hay una coincidencia en el cambio que los gobiernos y organizaciones de centro-izquierda latinoamericana han tenido post neoliberalismo. En tanto los primeros enfatizan el contexto de restricciones (internacionales, económicas, sociales y políticas) Vilas subraya el cambio conceptual y estratégico de los grupos de izquierda.

Por su parte Svampa (2008) señala el escenario *transicional y ambivalente* que los NG deben enfrentar. En su análisis sostiene que no se puede aludir a una etapa post-neoliberal en tanto el continente presenta nuevos peligros que profundizarían el paradigma neoliberal.

1.3 Los desafíos de los NG: permanencias y cambios

Sí se analizan las propuestas de programas de los NG se visualizan, al menos cuatro ejes comunes que hemos desarrollado precedentemente: a) la configuración discursiva crítica de las reformas neo-liberales de los noventa pro-mercado, b) la restitución del Estado desde un entramado discursivo conceptual así como en niveles de instrumentación práctica y estratégica vinculados al desarrollo de políticas económicas, sociales y políticas, c) la desmitificación del mercado y la obligación del Estado de intervenir y regular tanto en las formas de producción y distribución de bienes así como en los sectores transnacionales -como forma de generar equilibrios y controles financieros-; d) la búsqueda de un posicionamiento y relacionamiento externo diferentes en la región y con respecto a los centros de poder internacional (Moreira, C., Raus, D., Gómez Leyton, J.C. , 2008).

Por su parte Vilas coincidiendo con Moreira enfatiza tres rasgos recurrentes en los NG de Latinoamérica: la recuperación del Estado como herramienta de desarrollo y bienestar, la adopción de políticas activas en materia de desarrollo económico y social y el impulso a los procesos de integración regional alternativos a las propuestas de EEUU (Vilas, 2008: 165-167). Sin perjuicio de los avances que estos rasgos implican con respecto al ortodoxo modelo neoliberal, el autor señala:

“(...) hasta el momento, poco ha cambiado en el anclaje estructural de las economías y las sociedades latinoamericanas (...)” (Vilas, C., 2008: 169).

Al analizar las políticas genéricas impulsadas por los NG podemos apreciar que, al menos, hay tres núcleos duros que permanecen de las décadas anteriores: la

⁷ Moreira, Raus y Gómez Leyton analizan la nueva política en AL, particularmente los NG en tanto Vilas tematiza la izquierda latinoamericana y el (re)surgimiento del regímenes nacional-populares.

aceptación de la estabilidad macroeconómica como un valor *per se*, la continuidad de las empresas privatizadas (con excepciones como en Bolivia y Venezuela así como en Uruguay⁸) y la aplicación de programas sociales y educativos no universales destinados a los sectores pobres y excluidos de la población. Si bien estos últimos se han extendido e incrementado mostrando una mayor sensibilidad por la *cuestión social* continúan teniendo un carácter focalizado.

Las mayores distancias de los NG con el paradigma neoliberal se podrían sintetizarse en dos aspectos: a) la búsqueda de incrementar los niveles de involucramiento y participación política de los sectores sociales y b) el diseño de políticas desde el Estado en las cuales éste adquiere un rol protagónico.

En la década de los 90' se efectuó una operación ideológica tendiente a deslegitimar a la política y al espacio público como ámbitos e instrumentos de confrontación de los diferentes intereses de clase y *articulación de las demandas sociales*⁹. Esto trajo aparejado una desmovilización social y política la cual fue funcional a las reformas neoliberales. En términos generales, los NG buscan restituir el lugar simbólico y material de la política, constituyendo, discursivamente, a ésta como una instancia portadora de sentido y pertenencia a una comunidad y como ámbito privilegiado de transmisión y procesamiento de las demandas sociales. A su vez, las políticas públicas intentan reposicionarse como instrumentos de interpelación y resolución de los conflictos. De esta forma el Estado se podría ubicar como espacio y agente rearticulador de las demandas (Moreira, C., Raus, D., Gómez Leyton, J.C., 2008).

Por su parte, Svampa (2008) efectúa un análisis más crítico con respecto al nuevo escenario global, a los riesgos y peligros que enfrenta el continente americano y a los desafíos de los movimientos sociales y los NG. Para la autora el quiebre del Consenso de Washington abre un nuevo escenario en el que los centros de poder internacional pujan por reposicionarse en una nueva hegemonía y control que procura profundizar el paradigma neoliberal bajo nuevas formas. Bajo esta hipótesis de trabajo establece seis líneas argumentales: el riesgo de generalización de un *modelo extractivo-exportador* en AL, el énfasis discursivo y práctico en la *criminalización* de las protestas sociales por parte de los centros de poder, las tendencias al cierre del espacio público en

⁸ Los casos de Bolivia y Venezuela – ver Aibar, Julio, 2009 - son diferentes al uruguayo. Este último no se privatizaron las principales empresas del Estado en los años 90' porque la ley fue rechazada en una instancia plebiscitaria.

⁹ Empleamos estos términos en el sentido que los desarrolla Laclau (2006).

nombre de la *seguridad ciudadana*, la militarización de los territorios estratégicos, la firma de tratados de libre comercio (TLC) con los EEUU y el avance de *leyes antiterroristas* (Svampa, M., 2008).

Marcando las asimetrías en los procesos de redistribución del poder social que las reformas neoliberales dejaron como herencia, la autora señala la compleja relación existente entre los nuevos movimientos sociales y los NG. En el marco internacional reseñado y en la configuración de un nuevo *ethos militante* en los movimientos sociales la autora señala que los NG se hallan en un escenario transicional y ambivalente. La tensión que los mismos deben resolver refiere, en última instancia, a su inscripción en el paradigma neoliberal que se reconfigura o en la búsqueda de articulaciones políticas con los agentes y movimientos sociales que permitan instituir nuevas formas de poder y participación directa de los sectores sociales en la vida pública.

2. El escenario educativo y los nuevos Programas de Inclusión

El caso uruguayo

“Es una cuestión de política: se trata de saber si un sistema de enseñanza tiene como presupuesto una desigualdad a *reducir* o una igualdad a *verificar*”.

Jacques Rancière

2.1 La Reforma Educativa y sus límites

La autodenominada “Reforma Educativa” de los 90’, en Uruguay, tuvo rasgos particulares asociados a la idiosincrasia de nuestro país, aunque la misma estuvo articulada “solidariamente” con los cambios educativos, económicos y políticos efectuados en los países latinoamericanos que reseñamos precedentemente. En términos generales éstos profundizaron los cambios neoliberales que en la mayoría de los países comenzaron con las dictaduras cívico-militares de los 70’. Como plantea García Delgado (2003) el Estado Social de las décadas precedentes se hundió en una profunda crisis a causa de la caída del industrialismo sustitutivo y el Estado de Bienestar y la apuesta del capitalismo central a una reestructuración conservadora del mismo.

La Reforma Educativa se centró fundamentalmente en: la estructura de los sistemas (descentralización / conformación de estructuras paralelas), formación

docente, adopción de patrones internacionales de evaluación de los aprendizajes, modificación de los currículos y desarrollo de programas de atención focalizada entre otros. Diversos investigadores han caracterizado a estos cambios como “reforma liberal amortiguada” (Bentancur N., 2008:230). Se coincide en sostener que la impronta particular que la misma tuvo en Uruguay hace al cambio gradual que la cultura política de este país presenta en el siglo XX. No obstante, los analistas políticos esgrimen otras líneas explicativas: la política pluralista caracterizada por un cierto equilibrio de fuerzas entre los sectores gobernantes y de oposición (Lanzaro J., 2004), la centralidad y resistencia de los actores sociales (sindicatos, asociación de jubilados, etc.) ante los cambios y la posibilidad constitucional de democracia directa de la ciudadanía -que en usufructo de la misma- derogó las reformas más neoconservadoras del período. (Moreira, C., 2001). Podríamos afirmar que el interjuego de estos dos elementos (regulaciones entre los partidos políticos y sus fracciones y la resistencia de las fuerzas sociales) provocó que algunas de las reformas del Estado –en este período- tuvieran: un trámite lento (seguridad social), otras fueran truncadas (salud, privatización de las empresas públicas) y otras tuvieran un desenlace heterodoxo como en el caso de la educación. (Moreira, C.: 2001).¹⁰

En general en América Latina la ortodoxia reformista en el campo educativo estuvo ligada a la perspectiva *managerialista* de reforma del Estado y al repertorio de políticas propuestas por algunas instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, BID). Las mismas alteraron tres grandes áreas de intervención: la gestión – con tendencia a su mercantilización-; la calidad y equidad educativa; la recomposición de las modalidades de financiamiento, con expansión de las cargas privadas. (Bentancur, N., 2008).

En el Uruguay los trabajos de investigación que precedieron y sirvieron de argumentos técnicos a la Reforma Educativa liderada por Germán Rama se desarrollaron desde una mirada predominantemente sociológica. Por ejemplo en el trabajo “¿Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas públicas de Uruguay? (CEPAL 1990) -y en los posteriores sobre la Enseñanza Media - se plantea que el éxito

¹⁰ Las características de los cambios en la administración central tuvieron tres líneas estratégicas centrales: a) creciente transferencia de las funciones del Estado a la sociedad civil, b) reconstrucción de un núcleo central en la administración para coordinar las nuevas formas de prestación de servicios públicos, c) desarrollo de un sistema de control por resultados (Narbondo y Ramos, 2004). No obstante el desarrollo de estas transformaciones variaron en los diversos sectores en función del poder relativo de los actores sociales de cada sector, capacidad de los técnicos y de los dispositivos estratégicos empleados para la implementación de las reformas, etc. (Filgueira y Moraes, 2000; Bentancur, N. 2008).

o fracaso en los aprendizajes de los educandos se halla en función de dos variables: el nivel socioeconómico de procedencia de los mismos y el capital cultural de sus madres. Esta línea argumentativa es la esgrimida para la implementación de políticas focalizadas a los sectores de menores ingresos (ubicados en el quintil inferior).

Es importante señalar que en nuestro país, los actores políticos, así como los investigadores, gestores y actores educativos tuvieron posturas disímiles ante estas transformaciones, más allá de las inscripciones político-partidarias de los mismos. Particularmente el cuerpo docente, los sindicatos de la educación, los ámbitos académicos así como el espectro político de la oposición polemizó en torno a los mismos¹¹ (Bentancur N., 2008).

Con cierta distancia de los procesos de reforma y con los resultados de los mismos en el espectro educativo y académico hay un relativo consenso que los cambios impulsados no dieron los resultados esperados o pronosticados por sus impulsores, no sólo en nuestro país sino también en la región, (Tiramonti, G., 2004; Martinis, P. 2006a; Terigi, F. 2009).

En este sentido y en un nuevo escenario político a mediados del 2000, en Uruguay se reeditan los debates en torno a los resultados educativos y a los niveles de eficacia del sistema particularmente con respecto a los sectores que se hallan en situación de pobreza.

2.2 ¿Transición? Los Programas (focalizados) de Inclusión Educativa

“Los que una vez se han encontrado juntos en los bancos de una escuela, en la que eran iguales, a la que concurrían usando el mismo derecho, se acostumbran fácilmente a considerarse iguales, (...) así, la escuela gratuita es el más poderoso instrumento para la práctica de la igualdad democrática.”

José Pedro Varela (1876)¹²

¹¹ La Reforma Educativa en Uruguay se presentó en el mensaje presupuestal del período; a su vez las investigaciones de CEPAL 1990, 1992, 1994 la precedieron y brindaron el marco conceptual y empírico que operó de sustento. El trabajo de 1990 corresponde a Primaria, 1992 a Ciclo Básico de la Educación Media y 1994 a la Educación Media Superior o Bachillerato.

¹² José Pedro Varela (1845 – 1879) es “el fundador de la escuela estatal ‘civilizada’ en Uruguay (Barrán, 1994: 91); es reconocido como el precursor de la reforma educativa que ubica al país en la modernidad.

En 2005 al acceder al gobierno, por primera vez en la historia del Uruguay, la coalición de izquierda Frente Amplio se generaron importantes expectativas con relación a los posibles cambios a ser implementados en términos generales y en el sector educativo en particular.

Desde una perspectiva política y analítica general es pertinente señalar que en Uruguay, los Nuevos Gobiernos de Vázquez y Mujica –aunque con evidentes diferencias- establecieron a la educación como una de sus prioridades y líneas estratégicas de acción. En este sentido se planteó, inicialmente, dos prioridades: el aumento presupuestal (4,5% del PBI) y la organización de ámbitos de debate y consulta para sentar las bases de una nueva Ley de Educación. Ambos aspectos constituían históricas reivindicaciones de la coalición de izquierda así como de las organizaciones sociales. El segundo de éstos se configuró como un imperativo en tanto la reforma de los 90’ “*tuvo un fuerte componente tecnocrático, con escasas instancias efectivas de participación social*” (Bentancur, N., 2008: 329). La estrategia “*botton up*” para la elaboración de una nueva ley de educación seleccionada por el gobierno fue organizada por medio de un gran Debate Nacional que finalizó en un Congreso Nacional de la Educación en noviembre de 2006¹³. No obstante la estrategia escogida, la nueva ley de educación (aprobada finalmente en 2009) no contó con el respaldo de los sectores sindicales, las Asambleas Técnico Docentes ni la oposición. Los debates en torno a la misma se centraron: en la composición del gobierno de la educación, la injerencia del Ministerio de Educación y Cultura (MEC)¹⁴ y la implantación del IUDE (Instituto Universitario de Educación).

Desde el punto de vista del Presidente del período de Vázquez del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) los lineamientos de planificación y desarrollo educativo del período (2005-2009) se implementaron para habilitar un camino de “*transición*” en el marco de un nuevo gobierno nacional. Asimismo esta etapa posibilitaría una “*transformación permanente*” de la educación (Yarzabal, L., 2010:18). En este período se resignifican los Programas de Inclusión Educativa que tiene “*vocación igualitaria y universal*” pero

Esta reforma se articuló en torno a los principios de: universalidad, laicidad, gratuidad y obligatoriedad de la escuela pública a fines del siglo XIX.

¹³ En el Congreso participaron 1732 delegados, 1200 provenientes de las asambleas territoriales y 532 en carácter de delegados sectoriales. Este funcionó en Comisiones Temáticas y de Plenario.

¹⁴ Tradicionalmente el Sistema Educativo Uruguayo se gobierna por dos entes autónomos (ANEP – Administración Nacional de Educación Pública- y la UdelaR –Universidad de la República-); el MEC no tiene injerencia en los mismos.

que se imparten en forma focalizada. La mayoría de estos Programas se articulan en el Plan de Equidad implementado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) creado por el Dr. Tabaré Vázquez en 2005.

Desde el punto de vista educativo en este período se reeditan las polémicas en torno a los efectos de las Reformas de los 90' y se debate en torno a los diseño de nuevos Programas de Inclusión Educativa tendientes a promover la igualdad de oportunidades en el marco del dispositivo escolar. El centro de la polémica se ubicó en torno a cinco ejes: a) la *calidad e igualdad / equidad*, b) la adecuación curricular en los centros educativos, c) la necesidad de aumentar la *eficiencia* del sistema, d) la forma de procesar los cambios en educación, e) el gobierno de la educación. En esta comunicación nos interesa subrayar la polémica producida en torno a los sentidos de las políticas educativas igualitarias (universales / focalizadas), las fundamentaciones de los programas diseñados para lograr la inclusión educativa y social destinados a sectores en situación de pobreza que presentan altos índices de deserción, rezago y resultados desiguales en los aprendizajes (ANEP/CODICEN, 2000; ANEP/CODICEN, 2005; ANEP/CODICEN, 2010 a; 2010 b).

En este marco en diciembre de 2007 la Administración Vázquez lanzó el Plan de Equidad con el objetivo central de: *revisar y adecuar el esquema de protección a los nuevos problemas sociales, propiciando la generación de un sistema renovado de bienestar y asistencia social articulado en diversos componentes y con capacidad de atender las necesidades de los distintos segmentos sociales* (CNCPS, 2008: 17).

Las **Políticas de Inclusión Educativa** que se diseñan o resignifican a partir del Plan de Equidad tienen características particulares que las diferencian de las políticas compensatorias de la década de los 90' y de las políticas de mera transferencia económica. En este contexto el objetivo central del Plan de Equidad se constituyó en articular una red de protección y promoción social a los sectores en situación de pobreza y exclusión. Por ello, las Políticas de Inclusión Educativa (PIE) se diseñan en forma articulada (integral y transversalmente) entre diversas organizaciones estatales (ANEP, MIDES, INAU, MEC, etc.) y en algunos casos articuladas con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como son los casos del Programa Maestros Comunitarios (PMC), Programa Aulas Comunitarias (PAC) y los Centros de Atención Integral a la Infancia y a la Familia (CAIF).

Las PIE se diferencian de las políticas de transferencias condicionada de dinero en tanto estos programas procuran el ingreso y la permanencia de los sujetos en el sistema educativo por medio de la transferencia económica en forma exclusiva. El objetivo de los mismos es, fundamentalmente, incrementar el capital humano para el empleo *sin otra motivación que el dinero* (Garza y Villareal, 2007). A su vez, este tipo de programas garantiza la permanencia en el sistema pero no necesariamente los niveles de rendimiento académico ni de aprendizaje de los adolescentes y jóvenes que asisten. (Fernández, 2010).

A su vez, los PIE se diferencian de las políticas compensatorias de las Reformas de los 90' en tanto éstas: *“se orientaron a mejorar las condiciones materiales de las escuelas (edificación, mobiliario), profesionales (sobresueldos, capacitación) y didácticas (textos, útiles, bibliotecas) con que se impartía la enseñanza, además de mejorar o aumentar los servicios de alimentación que se les proporcionaba a los niños y adolescentes. Fortalecieron directamente la oferta (...) utilizando incentivos no económicos dirigidos a los estudiantes.”* (Fernández, 2010: 6).

En este sentido Fernández (2010), siguiendo el razonamiento esgrimido por López *et al* (2004) con respecto a este tipo de políticas, sostiene: las mismas son *condición necesaria pero no suficiente* para inscribir a los niños, adolescentes y jóvenes en las instituciones educativas y propiciar los procesos aprendizaje de los mismos.

Otra de las características centrales de las nuevas PIE, como señalamos es el carácter transversal e intersectorial de diseño y gestión de las mismas. Este tipo de *gestión integrada en red* (Zurbriggen, Morales, Rak, 2010) es impulsado a partir del 2005 cuando asume el Nuevo Gobierno de centro-izquierda en nuestro país. Como plantea Serra 2004 citado por Zurbribben *et al*, 2010, el trabajo en la transversalidad: *“no puede confundirse con la coordinación lateral ni interdepartamental (...) (ni) con la integración organizativa ordinaria, ya que esta coordinación e integración vertical no presupone nuevos puntos de vista ni nuevas líneas de objetivos disociados de los objetivos corporativos, divisionales o sectoriales asignados a los órganos verticales en que se estructura la organización. Justamente, lo que es específico de la transversalidad es introducir líneas de trabajo no asignadas ni asignables verticalmente”* (Serra 2004: 4, citado por Zurbribben *et al*, 2010: 76).

Esta nueva forma de diseño y gestión de las PIE articulada con las políticas sociales integrales desarrolladas a nivel central y territorial plantean importantes

desafíos a los gestores y actores educativos así como ciertos niveles de conflictividad en tanto se profundiza el carácter **integral** y **focalizado**. Estos dos rasgos estructuran espacios de articulación al tiempo que generan una zona de tensión en tanto “rompen” con la historia de políticas educativas sectoriales y universales desarrolladas en Uruguay en las etapas pre-reforma.

Para algunos investigadores de la región, la perspectiva de la Inclusión Educativa, con las características diferenciadas constituyen un nuevo Paradigma en el marco educativo. Desde este enfoque, Mancebo plantea:

“En el paradigma de inclusión educativa hoy en construcción en la región, se sostiene que el fracaso educativo puede revertirse y se resalta que en su superación es clave la mirada de los maestros porque son ellos quienes pueden naturalizar las diferencias de capital cultural o bien rechazar tal naturalización” (Mancebo, 2010:13).

Si bien desde el punto de vista conceptual es discutible el catalogar a las Políticas de Inclusión Educativa como un paradigma, resulta relevante el lugar que se le otorga a los docentes en el proceso de *construcción de las posibilidades* del otro en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Este aspecto implica una ruptura conceptual con la concepción *managerialista* y *tecnicista* característico de las reformas de los 90'. Recuperar el lugar de los docentes y de los sujetos de la educación en el proceso de construcción cultural es central desde una política educativa que apunte a la construcción y al fortalecimiento de lo público y de la inscripción de todos los sujetos en el espacio de la cultura y de lo social.

3. Algunas reflexiones finales

Como planteábamos en el inicio del trabajo hay coincidencia, en los diversos investigadores, en marcar un cambio de rumbo o al menos de sesgo en la política que los NG desarrollan con respecto al modelo neoliberal. Como sostiene Laclau (2006) AL (y particularmente Uruguay) no se puede comprender hoy si no como el efecto de los procesos traumáticos que dejaron las dictaduras militares y cívico-militares así como los efectos de la aplicación de las recetas económicas de la ortodoxia neoliberal.

Con diferentes énfasis y sesgos ya sean los NGI y los NGP parecería que se hallan en una encrucijada con respecto a la tramitación política de las legítimas demandas sociales y el corsé impuesto por la economía de mercado a nivel

internacional. En este marco algunas de las interrogantes que se nos generan son: los NG ¿lograrán articulaciones políticas –alianzas a nivel nacional y regional- que les permita configurar un nuevo esquema de relacionamiento con los centros económicos de los países centrales, particularmente EEUU? ¿Hasta qué punto podrán variar el lugar de modelo *extractivo-exportador* asignado al continente? ¿Se puede configurar una etapa post-neoliberal?

¿Las interpelaciones sociales –con los rasgos particulares que asumen en la actualidad *los sujetos sociales* - podrán ser tramitadas desde el sistema político? En términos de Laclau se accederá a cierto equilibrio que permita estabilidad entre la *lógica de equivalencias* (movilización autónoma de los sujetos sociales) y las *lógicas diferenciales* (demandas absorbidas institucionalmente).

En otros términos los NG de centro-izquierda y los neopopulistas podrán configurar una *identidad política* cada vez más inclusiva de la alteridad que conforma todo marco de solidaridad? ¿Los procesos de negociación de la tensión ruptura / integración que conforman la *identidad política*¹⁵ de los NG transitarán a una mayor inclusión?

La recuperación del Estado como regulador y protagonista y en cierto sentido interpelante del mercado así como la restitución de lo político como espacio de negociación y articulación ¿hasta dónde podrá avanzar? Los sistemas de partidos y particularmente las coaliciones de los NG de centroizquierda ¿podrán articular sus diferencias internas? ¿podrán articular políticas públicas, particularmente las referidas a la distribución de los recursos, entre las diferentes clases sociales y sectores de la economía?

Con respecto a los PIE impulsados por los gobiernos de Vázquez y Mujica se plantean interrogantes de naturaleza conceptual y operativa. En primer término, cabe preguntarse en torno a la tensión *focalización-universalización* de los mismos; o sea hasta qué medida el establecimiento y tratamiento del *otro* como un des-igual colabora en su re-inscripción en el nosotros colectivo o coadyuva en un incremento de su discriminación. En este marco, y siguiendo el planteamiento de Mancebo ¿qué lugar tienen los docentes en las políticas inclusivas? ¿cómo evitar o “disminuir” los efectos que las diversas formas de estigmatización se genera a partir de este tipo de políticas?

¹⁵ Ver Aboy Carlés, Gerardo, 2001.

En un nivel operativo de análisis es pertinente cuestionarse en torno a los desafíos que los diseños transversales y en red de las PIE plantean. Estos desafíos interpelan no sólo a los sujetos y a los niveles organizacionales de las estructuras institucionales sino también, y fundamentalmente, a la cultura de tramitación de las políticas y de lo político en el terreno educativo.

Indudablemente los NG (Vázquez y Mujica) se hallan en una encrucijada histórica: entre los intereses y demandas neoliberales de los centros de poder económico y los intereses nacionales de amplios sectores sociales así como las necesidades y desafíos que las instituciones educativas presentan para desarrollar su legado específico de transmisión e inscripción cultural de los sujetos. Estas tensiones los ubican en un lugar de fragilidad particular.

4. Referencias bibliográficas

- Aboy Carlés, G. (2003). *Repensando el populismo*. Política y gestión. N° 5.
- Barrán, J.P. (1994). *Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo 1: La cultura "bárbara". Tomo 2: El disciplinamiento*. Montevideo. Banda Oriental.
- Bentancur, N. (2008). *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Montevideo. Banda Oriental.
- Collier D. (1985). *Visión general del modelo Burocrático-Autoritario*. En COLLIER D. México, FCE: *El nuevo autoritarismo en América Latina*.
- Fernández, T. (2010). *Balance de las políticas de inclusión educativa en la Educación Media de Uruguay (2005-2009)*. Ponencia presentada en la Mesa "Políticas de inclusión educativa" en las IX Jornadas de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR. Montevideo.
- Filgueira, F., Moraes J. A. (2000). *Contexto y estrategias de las reformas institucionales en la seguridad social, la educación y la salud en Uruguay*. Revista Uruguaya de Ciencias Políticas, N° 12, Montevideo.
- García Delgado, D. (2003). *Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Norma.
- Garza. M., Villareal, H. (2007). *Do Conditional Transfers Affect por Student Perfomance?* Citado en Fernández, T. (2010).
- Kemmis, S. (1986). *El curriculum: más allá de la teoría de la reproducción*. Madrid: Morata.
- Lanzaro, J. (2004). *La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa*. Serie Política Social N° 91. Santiago de Chile: CEPAL.
- Laclau E. (2006). *Consideraciones sobre el populismo latinoamericano*. Cuadernos del CENDES, N° 62.
- Mancebo, M. E., Goyeneche, G. (2010). *Las políticas de inclusión educativa: entre la*

- exclusión social y la innovación pedagógica*. Ponencia presentada en la Mesa “Políticas de inclusión educativa” en las IX Jornadas de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR. Montevideo.
- Martinis, P. y Redondo, P. (comps.) (2006)- *Igualdad y educación. Escrituras entre dos orillas*. Buenos Aires: Del Estante Editorial.
- Martinis, P. (2006). Educación, pobreza e igualdad: del “niño carente” al “sujeto de la educación. En P. Martinis y P. Redondo (Comps.) *Igualdad y educación. Escrituras entre dos orillas*. Buenos Aires: Del Estante Editorial.
- Mayorga F. (2009). El proyecto político del MAS: ¿hacia la construcción de un gobierno mayoritario? En *¿Autoritarismo o democracia? Hugo Chávez y Evo Morales*. J. Aibar y D. Vázquez (coord.). México: FLACSO (p. 19-58).
- Moreira, C. (2001). La reforma de Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia. En P. Calamé y A. Talmant (Comps.) *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia*. Montevideo: Trilce.
- Moreira C., Raus, D y Gómez Leyton, J. C. (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Introducción. Montevideo: Trilce.
- Narbondo, P. y Ramos, C. (2004). Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción. En Calamé, P. y Talmant, A. (Comps.) *Con el estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia*. Montevideo: Trilce.
- Svampa, M. (2008). *Movimientos sociales y nuevo escenario regional: las reflexiones del paradigma neoliberal en América Latina*. Cuadernos del CISH. Sociohistórica, N° 19/20.
- Terigi, F. (Coord) (2009) *Segmentación urbana y educación en América Latina. El reto de la inclusión escolar*. Madrid: Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura (FIECC).
- Tiramonti, G. (2008). *Reformas de la forma escolar: heterogeneidades y persistencias*. En Revista Propuesta Educativa, FLACSO Argentina, N° 29, Año 17, junio 2008, Buenos Aires.
- Tiramonti, G. (2009). *La escuela en la encrucijada del cambio epocal*. En Aportes para la elaboración de propuestas políticas educativas. MEC. UNESCO. Tomo II.
- Yarzabal, L. (2010). Fundamentos teóricos de las políticas implementadas en el quinquenio. En ANEP- CODICEN *Una transformación en marcha*, ANEP / UTU, Maldonado.
- Vilas, C. (2005). *La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares*. Nueva Sociedad. N° 197.
- _____ (2008). *La revalorización del Estado después del 'Consenso de Washington'. ¿Hacia atrás o hacia adelante?* En: A. Chaparro, C. Galindo y A. M. Sallenave. Buenos Aires: *Estado, democracia y populismo en América Latina*. CLACSO.
- Zurbriggen, C., Morales, S. y Rak, A. (2010). De lo sectorial a lo transversal: hacia nuevos formatos de gestión pública. En M. E., Mancebo, P. Narbondo, *Reforma del Estado y políticas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo.

Fuentes consultadas.

ANEP / BIRF – CO.DI.CEN / ME.CA.E.P (1997) *Propuesta Pedagógica para las Escuela de Tiempo Completo*, octubre, noviembre 1997, Montevideo.

ANEP/CODICEN (2000) *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995- 1999*, ANEP/CODICEN, Montevideo.

ANEP/CODICEN (2005) *Panorama de la educación en el Uruguay. Una década de transformaciones 1992 – 2004*, en ANEP/CODICEN, Montevideo.

ANEP CODICEN (2009) *Políticas educativas y de gestión 2005 – 2009*, ANEP, Montevideo.

ANEP CODICEN (2010a) *Una transformación en marcha. Políticas instrumentadas por el CODICEN 2005 – 2009*, Montevideo.

ANEP CODICEN (2010b) *Síntesis de las principales políticas del quinquenio 2005 – 2009. Documentos de trabajo para la transición*, ANEP_ CODICEN, Montevideo.

CEPAL (1990): *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay. Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos*, Montevideo.

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES – INFAMILIA) (2009): *Programa Maestros Comunitarios*, Montevideo.

INSTITUCIONALIDAD Y CAMBIO CULTURAL EN LA UNIVERSIDAD NEOLIBERAL

Ana María Corti¹

Resumen

En los últimos años, el ethos universitario ha ido transformándose producto de la incorporación de comportamientos basados en una lógica diferente a la que le era propia, tanto en lo referido a su identidad como institución, relativo al peso de la autonomía académica, como en lo referido a la especificidad de la educación como derecho.

La década de los años sesenta fue testigo de un gran debate sobre la educación superior, cuyo momento más álgido fue el "mayo francés" de 1968, que dio lugar a un quiebre del tradicional esquema napoleónico. En América Latina el proceso de transformación, comenzó adoptando los requerimientos económicos y sociales derivados del "desarrollo hacia adentro" promovido por la CEPAL y por formas neoliberales que hicieron que las culturas internas variaran desde una lógica burocrático- académica de acople débil hacia un neo gerencialismo con énfasis en el control y la evaluación vertical, ambas de tradiciones universitarias diferentes.

Diversos estudios, entre ellos Gentili, 1997, 1998; Whitty, Power y Halpin, 1999; Apple y Beane, 2000; Hirtt, 2003; Martínez Boom, 2004; Laval, 2004; Cañadell, 2005; Díez Gutiérrez, 2006, 2007, 2009, Corti 2009, 2010 permiten afirmar que este cambio siguió directrices de los organismos internacionales constituyendo una ofensiva neoliberal a escala mundial, rompiendo la concepción de la educación como un derecho social protegido por el Estado, y adecuándola a los principios y prácticas del mercado.

Se habla así del surgimiento de una "nueva cultura universitaria", de la cual forman parte las llamadas "cultura de calidad y evaluación"; "cultura del credencialismo", "cultura de apertura internacional", "cultura de rendición social de cuentas" y "cultura de vinculación".

¹ Licenciada en Ciencias de la Educación. Magíster en Sociología con orientación en Educación-FLACSO. Profesora Titular Ordinaria y Directora de Proyecto de Investigación Consolidado. UNSL Categoría II del Programa de Incentivo. Integrante del Banco de Evaluadores del Sistema Nacional de CyT. Institución de Pertenencia: Universidad Nacional de San Luis, Argentina. anamariacorti@gmail.com

Palabras Claves: Mercantización universitaria- neoliberalismo- -institución- grupalidad- cultura interna.

ABSTRAT

In the last years, the university has been changing ethos of the addition product of behaviors based on a different logic peculiar to him, both in reference to his identity as an institution on the weight of academic autonomy, as in reference the specificity of education as a right, on the gratuity.

The decade of the sixties witnessed a great debate about higher education, whose most decisive moment was the "French May" of 1968, which led to a profound transformation of the traditional Napoleonic scheme. In Latin America the process of transformation, in general, began adopting economic and social requirements arising from the "inward development" promoted by ECLAC and neoliberal forms that made internal cultures vary from an academic-bureaucratic logic of weak coupling toward a neo-managerialism with an emphasis on monitoring and evaluation vertical, both from different academic traditions.

Several studies, including Gentili, 1997, 1998, Whitty, Power and Halpin, 1999; Apple and Beane, 2000; Hirtt, 2003; Martinez Boom, 2004, Laval, 2004; Cañadell, 2005; Díez Gutiérrez, 2006, 2007.2009, Corti 2009, 2010 to the conclusion that this change followed the international guidelines constitute a global neoliberal offensive breaking the concept of education as a social right to be protected by the state, and adapting the principles and practices market.

It speaks well for the emergence of a "new university culture," which are part of so-called "culture of quality and evaluation", "culture of credentialism", "culture of international openness," "culture of social accountability" and "culture of exchange."

Keywords: Mercantilization university- neoliberalism- institution- groupality-culture inside

Introducción

La institución y la grupalidad

Las instituciones, en un sentido amplio, son las reglas, normas, costumbres, rutinas que regulan lo permitido dentro de una *red de interacción basada en un interés*

común. Teniendo en cuenta el concepto de Lapassade diremos que son "cuerpos normativos jurídico – culturales compuestos de ideas, valores, creencias, leyes, que determinan las formas de intercambio social (...); nivel de la realidad social que define cuanto está establecido" (Lapassade, 1985).

Es importante mencionar que desde este concepto la institución no puede confundirse con el establecimiento. Por ejemplo la universidad como establecimiento es el lugar en donde se entrecruzan segmentariamente una infinidad de instituciones(la cátedra, las disciplinas, las tribus académicas, los rituales, las formas de trabajo, etc) Castoriadis en este sentido expresa en su obra "La institución de la sociedad y la religión" que la sociedad debería aceptar que las instituciones (el idioma, la religión, la ciencia, etc) y sus significados existentes no sólo son su obra, sino además, que estas son formaciones arbitrarias, incompletas, y ante todo modificables y sustituibles por otras, quizá también incompletas y arbitrarias. La propuesta es que la sociedad se plantee y reconozca como capaz de instituirse a su medida y necesidad, recuperando capacidad instituyente. Aspecto éste que describe en el texto *Tótem y Tabú* Freud cuando identifica el origen de la institución social, con el nacimiento de la culpa como proceso de hominización. En este sentido, Freud afirma que la red constructora que impide la dispersión del grupo (y por ende la trasgresión del orden) es el castigo en forma de culpa, de hambre o de muerte física. Lo trascendente de entender este fenómeno desde el orden de la idea institucional es descubrir que ese momento fundador sigue teniendo vigencia en el hombre contemporáneo y por ende si bien se pueden constatar momentos de mayor disciplinamiento social que otros, lo cierto es que el cambio significa el desplazamiento de un orden instituido por otro, pero que preserva el sentido de integración, de interés general.

Por su parte, Peter Berger concibe dentro de un enfoque neoinstitucional que "las instituciones proporcionan maneras de actuar por medio de las cuales es modelada y obligada a marchar la conducta humana, en canales que la sociedad considera los más convenientes" (Berger, 2000).

En ese mismo orden de ideas, Douglas North señala que "las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana" (North, 1993: 13).

Llevado al terreno de la institucionalización de las profesiones, la base cultural sobre la que se asientan las prácticas y saberes legitimados son, al decir de DiMaggio &

Powell (1983), isomórficos en lo normativo respecto al resultado de la profesionalización, y como pilares de las instituciones, son sistemas reguladores, cognitivos y normativos.

Según esta perspectiva, resultado de las presiones de estos mecanismos, las organizaciones son cada vez más homogéneas dentro de su campo y el isomorfismo estructural es la consecuencia, tanto de los procesos competitivos como de los institucionales. En este sentido la impronta neoliberal del capitalismo cognitivo viene de la mano de un fuerte mecanismo de estandarización global de resultados, sistemas de monitoreo y acreditación que refuerzan esta presión de homogenización que es propia de los procesos de institucionalización. Con ello se garantiza el esfuerzo colectivo de los miembros, para definir y controlar las condiciones y los métodos de trabajo, y para establecer una base cognoscitiva de legitimación para la regulación profesional.

Las instituciones y los procesos que se estructuran alrededor de ellas tienen como fin no sólo servir de soporte social, sino imponer roles, conductas, usos, costumbres; sancionan y premian, incentivan y castigan tanto al ciudadano como a los grupos respectivamente y, en fin, moldean y canalizan nuestras expectativas y preferencias sociales, políticas, económicas, culturales, etc. Alrededor del planteamiento neoinstitucionalista sociológico, Paul DiMaggio y Walter Powell señalan categóricamente que desde “esta perspectiva se destaca las formas en que se estructura la acción y se hace posible el orden mediante sistemas compartidos de reglas que a la vez limitan la tendencia y la capacidad de los actores para optimizar, y privilegian algunos grupos cuyos intereses son asegurados por las sanciones y recompensas prevaletes” (DiMaggio y Powell, 1999, p. 45-46).

Este énfasis ha resaltado las restricciones impuestas por las instituciones, y subrayado la omnipresencia de las reglas que guían las conductas. Pero las instituciones no son solo restricciones sobre la agencia humana; son primero y –sobre todo- productos de la acción humana. Por cierto, las reglas son típicamente construidas por un proceso de conflicto y competencia (relación instituido / instituyente) representando formas hegemónicas instaladas por grupos con capacidad de dominio.

Así, a pesar de que enfatizamos que las reglas y rutinas producen orden y minimizan la incertidumbre, debemos agregar que la creación e implementación de arreglos institucionales, están asociadas con el conflicto, la contradicción y la ambigüedad en donde el cambio es el resultado del desplazamiento de viejas reglas por

nuevas formas de disciplinamiento. Sin embargo, la capacidad instituyente de la comunidad académica en los tiempos actuales, como hemos visto, no siempre colabora con la cohesión e integración institucional.

Identidad postmoderna e Institución universitaria

Producto de un cambio de época, la postmodernidad y junto con ella el neoliberalismo constituyeron cambios culturales, políticos y económicos que afectaron la institucionalidad universitaria.

En los últimos años, el ethos universitario ha ido transformándose producto de la “naturalización” con que se han ido adoptando comportamientos basados en una lógica diferente a la que le era propia, tanto en la referido a su identidad como institución, como en lo referido a la especificidad de la educación como derecho.

Las lógicas de trabajo, las dinámicas académicas y científicas, al igual que las formas de construcción ideológico-políticas de los claustros fueron girando hacia concepciones más propias de lógicas de mercado en el entramado de pensar la educación superior desde la economía del conocimiento.

Poco a poco, las formas neoliberales impregnaron las relaciones sociales naturalizando justificaciones de orden mercantil, desde las formas que adoptó el estado hasta la consiguiente mercantilización de la educación fueron produciendo una reconfiguración de las prácticas universitarias, caracterizadas por una organización con escaso acople (Clark, B 1981) hacia una regulación centralizada con énfasis en el control y la evaluación externa, reconfigurando la comprensión del comportamiento, actuación, pensamiento, decisión y acción de los campos disciplinares/ profesionales que integran la institución.

Iniciado en el 60, este proceso tiene su continuidad hasta que en 1992 se firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México. Con este y otros acuerdos (incluyendo la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA) fue posible conocer exactamente qué significaba el libre comercio para la educación de los países latinoamericanos, como un hecho en que la educación –y la superior en particular- se convertía en pieza estratégica del nuevo capitalismo cognitivo, directamente ligado y subordinado a los objetivos de la integración económica. Apareció clara también la tendencia de que las decisiones sobre educación superior se tomarían en espacios con una participación muy restringida y

abiertamente pro-empresarial, con lo cual la autonomía institucional y nacional pasó a estar regulada por lógicas transnacionales.

Estas concepciones del así llamado *capitalismo cognitivo* se difundieron rápidamente, ayudadas por estrategias de globalización y mundialización en el terreno geopolítico, económico y cultural en forma de redes de integración entre instituciones y entre grupos científico- académicos que se expandieron por el territorio y que rentabilizaron, no sólo la producción material sino también, y en gran medida, la “inmaterial” que incluye producción de cultura, repercutiendo en la gestión interna, mediante la valoración que en la comunidad académica y científica empezaron a tener estas formas de entender la educación superior tanto en la gestión como en la producción académica, guiada por una política de difusión y editorial como “el nuevo ideario de la educación superior”.

Esta mercantilización del saber, basado en convertirlo en un bien de intercambio económico (especulable), afectó no solo a los bienes materiales sino a los simbólicos, a la cultura académica y por ende al conocimiento, el desarrollo científico y la educación.

Esto tuvo varias implicancias tanto en el entramado institucional como en las vinculaciones externas, entre las cuales está la orientación preponderantemente empresarial y mercantilizadora del intercambio global, que en el terreno del mercado de títulos implicó la expansión del postgrado y la internacionalización de estándares y competencias. Este nace directamente de la decisión que se toma desde los centros económicos europeos de establecer estándares comunes de calidad y de contenidos en los estudios superiores a fin de permitir una más libre circulación de estudiantes y talentos profesionales y de investigación. De ahí que se hable de la “necesidad de compatibilidad, comparabilidad y competitividad de los títulos universitarios” (Beneitone. P. et al. eds, 2007:12) para una economía altamente industrializada, con una población con niveles superiores de escolaridad, sin fronteras y profundamente interrelacionada mediante un proyecto único de formación profesional.

En nuestros países, al mismo tiempo que el Estado retrocedió en su injerencia directa sobre las universidades por medio de mecanismos de “descentralización” engañosos mediante la falsa ilusión de ampliación de la autonomía, se impuso por la vía del financiamiento unido a la evaluación de la calidad, el control que demandó del cuerpo académico un mayor grado de “responsabilidad medido por productividad”, y las cuentas a rendir pasaron a menudo a través de los mecanismos del mercado. Se

enfaticaron medidas regulatorias del sistema buscando ordenar y disciplinar aunque en el discurso se abrieran las líneas de descentralización en una reorientación hacia el mercado enfatizando el concepto de eficiencia externa e interna.

En este contexto se produjo un deslizamiento hacia el discurso de la universidad como responsable de la formación de los cuadros funcionales de media o alta cualificación de cara al mercado lo que impactó en el campo de las profesiones, y por derivación, en el trabajo de los docentes responsables de tareas del grado, postgrado, investigación y servicio (la actividad de extensión se vio menos condicionada por este cambio). En este sentido, las profesiones, al ser construcciones socio-culturales dinámicas, sufrieron modificaciones en respuesta a las transformaciones en la percepción de la naturaleza de los grupos ocupacionales y de los mercados a los cuales se suponía debía orientarse la formación.

Roberto Follari expresa que en Latinoamérica desde la década del 80 el postmodernismo se convirtió en positividad fáctica. “A partir de entonces se ejerció, existió como el humus efectivo de nuestra cultura cotidiana y –de tal manera– dejó de hacerse visible como un elemento externo al cual referir... porque ...se ha naturalizado. Es parte de nuestro punto de vista “espontáneo” contemporáneo, de modo que sería un diagnóstico errado aquel de quienes creen que se trata de una temática anticuada y anacrónica. (Follari, 2010: 54).

De a poco, se fue sustituyendo en la comunidad toda, incluida la universitaria, la base axiológica moderna por rasgos *light* a nivel de la cultura cotidiana, largamente expuestos en la obra de Lipovetsky, tales como: el abandono de las grandes utopías históricas, retorno a la privacidad y lo íntimo, neonarcisismo y tendencia a refugiarse en lo personal, en la tolerancia por el abandono de las normas, y la repulsa de toda moral rígida. De tal manera, que lo individual y el abandono de la cultura del compromiso público hicieron tambalear lo grupal como espacio de construcción social y colaborativo.

De allí que la grupalidad condición sobre la cual entender la posibilidad de identidad común, de institución, comenzó a ser dañada o al menos fragmentada con lo cual las instituciones universitarias, y las comunidades académicas/profesionales, perdieron eficacia para pensarse como “unidad” y la fragmentación y pluralidad de grupos y pertenencias debilitaron, aún más el acople identitario, con lo cual el nuevo ideario encontró un terreno allanado para expandirse sin mayores resistencias.

Este cambio de época, unido a la reforma en materia de educación superior contribuyó para ahondar la desinstitucionalización y por ende aumentar la fragmentación.

Alain Touraine (1997) al describir el concepto de “*desmodernización*” lo hace desde dos aspectos principales la “*desinstitucionalización*” y la “*desocialización*”. Al respecto dice que las instituciones, van perdiendo eficacia ya que las normas y valores sociales que representan dejan de ser respetados y esta desaparición de valores se relaciona con la desocialización. Llevado al terreno de las comunidades académicas, diríamos que se vive en un mundo de mercados, de segmentariedades y de individuos, no en un mundo de instituciones. Se acentúa un individualismo extremo, un "proceso de personalización" con formas de implicación débiles, en donde todo lo que supone sujeción o disciplina se desvaloriza en beneficio del culto al deseo y de su realización inmediata. De allí que este momento, se caracteriza por el nihilismo y escepticismo, la reivindicación de lo plural y lo particular, deconstrucción, relación entre hombres y cosas cada vez más mediatizada, lo que implica una desmaterialización de la realidad, el predominio de lo individual sobre lo universal, de lo psicológico sobre lo ideológico, de la comunicación sobre la politización, de la diversidad sobre la homogeneidad, de lo permisivo sobre lo coercitivo. (Lyotard. Jean F1989).

Asociado a este cambio cultural, que invadió las culturas académicas y la mercantilización de la vida cotidiana, hizo desplazar el bien común, la cooperación que otorgaban valor a las instituciones como colegialidad basada en intereses comunes, por otra basada en el usufructo personal, en la rentabilidad privada, en el individualismo, la competencia extrema que poco a poco sustituyeron formas validadas por otras propias de la cultura de la mercancía por ende basadas en el interés individual más que en el interés general, institucional. Este cambio desinstitucionalizó la base sobre la que se asentaba el ethos de la universidad moderna y de las comunidades profesionales que conviven en su interior.

Institución y grupos profesionales

El impacto que el cambio de época tuvo en las culturas universitarias fue alto y se produjo con escasa resistencia interna, según sea la disciplina y profesión en juego. Esto alteró diferencialmente, en más o menos tiempo, buena parte de la rutina de trabajo y esquemas de validación de las tareas, tanto en docencia como en investigación y servicio lo que trajo como consecuencia un proceso de deslegitimización de perfiles de

desempeño anteriores sobre los cuales se asentaba la identidad universitaria tradicional. Incluso grupos académicos reaccionarios que cuestionaban en su producción escrita y sus discursos los principios postmodernos y neoliberales, fueron adoptando la “rutina mercantil” y “abandonando el pensamiento utópico” en sus prácticas, y favoreciendo el cambio de la cultura académica interna a las nuevas regulaciones, resistidas en el discurso pero avaladas en la práctica, producto de propiciar el individualismo y competencia, la fragmentación y el debilitamiento interno.

En este proceso, las profesiones se vieron afectadas por exigencias nuevas, tanto en los conocimientos como en la base instrumental de la práctica, basadas en el dominio de determinados saberes, que se adjudicaron como necesarios para delimitar el acceso al campo, así como determinados rituales simbólicos que determinaron la pertenencia. Estos aspectos instituyeron los nuevos parámetros requeridos, configurando una determinada conciencia cultural que estuvo dominada al decir de Collins, por el concepto de „grupo de status“. Esto determinó la construcción de un sentido de comunidad, “un nosotros” que delimitó el campo y los límites de penetración en el mercado, desplazando viejas formas por nuevas, con lo cual reposicionó grupos y comunidades, mediante el desarrollo de estándares y criterios clasificatorios comunes y transnacionales.

Así, los cambios en el interior de las culturas universitarias y las comunidades académicas fueron determinados por redefiniciones de las fronteras entre los campos, debido a la irrupción de nuevos ocupantes provistos de nuevos recursos, lo que explicó la constante lucha por la definición de las fronteras del campo (Bourdieu, 2003: 63-69; 2000: 12-119; 1995: 270-276). La formación de postgrado, la acreditación de carreras, el programa de incentivo y los fondos concursables fueron algunos de los mecanismos utilizados para el reposicionamiento.

Los cambios dentro de las facultades y disciplinas, fue diferente y se relacionó con la facultad del campo de pertenencia. Bourdieu distingue entre facultades científicamente dominantes, pero socialmente dominadas, en un polo y facultades científicamente dominadas, pero temporalmente dominantes, en el otro. No obstante, aunque los dos polos del campo universitario se oponen fundamentalmente según su grado de dependencia respecto del campo del poder y de las presiones o de las incitaciones que éste propone o impone, ni las posiciones más heterónomas nunca están totalmente libres de las exigencias específicas de un campo oficialmente orientado hacia la producción y reproducción del saber, ni las posiciones más autónomas están jamás

completamente liberadas de las necesidades externas de la reproducción social (Bourdieu, 1984: 75-76).

Regulaciones de los colegios profesionales, de las comisiones de acreditación, de las propias comunidades, de los cambios en el mercado, etc fueron aspectos que diferenciaron las tribus (Becher 2001), con mayor o menor regulación del mercado según campo de referencia Este hecho se constata en que las profesiones como ingeniería, química, bioquímica, han padecido más regulaciones que profesiones como sociología, ciencias políticas, filosofía, etc.

Este cambio de orientación modificó el trabajo docente que fue invadido por conceptos que pasaron a ser “normales”, fruto de la extrapolación del campo de estándares de la gestión empresarial: evaluación, eficiencia, desarrollo de áreas de servicios, acreditación de postgrados, evaluación de productos, rentabilidad e impacto, internacionalización de la oferta y la demanda, globalización educacional, restricción al ingreso, (exámenes de ingresos que implican cupos encubiertos), técnicas de gestión sesgadas hacia perfiles administrativistas y de costos, financiamiento “alternativo” , desarrollo de “competencias”,etc.

¿Cambio para reinstituír o desinstitucionalizar?

En relación a la universidad, Mollis M. (2000) advierte sobre los procesos que dinamizan los proyectos que se están debatiendo y sus reales posibilidades de transformación y expresa que urge elaborar (crear) el diagnóstico para la transformación, no para que nada cambie, sino para que la comunidad pueda tomar posición como ciudadanía activa, y de este modo, hacer que las cosas cambien para fortalecer a la universidad, no para debitarla. En este sentido advierte sobre el peligro de segmentación y anomia de la comunidad universitaria.

En esta dirección define los problemas prioritarios que debería afrontar el ideario instituyente. En primer lugar, el problema es reconocer que hay una crisis de identidad que implica una crisis de empatía con el otro significativo. ¿Quién es el otro significativo en las instituciones educativas superiores? ¿Quién es el otro significativo que se tiene en cuenta para buscar consenso, para consolidar un dispositivo comunicacional empático?

Lo cierto es que cada uno de esos “otros institucionales”, están funcionando para sí mismos, por lo tanto no son los otros significativos. En este aislamiento y competencia individual surge el segundo problema: hay una urgencia de comunidad. Al

menos las grandes universidades nacionales y con fuerte identidad histórica, están atravesando por esta problemática, pero de ningún modo la autora pretende generalizar a toda la educación superior, ya que existen instituciones que funcionan de acuerdo a sus valores y misiones.

En segundo lugar, desde el punto de vista del diagnóstico necesario, existe una ausencia de comunidad, de cohesión institucional. Es difícil encontrar actores que se definan como universitarios, sino que cada uno se define desde el lugar que ocupa, a partir de los intereses particulares que le tocan defender que prevalecen en la identidad institucional. Esta ausencia de comunidad trae aparejada cierta incompatibilidad entre las demandas que se producen hacia la universidad y el Estado, las soluciones que se piden y la identidad de la universidad.

Advierte sobre un exceso de demandas facilistas y clientelares que si se satisficieran, producto de un aumento del individualismo que estarían atentando contra la propia identidad de la universidad en cuanto su relación con el conocimiento y con la sociedad.

La autora compara el ideario reformista con el actual y expresa: “Para los reformistas los profesores eran el eje de la transformación, había que buscar a los nuevos maestros que iban a tener la nueva palabra que, a su vez, iban a configurar al hombre nuevo. Hoy, la categoría de profesor es otra. En realidad existe una relativa incompatibilidad entre las demandas y la identidad del modelo de universidad decimonónica, que se convierte en el tercer elemento diagnóstico. Entonces, probablemente haya que empezar refundando instituciones y no superponiendo al modo de capas geológicas desde el Siglo XIX hasta el presente, instituciones nuevas.”(Mollis, M. 2010: 21,22).

En cuarto y último lugar, la autora describe como prioritario reconocer que se ha desnaturalizado la misión universitaria, expresadas en las misiones de enseñanza, extensión y producción del conocimiento. Al igual que otros autores describe la paulatina pérdida de eje en la formación y dice: *“necesitamos analizar a la luz de esas misiones hasta qué punto hoy se enseña y se aprende en las instituciones educativas superiores. No responsabilizamos a los estudiantes ni a los docentes, pero se fue profundizando un proceso de desnaturalización.”*

“Lamentablemente la teatralización de los rituales educativos es moneda corriente: el docente hace como que enseña y el estudiante hace como que aprende, es decir, todos hacemos como si la universidad tuviera sentido.”

“Necesitamos más actores transitando por el camino de la transformación, de los cambios y proyectos, más preocupados por las instituciones en sí mismas y menos por las prebendas político-clientelares o el facilismo de ocasión.”

De allí que, en los tiempos actuales, la cuestión en juego no es bajo qué condiciones, desde un punto de vista formal los académicos realizan actividades docentes de investigación o servicio, sino además indagar qué pensamientos o concepciones deben estar supuestos para que el hacer de dichos miembros pueda ser considerado un hacer colectivo intencional, que vertebre la comunidad académica dando institucionalidad al proyecto universitario, ofreciendo de este modo un núcleo básico para dar cuenta de la diferencia entre una acción colectiva intencional (en resguardo del interés común y la institucionalidad) y un conjunto de acciones individuales intencionales realizadas en paralelo (en salvaguardia del interés individual, desinstitucionalizante).

Es este el punto clave para pensar el rumbo de la reforma y las posibilidades de instalar una cultura solidaria basada en el ideario de la universidad. Por esta razón la construcción de grupalidad se convierte en una estrategia de política interna.

Analizando el grupo social como germen de la institución, Gilbert (2000) señala el contraste que hay entre dos individuos que conjuntamente aceptan *compartir un objetivo* y *dos individuos que comparten un objetivo porque casualmente tienen un mismo objetivo individual*. Esto diferencia, la transformación de un objetivo personal común en un objetivo conjunto y, además, la responsabilidad mutua en su realización efectiva, dando lugar a un único sujeto plural.

Sin esta construcción conjunta, se pierde colegialidad de los académicos y produce la fragmentación del interés común., dando lugar a la desinstitucionalización.

Follari en su libro *La Selva Académica* (2008), señala que las energías que los universitarios no depositan realmente en la política, las ponen en las rencillas internas a la práctica institucional. La lucha por el poder académico conlleva la fragmentación casi absoluta del espacio de convivencia cotidiano, que se convierte en un tejido con agrietamiento permanente de las relaciones y los acuerdos. La preocupación que fehacientemente muestran no pocos intelectuales que están en la universidad, es la de

sus propios intereses por su consolidación y superación dentro del campo académico (en el sentido que Bourdieu dio a la categoría de “campo”, espacio de conflicto por las posiciones re institucional determinada). A ello se subordinan otros valores e intereses, al punto de que aún las alianzas políticas intrauniversitarias, suelen ser dejadas de lado por atención a las necesidades personales y a las estrategias individuales.

El autor es consciente de que muchos universitarios no se reconocerían en un espejo que devuelva una imagen tan insolidaria; por ello, buena parte de sus argumentos están destinados a comentar cuáles son las bases de la “falsa conciencia” por la cual determinados académicos creen participar de luchas por utopías e ideologías, cuando a menudo realizan argucias en pro de sus más personales designios (por supuesto, el texto afirma en diversos momentos que no se está refiriendo a “todos” los intelectuales –pues no es propio de las ciencias sociales trabajar con leyes universales–, sino a una tendencia que es posible advertir en un número mayoritario de los mismos).

Esta descripción se complementa con la visión naturalizada que advierte al autor que ha tenido el ideario postmoderno en la cultura de los campos académicos y científicos, así como en las enseñanzas disciplinares de las universidades, las formas rutinizadas por efecto de la conservación constituyen lo que Bourdieu define como “el habitus”, que es un constructo analítico, un sistema de “improvisación regulada” o reglas generativas que representan la internalización (cognitiva, afectiva y evaluativa) de la experiencia pasada de los actores, sobre la base de tipificaciones compartidas de categorías sociales, experimentadas fenomenológicamente como “personas como nosotros”. (Bourdieu, 2003).

A modo de reflexión final.

Nuestro grupo de investigación (1) ha venido indagando los cambios al interior de la Universidad y de la cultura de diferentes tribus. Así pues, debiéramos pensar en dos entidades preconstituidas: por un lado la universidad como institución, y la disciplina como institucionalidad, conjunto ordenado de conocimientos, fundado en el paradigma de ciencia normal, y también como organismo productor-reproductor de esos conocimientos. Por otro lado, como grupo organizado de investigadores y docentes, esto es, académicos, que practican o despliegan su actuación dentro de esa disciplina. La conjunción de estas dos instituciones, conjuntos ya dados daría como producto la comunidad, la “tribu”.

Para describir la forma en que se manifiesta la mercantilización en la cultura interna de la universidad, tomamos como indicadores una serie de modificaciones producidas desde los años 1960 y que han ido impactando en sus prácticas internas:

- (1) Las nuevas regulaciones de los Organismos Internacionales en la región y en los escenarios locales e institucionales.
- (2) La iniciativa de reforma curricular basada en el concepto de Competencia Profesional que emergió en los años ochenta como elemento del debate en los países industrializados sustentado en la necesidad de mejorar la relación del sistema educativo con el productivo, en orden a impulsar una adecuada formación de la mano de obra.
- (3) Su desarrollo como punto de encuentro entre formación y empleo ha tenido lugar, progresivamente, durante la primera mitad de los noventa a partir de las distintas experiencias internacionales que desde este enfoque se fueron materializando.
- (4) La acreditación de carreras con la intervención de los colegios profesionales y agencias de evaluación nacional y privadas que se han ido impulsando en los diversos países. En Argentina en particular por medio de la CONEAU se han iniciado procesos de evaluación institucional y de acreditación de carreras que han tenido un fuerte impacto en las modificaciones de las prácticas internas y en los criterios de formación. Este impacto ha sido diferencial según el campo profesional.
- (5) La necesidad de fijar un currículum flexible que acompañe el criterio de transnacionalización de la educación. Este criterio se complementa con la fijación de competencias por rama profesional. En este sentido los avances han progresado más en la comunidad europea que en América, si bien existen programas en ejecución como el Tunning tendientes a fijar estándares de comparación internacionales, aún no se han producido acuerdos que impacten en las reformas educativas de cada país.
- (6) La reasignación de funciones que en muchos campos significó el cambio en las prioridades de trabajo mediante la fijación de salarios basados en productividad que dieron un fuerte impulso a la investigación y a la competencia de fondos concursables.

Estas nuevas regulaciones han hecho necesario reactualizar el repertorio de pautas compartidas (instituido de la tribu profesional/ académica) con el consiguiente

reposicionamiento de los grupos internos que deben adecuarse a las nuevas condiciones establecidas, desplazando a los grupos que no cuentan con identidades de la misma consistencia.

La modificación de este universo simbólico ha afectado la profesión académica, al ser mediada por las tendencias provenientes de la naturaleza propia del instituido disciplinario y por las orientaciones que cada una de las profesiones considera esenciales para su desarrollo en el mercado.

Este proceso de cambio, profundo y definido, pese a las grandes frustraciones frente a lo poco que se ha logrado concretar, a las inmensas dificultades que estas políticas comportan y a la evidencia de enormes vacíos en el plano teórico, conceptual, operativo, político, etc, creemos que traerá aires de renovación.

Por ello nos distanciamos de una visión fatalista sobre el mundo universitario que la considera en ruinas (Readings,1992) (Freitag, 2004) o en proceso de extinción (Gibbons, 1997) o de aquellas posturas que la consideran inamovible e inmodificable, pues pensamos que el hecho de que sus formas tradicionales estén en crisis no necesariamente marca su fin, sino por el contrario, un nuevo norte para las universidades Latinoamericanas que debieran ser impulsadas mediante la recuperación de capacidad instituyente animada por volver a fortalecer los objetivos comunes y la colegiación.

La universidad, definida hoy por su peso como institución simbólica (Castoriadis, 1999) y su fuerza impulsora, la comunidad académica y científica que la constituye, tienen como desafío garantizar su praxis social que varía y es afectada como consecuencia de su alta permeabilidad a los cambios en el contexto, y a la vez garantizar su misión y las funciones que constituyen el mandato histórico-social.

Así, parafraseando a Popkewitz (1995) las reformas bien pueden ser vistas como regulaciones que permiten contar con verdaderas tecnologías de ingeniería social para neutralizar conflictos, sin suscitar demasiadas protestas públicas”, “como un proceso de regulación social que pone de relieve los elementos activos del poder en la producción de las capacidades de los individuos en su disciplinamiento”. Pero, si bien el poder del modelo neoliberal y la cultura postmoderna que naturaliza la anomia actual logra eficacia y disciplina las comunidades, también los individuos a través de fuerzas instituyentes, inspiradas en un ideario democrático pueden aglutinarse mediante objetivos comunes que reviertan el aislamiento, el descompromiso y la fragmentación.

La reforma educativa es, desde esta perspectiva, una propuesta de cambio digitada desde la cúpula a la base siguiendo pautas ideológicas para la adaptación a la demanda que formula el modelo (hegemónico) neoliberal -neoconservador. Debiéramos alejarnos por tanto de prácticas clientelares, corporativas, que ocultan una intencionalidad desinstitucionalizante.

Conviene profundizar primeramente el concepto de regulación. Popkewitz (1995) sostiene que este término fue elaborado a partir de ideas matrices de Foucault, quien en 1978 definió en una conferencia lo que llamó “historia de la gubernamentalidad” entendiendo por esta fundamentalmente tres cosas: “...1. El conjunto de instituciones, procedimientos, análisis, reflexiones, cálculos y tácticas que han permitido ejercer [al Estado] esa forma específica y muy compleja de poder que tiene por blanco la población... (...) 2- ...tipo de poder que se puede llamar gobierno sobre todos los otros: soberanía, disciplina, etc, y que ha implicado, por una parte, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, y por otro, el de todo un conjunto de saberes. 3.- (...) el Estado es actualmente lo que es gracias a la gubernamentalidad, porque son las tácticas de gobierno las que permiten definir paso a paso qué le compete al Estado y qué es lo que no le compete, qué es lo público y qué es lo privado, qué es lo estatal y qué no lo es....”

La regulación permite, en el complejo entramado social, interrelacionar dos planos: los modelos institucionales con el encuadre cognitivo de sensibilidades, disposiciones y las conciencias que gobiernan lo que es permisible en las prácticas (Popkewitz, 1995). La regulación ayuda, además a “conducir la conducta” actuando sobre los individuos para modificar, guiar, corregir los modos en que se conducen a sí mismos.

Como sociedad, y en particular como comunidad, la universidad como institución constituye un espacio instituido mediante prácticas, normas y diversos elementos de identificación consolidados en su devenir histórico mediante la rutinización reproductiva que consolida su ethos. Esta dimensión cristalizada, descansa sobre un centro simbólico que garantiza la identidad y cohesión de sus miembros, conformados así en el nosotros institucional, impidiendo de este modo su desintegración anómica.

Por ende está en la propia comunidad la posibilidad de reinstitucionalizarse, nada de eso será posible si no se recupera capacidad instituyente y apego a la vida común, en contra de estilos que como define Isuani caracterizan a las sociedades como la argentina

en donde se ha hecho una costumbre vivir al margen o en el borde de las instituciones (Ernesto Isuani, 1996).

Para recuperar capacidad instituyente, y por ende repolitizar “el sentido público e inevitablemente social del debate sobre la calidad del trabajo académico” y, de otra parte, a cuestionar el carácter tecnocrático, elitista y antidemocrático que ha marcado los procesos de reestructuración universitaria promovidos por los gobiernos neoliberales, Gentile expresa: “ Una de las evidencias más notables de esta tecnocratización de las reformas es la centralidad atribuida al concepto de calidad, desprovisto de su dimensión política. Así la calidad de la educación superior se reduce a la identificación de una serie de estándares de productividad y rendimiento académico, a la implementación de sistemas de evaluación jerarquizantes, a la vinculación (o subalternización) de la producción científica a las demandas del mercado, o al establecimiento de acuerdos y emprendimientos conjuntos con el mundo empresarial. Los procesos de privatización de la educación universitaria se asocian, de este modo, a una concepción limitada, meritocrática y gerencialista de la calidad. Una concepción que antagoniza el acceso democrático a los saberes socialmente significativos con la excelencia académica: que contrapone la justicia social en las oportunidades de acceso a y permanencia de los más pobres en la educación superior con el mérito y la calidad de los aprendizajes; que establece una dicotomía irreconciliable entre el necesario compromiso social del trabajo académico con las demandas populares y la rigurosidad [...] científica (Gentili, 2005: 16-17).

Bibliografía

- Becher, T. (2001). *Tribus y territorios académicos*. Editorial Gedisa, S.A.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Berger, P., Luckmann, T. (1997). *Modernidad, pluralismo y crisis de sentido. La orientación del hombre moderno*. Barcelona: Paidós.
- Bourdieu, P. (2005). Campo de poder, campo intelectual y habitus de clase y El campo científico. En “*Intelectuales, política y poder*”. Buenos Aires: EUDEBA.
- Bourdieu, P. (1997). Conversación: el oficio de sociólogo. En “*Capital Cultural, escuela y espacio social*”. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (1990). Algunas propiedades de los campos. En “*Sociología y cultura*”. México: Conaculta.
- Bourdieu, P. (1990). Clase inaugural, Espacio social y génesis de las clases y Algunas propiedades de los campos. En “*Sociología y cultura*”. México: Garijalbo.

- Castoriadis, C. (1999). *La institución imaginaria de la sociedad*. Argentina: Tusqués.
- Derrida, J. (1995). *Espectros de Marx: el Estado de la deuda, el trabajo del duelo y la nueva Internacional*. Trotta.
- Debord, G. (1999). *La sociedad del espectáculo*. Valencia: Editorial Pre-textos
- Freitag, M. (2004). *El naufragio de la universidad y otros ensayos de epistemología política*. México: Ediciones Pomares
- Follari, R. (2008). *La selva académica*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens
- Follari, R. (2010). Reflexiones sobre posmodernidad, multiculturalismo y movimientos sociales en la Latinoamérica actual. En *Utopía y Praxis Latinoamericana* / Año 15. N° 43 (Abril-Junio, 2010) 53 – 67. *Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social* / ISSN 1315-5216CESA – FCES – Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela.
- Foucault, M. (1966). *Las palabras y las cosas*. París: Gallimard.
- Gentili, P. (2005). Introducción. En: P. Gentili y Levy (comps.), *Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.
- Gilbert, M. (2000). *Sociality and Responsibility: New Essays in Plural Subjects*, Lanham, Rowman and Littlefield.
- Gibbons, M. (1997). *La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*, Vol. II. Madrid: Taurus.
- Isuani, A. (1991). *El Estado de Bienestar: la crisis de un paradigma* Buenos Aires: CIEPP/Miño Dávila Editores.
- Isuani, A. (1996). *Anomia Social y Anemia Estatal: sobre integración social en la Argentina*. En SOCIEDAD No.10, Noviembre de 1996. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Jameson, F. (1996). *Teoría de la posmodernidad*. Madrid: Trotta.
- Jameson, F. (1991). *El posmodernismo o la lógica cultural del capitalismo avanzado*. Buenos Aires: Paidós.
- Lipovetsky, G. (1996). *El crepúsculo del deber (la ética indolora de los nuevos tiempos democrático)*. Barcelona: Anagrama.
- Lipovetsky, G. (1986). *La era del vacío. Ensayo sobre el individualismo contemporáneo*. Barcelona: Anagrama.
- Lipovetsky, G. (1990). *El imperio de lo efímero*. Madrid: Anagrama.
- Liotard, J. F. (1991). *La condición postmoderna*. Buenos Aires, Argentina: Rei.
- Mollis, M. (2010). Transformations in Higher Education in America: Identities under construction. En *Educación Superior y Sociedad*. Año 15 N° 1 Enero. UNESCO.
- Ricoeur, P. (1999). *Historia y narratividad*. Barcelona: Paidós.
- Popkewitz, T., (1995). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata.

**APROXIMACIONES CRÍTICAS A LAS POLÍTICAS UNIVERSITARIAS
ARGENTINAS EN EL ESCENARIO GLOBAL DE FINES DEL SIGLO XX E
INICIOS DEL XXI**

Lucía Beatriz García¹

Resumen:

En este texto presentamos avances propios y de otros estudios sobre los contenidos de las agendas gubernamentales para transformar la universidad argentina en el marco de las reformas de la educación superior de finales del siglo XX e inicios del XXI, considerando la evaluación como expresión clave del nuevo poder regulatorio del Estado hacia la universidad en un escenario global.

Dichos avances se encuadran en el proyecto de investigación “Políticas de Educación Superior: entre la crisis del Estado Social y el auge del neoliberalismo. Docencia, investigación y gestión en la universidad argentina” en desarrollo durante los años 2009-2012, acreditado en SECAT-UNCPBA y en el Programa Nacional de Incentivos a los Docentes-Investigadores, SPU-M.E. Está radicado en el Núcleo de Estudios Educativos y Sociales (FCH-UNCPBA) bajo mi dirección y con la participación de las investigadoras Cecilia Di Marco y Marisa Zelaya.

Palabras claves: Políticas universitarias; Evaluación universitaria; Agenda universitaria latinoamericana; Educación Superior Argentina

ABSTRAT

In this article we present our progress over governmental agenda contents to transform the Argentinean university in setting of the high education reforms occurred in the end of XX century and early XXI, taking the evaluation like an key expression of the new regulation power of State to college on a global stage.

This advances are frame in the research project “High Education policies: between the crisis of Social Estate and neoliberalism boom. Teaching , investigation, and managment in Argentinean university” developed in 2009-2012, SECAT-UNCPBA and Nacional Incentive for Teachers-Researcher SPU-M.E. accredited. The article is

¹ Doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Córdoba. Profesora Titular en el Departamento-Área de Política y Gestión, Facultad de Ciencias Humanas, UNCPBA. Investigadora y Directora del Núcleo de Estudios Educativos y Sociales (NEES), FCH – UNCPBA e Investigadora del Programa Nacional de Incentivos.

produced in the Educacional and Social Estudios core (FCH-UNCPBA) under my direction with the participation of researchers Cecilia Di Marco and Marisa Zelaya.

Keywords: University policies, University Evaluation, Latin-American university agenda, Argentinean High Education.

1. Mundialización, globalización y agenda para la educación superior latinoamericana a finales del siglo XX

Durante las últimas décadas del siglo veinte resulta habitual hallar en la literatura de las ciencias sociales la permanente referencia a procesos de mundialización y globalización de la economía, las finanzas y la información en el contexto de las transformaciones del sistema capitalista de países centrales y periféricos.

En dicho marco y con el auge del neoliberalismo ha resultado claramente visible la injerencia de los organismos internacionales en la construcción de las agendas de las reformas educativas, en las cuales la evaluación de la calidad de la educación resultó unos de sus tópicos centrales, convirtiéndose en objeto de política en la mayoría de los países occidentales.

El debate académico latinoamericano da cuenta de las transformaciones reformistas en la educación superior producidas en este contexto mundial, con grados de homogeneidad considerables si bien con variantes según cada país. En este marco la literatura de las ciencias sociales analiza la situación en términos de una “crisis de la universidad”. Son nuevas tendencias que bien caracterizó Boaventura de Sousa Santos (2005) como un proceso de “descapitalización de la universidad pública” y “transnacionalización del mercado universitario” en el marco de la globalización neoliberal. Tal como expresara “la globalización neoliberal se apoya en la destrucción sistemática de los proyectos nacionales, y como éstos fueron muchas veces diseñados con la colaboración activa de las universidades y de los universitarios, es de esperar, entonces, que en esta perspectiva, la universidad pública sea un objetivo a derribar porque no está plenamente sintonizada con los objetivos de la globalización” (Sousa Santos, 2005: 45).

El autor identifica y examina con detenimiento las tres crisis de la universidad pública. La crisis de hegemonía significa la incapacidad de la universidad para ejercer con suficiencia sus funciones contradictorias, es decir, sus funciones tradicionales - desde el medioevo- de la formación de las élites y producción de la alta cultura, el

pensamiento crítico, los conocimientos ejemplares y, por otro lado, la producción de patrones culturales medios y conocimientos instrumentales, útiles para la formación de la mano de obra calificada exigida por el desarrollo capitalista. Debido a esa incapacidad para desempeñar cabalmente sus funciones contradictorias, tanto el estado como los agentes económicos buscan fuera de ella las vías alternativas para el logro de sus objetivos; de allí que la universidad entró en una crisis de legitimidad, al dejar de ser la única institución en el campo de la educación superior y en la producción de la investigación. La crisis de legitimidad obedece a la carencia de objetivos asumidos en forma colectiva, frente a la contradicción entre la jerarquización de saberes especializados de un lado y las exigencias sociales y políticas de la democratización de la universidad y la reivindicación de la igualdad de oportunidades para los hijos de las clases populares por otro. La crisis institucional deviene de la contradicción entre la reivindicación de la autonomía en la definición de valores y objetivos de la universidad y la presión creciente para someterla a criterios de eficiencia y productividad de naturaleza empresarial o de responsabilidad social.

En los documentos de UNESCO se utiliza la categoría mundialización en lugar de globalización si bien ambas remiten en general al mismo fenómeno. Chiroleu y Vilosio (2007) aluden a ciertas divergencias en el uso de tales categorías pues para algunos autores globalización tiende a privilegiar los aspectos económicos mientras que mundialización refleja la diversidad de influencias que se manifiesta en la sociedad, la cultura, la economía. Estas autoras mencionan “cuatro elementos fundamentales de la mundialización: a) la importancia creciente de la sociedad y de la economía del saber; b) el establecimiento de nuevos acuerdos comerciales que abarcan el comercio y los servicios de educación superior; c) las innovaciones relacionadas con las técnicas de la información y la comunicación y d) la importancia atribuida a la función del mercado y a la economía de mercado” (2007, p. 66).

Asimismo la internacionalización es otra noción que si bien suele tener diferentes definiciones generalmente se refiere a un proceso, es decir, es entendida como esfuerzo continuo y sostenido denotando evolución y cualidad de desarrollo. Cuando se trata de internacionalización de la educación superior “se alude al desarrollo de una transformación, transversal a todas las esferas de acción del sistema, lo cual permite un mayor nivel de apertura global frente al surgimiento de nuevos métodos y proveedores de educación que atraviesan las fronteras nacionales. Esta temática es abordada especialmente por UNESCO y OCDE”. (Chiroleu y Vilosio, 2007, p. 65).

Tal vez resulta menos frecuente encontrar enfoques de dichos procesos desde la perspectiva de la circulación internacional y la formación de cuadros dirigentes, problema que no es nuevo en la investigación social pues fue parte de la formación de las elites intelectuales tanto en América Latina como en Europa. Bittencourt (2011) plantea que esta línea de estudios fue formulada por Bourdieu y desarrollada por Dezalay y Garth². Bourdieu abordó a los científicos sociales y sus responsabilidades como productores de discursos legítimos, analizando los riesgos de la importación de ideas y teorías sin considerar las condiciones de su producción original, es decir, al ser importadas sin su contexto pueden transformarse en instrumentos de dominación y “se convierten de instrumento para la solución de un problema históricamente localizado, en elementos de doctrina con pretensiones de universalidad” (Bittencourt, 2011, p. 13).

Advierte esta autora que el proceso de importación/exportación de ideas y de intelectuales involucra un conjunto de intereses individuales y de ciertos grupos a la par que forma parte de las políticas estatales. Como es sabido la modernidad se construyó bajo la hegemonía europea especialmente de Francia, Inglaterra, España y Portugal pero luego de las dos guerras mundiales el centro hegemónico europeo fue sustituido por el de Estados Unidos, lo cual requirió un largo camino de elaboración de esa legitimidad americana para poder ejercer la conducción de la política internacional, alterando así no sólo la geopolítica sino también el paradigma mismo de gobernanza. Proceso éste en el cual jugaron relevante papel los intelectuales, las universidades, los gobiernos y grandes aparatos políticos (iglesias, sindicatos, organizaciones de diverso tipo).

Algunos historiadores, como es el caso de Cooper (2001) y en consonancia a los desarrollos teóricos de Bourdieu y otros autores, proponen estudiar la globalización desde perspectivas alternativas a aquéllas que enfatizan el cambio sobre el tiempo pero que permanece ahistórico y que si bien parecen referirse al espacio acaban encubriendo los mecanismos y las limitaciones de las relaciones espaciales. En tal sentido señala que si bien se trata de un término cuyo significado no es claro y sobre el cual existen desacuerdos sustanciales, existe la necesidad de comprender la interconexión de diferentes partes del mundo, explicando los nuevos mecanismos que dan forma a los movimientos de capital, gentes y cultura y a su vez la necesidad de explorar las instituciones capaces de regular dichos movimientos transnacionales. En esta dirección sostiene que en los actuales debates sobre globalización lo que falta es la profundidad

² DEZALAY, Yves et Garth, Bryant, « Les usages nationaux d'une science « global » : La diffusion de nouveaux paradigmes économiques comme stratégie hégémonique et enjeu domestique dans les champs nationaux de reproduction des élites d'État », CSE/EHESS, (mim), 2006.

histórica de las interconexiones y un análisis preciso de las estructuras y los límites de los mecanismos de conexión.

En su óptica de análisis el interés actual por el concepto de globalización recuerda al de modernización de los años cincuenta y sesenta; así ambas teorías oscurecen los procesos históricos en la medida que obtienen su poder de unir diversos fenómenos en un único marco conceptual y una única noción de cambio. Y agrega que “la moda de la globalización es una respuesta comprensible a esta sensación de conectividad y oportunidad, como la teoría de la modernización fue la respuesta al colapso de las rigideces de las sociedades europeas en los años cincuenta y a la emancipación de los imperios coloniales. Se puede invocar la globalización para reclamar cosas diversas, pero también puede constreñir la imaginación política, al ocultar el poder y la importancia de la larga historia de movilizaciones transnacionales y desviar la atención de instituciones y redes que pueden ofrecer tanto oportunidades como restricciones” (Cooper, 2001, p. 21-22).

Desde algunos años atrás diversos autores vienen postulando que el dinamismo en la acumulación del capital ya no reside, como en el pasado, en las grandes fábricas productoras de bienes tangibles sino que los sectores estratégicos son aquellos basados en la producción, distribución y comercialización de la información. Se trata del llamado capitalismo del conocimiento, una nueva forma de acumulación que funciona con menor cantidad de empleados con alta calificación, núcleo central de la actividad empresaria. En esta dirección Morgenstern y Finkel (2005) advierten acerca de una agenda oculta en los organismos internacionales cuando se preguntan ¿para qué preocuparse de cualificar a toda la fuerza de trabajo si con un segmento escogido, altamente preparado, se consiguen iguales o mejores resultados? Pero paralelamente se preguntan en qué medida las ideologías pedagógicas, que subestimaron el valor emancipatorio de la instrucción, facilitaron la agenda neoliberal.

La literatura especializada se postula que en el caso de la enseñanza superior, dado el carácter estratégico que adquieren las universidades en el “capitalismo del conocimiento”, ha sido especialmente relevante la incidencia de los organismos internacionales en la orientación de las reformas académicas. Al respecto, las ya citadas Chiroleu y Vilosio destacan tanto el papel de organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial (en adelante, BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, BID) como organizaciones internacionales de cobertura global o regional, tales como UNESCO y OCDE, bloque regional de peso internacional. Sus documentos

versan sobre aportes de la educación superior al desarrollo económico, las relaciones estado-universidades, los modelos de financiamiento en el marco de los nuevos procesos característicos del presente siglo: las sociedades del conocimiento. Estos son “a la vez causa y consecuencia de la expansión de la educación superior transnacional y la conformación de un gran mercado en el sector, visible ya –en algunas regiones- desde mediados de los años noventa. Por otra parte, la reducción del financiamiento público en este nivel educativo, hace que ésta sea una vía ineludible para la expansión del mismo en procura de atender los requerimientos en materia de conocimientos propios de nuestro tiempo.” (Chiroleu y Vilosio, 2007, p. 58). En suma, las autoras concluyen que las orientaciones de estos organismos mantienen continuidades con lo sostenido en los años noventa y, en tal sentido, para los gobiernos resulta primordial asegurar la calidad como forma de controlar los efectos generados por la irrupción de nuevos proveedores del servicio educativo.

En muchos países latinoamericanos las recomendaciones y sugerencias de cambio para la educación superior desplegadas durante las décadas de 1980-1990 con la presencia de asesores y consultores externos, en el marco del Estado Evaluador, respondieron a lo que se ha dado en llamar la “tercera generación de reformas” de carácter exógeno. Se caracterizan por un vuelco hacia la “autonomía evaluada”, en estrecha vinculación con la crisis del modelo de Estado Social o Benefactor, los requerimientos de una mayor competitividad y la construcción de un nuevo orden cultural bajo el advenimiento del neoliberalismo (Krotsch, 2001; Arocena, 2004; Aboites, 2008; Chiroleu, 2010).

A diferencia de estas directrices transformadoras desde fuera cabe recordar que la primera generación de reformas, como señalara Krotsch, fue de tipo interno y estuvo representada por la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918 la cual, sin desbordar cuantitativamente las fronteras de una universidad para las elites, significó una experiencia de cambio endógeno cuyo impacto democratizador se propagó por Latinoamérica.

Sin embargo vale mencionar, siguiendo a Krotsch (2001), que el carácter exógeno de los cambios no constituye una novedad en el contexto educativo latinoamericano pues también caracterizó a la segunda generación de reformas, desarrollada entre los años 1950 y primeros 80, en correspondencia con el Estado planificador y la versión modernizante del modelo de universidad-desarrollo. Período en el cual fueron impulsadas ciertas transformaciones universitarias tendientes tanto a la

profesionalización académica -si bien bajo el patrón académico anglosajón- como a la configuración de sistemas de educación superior más diversificados y complejos, con aspiraciones más inclusivas debido a la expansión de la matrícula.

Esa fase de la modernización universitaria, desplegada especialmente en los países latinoamericanos con sistemas de educación superior más desarrollados (México, Brasil, Argentina) implicó una alteración en los patrones de legitimación de la propia institución. De este modo, la función de docencia y titulación no bastó ya como único justificativo social pues la investigación, baluarte para el desarrollo del conocimiento y la cultura de la nación, pasó a ser una parte sustancial de los nuevos patrones de legitimidad (García, 2007).

Al reflexionar sobre este contexto de producción de las transformaciones de los sistemas universitarios finiseculares en gran cantidad de naciones del mundo diversos investigadores del campo de la educación superior argentina y latinoamericana (Aboites, 2008; Ibarra Colado, 2008; Corti, 2008; Didou Aupetit, 2009; Chiroleu, 2010, entre otros) resaltan el protagonismo que cobró la internacionalización, transnacionalización y comercialización de los servicios educativos, en el marco de los cuales se impuso la lógica de la racionalidad del mercado en los procesos de integración económica regional, con vistas a la conformación de un mercado mundial de servicios educativos que indudablemente avasallará el contrato social que otorgó fundamento al pacto educativo de la modernidad y su modelo universitario.

En el caso de la Unión Europea el Tratado de Bologna de 1999 dio inicio al proceso de convergencia de la educación superior proponiendo no sólo la facilitación del intercambio de titulados entre los diferentes países sino también la adaptación de los estudios universitarios a las “demandas sociales” que “lejos de ser el producto de la expresión democrática de los ciudadanos supuestamente representados por los firmantes del acuerdo, habían sido impuestas con anterioridad por la Mesa Redonda de los Empresarios Europeos (ERT), uno de los grupos de presión más influyentes de la Unión Europea” (Corti, 2008: 82). Esta investigadora argentina-retomando los análisis de Ibarra Colado- advierte sobre el proceso de empresarialización del espacio público y su correlato universitario como un fenómeno manifestado no sólo en Argentina sino en el mundo por lo cual resulta imperioso debatir acerca de qué modelo de educación, para qué sociedad y así “generar alternativas a un concepto de institución universitaria en el que la cuestión por la gestión de los recursos subsume las consideraciones políticas, éticas, culturales y pedagógicas de su proyecto educativo” (Corti, 2008, p. 85).

En esta línea, para la región latinoamericana Didou Aupetit (2009) señala la escasez y diversidad de indagaciones focalizadas en el estado de la provisión transnacional de los servicios educativos pudiéndose conocer sólo sus rasgos estructurales. Una de las preocupaciones centrales de esta especialista de la temática radica en el concepto de “bien público global” de uso muy frecuente en los organismos internacionales con ingerencia en la educación superior. En su perspectiva, la constitución de un mercado educativo incide en la estructura del campo de la educación terciaria e induce nuevos comportamientos en las instituciones públicas. Representa una transformación de tal magnitud que obliga a volver a pensar la noción de bien público, reflexionando sobre el papel y compromisos de los gobiernos en el financiamiento y definición de las políticas públicas en educación superior.

Ibarra Colado (2008), especialista mexicano en las problemáticas institucionales de la universidad latinoamericana postula que esta institución ha llegado al punto final del monopolio que ejerció sobre la producción y transmisión de conocimiento. Mantenerse como una institución social relevante le significará enfrentar este ambiente complejo y competir por espacios que antes nadie le disputaba. A su juicio los problemas de organización y gestión de la universidad deben colocarse a la cabeza de la agenda de las preocupaciones estratégicas, si es que las universidades públicas pretenden ser viables en un ambiente marcado por la competencia entre instituciones diversas que se disputan el control del conocimiento.

La universidad en Latinoamérica vive un momento tan peculiar y necesario de redefiniciones profundas que el investigador mexicano en educación superior Hugo Aboites (2008) lo considera equiparable al de la Reforma Universitaria de 1918. En su opinión la encrucijada universitaria actual proviene de cuatro dinámicas encontradas vinculadas a la conducción, es decir, la visión global de hacia dónde debe llevarse a la universidad, y al gobierno, esto es, la toma de decisiones cercanas a la cotidianidad, al nivel de sistema o de institución; encrucijada polarizada por el enfrentamiento entre la corriente neoliberal y la emergente de los movimientos sociales. La primera de las dinámicas se vincula a la herencia de una universidad construida en el siglo anterior, que se pensó fundamental para el desarrollo de un país e impactó en la construcción de las naciones y en la esperanza de movilidad social, nutriendo aún los imaginarios de fuertes movimientos sociales. La segunda proviene de las fuertes presiones e iniciativas neoliberales, que estuvieron precedidas por las dictaduras con sus secuelas y la crisis de la deuda. La tercera dinámica la denomina del estancamiento generándose en las

universidades profundas crisis de identidad y propósitos ante el intento de imposición de la reforma neoliberal, ante lo cual las instituciones académicas no tienen un proyecto claro de futuro ni una direccionalidad; en síntesis, una grave crisis de conducción. Por último identifica que la resistencia al neoliberalismo está haciendo surgir movimientos con visiones diferentes y proyectos concretos que enriquecen el horizonte de la educación superior; por ejemplo, los campesinos del MST en Brasil y madres de Plaza de Mayo en Argentina.

También desde una perspectiva crítica a la situación universitaria latinoamericana de los últimos años la investigadora argentina Adriana Chiroleu advierte que los gobiernos de Argentina, Brasil y Venezuela han conformado sus agendas de gobierno en la educación superior privilegiando el desarrollo de algunas temáticas coincidentes que en cada caso combinan de manera singular asignaturas pendientes del sector, tales como la ampliación de la cobertura y la inclusión de la diversidad social, con políticas establecidas en los años noventa, como es la evaluación de la calidad. Esto significa que “si el objetivo es reducir las desigualdades sociales en sociedades cristalizadas como las de América Latina, se hace urgente repensar las agendas de educación superior regionales desde la perspectiva del compromiso social, procurando privilegiar de manera conjunta tanto la excelencia como la inclusión” (Chiroleu, 2010, p. 16).

En nuestra visión, y coincidiendo con este análisis de Chiroleu, consideramos que las agendas para la educación superior latinoamericana en esta primera década del siglo XXI resultan ser menos progresistas que las desarrolladas en otros ámbitos de la agenda pública pues aún mantienen a la evaluación y acreditación como eje articulador de las políticas para el sector. Pensamos que en este primer decenio, en el cual muchos países de nuestra región emprendieron la búsqueda y afianzamiento de sus proyectos nacionales, tal vez resurjan las esperanzas que materialicen con fuerza nuevos proyectos universitarios. Como expresara Aboites, recreando el ideario reformista del 18, “los fracasos del neoliberalismo en las universidades son las semillas de una nueva hora de la universidad latinoamericana” (2008, p.59).

2. Principales contenidos en la agenda política universitaria argentina

Abordar los principales contenidos de la agenda universitaria de fines del siglo XX y la primera década del XXI requiere realizar algunas referencias básicas a la historia de la universidad argentina en el marco de América Latina.

En principio cabe decir que tanto el origen como la modernización de la universidad y de la ciencia y la propia integración de la universidad al sistema científico-tecnológico en los países capitalistas periféricos no presentan los mismos parámetros que en otros sitios del mundo desarrollado. En nuestros espacios latinoamericanos el desarrollo científico ha sido tardío y con fuerte presencia estatal en su etapa inicial y de afianzamiento institucional (García, 2007).

La universidad en la región latinoamericana, como es sabido, tiene un origen colonial pues fue transplantada desde Europa. Su nacimiento “desde arriba y desde afuera” se analiza en la literatura especializada en términos comparativos con el origen de la europea, resaltándose la debilidad de la institución colonial ante el poder eclesiástico y el poder real, a diferencia de aquella que surgió contra ellos (Brunner, 1990). Vale preguntarse entonces si esa precariedad institucional no constituirá un rasgo casi indeleble en nuestras universidades.

El sistema universitario argentino fue estudiado e interpretado ya en numerosos trabajos académicos; muchos de ellos han explicado la expansión, diversificación, diferenciación y complejización del sistema en relación a los contextos políticos, económico-sociales y culturales (Cano, 1985; Pérez Lindo, 1985; Chiroleu, 1999; Krotsch, 2001).

Desde una perspectiva sociopolítica se destaca como punto de ruptura el golpe de estado de 1930 que derrocó al gobierno constitucional del radicalismo, intervino las cinco universidades nacionales existentes en esos momentos e inauguró un largo período de inestabilidad en las relaciones entre el estado y la universidad junto a las interrupciones de la vida político institucional democrática de otras instituciones de la sociedad. Se obstruyó de esta manera el modelo de la Universidad Reformista, un movimiento de rebelión contra la “antigua dominación monárquica y monástica”, modelo que la dirigencia estudiantil reformista calificó de oligárquico, anacrónico y escuela de castas. Pero asimismo trajo aparejado un incremento importante en el número de matriculados y graduados universitarios si bien aún en el contexto de una universidad elitista³. En contraposición, la “Restauración Oligárquica” iniciada en 1930 se caracterizó por un crecimiento moderado de la matrícula en un clima de oscurantismo

³ Mollis halló que en 1915 había 141 estudiantes cada 10.000 jóvenes de 20-24 años en Argentina, mientras que en años posteriores a la Reforma ascendieron a 174 (año 1920). Véase Mollis, M. (1990). *Universidad y Estado Nacional. Argentina y Japón, 1885-1930*. Buenos Aires: Biblos.

y renovado clericalismo en el cual la actuación del movimiento estudiantil fue considerada semi-ilegal (Cano, 1985).

Con la asunción del gobierno peronista en 1946 las relaciones entre comunidades académicas, intelectuales, estudiantes y gobierno se tornaron tensas. No obstante, derrocado el peronismo en 1955, si bien un objetivo explícito de la política universitaria de la Revolución Libertadora fue la restitución de la autonomía, su objetivo implícito fue la desperonización de los claustros (Pérez Lindo, 1985; Neiburg, 1999).

Estas situaciones denotan la fragilidad histórica de nuestras comunidades académicas ante el poder del Estado y los gobiernos que lo administraron; fragilidad que hacia fines del siglo XX y en el marco de la relativa estabilidad de la democracia reaparecerá ante la intromisión de otros agentes, tales como los organismos internacionales y los grupos económicos.

Como bien resalta el politólogo argentino Iazzetta la autonomía de la Universidad no puede comprenderse atendiendo solamente a su relación tensa con el Estado sino también en conexión con los intentos de intromisión provenientes de otros ámbitos. Es decir, la autonomía “hoy debe ser redefinida tomando en cuenta las nuevas modalidades de intrusión encarnadas en la lógica del mercado, en el accionar de los partidos políticos y en los programas de reforma provenientes de los organismos multilaterales de crédito adoptados por nuestros gobiernos” (Iazzetta, 2007:115). En tal sentido las lógicas mercantiles, con sus demandas, elección de temas y prácticas de mecenazgo, colisionan contra la necesidad de una reflexión crítica indispensable para el avance del conocimiento.

Alejandra Corbalán (2002 y 2008), en el marco de un programa de investigación⁴ que compartiéramos en el núcleo universitario en que está radicado nuestro proyecto, indagó sobre los procesos de reforma estructural del Estado argentino gestados por los organismos internacionales de crédito, actores centrales en el fortalecimiento de los procesos de globalización pues con sus prédicas y prácticas se constituyeron en estructuras estructurantes -en el sentido de Bourdieu- con capacidad de imponer visiones, naturalizando hechos y procesos, como parte de los mecanismos de

⁴“El Campo de la Educación. Lógicas y Posiciones. Aproximaciones desde distintos objetos de abordaje” (2000-2005) y “El Campo de la Educación: lógicas de configuración y prácticas en el „nuevo“ capitalismo” (2006-2009), ambos programas de investigación fueron dirigidos por Alejandra Corbalán, radicados en el Núcleo de Estudios Educativos y Sociales (NEES), Facultad de Ciencias Humanas, UNCPBA y acreditados ante el Programa Nacional de Incentivos a los Docentes-Investigadores.

dominación y legitimación del poder. Sus hallazgos ponen de manifiesto que el BID y el BM son instituciones que además de cumplir funciones financieras aspiran -en especial el último- a configurar un complejo académico-intelectual pues gran parte de sus intervenciones requerían estudios, diagnósticos, investigaciones y si bien su visibilidad en la vida académica estuvo mediada por un dispositivo configurado por discursos, programas, representaciones, se convirtieron en sujetos importantes dentro de las instituciones universitarias.

En la década de 1990 el Estado Evaluador se desplegó con toda su fuerza en Argentina, configurando una nueva agenda de modernización para la universidad cuyo dispositivo legal fue la Ley de Educación Superior sancionada en 1995 durante el gobierno constitucional de Carlos Menem. Agenda asentada en ciertos tópicos centrales: la instauración de procedimientos de evaluación y acreditación para instituciones y programas; el cambio en las modalidades incrementales tradicionales del financiamiento público por criterios basados en objetivos y metas convenidos, fomentando la diversificación de las fuentes de ingreso en las instituciones y la competencia inter-institucional por fondos presupuestarios así como la generación de ámbitos de coordinación y planificación del sistema de educación superior.

Krotsch (1998) sostiene que la política pública del gobierno justicialista (1989-1999) para la educación superior se configuró en el cuatrienio preliminar de su gestión y estuvo dirigida a construir el consenso en relación a la agenda educativa que promovía el BM para América Latina. Los principales contenidos de su agenda se definieron sobre el problema de la calidad, la necesidad de evaluar -aunque éste ya fuera un tema preconcebido, en forma aislada, durante el gobierno radical de 1983-89- y de arancelar, atendiendo a razones de equidad social, además de cuestiones relativas a la distribución presupuestaria y la generación de recursos propios como paliativo para la crisis que sufría el sector.

Pero Krotsch (2002) completa luego sus indagaciones sosteniendo que si bien esas nuevas políticas priorizaron los problemas de calidad y eficiencia se desplegaron en forma incremental, negociada y pragmática, lo cual dificultó distinguir de manera clara sus distintos momentos; empero, distingue tres periodos. En el primero los debates estuvieron cargados de enfrentamientos, transformando en públicas una serie de cuestiones que fundamentalmente atañen a la legitimidad de las universidades nacionales, promoviendo de hecho el reemplazo de la confianza sobre la que se basaba la relación entre universidad y sociedad por otros mecanismos de rendición de cuentas.

Se introdujeron así cuestiones como la equidad y el arancelamiento de los estudios, la baja capacidad de retención del sistema y los modelos de acceso, la política de financiamiento, la evaluación, la articulación con la empresa y el mercado, varias de las cuales permanecen hoy como ejes y trasfondo de los debates. El segundo es un período delimitado por la creación, en el año 1993, de la Secretaría de Políticas Universitarias en la órbita del Ministerio de Educación nacional y la finalización de la gestión de su titular en 1997, lapso en el cual coincidieron la elaboración y la ejecución de políticas para la educación superior, mientras que a partir de la promulgación de la Ley de Educación Superior en 1995 comenzó la etapa de consolidación de las políticas. En el tercer momento la política de evaluación se constituyó en el eje ideológico pues hacia la evaluación se orientaron los discursos acerca de la calidad, así como también los de cambio e innovación del sistema.

Si bien los antecedentes de la evaluación remiten a fines del siglo XIX y, en consecuencia, no es algo exclusivo del neoliberalismo, en este modelo constituye una de sus líneas privilegiadas de acción, orientándose tanto a los procesos de enseñanza-aprendizaje como al comportamiento de instituciones y políticas educativas. Corbalán (2008) propone que esta nueva concepción de evaluación “dividió las aguas entre vida académica y aspectos administrativos y financieros” pues la primera resultó profundamente afectada por la segunda, especialmente en el caso de la investigación. En la mayoría de los países en que se aplicaron los programas de estímulo e incentivos a la investigación la evaluación “tradicional” fue sustituida por una evaluación externa que en definitiva persigue controlar la asignación presupuestaria mediante la definición de estándares, mediciones, rankings que son los “criterios bajo los cuales se rige la vida universitaria, alterando las prácticas institucionales tradicionales que en la década de los 70 se caracterizaban por preocuparse por las problemáticas nacionales, por incrementar los lazos con la sociedad civil (...) fue notoriamente visible una conducta de aceptación y consentimiento de una parte importante del cuerpo académico universitario (...) se produce un importante proceso de disciplinamiento y control en el marco del modelo neoliberal” (Corbalán, 2008: 146-147).

Otra dimensión del modelo, tal vez menos examinado en la producción académica sobre las políticas universitarias y en la reflexión de los propios actores universitarios, es la referida a las políticas de conocimiento, concebidas en su doble vertiente, es decir, las formas institucionales organizativas y las concepciones y valores que subyacen en su planificación institucional. Naishtat, F. (2004) nos advierte que ése

es un aspecto poco discutido en proporción a la importancia de su significación, al menos si consideramos a la universidad como lugar de creación y transmisión del conocimiento. En este sentido debiera constituirse en foco fundamental del análisis y debate académico sobre todo teniendo en cuenta los nuevos parámetros e imperativos que pretenden ordenar la producción de los saberes universitarios.

Cuando se analizan los primeros tiempos de erosión del Estado Educador en Argentina puede corroborarse que la universidad pública cobijaba a la mayoría de la población estudiantil pues en 1991 el sector concentraba el 85% de la matrícula mientras que las universidades privadas absorbían entre 10 y 15 % durante las dos décadas finales del siglo veinte (Klein y Sampaio, 1996). El único momento en que se superó ese porcentaje fue en 1980, con la política de subsidiariedad del Estado en la educación durante la última dictadura militar, cuando se registró el 22% de la matrícula universitaria en el ámbito privado.

El balance global de los 25 años de reconstrucción democrática realizado por Buchbinder y Marquina (2008) presenta un perfil muy diferente de sistema universitario: en 1983 el número de estudiantes apenas superaba los 400.000 en el sistema público y pasó a más de 1.250.000 un cuarto de siglo después. Considerando la población de 20-24 años Argentina exhibía una tasa de escolarización universitaria bruta del 35% en 2001 y del 47% en 2005, es decir valores cercanos a los países desarrollados y claramente por encima de la mayoría de los latinoamericanos.

Cuando se analiza la configuración institucional universitaria en la primera mitad de los años noventa se observa el predominio cuantitativo de instituciones privadas (universidades e institutos). Esta situación expresa una de las modalidades de las políticas gubernamentales para la educación superior, favorecedoras de las iniciativas privadas cuanto menos hasta el año 1995 en que se sancionó la Ley de Educación Superior. De allí en adelante se atenuó el crecimiento institucional privado con la nueva regulación que introdujo la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria: entre los años 2004-2007 se crearon sólo dos instituciones privadas y el doble de estatales (García, Zelaya, Di Marco, 2010a).

El mayor crecimiento de universidades estatales constituye un rasgo que perdura, fortaleciéndose en los tiempos actuales con la multiplicación de universidades nacionales, algunas en carácter de nuevos centros académicos y otras sobre la base institucional de las extensiones áulicas y sedes territoriales de universidades nacionales

públicas y privadas de mayor dimensión y antigüedad. Estas creaciones ofrecen mayor grado de concentración en el Conurbano Bonaerense y cuentan con fuerte protagonismo de autoridades municipales y líderes políticos locales.

En suma, la matrícula universitaria entre finales del siglo XX e inicios del XXI presenta dos tendencias. Por un lado, la demanda por enseñanza privada aumentó considerablemente en el período 1999-2009 pues como registra el *Anuario 2009 de Estadísticas Universitarias* de la Secretaría de Políticas Universitarias nacional la tasa promedio de crecimiento anual de estudiantes en pregrado y grado alcanzó 6.3 mientras que en el ámbito estatal 2.2. Como es sabido, la expansión de la educación privada se inscribe en la tendencia general a la privatización del conocimiento, tendencia que en América Latina ha tenido una de sus mayores expresiones a nivel mundial ya que el sector reúne más del 40% de la matrícula total de la educación superior (Arocena, 2004). Asimismo se redistribuyó la matrícula entre las universidades públicas ya que entre los años 1988-1998 las tasas de crecimiento fueron significativamente más altas en las universidades chicas y medianas, 17.8% y 5.8%, respectivamente, en comparación con el 2.1% registrado en las instituciones de mayor tamaño⁵.

En términos generales la situación descripta significa que hubo un proceso de crecimiento sostenido del sistema inclusive durante los años 90, signados por el aumento de la pobreza y la exclusión, por lo cual puede inferirse la ampliación del acceso a la universidad hacia sectores relativamente amplios de la población.

Precisamente, en una investigación que realizáramos años atrás sobre los alumnos ingresantes a la UNCPBA entre 1985 y 1990 hallamos que el 50% de sus padres poseían estudios primarios completos mientras que sólo el 16% había alcanzado estudios superiores completos (García, 1998). En el mismo sentido, vale tener en cuenta que las universidades nacionales creadas en la década de 1990, la mayoría de las cuales tiene asiento en el Conurbano Bonaerense, tiene un perfil estudiantil con déficit en términos socioeconómicos y culturales, sin dedicación exclusiva a los estudios, siendo la primera generación que accede a la universidad.

⁵ Ver Galarza, D. (2007) Las universidades públicas. En Palamidessi, M., Suasnabar, C., Galarza, D. *Educación, Conocimiento y Política. Argentina, 1983-2003* (pp. 99-122). Buenos Aires : FLACSO-Manantial.

3. Continuidades, discontinuidades y desafíos para las políticas universitarias en Argentina: las regulaciones del trabajo académico

En anteriores apartados hemos referido a la nueva estatidad neoliberal (Oszlak, 1997) de la década del noventa la cual significó fuertes modificaciones en las relaciones que el Estado, la sociedad y la universidad habían venido sosteniendo hasta entonces, es decir un cambio en las denominadas relaciones “benevolentes”.

En Europa, las reformas de los sistemas de educación superior de fines de los años setenta significaron para la universidad un cambio de fuste pues, entre otras cuestiones, se reorientó la matrícula hacia determinadas carreras impulsándose vínculos estrechos con sectores de la economía y la industria en especial, en un ambiente institucional nortado por la eficiencia y eficacia. En ese contexto emergió el denominado “Estado Evaluador” que a fines de la década de 1980 se desplegó en América Latina y en la de 1990 en Argentina, introduciéndose así el principio del mercado como regulador de la vida universitaria. En este modelo la vida académica resulta subordinada al tema presupuestario pues el Estado fija los objetivos y distribuye los fondos públicos en función de la evaluación de los desempeños alcanzados por las instituciones.

En el contexto de esas transformaciones emergió el concepto de regulación cuya polisemia obedece a diferentes orígenes y sentidos según fueren los contextos político-administrativos y lingüísticos de referencia. En el campo educativo su uso es relativamente reciente y su divulgación está asociada a la explicación de las nuevas formas de intervención del Estado en la conducción de las políticas públicas. Barroso incluye en la regulación varias dimensiones que permite reconocer, en sistemas complejos como el educativo, “una pluralidad de fuentes, de finalidades y modalidades de regulación en función de la diversidad de actores involucrados, de sus posiciones, de sus intereses y estrategias”⁶. Otros autores como Maroy y Dupriez⁷ definen regulación como “conjunto de acciones puestas en marcha por una instancia (gobierno, jerarquía de una organización) para orientar las acciones y las interacciones de los actores sobre los cuales posee una cierta autoridad”, resaltando así la coordinación, control e influencia ejercida por quienes detentan la autoridad legítima.

⁶ Barroso, João (2005). O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas. En *Educação & Sociedade*, Vol 26, Nº 92. Citado en Miranda, E. et al (2007): op. cit.

⁷ Maroy, Ch. et Dupriez, V. (2000). La régulation dans les systèmes scolaires. Propositions théoriques et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. En *Revue Française de Pédagogie*, Nº 130. Citado en Miranda, E. et al (2007): op. cit.

Cabe preguntarse entonces por las repercusiones de estas regulaciones en el ejercicio del trabajo académico así como en el desarrollo de la profesión académica. Una de las investigaciones internacionales pioneras, coordinada por Boyer (1997), exploró la situación a partir de la aplicación periódica de encuestas nacionales a profesores de EE. UU luego ampliadas a otros países europeos y más tardíamente de América Latina. De este modo surgieron estudios comparativos sobre los sistemas universitarios en el mundo en los cuales se privilegió el abordaje de los académicos y sus ambientes de trabajo según disciplinas así como otras investigaciones se orientan al estudio de las trayectorias y los cambios en las identidades académicas⁸.

Algunas de las conclusiones más reveladoras de Boyer (1997) son sus bases para un modelo alternativo en la evaluación del cuerpo académico. Luego de recorrer los mandatos intra y extra academia que debieron responder los profesores universitarios en EE. UU a lo largo de la historia este autor promueve la necesidad de encontrar formas más creativas de evaluación superadoras de los criterios predominantes en la academia norteamericana exclusivamente centrados en investigación y publicación. Un sistema imperante desconocedor de las diferencias disciplinarias, que sobrevalora los criterios cuantitativos porque facilitan el trabajo del evaluador y que ha desembocado en situaciones de agotamiento o estancamiento en el desempeño al ignorar el cambio de ritmo del ciclo vital del profesorado.

En tal sentido sus conclusiones resultan iluminadoras para nuestros contextos académicos latinoamericanos y, en el caso argentino, del camino trazado por las políticas gubernamentales de regulación del trabajo académico a través de nuevos dispositivos, como la introducción de la figura del docente-investigador a través del Programa Nacional de Incentivos a los Docentes-Investigadores instrumentados desde el año 1993.

Respecto a la Argentina de esta primera década del siglo XXI postulamos que a diferencia de las políticas gubernamentales promotoras de la ampliación del acceso a la universidad y la inclusión de sectores poblacionales con menores condiciones socioeconómicas la situación de los docentes universitarios no ha tenido aún una mejora relevante en términos del ejercicio de su profesión, tal como se pretende mostrar en este

⁸ Entre las obras iniciales más relevantes: Clark, B.(1992) *El Sistema de Educación Superior*. Una visión comparativa de la organización académica. México: Nueva Imagen, Universidad Futura-UAM-Azcapotzalco (original 1987); Boyer, E. (1997) *Una propuesta para la educación superior del futuro*. México: Universidad Futura-UAM-Azcapotzalco, FCE; Becher, T. (2001) *Tribus y territorios académicos. La indagación intelectual y las culturas de las disciplinas*. Barcelona: Gedisa.

apartado. En nuestra visión, no se observan cambios de sentido en las nuevas regulaciones del trabajo académico que se introdujeron en la década de los noventa a través de la figura del docente-investigador. Ellas han transformado las prácticas de la labor docente e investigadora en la universidad pública, de las cuales ya se duda que sigan constituyendo asuntos de compromiso ético del quehacer formativo pues el trabajo académico está impregnado de la cultura del desempeño por productividad, eje de múltiples evaluaciones -comisiones evaluadoras de la producción académica anual, de los proyectos de investigación de renovación periódica, de los proyectos de transferencia y de extensión para acceder al financiamiento que los posibiliten- en el marco de programas que constituyen dispositivos gubernamentales para el control del trabajo académico. Por otra parte la docencia ha quedado relegada en la medida que en realidad se incentiva el binomio investigación-publicación y se evalúa con patrones estandarizados homogeneizadores de las peculiaridades disciplinarias.

En los últimos años se incrementó la investigación sobre las nuevas regulaciones del trabajo y la profesión académica desde diferentes ópticas y abordajes metodológicos. En algunos casos indagando en los propios procesos de construcción de la profesión académica y la configuración de las trayectorias profesionales en diferentes campos disciplinares (Chiroleu, 2001; García, 2006) mientras que la gran mayoría de las aún escasas investigaciones en la temática han focalizado las nuevas regulaciones del trabajo académico implementadas desde los años noventa y sus efectos en las prácticas académicas (Araujo, 2003; Miranda et al, 2007; Marquina y Fernández Lamarra, 2008; Leal y Robin, 2009, entre otras).

Los datos sobre conformación del cuerpo académico en las universidades nacionales en las dos últimas décadas del siglo veinte permiten concluir que nuestro país presentaba situaciones de fragilidad en la configuración laboral de la profesión académica ya que en 1982 -finales de la dictadura militar- sólo 10.2% de los cargos docentes en universidades nacionales eran con dedicación exclusiva a la actividad. Pero 10 años después esa proporción registró muy leve crecimiento alcanzando el 11,4% en 1992, mientras que a fines de los noventa el porcentaje de cargos exclusivos promediaba 13,5 en el año 2000 (Chiroleu, 2002).

Es decir que los resultados de las políticas para el sector universitario de las décadas de 1980-1990, discursivamente promotoras de la profesionalización del profesorado, resultaron pobres en términos de la configuración laboral pues tomando en cuenta la dedicación horaria, uno de los indicadores primordiales de profesionalización

de la docencia universitaria en las estadísticas internacionales, los cargos de profesores exclusivos en todas sus categorías no muestran una evolución favorable sustantiva pese a la permanencia de gobiernos democráticos durante los últimos veinticinco años del siglo veinte (García, Zelaya, Di Marco, 2010).

En el estudio de la estructura ocupacional docente universitaria realizado por Groisman y García de Fanelli (2009) se halló que entre 1989 y 2006 la dinámica de expansión promedio anual de los cargos docentes se elevó a un ritmo inferior (1.4%) al crecimiento de los nuevos inscriptos (2.6%) y notoriamente por debajo de la tasa de crecimiento promedio de la matrícula (4%). Aunque en el último quinquenio la relación alumno-docente fue mejorando gracias a la disminución de nuevos inscriptos y al crecimiento del plantel docente.

En la información estadística más actualizada disponible, en base a las cifras del último *Anuario Estadístico* publicado por la Secretaría de Políticas Universitarias, correspondiente al año 2009, puede observarse que el valor promedio nacional de cargos docentes con dedicación exclusiva sólo alcanzaba el 12.71%. Es decir que al cabo de un decenio se registra una muy ligera disminución en la proporción de cargos con dedicación exclusiva si se lo compara con el porcentaje para el año 2000.

No obstante estas cifras ocultan marcadas diferencias entre las universidades nacionales en el marco de las regulaciones de cada institución: en algunas de las pequeñas, por su matrícula, el promedio de cargos exclusivos está notoriamente por encima del promedio nacional: casi el 60% en la de Quilmes; 50% en la de San Luis; cercano al 45% en General Sarmiento y cerca del 30% en UNCPBA. Las universidades nacionales más grandes del país tienen también diferentes situaciones respecto al promedio nacional de cargos exclusivos: 8.5% en la UBA; 10.5% en La Plata; 15.2% en Córdoba y 27% en Tucumán.

En el desarrollo de nuestra investigación hemos hallado que bajo el despliegue de las políticas educativas neoliberales y la disminución del financiamiento público para las universidades nacionales éstas buscaron vías alternativas para complementar su sostenimiento recurriendo a modalidades de ampliación de la matrícula a través de estrategias institucionales de expansión geográfica y de orientación al mercado. Se trata de las denominadas extensiones extraterritoriales o áulicas mediante las cuales se dicta en forma total o parcial una carrera de grado universitario por parte de una universidad pública o privada en una localización distante respecto de la radicación geográfica de la sede

central. Una de estas modalidades son los centros universitarios o centros regionales, es decir sitios donde se dictan varias carreras que imparten una o varias universidades públicas y/o privadas en articulación con las demandas de los gobiernos municipales y actores locales de diversa índole, situación que ha provocado una diversificación compleja del sistema universitario argentino. Esto nos lleva a interrogarnos si estamos ante la presencia de nuevas modalidades de inclusión en la educación superior atendiendo a su mayor democratización o se trata de estrategias institucionales para captar “usuarios” compitiendo por matrícula y financiamiento público.

En virtud de esta situación el trabajo académico y la gestión institucional se reconfigura en torno a circuitos diferenciados al interior de una misma universidad pública y también en las privadas. Unos enseñan y otros aprenden en carreras localizadas en la sede central, en un ambiente institucional universitario con mejores condiciones en cuanto a la dotación de los recursos académicos, ofreciendo ciertas garantías respecto a la presencia semanal de profesores y auxiliares docentes; con una infraestructura adecuada y la disponibilidad de recursos materiales para el efectivo cumplimiento de las funciones sustantivas de la universidad y, en especial, con servicios de biblioteca e informáticos acordes al uso, producción y distribución del conocimiento; asimismo con posibilidades de participación en los espacios del cogobierno universitario. Pero otros docentes enseñan a grupos de alumnos que aprenden en las “extensiones áulicas”, distantes de las universidades matrices, que suelen funcionar con horarios concentrados, en edificios no acordes a la vida universitaria, generalmente con rotación de clases entre profesores y auxiliares, con mínimas condiciones de infraestructura académica y distantes de un ambiente académico universitario.

En Argentina indudablemente el componente central de las políticas públicas universitarias de los noventa -que perdura hasta el presente- destinado a regular la profesión académica fue el Programa Nacional de Incentivos a los Docentes-Investigadores (decreto PEN 2427/93). El programa ha sido abordado en diversas investigaciones, la mayoría de las cuales se basa en casos institucionales o disciplinares. Sonia Araujo (2003), en el marco del programa de investigación que mencionáramos anteriormente (ver nota 4) focalizó su estudio en la UNCPBA analizando la *cara pública*, explícita, del Programa como un instrumento tendiente a la profesionalización académica destinado a institucionalizar un sistema de investigación en las universidades públicas con un doble propósito: por un lado, potenciar la actividad de investigación de un cuerpo docente casi exclusivamente dedicado a la enseñanza; por otro, intentar

articular la investigación con la enseñanza en el caso de investigadores de carrera, adscriptos a organismos, que no realizaban docencia. Asimismo encontró que en la *cara oscura* de la política de estímulo a la investigación, basada en la rendición de cuentas y la evaluación, para acceder a un complemento salarial adicional, se conjugaron una serie de efectos perversos en las prácticas académicas tales como burocratización, competencia y rivalidad, fraude, inflación curricular, amiguismos, nepotismos, favoritismos.

Los resultados preliminares de otra investigación más reciente y de alcance nacional, basada en una encuesta adaptada de un proyecto internacional (Fernández Lamarra y Marquina, 2008), revela que los docentes universitarios en Argentina tienden a ajustarse al modelo de académico implícito en las políticas públicas universitarias de la última década -en línea con las tendencias de países centrales- mostrándose satisfechos con su trabajo.

Si estas conclusiones preliminares se corroboran en las definitivas puede pensarse en el aserto de la tesis sostenida por Corbalán (2008) acerca del proceso de disciplinamiento y control en el marco del modelo neoliberal. No obstante, los propios responsables de la investigación arriba mencionada advierten que la tendencia a la satisfacción laboral puede vincularse con una variable no considerada en el diseño, reflejando un estado de ánimo posiblemente atribuible a la mejora salarial percibida por los universitarios a partir del gobierno que asumió en 2003.

El estudio sobre dos dispositivos de regulación emblemáticos aplicados sobre el nivel de educación superior del sistema educativo argentino realizado por Leal y Robin (2009) abona también la tesis de Corbalán. En dicha indagación se examinaron las regulaciones en los institutos de formación docente y en las universidades nacionales basadas en sistemas de premios y castigos, materiales y simbólicos; una de las herramientas clave para obtener el acatamiento de las instituciones a las nuevas políticas. Entre las conclusiones se enuncia que la intensidad del proceso reformista de los “últimos catorce años significó la instalación de una constelación de nuevas regulaciones formales como así también la emergencia de una estructura de regulaciones informales -o multiregulaciones- que operan sobre las formas cotidianas de conducirse de los profesionales de ambos sectores de estudio, autodisciplinando y cambiando las percepciones acerca de la propia tarea de los docentes y de sus responsabilidades individuales y sociales” (Leal y Robin, 2009:119). En tal sentido, las titulaciones superiores a las poseídas, la incorporación a la actividad de investigación,

el establecimiento de redes o convenios interinstitucionales, entre otros, fueron parte del dispositivo de disciplinamiento académico de la fuerza de trabajo dirigido al profesorado. Por otro lado, el dispositivo de control de productividad de la fuerza de trabajo se fue configurando a partir del sistema de categorización docente y mediante los partes de avance anuales exigidos en el desarrollo de proyectos de investigación acreditados, los cuales se transformaron en organizadores de la vida académica y del desarrollo profesional. Pero al acentuarse mecanismos de competencia entre pares se generaron diferentes modos de autorregulación por parte de los propios actores. Asimismo se identificaron variadas estrategias construidas por los actores y las instituciones frente al control, es decir, patrones de respuesta observados en conductas recurrentes para no quedar marginados de la nueva política, tales como la estrategia de economía de tiempo por parte de los actores, esto es, hacer rendir mejor el escaso tiempo disponible o los sistemas de alianzas entre pares académicos para alcanzar estándares de elegibilidad dispuestos por organismos del área de ciencia y tecnología.

Si las políticas se orientan a resolver problemas, lo cual implica producir situaciones reales diferentes y superadoras a las calificadas como problemáticas se podría conjeturar que la complejidad de la situación docente en las universidades públicas argentinas no ha constituido un problema que ingresara a la agenda política para su resolución en el conjunto de las universidades nacionales pese a la mejora salarial de los últimos años, la cual privilegió entre 2003-2006 los cargos de menor dedicación horaria, producto de la negociación paritaria entre sindicatos docentes universitarios y el Ministerio de Educación (Groisman y García de Fanelli, 2009).

En el colectivo docente se mantiene el mapa de la fragmentación ya que una minoría tiene dedicación full time al trabajo académico mientras la mayoría continúa con diversas formas del pluriempleo pues comparte la docencia universitaria con el trabajo en otras instituciones educativas, empresariales o desempeña su actividad profesional en forma independiente.

Las experiencias del posneoliberalismo, en el contexto latinoamericano de la presente década, han promovido nuevos sentidos para la educación así como la necesidad de fortalecer la educación pública recolocando la centralidad del Estado respecto al aseguramiento del derecho a la educación (García, Zelaya, Di Marco, 2011).

Desde una perspectiva crítica, Chiroleu (2010) advierte que en estos últimos años los gobiernos de Argentina, Brasil y Venezuela han conformado sus agendas de

gobierno en la educación superior privilegiando el desarrollo de algunas temáticas coincidentes que en cada caso combinan de manera singular asignaturas pendientes del sector, tales como la ampliación de la cobertura y la inclusión de la diversidad social, con políticas establecidas en los años noventa como la evaluación de la calidad.

En nuestra visión, y coincidiendo con el análisis de Chiroleu (2010), consideramos que las agendas para la educación superior latinoamericana en esta primera década del siglo XXI resultan ser menos progresistas que las desarrolladas en otros ámbitos de la agenda pública pues mantienen a la evaluación y acreditación como eje articulador de las políticas para el sector. En palabras de la autora: “si el objetivo es reducir las desigualdades sociales en sociedades cristalizadas como las de América Latina, se hace urgente repensar las agendas de educación superior regionales desde la perspectiva del compromiso social, procurando privilegiar de manera conjunta tanto la excelencia como la inclusión” (p. 16).

Para finalizar estas reflexiones nos preguntamos: ¿es posible recomponer una visión de totalidad en la universidad pública? si para una parte de los actores del campo de la educación superior la universidad debe ser el lugar del acto creador y del pensamiento crítico mientras que para otra se trata de generar productos medidos con indicadores de calidad que compiten por la apropiación de porciones del mercado de bienes y servicios.

En diferentes foros de debate universitario suele decirse que la batalla cultural contra el neoliberalismo no ha terminado. Pensamos que encontrar nuevos sentidos para la universidad pública en un escenario global es un quehacer colectivo que desafía no sólo a los académicos sino a la sociedad en su conjunto.

5. Referencias bibliográficas

- Aboites Aguilar, H. (2008). Universidad Latinoamericana: conducción y gobierno en tiempos de encrucijada. En Araujo, S. (comp.) *V Encuentro Nacional y II Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación: democracia, gobernabilidad, transformación y cambio de la educación superior universitaria* (pp. 42-60). Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Araujo, S. (2003). *Universidad, investigación e incentivos. La cara oscura*. La Plata: Al Margen.

- Arocena, R. (2004). Las reformas de la educación superior y los problemas del desarrollo en América Latina. En *Educação & Sociedade*, N° 88. Disponible en FLAPE. Boletín Referencias N° 32, <http://www.foro-latino.org/>.
- Bittencourt, A. (2011). *Presentación: Estrategias de formación de intelectuales y políticos de la educación*. En Revista Colombiana de Educación. N° 61, pp. 12-19.
- Bourdieu, P. (1981). *Décrire et Prescrire. Note sur les conditions de possibilité de l'efficacité politique*. En Actes de la recherche en sciences sociales N° 38, pp. 69-73.
- Boyer, E. (1997). *Una propuesta para la educación superior del futuro*. México : UAM-Azcapotzalco, FCE.
- Brunner, J. J. (1990). *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos*. Santiago de Chile: F.C.E.
- Cano, D. (1985). *La educación superior en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO, CRESALC-UNESCO, GEL.
- Corbalán, A. (2008). Un proyecto de universidad para América Latina. En N. Carapeto Ferreira y A. Bittencourt, (orgs.) *Formação humana e gestão da educação: a arte de pensar ameaçada* (136-154). São Paulo: Cortez.
- (2002). *Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino. Enseñanzas para América Latina*. Buenos Aires: Biblos.
- Cooper, F. (2001). ¿Para qué sirve el concepto de globalización ? La perspectiva de un historiador africanista. Versión original. En *African Affairs*, N° 399, pp. 189-214. Traducción del inglés de Alicia Campos Serrano.
- Corti, A. M. (2008). La empresarialización de lo público: sus efectos en la política y administración de la universidad. En *Alternativas Serie: Espacio Pedagógico* N° 52, pp. 79-86.
- Chiroleu, A. (2010). Políticas de Educación Superior en América Latina en el siglo XXI. ¿Renovación, ambigüedad o continuismo? En *Congreso 2010 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*. Toronto.
- (2003). Las peculiaridades disciplinarias en la construcción de la carrera académica. En *Perfiles Educativos*, N° 99, pp. 28-46.
- (2002). Los académicos en Argentina: aportes para su caracterización. En *Espacios en Blanco* N° 12, pp. 51-73.
- (2001). La paradoja de la profesionalización académica: de maestros ambulantes a profesionales devaluados". En A. Chiroleu (org.) *Repensando la Educación Superior* (pp.95-116). Rosario: Universidad Nacional de Rosario Editora.
- (1999). *El ingreso a la Universidad. Las experiencias de Argentina y Brasil*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario Editora.
- Chiroleu, A. y Vilosio, L. (2007). Los organismos internacionales y la educación superior. Recomendaciones y propuestas para el siglo XXI. En M. Marquina y G. Soprano (coord.) *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la educación Superior* (pp. 57-75). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Didou Aupetit, S. (2009). De la internacionalización académica a la comercialización de los servicios educativos. En *Pensamiento Universitario* N° 12, pp. 9-21.
- Fernández Lamarra, N. y Marquina, M. (2008). La profesión académica en Argentina: explorando su especificidad en el marco de las tendencias internacionales. En *Alternativas Serie: Espacio Pedagógico*, N° 52, pp. 19-37.
- García, L. (2007). Universidad y profesión académica en América Latina. Aportes desde el caso argentino. En M. Herrera (ed.) *Encrucijadas e Indicios sobre América Latina. Educación, Cultura y Política* (pp. 153-176). Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- (2006). *La construcción de un campo disciplinario en Argentina. El caso de la Historia en la UNCPBA (1964-1996)*". Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba (inédita).
- (1998). El acceso a la universidad: ¿democratización, segmentación o exclusión? Estudio "en" el caso". En A. Corbalán y H. Russo, (comp.) *Educación, Actualidad e Incertidumbre* (pp. 99-128). Tandil: Espacios en Blanco, Serie Investigaciones.
- García, L.; Zelaya, M., Di Marco, C. (2011). La agenda universitaria de los noventa y sus expresiones en la UNCPBA: evaluación institucional y expansión de la oferta académica. En *VI Jornadas de Investigación en Educación "Encrucijadas de la educación: saberes, diversidad y desigualdad"*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- García, L.; Di Marco, C.; Zelaya, M. (2010) Universidad, disciplinas y sujetos. Procesos de constitución y transformación". En *Serie Investigaciones: Resultados de Proyectos de Investigación de la Facultad de Ciencias Humanas*, N° 1. Tandil: Secretaría de Investigación y Posgrado, Facultad de Ciencias Humanas, UNCPBA.
- García, L.; Zelaya, M.; Di Marco, C. (2010a). Las universidades regionales argentinas entre la crisis del estado social y el auge del neoliberal. Un estudio de caso: UNCPBA. En *Cuadernos de Educación: Sujetos, culturas, territorios*, N° 8, pp. 283-296.
- Gil Antón, M. et al. (1994). *Los Rasgos de la Diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos*. México: UAM-Azcapotzalco.
- Groisman, F. y García de Fanelli, A. (2009). Los salarios de los docentes universitarios en la Argentina. En R. Romo Beltrán y N. Correa (coord.) *Educación en América Latina. Debates y reflexiones en torno a la universidad pública* (pp. 169-191). Buenos Aires: Imago Mundi; México: Universidad de Guadalajara.
- Iazzetta, O. (2007). Lo público universitario y la actualidad de Kant. En E. Rinesi y G. Soprano (comp.) *Facultades Alteradas. Actualidad de El conflicto de las Facultades de Immanuel Kant* (107-118). Buenos Aires: UNGS-Prometeo.
- Ibarra Colado, E. (2008). Organización y gestión de la universidad: contextos y problemas. En S. Araujo (comp.) *V Encuentro Nacional y II Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación: democracia, gobernabilidad, transformación y cambio de la educación superior universitaria* (pp. 123-136). Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Klein, L y Sampaio, H (1996). Actores, Arenas y Temas Básicos. En R. Kent (comp.). *Los temas críticos de la educación superior en América Latina. Estudios*

- comparativos* (pp. 31-105). México: FLACSO Chile. Universidad Autónoma de Aguascalientes. Fondo de Cultura Económica.
- Krotsch, P. (2002). El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina. En *La universidad cautiva legados, marcas y horizontes* (pp. 153-178) La Plata: Al Margen.
- (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.
- (1998). Gobierno de la Educación Superior en Argentina: la política pública en la coyuntura. En A. Mendes Catani (org.) *Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina no Liminar do Século XXI* (pp. 203-228). Campinas: Autores Asociados.
- Leal, M. y Robin, S. (2009). La profesión docente en la educación superior argentina en contexto de reforma. Un estudio comparativo de las regulaciones en Institutos de Formación Docente y Universidades Nacionales. En S. Vior, Ma. R. Misuraca, S.M. Más Rocha, (comp.) *Formación de Docentes. ¿Qué cambió después de los 90 en las políticas, los currículos y las instituciones?* (pp. 117-134). Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- Marquina, M. (2007). El conflicto de la profesión académica: entre la autonomía, la burocratización y la mercantilización. En E. Rinesi y G. Soprano (comp.) *Facultades Alteradas. Actualidad de El conflicto de las Facultades de Immanuel Kant* (145-173). Buenos Aires: UNGS-Prometeo.
- Miranda, E. (et al 2007). Nuevas regulaciones en el Estado posbienestar. Sus efectos en el trabajo académico y en la identidad de los actores. Ponencia en *V Encuentro Nacional y II Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación: democracia, gobernabilidad, transformación y cambio de la educación superior universitaria*. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Morgenstern, S. y Finkel, L.(2005). La profesión docente y el conocimiento. La contradicción entre las demandas de la sociedad del conocimiento y la degradación de la profesión. En *Revista Argentina de Educación* N° 29, pp. 7-25.
- Neiburg, F. y Plotkin, M. (2004). Intelectuales y expertos. Hacia una sociología histórica de la producción del conocimiento sobre la sociedad en la Argentina. En Neiburg, F. y Plotkin, M.(comp.) *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. (pp. 15-30). Buenos Aires: Paidós.
- Neiburg, F. (1999). Politización y universidad. Esbozo de una pragmática histórica de la política en Argentina. En *Prismas, Revista de historia intelectual*, N° 3, pp. 51-71.
- Oszlak, O. (1997). Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego. En Oszlak, O. (comp.) *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego*. Vol. 1 (pp. 17-32). Buenos Aires: CEA-CBC. Pérez Lindo, A. (1985. *Universidad, política y sociedad*. Buenos Aires: Eudeba.
- Santos, Boaventura de Sousa (2005). *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas-Miño y Dávila.

GOBIERNO DEL SISTEMA EDUCATIVO Y NUEVAS REGULACIONES

Renata Giovine¹

Resumen:

El objetivo de este capítulo es indagar las modificaciones que se producen entre 1990 y 2006, en las tres instancias fundacionales de conducción del sistema educativo bonaerense y el aparato burocrático que han desplegado: la Dirección General de Cultura y Educación, el Consejo General y los consejos escolares distritales. Se parte de dos hipótesis: 1- Las reformas educativas, pese a la proclama de la agenda de poder global, intentarán reconstituir al sistema educativo en un espacio de dominio estatal, aunque varíen las estrategias de gobierno. 2- Dicha variación podría estar dando cuenta de una nueva trama de gobierno que muestra los límites de dicho dominio y supone una reocupación estratégica del estado y la sociedad, en la que se dirimen de otro modo la distribución de las fuerzas reguladoras entre ambos.

Se centrará el análisis en una selección de textos oficiales (principalmente legislación básica y derivada) y oficializados que establecen normas, jerarquías, procedimientos y técnicas de poder, intelectuales y del yo, conformando un corpus legal y simbólico de un discurso de orden para el *buen gobierno* de las instituciones escolares y de los sujetos.

Abstract:

The following chapter analyzes the changes that have been occurring between 1990 and 2006, with the three Buenos Aires's education system leading founding bodies and its bureaucracy: the Directorate General of Culture and Education, the General Council and the district's scholar councils. It starts with two assumptions: 1 - Educational reforms, despite the global's power „agenda“ proclamation, will try to rebuild the education system in state's space domain, but changing the strategies of government. 2 - This variation could means a new frame of government that shows the boundaries of that domain and would be a strategic reoccupation of the state and society, which are settled otherwise the distribution of forces between the two

¹Magíster en Ciencias Sociales con mención en Educación. Dra en Educación. Flacso. Docente investigadora en el área de Política Educativa en la UNCPBA. Secretaria de redacción de la Revista Espacios en Blanco de dicha Universidad. Es miembro de la Red Latinoamericana de Investigadores en Educación, cultura y política en América Latina. Coordinadora por UNCPBA Red Educación, Gobierno e Instituciones en contextos diversos.

regulators. It will focus the analysis on a selection of official and officialized texts (mainly basic and derived legislation) which establish rules, hierarchies, procedures and techniques of power, intellectuals and of the self, forming a legal and symbolic corpus of a discourse of order to the „proper governance“ of schools and subjects.

Palabras clave: gobierno, políticas educativas, políticas sociales, multiregulación.

Key words: government, educational policies, social policies, multiregulación.

Introducción

El *buen gobierno* re-aparece como uno de los temas centrales en documentos oficiales u oficializados que direcciona la segunda etapa de reformas educativas para el nuevo milenio de los países que forman parte de la *Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo* (OCDE)². A él se vinculan otros ejes de política, entre los cuales prevalece el “desarrollo participativo” (OCDE, 1992), en un momento caracterizado por el debilitamiento de la matriz welfarista y de pérdida de la eficacia regulatoria de las instituciones modernas, entre ellas la escuela pública –en tanto espacio de educación y sociabilidad común para la formación de los individuos.

Este tema no es nuevo, ya que cómo gobernar a los otros, quién/es gobiernan, a quiénes se les otorga la autoridad y legitimidad para la conducción o dirección de la vida de los hombres y mujeres que habitan un determinado territorio, así como las subjetividades que generan, son interrogantes que han estado presentes en el pensamiento político desde la Antigüedad.

Comúnmente al término gobierno se lo vincula al estado, designando con él a la vez los órganos institucionales formalmente reconocidos como los mecanismos a través de los cuales se lleva a cabo la acción pública, sobre todo aquella relativa al poder

² Se crea en 1948 con el objetivo de ayudar en la reconstrucción de Europa luego de la Segunda Guerra Mundial, ampliando en 1960 sus funciones y el número de países miembros. Actualmente está constituida por países de Europa Occidental, América del Norte, Oceanía y el Lejano Oriente. En el área educativa elabora anualmente “panoramas de la educación” de los treinta países miembros y otras “economías asociadas” (como Chile y México), en los que se ofrece información sobre indicadores de rendimiento escolar, gasto educativo, formación continua, etc., como así también recomendaciones para su mejoramiento. Ha producido parámetros internacionales de evaluación de la calidad (Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos –PISA-) y de la eficiencia en la educación (relación calidad-precio).

ejecutivo³. Lucio Levi (en Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1991) dirá que si bien esta acepción es la más usual en el lenguaje político corriente, hay otras que reconocen a otros actores y organizaciones que ejercen el poder político en la determinación de “la orientación política de una cierta sociedad” (p. 710), aunque continúa estando circunscripta a la vinculación gobernantes – gobernados. Será Foucault y sus seguidores quienes indagarán sobre otra forma de gobierno: el gobierno “de sí”; ampliando su significado al concebirlo como la dirección, la formación, la guía de la conducta de los otros y de sí mismo. De modo tal que un primer sentido alude al conjunto de acciones que incitan, inducen, desvían, facilitan, dificultan, obligan o impiden la acción de los otros y que actúan sobre un campo de posibilidades y en base a cálculos de opciones disponibles. Un segundo sentido serán las maneras en que uno mismo trata de dominar las pasiones, los deseos o sus propios instintos. Pero es la relación entre ambos sentidos, “el gobierno de sí y el gobierno de los otros” (Foucault, 2009), el “gobierno del alma y de la vida” (Foucault, 1991_a) en donde puede observarse el arte de gobierno⁴ tanto estatal como social. Es decir, en ese ensamblaje de instituciones y prácticas de regulación.

En este capítulo no se propone debatir acerca de qué es el buen gobierno, sino más bien interrogarse sobre cómo funciona el gobierno en su forma política⁵, en qué aparatos u organizaciones se corporiza, a través de qué estrategias y mecanismos se manifiesta. De ahí que se analizarán los discursos de estado y las interpelaciones que produce para el *buen gobierno* del sistema educativo bonaerense –en diálogo con las políticas educativas nacionales y aquellas dictaminadas por la agenda global- durante 1990 y 2006. Límite temporal seleccionado debido a que en 1990 se elabora el Plan de Transformación Educativa del ministerio educativo nacional y que en 2006 se sanciona la Ley provincial n° 13574, conocida como *Ley Segarra*, la cual termina formalizando la

³ Véase por ejemplo el diccionario de Molina y Delgado (1998) para quienes gobierno “adquiere significados concretos diversos que pueden aludir a la forma de organización global en un Estado (o régimen político); a la acción misma de elaboración de las políticas públicas (o gobernación); o a la organización institucional donde reside la autoridad formal del Estado” (p. 57), haciendo alusión en esta última a los “poderes públicos tradicionales –legislativo, judicial y ejecutivo-“ o sólo como sinónimo de este último

⁴ Se considera necesario explicitar la diferenciación entre gobierno y dominación, ya que para Foucault esta última es tanto una estructura global de poder como una situación estratégica consolidada a lo largo de la historia, una relación de fuerza que está bloqueada y congelada; mientras que las técnicas de gobierno se encuentran entre los juegos de poder y los estados de dominación. Es decir es una “dimensión heterogénea de pensamiento y acción”... [reconociendo] esa capacidad de acción y de ajustarse uno mismo” (Rose, 1999: 4). De modo tal que en estas últimas se halla la posibilidad de elegir y de optar, siendo el objetivo estratégico de la política ser elegido y decidir

⁵ Las otras formas o tipos de gobierno son el gobierno de sí mismo (la moral) y el gobierno de la familia (la economía), entre las que se establece una continuidad ascendente –la pedagogía- y descendente –la policía-. Esta continuidad entre los tres tipos dan lugar, según La Vayer, al *buen gobierno*.

interpelación a las escuelas públicas, individuos y organizaciones de la sociedad civil a asumir tareas socioeducativas para el gobierno de la pobreza.

Cabe aclarar que con la expresión discursos de estado se alude a los discursos de poder que se estatalizan, oficializan e imponen para una población, a la que se interpela/convoca a ser parte de él. Un discurso de poder que se instituye en un momento dado y que es producto de tiempos heterogéneos –canon transhistórico–, en el cual pueden observarse retazos de diferentes racionalidades políticas⁶, sin por ello desconocer que una se torna dominante. Estas racionalidades se caracterizan por establecer regularidades que poseen en primer lugar una “*moral distintiva*” –en tanto están implicadas “concepciones de la naturaleza y alcance de la autoridad legítima, de la distribución de autoridad a través de diferentes zonas o esferas (política, militar, pedagógica, familiar) y de los ideales o principios que deben dirigir el ejercicio de la autoridad: libertad, justicia, igualdad, responsabilidad, ciudadanía, autonomía”–; en segundo lugar un “*carácter epistemológico*” –al estar articuladas “a una cierta comprensión de los espacios, las personas, los problemas y los objetos a ser gobernados” (Rose, 1999: 26); y por último, “*un idioma o lenguaje distintivo*” (p. 27) –“una maquinaria intelectual que hace a la realidad pensable–, es decir, [racionalidades que]... están basadas en el saber y se hacen pensables a través del lenguaje” (Rose y Miller en Sozzo, 2005: 165).

El objetivo de este capítulo es indagar las modificaciones que se producen en las tres instancias fundacionales de conducción del sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires desde 1873⁷ y el aparato burocrático que se ha desplegado alrededor de ellas; en las que se combina una autoridad unipersonal –el Director General de Educación– y otras colegiadas –el Consejo General y los Consejos Escolares Distritales– en dos niveles –central los dos primeros y local el tercero–. Estas instancias van configurando alianzas de gobierno entre un sistema burocrático-experto –integrado por funcionarios de estado– y los ciudadanos –primero “buenos vecinos”, luego representantes de partidos políticos y sindicatos docentes elegidos a través del voto

⁶ Las tradiciones en el arte de gobernar son producto de diferentes tipos de racionalidad política. Rose (1999) la define como “campos o dominios discursivos y simbólicos, que atraviesan a actores y agencias de poder” y que se caracterizan por poseer “un vocabulario común, cuyas disputas pueden ser organizadas por principios éticos transmisibles de unos a otros, por explicaciones lógicas, hechos compartidos y acuerdos significativos en torno a problemas políticos clave” (p. 28).

⁷ Año de sanción de la primera constitución de la Provincia de Buenos Aires. Cabe aclarar que la primera constitución del entonces Estado de Buenos Aires data de 1854, en el momento de secesión de la Confederación Argentina.

popular y asambleas docentes, respectivamente- que se distribuían el control pedagógico y/o administrativo. De este modo se estataliza la escolarización en el territorio provincial a través de una red estatal de funcionamiento único, a la vez que se le concede a la sociedad civil un espacio de participación ciudadana en las estrategias de dirección y regulación “inmediata” de la “educación común” (Ley nº 988/1975). Arte de gobernar al sistema educativo que, con modificaciones y períodos de clausura, pervivirá hasta fines del siglo XX.

Se focalizará en la lectura de textos constitucionales, leyes, debates parlamentarios, documentos de lineamientos de política educativa, informes anuales de los directores generales ante la Legislatura Provincial; así como aquellas resoluciones, proyectos y programas que modifican, amplían o restringen las decisiones, representaciones, participaciones y arreglos institucionales en el aparato burocrático del sistema educativo. Textos institucionalizados que constituyen “instrumentos de persuasión, herramientas de intercambio retórico con las que se constituyen las relaciones de poder y las categorías en la sociedad” (Popkewitz, 1994: 175), cuyas características principales son el ser formales, impersonales, prescriptivos, técnicos y universalizantes, cuyo poder proviene de la estructura de autoridad legítima, como así también de aquel conocimiento especializado autorizado (Knight, Smith y Sachs, 1993). En suma, discursos de orden que apuntan a un sentido, que establecen reglas determinando la diferencia entre lo permitido y lo prohibido; pero que también al ser producto de negociaciones y deliberaciones, de oposiciones y antagonismos, van perdiendo esa apariencia de consistencia y homogeneidad epistemológica develando su carácter híbrido.

Desde este abordaje y con el auxilio de algunos elementos del análisis político del discurso (Laclau y Mouffe, 1987) se indaga cómo se amalgaman esos elementos de racionalidades del pasado que selectivamente se incorporan al presente⁸, con los que se anuncian como nuevos y aquellos otros que emergen, que son circunstanciales, que surgen para resolver necesidades de situaciones no previstas y que, como diría Williams (1980), son una “ruptura del tipo que sea respecto de lo hegemónico”.

En tal sentido, se presentarán en un primer apartado las cadenas de significantes que estructuran las llamadas agendas globales o mundializadas elaboradas en las dos últimas décadas del siglo XX, las cuales han otorgado un lugar privilegiado a los

⁸ Al decir de Castel (2004), “el pasado no se repite a sí mismo en el presente, pero el presente juega e innova utilizando el legado del pasado” (p. 238).

sistemas educativos para la instauración de un nuevo arte de gobierno. En el segundo apartado, las condiciones contextuales de producción de los discursos de estado en Argentina, reconstruyendo relaciones de oposición y equivalencia que se establecen en los intentos por dominar la discursividad en el campo de la escolarización para el buen gobierno del sistema educativo. En el tercer apartado, se circunscribe el análisis en la serie federalización – descentralización – participación, indagando tanto los sentidos que históricamente se han construido en torno a ellos, las nuevas espacialidades o *locus* de gobierno que se estructuran, así como las modificaciones que se producen al interior del aparato burocrático del sistema educativo de la Provincia con las reformas en la legislación básica, observando tanto lo que se prescribe como las tensiones históricas que permanecen. Por último y tomando como material empírico a la legislación derivada que se elabora al interior y al exterior del sistema educativo, se describirán las nuevas figuras jurídicas y razones que estarían dando cuenta de una trama más compleja de regulación, en las que ya no puede visualizarse un centro de funcionamiento único, sino que intervienen otros actores y organizaciones en el gobierno de los otros. Una nueva trama en la que emergen aquellos significantes flotantes que develan contradicciones y oscilaciones en los modos de gobernar a la pobreza, la cual se tornará en el objetivo estratégico no sólo de las políticas y el trabajo social, sino también de las políticas educativas.

Políticas educativas y agendas globales

En las últimas décadas del siglo XX se han ido estructurando nuevos modos de regulación que se alejan de las racionalidades políticas estadocéntricas que hegemonizaron las relaciones estado-sociedad-educación en Argentina. La categoría *mundo* se instituye en la unidad de análisis y objeto de intervención política – en tanto objetivo estratégico dominante, al decir de Foucault (1991_b)-, constituida por “una multitud de sociedades regionales o nacionales separadas que, como entidades autónomas, como configuraciones históricamente características, constituyen ambientes dependientes los unos de los otros” (Schriewer, 1996: 22). Desde el ámbito del derecho implica el pasaje del objetivo de *autodeterminación* hacia el de *adaptabilidad* de los estados nacionales. Desde el campo de la cultura, el desplazamiento de la memoria nacional popular hacia la emergencia de una “memoria internacional popular”⁹, que

⁹ Tal como Stuart Hall lo previene, es necesario poner algunos límites respecto a la “cultura global de masas” estableciendo líneas de continuidad con las fases históricas de expansión occidental: “(i) se mantiene centrada en el occidente, y siempre habla en inglés” y “(ii) su peculiar forma de

rompe ese vínculo estado-escuela-ciudadanía instituido por “dos siglos de rutinización de los modos de pensar y de vida que denominamos identidades nacionales” (Ortiz, 1996: 61). Esa memoria nacional comienza a ser penetrada por una dimensión planetaria reforzando el mito de la “gran familia de los hombres” (Barthes); a la vez que se profundizan los procesos de desanclaje, desterritorialización e individuación¹⁰. Esta visión sigue presuponiendo a la educación como un bien universal portador de una ideología para todos los tiempos y lugares; y a la escuela, para utilizar la terminología parsoniana, como un *universal evolutivo*.

El “relato del desarrollo cultural a nivel mundial y de la ideología educativa” (Fiala y Lanford, 1987) continúa interpelando los procesos de reforma a escala mundial, a través del cual se refuerza el discurso de la escolarización en tanto componente y “palanca” para la re-modernización de las sociedades. Como parte de ese relato, el objetivo estratégico para el *buen gobierno* supone una armonización transnacional de modelos mundiales configurados prospectivamente, cuyas principales orientaciones se pautan en agendas que condicionan el financiamiento de las reformas y de los propios sistemas.

Calidad, eficiencia y equidad –este último en tanto valor legitimador de los dos anteriores- serán tres de los principios rectores de las políticas educativas elaboradas para el nuevo milenio, de cuya confluencia o conjunción emergerían los nuevos ciudadanos para una nueva sociedad global, luego de largos años de decadencia moral. El re-ordenamiento de un nuevo espacio moral intenta responder a la creciente preocupación por la seguridad (jurídica y física) y fundamentalmente a los problemas de gobierno cuando las alianzas dominantes están caducando o más bien se desterritorializan de los confines nacionales.

La era de los gobiernos neoconservadores de los '80 implementaron la primera etapa de reformas en el sistema educativo, con el propósito de salvar “naciones en

homogeneización, que no trabaja para completar, sino que más bien reconoce y absorbe las diferencias dentro de una estructura mayor y abrumadora de lo que es esencialmente una concepción estadounidense del mundo” (en Slater, 1996: 66). Esa concepción más bien “euronorteamericanista” que ha prevalecido a lo largo del siglo XX, también se ve en parte hegemonizada por su adaptación a una cultura que se internacionaliza, tal como lo señala el ya citado Ortiz.

¹⁰ Se utiliza aquí el término *individuación* en vez del de *individualización* ya que, en tanto esta última categoría constituye “el resultado y sustento de la individualidad en medio de las redes del estado de bienestar y la inclusión”, la *individuación* “es la forma de identidad individual y social que caracteriza principalmente la exclusión” (Robles, 1999: 313). En este proceso el individuo debe asumir conscientemente una vida autónoma y responsable, a la vez de sentir el peso de una sobredeterminación del yo desprovisto de redes institucionales de seguridad o apoyo (Sennet, 1978; 1983).

riesgo”¹¹, iniciando una primera etapa de reformas en el “mundo desarrollado”. Europa y Estados Unidos, junto a las organizaciones de las cuales forman parte –principalmente la OCDE-, propusieron la “*reinención de la educación pública*” (Osborne y Gaebler, 1994). Para dicha reinención, no sólo se realizó un fuerte cuestionamiento al *Welfare State*, sino también al progresismo pedagógico de los ‘60 y ‘70 (Popkewitz, 1994; Hargreaves, 2009), al cual se culpabiliza –entre otras cuestiones- de derrotas bélicas, pérdida de predominio económico y tecnológico. La conquista de la calidad, eficiencia y equidad se concretaría a partir de estrategias centradas en recortar y disciplinar¹², ampliándose en la década de 1990 al “desarrollo participativo” y la “buena gobernación” (OCDE, 1992) como parte de la segunda etapa de reformas cuyo eje central gira en torno a la “idea de la reestructuración”¹³. También puede citarse al *Informe SCANS*¹⁴ (1992) que, como parte del programa de la presidencia de George Bush (padre) denominado “*América 2000*”, propone “transformar las escuelas del país en organizaciones de alto rendimiento” (p. VI). En la enunciación de competencias (destrezas –básicas y racionales- y cualidades personales) requeridas por el Departamento de Trabajo estadounidense, pueden observarse dos cuestiones que harían

¹¹ Se hace referencia al documento *A Nation at Risk* (1983), en el que se predice la decadencia de Estados Unidos si no se cambia el rumbo de la economía, la política y la educación.

¹² Apple (1997) analiza cómo el libro *The Bell Curve: Intelligence and Class Structure in American Life* escrito por el psicólogo de Harvard Richard Herrnstein y el politólogo Charles Murray en 1994 es utilizado por políticos de la Nueva Derecha y expertos reformistas para defender la reconstrucción de la sociedad y el estado desde la lógica del mercado, tal como el ya citado Osborne y Gaebler y los futurólogos en los que se basan –los más difundidos Alvin Tofler y Peter Druker-. Pero dicho libro avanza sobre argumentaciones “seudocientíficas” para justificar la reducción selectiva del financiamiento estatal a determinados grupos sociales. Intentan demostrar, basándose en la genética, que los negros, los pobres y, en algunas áreas de conocimiento, las mujeres son inferiores intelectualmente y “nada se puede hacer por ellos” a causa de la determinación de sus “herencias genéticas colectivas”. Por consiguiente, concluyen que los estados deben dejar de “desperdiciar dinero” intentando lograr tasas de rendimiento escolar más altas para la población negra y los pobres (ya que se los expondría a mayor frustración), brindarles una educación que los prepare “para la vida ‘inferior’ que, probablemente, llevarán” (p.85), y diseñar políticas educativas más eficientes que aseguren la “estabilidad social” y la competitividad económica. Este libro también es fuertemente cuestionado por Wacquant (2004), quien lo considera un “tratado de racismo académico” (p. 27).

¹³ Según el texto ya citado de Osborne y Gaebler, en Estados Unidos esta segunda etapa de reformas se anuncia en la Cumbre Educativa de 1989, en cuya declaración el presidente y los gobernadores adhieren a: “«Una mayor capacidad de elección para padres y alumnos»; «un sistema contable basado en los resultados, más que en el acuerdo con las reglas y las normativas»; «descentralización de la autoridad y la responsabilidad de la toma de decisiones en el seno de la escuela»; un sistema personal «que proporcione recompensas auténticas para el éxito con los alumnos»; y «en las que un fracaso tenga reales consecuencias»; y «un activo compromiso de sostén de los padres y las empresas de la comunidad»” (pp. 426-427).

¹⁴ Sigla en inglés de la Secretary’s Commission on Achieving Necessary Skills del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos.

al buen gobierno escolar: la apelación a la responsabilidad compartida del estado, padres, empresarios y docentes en el éxito escolar de alumnos más competitivos, y un control que no emane más de la dirección escolar, sino que se determine en base a “prioridades conforme a las necesidades del estudiante” (p. 26).

Es así como el problema del *buen gobierno* se reedita en un contexto de euforia u optimismo político que se sustenta en la creencia de la victoria final de la democracia occidental, del capitalismo y el advenimiento de un orden mundial global¹⁵. Buen gobierno que es interpelado discursivamente como “menos gobierno” en el sentido que se le venía otorgando en su acepción asociada a la noción de estado, el cual supone una conducción estatal fuerte que dirija más y delibere menos. Un sentido que niega la política al extraerle su componente deliberativo y considera que los problemas de gobierno se resuelven con el diseño de instrumentos y la mejora de los mecanismos de control. Es decir, los traslada a la esfera técnica –eficientismo social-.

Si se recupera el análisis que realiza Rose (1999) de los sentidos normativo y descriptivo de la llamada *Nueva Sociología de la Gobernanza –governance-*¹⁶, a la que considera como una técnica intelectual de la racionalidad neoliberal, es al primero de ellos al que se alude en estos textos oficiales u oficializados. El *buen gobierno* será entonces “animar mecanismos no-estatales en la regulación, reducir el tamaño del aparato político y de la función pública, introducir ‘la nueva gerencia pública’” (p. 16).

Para los países o “mundo en vías de desarrollo” la “reestructuración” pasaría, de acuerdo a estos discursos de poder, por la renovación de las capacidades económicas, políticas e institucionales que lograsen “dominar el desarrollo” (OCDE, 1992). El *buen gobierno* será el resultante del fortalecimiento de los sistemas de justicia y seguridad individual, de la sociedad civil, de la participación comunitaria, del control ciudadano y de expertos externos, recurriendo para ello a una herramienta político-organizativa que define el proceso de toma de decisiones: la descentralización política y administrativa.

¹⁵ Planteos tales como el de Francis Fukuyama –con su tesis del “fin de la historia” -, Peter Drucker –con el advenimiento de la sociedad poscapitalista- y Alvin Tofler –con la “tercera ola”- se constituyeron también en Argentina en los referentes más difundidos de esa visión optimista de esta nueva era.

¹⁶ La noción de gobernabilidad o gobernanza refiere a “la capacidad de gobernar” (Saín, 1998), una estrategia de gobierno tendiente a la “construcción de capacidades, las cuales dependen de la interrelación entre el sistema institucional existente ‘governance’”, de los actores políticos, económicos y sociales, y de la capacidad de liderazgo (Prats y Kooiman citados por Ferrer y Arroyo, 2005: 645-646). De acuerdo a estos autores la misma se ha desplazado de la legitimidad formal weberiana a la capacidad de resolución de demandas crecientes que para el neoliberalismo se resolvería a través de la eficiencia administrativa y la capacidad de generar legitimidad y consenso.

Asumir estas tareas implicaría una “sinergia entre los políticos de los gobiernos donantes, al afrontar el desarrollo como parte de lograr una agenda global” (p. 49).

Es dentro de estos límites que se estructura la discursividad de la reforma educativa para América Latina. Responsabilidad – moral — participación – control externo – excelencia – eficiencia – libre elección –descentralización serán los significantes que intentan dominar un nuevo campo de sentido para el gobierno de la educación escolarizada y de los individuos. Nuevos significantes que –más allá de las pretensiones por constituirse en los únicos válidos y posibles- se entremezclan, se recrean y algunos desaparecen al amalgamarse con esas retóricas de otros tiempos y aquellas que emergen de un presente que no logrará “dominar el desarrollo”. Es decir que se aleje de las razones estado-céntricas hasta entonces dominantes en la región y se aproxime hacia razones mercado-céntricas y socio-céntricas. Retóricas en las que se entretejen comportamientos políticos, normas, valores, significados, símbolos y pautas culturales de un espacio más permeable y poroso.

De ahí que cabe interrogarse acerca de: ¿Cómo se corporiza este discurso de poder en las políticas educativas argentinas y en especial de la Provincia de Buenos Aires? ¿Cómo se embarcan en estas reformas y qué estrategias producen?

Hacia el buen gobierno del sistema educativo

En ese contexto de optimismo que, tal como se hiciera referencia en el anterior apartado, se sustenta en la creencia de la victoria capitalista occidental, en la armonización transnacional de modelos y agendas mundiales comunes a esa “gran familia de hombres” y en ese gran relato del desarrollo cultural y la ideología educativa, Argentina inicia su proceso de reformas estructurales desde 1989 durante las dos presidencias de Carlos Saúl Menem. Dicho proceso se dirige a la instauración de un nuevo orden social que reposicionará al estado, las organizaciones mediadoras de interés, las instituciones de socialización y los sujetos. Pretensión de un nuevo orden que lograría la inserción del país en ese escenario mundial globalizado.

El discurso de la escolarización en tanto componente y “palanca” para la re-modernización de las sociedades y nuevo espacio moral para la formación de los sujetos, se inscribe dentro de la “*transformación productiva con equidad*” (CEPAL, 1990; CEPAL/UNESCO, 1992) y más específicamente en lo que Palermo y Novaro (1996) llaman la “estrategia transformadora” del peronismo en su vertiente neoliberal.

En la misma se conjugan estrategias del *buen gobierno* con otras características de un presidencialismo con “déficit republicano” (Botana en Novaro, 2001) o con rasgos hiper-presidencialistas (Portantiero, 1993). En él permanece la centralidad del estado-ejecutivo por sobre el poder legislativo y judicial¹⁷, pero ahora necesitando de una más compleja y diversificada trama jurídico-institucional, y alianzas de poder que redefinen las relaciones entre los partidos políticos, al interior del propio partido gobernante, como así también con otros sectores y organizaciones de la sociedad civil.

En la primera etapa de reformas y en el área educativa, la utopía modernizadora de la *Revolución Productiva*¹⁸ se traduce en modificaciones legislativas¹⁹ que, en tanto tecnología de gobierno, intentan re-ordenar lo que “Se habla”, “Se piensa”, “Se actúa” (Deleuze, 1987) sobre las escuelas, los docentes, los alumnos. Un discurso de orden que estructura un nuevo campo de sentido y modifica la secuencia o cadena de significantes hasta entonces dominantes, en el que se recrean viejas tensiones y generan otras nuevas.

Desde este abordaje, pueden señalarse continuidades y rupturas, similitudes y diferencias entre los discursos que portan las políticas educativas que se elaboran en el nivel nacional y provincial. En el primer caso se observa cómo se establecen relaciones de equivalencia y de oposición entre los significantes que configuraban el discurso político educativo de la anterior década y aquellos de esa agenda mundializada. Si el

¹⁷ Los dos períodos presidenciales de Menem (1989-1994 y 1994-1999), bajo la promesa de resolver los problemas de gobernabilidad, marcan algunas diferencias que tuvieron que ver no sólo con la naturaleza de los distintos planes de reforma y su relación con las variables de contexto internacional, sino además con los modos de hacer política y el posicionamiento que asumieron los distintos actores en relación con la estrategia diseñada por el ejecutivo nacional. En tal sentido Menem recurre a una estrategia en la que combina “sobre la marcha elementos de ruptura y continuidad con el peronismo” (Novaro en Bianchetti, 2005: 93). Basada en una alianza que articula una coalición reformista de corte neoliberal (la Unión del Centro Democrático –UCEDE-) y una coalición populista-conservadora (con el caudillismo provincial) – fundamentalmente centrada en la distribución de cargos, intenta superar las tradicionales relaciones de oposición “peronismo – antiperonismo”, “estatismo – privatismo”, “nacionalismo – liberalismo”, aunque sin apartarse definitivamente de su histórica base electoral populista.

¹⁸ “La revolución productiva constituye en la práctica un cambio sustantivo en el comportamiento y la dinámica de la sociedad, a partir de lo que somos, hemos sido históricamente y seguiremos siendo... Estos dos procesos simultáneos, complementarios y equilibrados de transformación y de reproducción cultural constituyen las bases del Proyecto Nacional y al mismo tiempo enmarcan las dos funciones trascendentes de la Educación” (Consejo Federal de Cultura y Educación, 1990: 6).

¹⁹ Se hace referencia a la reorganización y cambio de misiones y funciones del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, a la culminación del proceso de transferencia de los niveles primario, secundario y terciario no universitario a las provincias y a la entonces municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, a la Ley Federal de Educación y a las resoluciones del Consejo Federal de Cultura y Educación de la Nación.

discurso de los '80 se había estructurado por la oposición autoritarismo²⁰ – democracia²¹ (Abratte, 2005), en la que se entremezclaban términos de las matrices políticas liberales (“pluralismo”, “participación”, “tolerancia”) y estadocéntrica (“solidaridad”, “bienestar”, “desarrollo”); en los '90 ya no serán los tipos de régimen político los opuestos, sino la eficiencia o ineficiencia en resolver los problemas de gobernabilidad democrática que conduzcan al “buen gobierno”. Una gobernabilidad que, entendida en términos de reingeniería social, se centre en mejorar la capacidad de un gobierno de ser obedecido por sus atributos: transparencia, eficiencia, *accountability* (Rojas Bolaños, 1995); un asunto procedimental que se resuelve con el diseño e implementación de técnicas y controles que prioricen cuestiones de costo y eficiencia. *Eficiencia* para insertarse competitivamente en el mercado mundial globalizado, *eficiencia* en la capacidad de gestión de los asuntos públicos, *eficiencia* en la formación ciudadana.

Así por un lado se reafirma el sentido normativo del *buen gobierno* al que se hiciera alusión cuando se caracterizó la agenda global o mundializada; que se van instalando en los aparatos burocráticos del estado argentino, en tanto estrategias de disciplinamiento a cargo principalmente del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Corbalán, 2001). Por otro, se irán relegando aquellos significantes característicos de la llamada “mística peronista” que aún estaban presentes en los primeros documentos ministeriales del llamado Plan de Transformación Educativa²²: justicia social – democracia efectiva²³ – cultura del trabajo²⁴ –protagonismo popular²⁵ –

²⁰ Autoritarismo = Dogmatismo = Intolerancia = Verticalismo = Centralización, ampliándose a los “déficits” del sistema: Autoritarismo = Discriminación Social = Desarticulación = Segmentación = Diferenciación Antidemocrática (Abratte, 2005: 27).

²¹ Democracia = Pluralismo = Tolerancia = Participación = Descentralización, asociándose en el campo educativo a ampliación del ingreso y permanencia, gratuidad, asistencialidad, universalidad, entre otras.

²² Especialmente en los documentos elaborados por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación en los años 1990 y 1991.

²³ “Democracia y justicia social, significan para nosotros un tipo de organización de la sociedad en el que se superan las desigualdades sociales y se tiende a mejorar la relación capital-trabajo, a disminuir los desequilibrios regionales, a ejercer plenamente el derecho de todos a participar en la vida social, política y jurídica, a resolver los conflictos a través del diálogo, la concertación, la negociación y los tratados; a consolidar el núcleo político-cultural –que será nacional si abarca a todos los sectores sociales y a todas las regiones e instituciones de la comunidad” (Ministerio de Cultura y Educación, 1991: 30).

²⁴ “La cultura laboral y la formación en áreas como las ciencias humanas y naturales y la tecnología, forman parte de una misma concepción que valoriza el trabajo porque lo consideran como uno de los puntos de partida necesarios para la transformación nacional y la conformación de una estructura socioeconómica sana” (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1991: 31).

²⁵ “La democracia reclama hoy la descentralización del Estado y el protagonismo popular, al mismo tiempo que reconoce la licitud y la validez de las iniciativas personales, de la no discriminación, del derecho al disenso y del respeto y las garantías a las minorías” (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1991: 30).

estado regulador²⁶. La interpelación al estado nacional ya no será desde la principalidad en tanto estado docente, para que asuma la “responsabilidad indelegable e imprescriptible en materia educativa” como “**prestador educativo directo**” y “**autoridad jerárquica** de los componentes descentralizados del sistema” (Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, 1989 –el resaltado es del original-). Ni tampoco un estado “garante del bien común, de la armonía social, del crecimiento económico y del equilibrio en la distribución de la riqueza... orientador, organizador, administrador, planificador, servidor, fiscalizador, protector, garantizador, regulador y distribuidor” (Discurso de Carlos Menem citado en Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1991).

Más bien se observa cómo el estado nacional por un lado se debilita al no erigirse en garante del derecho a la educación²⁷; como así también al compartir con otros actores y sectores de la sociedad la dirección y prestación educativa²⁸. Pero a su vez, adquiere nuevas fuerzas al constituirse –a través del reestructurado ministerio nacional -, en un espacio de decisión político-educativo con fuerte incidencia en la definición de las agendas del Consejo Federal y de las jurisdicciones como del diseño, planificación, control y evaluación de los programas reformistas que van reglamentando y concretando dicho marco legal²⁹.

La redefinición de las históricas funciones de estado docente que –directa e indirectamente, legal o consuetudinariamente- había asumido el estado nacional hace que el análisis de la reforma educativa vigente hasta 2006 pase a centrarse en gran parte en el “nivel subnacional” ya que, como sostiene Oszlak (1997), se lo intenta transformar en el “eje fundamental alrededor del cual girarán las relaciones entre Estado y ciudadanía” (p. 30).

²⁶ “El Estado ha de cumplir un papel regulador, pautando todo aquello que la complejidad social, en un contexto general de crisis, requiere para mantener en funcionamiento los mecanismos de la acción social y de la actividad económica” (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1991: 20).

²⁷ Ley Federal de Educación, artículo 1º: El derecho constitucional de enseñar y aprender queda regulado...por la presente ley que...establece los objetivos de la educación en tanto bien social y responsabilidad común...”.

²⁸ Ley Federal de Educación, artículo 4º: “Las acciones educativas son responsabilidad de la familia, como agente natural y primario de la educación, del Estado nacional como responsable principal, de las provincias, los municipios, la Iglesia Católica, las demás confesiones religiosas oficialmente reconocidas y las organizaciones sociales”.

²⁹ Ley Federal de Educación, artículo 2º: “El Estado nacional tiene la responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa, tendiente a conformar una sociedad argentina, justa y autónoma, a la vez que integrada a la región, al continente y al mundo”.

De ahí que en el próximo apartado se focalizará la indagación en la Provincia de Buenos Aires, a fin de observar los procesos de hibridación que se producen en la política gubernamental que, bajo la figura de Eduardo Duhalde como gobernador de la Provincia de Buenos Aires³⁰ y a diferencia del discurso peronista-liberal nacional, mantendrá algunos componentes de la mística peronista, aunque indefectiblemente permeada por la primera. Un discurso político-educativo que, recuperando a Didi Huberman (2006), no sólo es portador de innovaciones, sino también de “temporalidad” y “estabilidad” que lo “protege contra los cambios de sentido” (p. 32). Específicamente se abordarán aquellos significantes que giran alrededor de uno de los ejes de política que apunta a la eficiencia del sistema educativo: la “*racionalidad en la gestión*” (Dirección General de Cultura y Educación, 1992).

Reconfiguraciones del aparato burocrático del sistema educativo

Federalización – descentralización – participación será la cadena de significantes que intenta dominar esa idea de reestructuración (racionalidad – eficiencia) del aparato burocrático del sistema educativo, y en los que puede observarse las relaciones que se establecen entre ellos como así también las tensiones y desarticulaciones que encubren.

En relación al primero, desde la institucionalización del estado argentino y a diferencia de otros países de la región (como por ejemplo Uruguay y Chile), la forma de gobierno que se adopta en Argentina es la republicana, representativa y federal (artículo 1º de la Constitución Nacional de 1853). *Federal* en su sentido jurídico significa que las provincias se reservan todo el poder no delegado a la Nación. Un federalismo que adquiere una serie de particularidades, que han estado y están en el centro del debate, dado que el federalismo en Argentina nunca ha sido del todo concretado. Las disputas y tensiones entre el espacio nacional y los espacios provinciales emergen cada vez que se modifican los marcos legales que lo organizan, en aquellas normas que regulan sus relaciones políticas, económicas y educativas.

La tendencia histórica que ha prevalecido es aquella que los constitucionalistas denominan “*federalismo centralizador*”, el cual se caracteriza por la “sucursalización de

³⁰ La figura de Eduardo Duhalde (gobernador en 1991-1995 y 1995-1999) y -recuperando a Rivas (2004)- el “uso político” que realiza de la reforma educativa como construcción y acumulación de poder, es un elemento significativo a tener en cuenta: “Por un lado, se utilizó la reforma que venía del nivel nacional para darle un uso propio adaptado a las necesidades políticas de la provincia, con una implementación acelerada para llegar a cumplir con todo el proceso de cambio de la estructura de niveles antes de las elecciones presidenciales de 1999... Al mismo tiempo, la reforma se constituyó como un mecanismo que delineó la construcción del poder duhaldista en el terreno educativo” (pp. 88-89).

las provincias”, una “inflación del centralismo... y la concentración” (Frías en Kisilevsky, 2000: 4) del estado nacional en la orientación de las políticas, en la distribución de la riqueza, en la orientación y edificación de un sistema educativo propio en los territorios provinciales que competirá con los de cada provincia. Sin embargo y pese a esta tendencia «nacionalizadora» y lo escrito por muchos historiadores de la educación, la autonomía provincial en el proceso de decisiones político-educativas ha sido históricamente significativa. Las provincias del Norte Argentino dan cuenta de cuán refractarias han sido y siguen siendo a la influencia de determinadas políticas educativas nacionales, sobre todo aquella referida al persistente debate laico-libre, fundante de las escuelas públicas argentinas. También en este debate la Provincia de Buenos Aires, aunque más débilmente, se distancia del discurso laicista nacional, en cuyas constituciones (cuya última reforma data de 1994) y leyes educativas aún permanece como uno de los principios básicos de la educación bonaerense el de *moral cristiana*.

En relación a la descentralización y si bien ya mucho se ha escrito en los últimos años, aquí sólo se hará mención a los dos sentidos que se le ha otorgado en la génesis del sistema educativo: el primero en clave de transferencia de servicios educativos de un nivel del estado –nacional- a otro –provincial-, el cual se ha impuesto en las décadas de los ‘60, fines de los ‘70 y los ‘90. Será esta última quien introducirá una modificación significativa en el arte de gobernar: el fortalecimiento del *espacio federal* dentro de los aparatos burocráticos de los sistemas educativos provinciales. Si uno indaga los discursos político-educativos a nivel nacional, puede ver cómo emerge este “supranivel”³¹ como un nuevo *locus* decisional que se propone superar tanto al sistema educativo nacional (que desaparece como jurisdicción educativa con el total traspaso de escuelas e institutos terciarios a las provincias), como a cada uno de los sistemas educativos provinciales. Un *locus* que unifique y articule, cuya mayor expresión – aunque con un cambio de orientación política significativo- la adquirirá a partir de 2006, cuando las resoluciones que emanen del Consejo Federal se tornen vinculantes para las provincias (Ley de Educación Nacional). Un espacio que irá siendo cooptado por el ministerio educativo nacional, siendo esta cooptación no sólo concretada por las

³¹ “lo federal está constituido por dos dimensiones diferentes: una que representa la autonomía de cada una de las partes (provincias) para la organización y administración de sus asuntos educativos, y otra que significa la unidad e integración de lo que es común a todas; lo que da existencia a una entidad cualitativamente diferente a la simple suma de todas ellas... De esta manera se considera que lo nacional no tiene sentido sin lo federal y lo federal se sintetiza en lo nacional” (Resolución del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación n° 2165/90: 9).

modificaciones del marco normativo, sino también por los intersticios que el mismo deja abiertos para que la experticia o profesionalización del ministerio educativo nacional, junto a su capacidad financiera, los ocupe.

El segundo sentido de descentralización ha girado en torno a la distribución de la toma de decisiones en las diferentes instancias de gobierno escolar de un mismo espacio jurisdiccional, cuyo eje articulador es la *participación*, sea *ciudadana* –o libre- tal como se la habilita con la creación de las comisiones de vecinos parroquiales y de campaña, luego consejos escolares distritales en la Provincia de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX (Giovine, 2008); sea *neocorporativa* (representantes de partidos políticos y de sindicatos docentes como integrantes de dichos consejos y del Consejo General) en la década de los '60 del siglo XX; sea *comunitaria* o una combinación de ellas como se pautó en las décadas de los '70 y los '80. En esta última puede observarse cómo la descentralización, tanto a nivel nacional como provincial y a pesar de la pertenencia partidaria diferente (impulsada por la Unión Cívica Radical la primera, por el Partido Justicialista la segunda), se organiza alrededor de una similar serie discursiva: participación – democratización – regionalización – federalismo – descentralización administrativa y política³²; la cual se asemeja a la experiencia federalista de Brasil.

Estas opciones ponen en evidencia los diferentes modos y mecanismos de participación, que se vinculan a uno de los componentes constitutivos del gobierno de los otros: la representación política. Es decir, las formas de decisión, mediación y distribución de las fuerzas reguladoras entre los niveles y aparatos estatales y los sectores de la sociedad.

Si se toma como analizadores a los proyectos, debates y aprobaciones de la última reforma de la Constitución Provincial en 1994 y la ley educativa del mismo año, y se indagan las propuestas de modificación a esas tres instancias tradicionales de conducción educativa (Dirección General, Consejo General y consejos escolares), puede observarse cómo se reafirma la tendencia de dotar de mayor poder –“pedagógico” y “administrativo”- al órgano de conducción central ejecutivo-estatal y unipersonal –la Dirección General de Educación-, dando lugar a un “centralismo” no sólo “político y normativo” tal como se explicita en los debates (Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires, 1994), sino también “operativo”. Un centralismo que se manifiesta en las atribuciones que concentra el

³² Decreto PEN n° 194/88; Ministerio de Educación y Justicia de la Nación Argentina, 1989; Dirección General de Escuelas, 1984; 1987; Decreto Poder Ejecutivo Provincial 4182/88 (creación de los consejos de escuela).

ejecutivo provincial y las nuevas limitaciones que se imponen a la capacidad de intervención y representación de las instancias colegiadas de gobierno. Dicha tendencia da cuenta de cómo permanecen *razones estado-céntricas* como parte del canon transhistórico, otorgándole esa característica de hibridez discursiva al legalizar nuevas figuras burocráticas reforzadoras de esa estrategia de gobierno, tales como las redimensionadas y estratégicas áreas de infraestructura escolar y de planeamiento educativo ubicadas en el nivel central y dependiendo directamente del Director General. Estas nuevas figuras burocráticas diversifican los canales formales de comunicación directa del centro con las instituciones escolares, marginando en determinadas competencias estratégicas para la viabilización de las políticas reformistas a las instancias regionales y locales, pese a la proclama de “regionalización” – “participación” – “intersectorialidad” – “transformación e innovación” (artículo 25° de la Ley Provincial de Educación 11612/94). Situación que también se produce en el nivel local de conducción al adjudicar a las secretarías de inspección distritales “todos aquellos asuntos técnico-docente emanados de la Subsecretaría de Educación” (Diario de Sesiones del Senado de Buenos Aires, 1994: 1443).

Las decisiones que se plasman en esta parte de la pirámide jurídica denominada *legislación básica* muestran cómo las instituciones escolares son sujeto y objeto de intervenciones puntuales por ese centro que se hace presente a partir de otras cristalizaciones burocráticas que especifican un espacio de intervención estatal centralizado. A pesar de conservarse las figuras de estas tres instancias fundantes de conducción del sistema educativo bonaerense y no prosperar en el recinto de la Convención Constituyente de 1994 las propuestas de supresión o conversión³³, la Dirección General mantiene una denominación que ya no responde a ese “centro general de autoridad, independiente de los poderes públicos” como defendían Antonio Malaver y José Manuel Estrada en la década del '70 del siglo XIX y se intenta revitalizar a partir de 1983.

Los órganos colegiados pierden espacios de poder, capacidad de intervención y representación. Sea el Consejo General que no logra instituirse en un órgano que, representante del poder político y los docentes, dirima las políticas educativas con aquella; sólo será quien contribuya a “canalizar propuestas en materia cultural y educativa” como describía uno de los proyectos de la Mayoría presentados en la

³³ Se hace referencia a las propuestas de convertir a la Dirección General en un ministerio.

Convención Constituyente. Tampoco se le devolverán a los consejos escolares –tal como se prometía en los lineamientos de política de 1992- las facultades que le posibiliten constituirse en ese espacio comunitario en el que se manifieste el “gobierno inmediato” lo más cercano a la población, en el que se materialice una descentralización educativa que en clave de participación ciudadana se vincula a lo local y a la justicia social³⁴.

La descentralización se convierte en un término polisémico, esquivo y multívoco, que adquiere sentido en diálogo con otros. Que encierra tensiones que permanecen en el tiempo, entre las cuales pueden mencionarse en primer lugar aquellas que se manifiestan en la definición de la Dirección General, en la que se observan las pujas al interior del propio poder político volviendo a dirimirse esa búsqueda de equilibrio entre los poderes que constituyen a una sociedad en república, especialmente entre el ejecutivo y el legislativo, y a quién/es le/s corresponde definir las políticas y autorizar a aquellos en los que se delega su especificación, ejecución y control. Una segunda tensión que se expresa alrededor de la distribución de la toma de decisiones y responsabilidades en un poder central o en poderes locales, o en una combinación de ambos. Se replica aquí las disputas que se observan entre nación y provincias cuando se caracterizó el modo particular en el que se procesa el federalismo en Argentina. Por último, la tercera tensión se da entre las conducciones unipersonales y colegiadas, entre participación ciudadana y representación libre o corporativa, entre representación ascendente –“agregativa de intereses particulares”- o descendente –“depositaria de una autoridad legítima y unificadora”- (Novaro, 2000: 24) o una amalgama de esas dimensiones de la representación.

Por un lado, se corrobora una primera hipótesis: las políticas educativas que se elaboran en este primer momento, tanto a nivel nacional como provincial y pese a la proclama de la agenda de poder global, intentan reconstituir al sistema educativo en *un espacio de dominio estatal*, aunque varíen las estrategias de gobierno. Por otro, esta

³⁴ A la participación ciudadana se la sitúa en el espacio de poder más cercano a la población. “Instrumento de protagonismo” que será la expresión del “poder popular” contribuyendo a lograr mayores niveles de “justicia social”. Una justicia social que se reactualiza y complejiza al incorporar el respeto por las minorías “rescata[ndo] y respeta[ndo] los valores culturales de cada grupo social... atendiendo especialmente a los sectores carenciados” (Proyecto C/219/94 –Partido Justicialista- en Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, 1994: 741). Y la mejor manera de representar esos intereses, necesidades y demandas diversas será a través de estos consejos distritales integrados por ciudadanos-vecinos que desde mediados del siglo XX serán miembros de los partidos políticos: “hombres y mujeres que militan en política, que canalizan esa militancia hacia la educación y que se someten permanentemente al examen de las urnas” (diputado convencional Barrachía, p. 1453).

comprobación empírica conduce a nuevos interrogantes, tales como: ¿estas persistencias legislativas de un arte de gobierno estatalmente centralizado en un momento en el que el estado de compromiso, las corporaciones y los arreglos institucionales se heterogenizan y pierden eficacia regulatoria, será suficiente? ¿Dónde observar la aparición de otras figuras y razones en las que emergen esas u otras tensiones, en los que confluyen diferentes niveles del estado y de una sociedad que, parafraseando a de Marinis (2002), devino en micro-comunidades?

Es necesario introducirse en ese otro nivel de la legislación que direcciona la cotidianeidad escolar y se reforma mucho más rápidamente que las normativas básicas analizadas en este apartado. Se hace referencia a lo que se denomina en las ciencias jurídicas la *legislación derivada*: esa explosión de resoluciones, planes, programas, informes que se dan en un nivel inferior de la pirámide jurídica. Aquella que se produce en el propio aparato burocrático del sistema educativo bonaerense, respondiendo a necesidades de regulación y control más inmediatas de la vida cotidiana de las instituciones escolares. Esa franja de normativización y normalización –muchas veces superpuesta y contradictoria de diferentes temporalidades- en la cual algunas de las tensiones y propuestas que no llegan a plasmarse en constituciones ni leyes, encontrarán intersticios para concretarse en ese espacio «interno» de lo escolarizado, en los que podrán materializarse esos significantes flotantes³⁵ de *participación* y la *justicia social*, cuyo locus vuelve a ser lo local. Significantes que re-articulan y tensionan esas cadenas discursivas dominantes, a la vez que abre hacia otra esfera de la política: las políticas sociales, dirimiéndose –una vez más y de otro modo- las vinculaciones, tensiones y contradicciones entre la libertad y la seguridad; entre la dependencia y la independencia.

Configuración de un conglomerado multirregulado estatal y no estatalmente

Las legislaciones derivadas, desde la visión del Derecho, son las encargadas de reglamentar las leyes. Su significatividad radica en que, en muchas ocasiones, avanza sobre las más generales, llena algunos espacios vacíos característicos de la incompletud del Derecho, anticipa modificaciones que luego se plasmarán –o no- en reformas legislativas posteriores; así como intenta responder a necesidades más inmediatas que se suscitan en las propias instituciones educativas.

³⁵ Significantes flotantes en el sentido que emergen en los debates, pero no logran ser articulados a una cadena discursiva, pero que penetran “a toda identidad discursiva” (Laclau y Mouffe, 1987: 193).

A partir de un rastreo exploratorio amplio de este tipo de legislación entre 1992 y 2006 que crean, modifican o suprimen instancias de toma de decisiones político-educativas o de delegación en su aplicación, pudo observarse cómo esa organización jurídico-institucional analizada en el anterior aparatado y que multiplica los centros estatales de regulación sobre las escuelas, es atravesada por otras regulaciones de diferentes espacios y tiempos que también van interviniendo en la cotidianeidad escolar. Tendencia que se acrecentará en los inicios del siglo XXI, cuando las políticas educativas se focalicen hacia el gobierno de un sector de la población –los niños, adolescentes y jóvenes pobres- que será objeto de intervención específica. A pesar de que la escuela sea fuertemente interpelada a constituirse en la principal “arma política” para la integración social, en tanto “pedazo de estado que queda en los barrios”³⁶, ya no será suficientes. Será necesario apelar a otros espacios de poder, a otras cristalizaciones burocráticas de otras áreas gubernamentales y a individuos, grupos y organizaciones de la sociedad civil a que constituyan *redes mixtas de integración regulatoria*, a fin de darles contención social y afectiva a esos alumnos pobres que ya no se encuentran contenidos en y por las escuelas.

La información se organizó en aquella normativa que se elabora al interior del propio sistema educativo y aquella otra que proviene y opera fuera de él, observando cómo se va instituyendo una trama regulatoria que envuelve a las instituciones escolares y las compele a múltiples requerimientos por parte de centros diversos con objetivos diferentes y en algunas ocasiones contrapuestos. Dentro del primer grupo, se detectaron normativas a las que podría denominarse “tradicionales”, las cuales continúan legislando, prescribiendo y actuando para y sobre el conjunto: el sistema, el nivel educativo, la rama, el distrito³⁷; mientras que otras estarían poniendo en suspenso esas características constitutivas de la ley –en tanto regla del Derecho- de universalidad y generalidad, apuntando a responder a necesidades específicas. Estas figuras jurídicas a las que recurre el estado (tanto nacional como provincial) son los *programas* y

³⁶ Expresiones utilizadas por el Director General Mario Oporto en el *Informe ante la Legislatura* (2002).

³⁷ Como uno de los ejemplos más relevantes del período puede citarse a la *Unidad Educativa de Gestión Distrital* creada en 2003. Su relevancia radica en que es un espacio de participación comunitaria –el cual había sido desechado en los debates parlamentarios de 1994-, a través de la cual se interpela a actores políticos, sociales y educativos que asuman parte de esas tareas técnico-administrativo y técnico-pedagógico que eran patrimonio exclusivo de los consejos escolares y de los inspectores distritales. Órgano colegiado local (no institucional/escolar) a la que se le encargará armonizar las políticas provinciales y locales, articulando “actividades de educación formal y no formal”, sean éstas elaboradas por la Dirección General o aquellas comunitarias que apruebe. Entre ellas, la principal será hacerse cargo de “situaciones de emergencia que pudiese presentarse en el distrito” (Resolución n° 6000/03), así como “monitorear”, “observar” e “intervenir sobre casos de deserción o no inscripción” (Resolución n° 6001/03: *Programa Inscripción Total y Control Social del Servicio Educativo*).

proyectos especiales, los cuales apuntan a la individualización, autonomización y responsabilización, a los que se ligan financiamientos específicos, provisión de equipamiento o mejoras. En otros términos, se observa cómo se introducen desde el propio estado una serie de filtros adicionales al interior del sistema educativo, a través de normativas que ya no legislan para el conjunto, sino que individualizan y responsabilizan a determinadas escuelas, docentes y alumnos de ser beneficiarios o merecedores de los bienes –materiales y simbólicos- que reparte. Una figura que produce otros efectos de poder que se distancian de la lógica del universalismo legal característico del estado de derecho materializado a través de normas impersonales de validez general. Los proyectos especiales se acercan a una intervención más puntual y focalizada que potencialmente gana en equidad, a la vez que se basan no en la prevención, sino en la carencia o déficit que poseen las instituciones e individuos, muchos de los cuales deberán competir entre sí para ser merecedores de los beneficios que traen aparejado³⁸.

Otra figura jurídica que se fortalece en este período es la de los llamados *programas transversales*, los cuales amplían los centros reguladores con diversos propósitos que trasciende el espacio escolar, proponiéndose una “gestión integral” que garantice condiciones de nutrición, salud, educabilidad, educación popular, apoyo extraescolar y capacitación, como así también de seguridad³⁹. En ellos se focaliza aún más la población objetivo. La indagación de las estrategias desplegadas a través de los dos principales planes de asistencia social del período: el *Vida* (1994-1999) y principalmente *Más Vida* (2002 a la actualidad) fue mostrando cómo se habilita una constelación de controles sobre los sectores históricamente considerados más vulnerables de la población: las mujeres embarazadas, madres, y los niños pobres primero hasta el ingreso escolar, adicionándosele posteriormente durante y fuera de los confines de la escolarización. Y será principalmente una tarea de mujeres –líderes vecinales llamadas manzaneras o comadres- las que se constituirán en las primeras

³⁸ Uno de los ejemplos más paradigmáticos en la década de los '90 fue el Plan Social Educativo.

³⁹ A modo de ejemplo pueden mencionarse el *Programa de Centros de Actividades Juveniles* del ministerio nacional de 2001 al que la Provincia suscribe en 2004; el convenio de *Seguridad Externa de los establecimientos educativos* (2000) con la Secretaria Provincial de Seguridad; el *Servicio Alimentario Escolar* (SAE) dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia; el Fondo de Reparación Histórico del Conurbano (1990). El análisis de este último, al constituirse en el “Administrador y Ejecutor de los Programas Sociales para el Conurbano” y otros partidos de la Provincia (artículo 1° de la Ley n° 11.247/92) en las áreas de “saneamiento, infraestructura urbana, salud, educación, seguridad, empleo y todos aquellos compatibles con la reparación y garantía de los derechos humanos básicos” (artículo 4°); condujo a otro más complejo y enriquecedor que fue el de los planes asistenciales más relevantes del período (*Plan Vida* y *Plan Más Vida*).

mediadoras de los intereses de los beneficiarios para la resolución de problemas considerados domésticos. Estas mujeres sustitutas maternas, junto con otras instancias de mediación que se irán creando en el *Plan Más Vida* (promotor/a y monitor/a social, grupos multifamiliares) poseerán parte de la capacidad de decisión acerca de cuáles de sus vecinos barriales serán considerados beneficiarios y cuáles no. A ellas se adicionarán otras instituciones e individuos que se dedicarán a la asistencia y educación (tales como las madres cuidadoras, los Centros de Atención Integral) que terminan siendo reconocidas por la Ley Segarra de 2006 e introducirán un elemento más de distinción. La escolarización ya no será un asunto exclusivo de funcionarios de estado expertos. Más bien se les socava parte de su poder pedagógico, reforzando ese estado de excepción o suspensión (Agamben, 2004)⁴⁰ de las normas básicas de escolarización, en donde se alojan a menores pertenecientes a estas micro-comunidades que abandonan el sistema educativo pese a los mandatos de obligatoriedad escolar y se les ofrecen esas vías complementarias o alternativas a la escolarización formal.

Se multiplican los centros que también provienen y operan fuera del sistema educativo, que pertenecen a otras esferas de lo estatal y lo no estatal y que se materializan en otros espacios de poder, en cristalizaciones burocráticas de otras áreas gubernamentales y en organizaciones de la sociedad civil que se superponen a, compiten y entran en contradicción con el aparato burocrático del sistema educativo. A la vez que van constituyendo *redes mixtas de integración regulatoria*, que brindan protección y contención social y afectiva a esos niños, adolescentes y jóvenes pobres. Así se van constituyendo espacios específicos para la administración de la pobreza, que trascienden a las escuelas y que se evidencia más claramente a partir de 1999, cuando adquiere primacía en las políticas educativas ese eje político de contención social y afectiva, y en las políticas sociales un eje al que podría denominarse de *contención educativa*.

⁴⁰ Agamben sostiene que el sistema jurídico occidental posee una doble estructura: la primera es “normativa y jurídica”, la segunda “anómica y meta jurídica”. Es a esta relación entre la anomia y el derecho, la que considera constitutiva del orden jurídico y la que permite entender de un modo más dinámico y sustantivo algunas situaciones que no están ni en lo legal ni en lo no-legal. Para Agamben el estado de excepción es permanente y es en la ambigüedad donde emerge. Así rebate a los normativistas para quienes la única figura constitucionalmente permitida de excepción sería el estado de sitio, el cual implica interrumpir el estado de derecho, un momento en el que se pone entre paréntesis la garantía de los derechos ciudadanos. Agamben plantea más bien un estado de excepción “dentro” del estado de derecho. Para ello recupera ese adagio latino de “la necesidad no tiene ley” en la que la teoría del estado de excepción “se disuelve... en la teoría del status necessitatis” (p. 60). Al concebirlo como un estado en el que se alojan “a categorías enteras de ciudadanos... no integrables en el sistema político”, brinda elementos para interpretar algunas políticas sociales y educativas que parecerían estar reñidas con lo pautado en las constituciones y leyes generales.

Esta trama multiregulatoria que genera nuevas alianzas, que se superpone a las tradicionales y supone otras jurisdicciones más locales, otras nociones más acotadas de derecho, otras legislaciones que se particularizan o entran en suspenso para algunos sectores de la sociedad. Formas de poder en las que se combinan estrategias moralizantes y de reparación de daños o lesiones provocados por la desprotección social y económica, prevaleciendo el compromiso y responsabilización que cada individuo asuma. En esta trama ya no puede visualizarse un “único centro” poseedor del saber pedagógico y burocrático –tal como se formalizó más plenamente desde 1889⁴¹ y se consolidó a lo largo del siglo XX-. Más bien se va configurando un *conglomerado multiregulado estatal y no estatalmente* atravesado por diferentes lógicas, urgencias y necesidades. Redes mixtas que muestran oscilaciones, siendo una de las más importantes a los fines de este texto aquella que se manifiesta entre la reparación/restitución de derechos vulnerados considerada como un asunto y responsabilidad política por un lado y por otro la particularización de la seguridad y el trabajo social que se torna en una responsabilidad individual, corriendo el peligro de alojar en un “estado de minoridad” permanente a este sector de la población al que se lo incluye en la legalidad, a través de su exclusión como sujetos de derecho.

Para finalizar, el análisis de este discurso de poder que se tornó dominante durante los dieciséis años que se indagan aquí, plasmado en leyes, lineamientos de política, informes, programas y proyectos va evidenciando, en primer lugar, cómo la relación que discursivamente se establece entre los ejes de calidad, eficiencia y equidad irá entrando cada vez más en tensión a medida que pierde vigor y estabilidad el proyecto modernizador del neoliberalismo. En segundo lugar, cómo se van produciendo estrategias diferenciadas que responderán a intereses particulares y fuertemente focalizados. En tercer término, muestra también cómo se terminan legalizando redes de escolarización diversas, en las cuales las escuelas públicas –ese *locus* en el que se alojó el mito civilizador e igualador en tanto espacio de *educación común* para todos los argentinos- pasarán a ser uno de los refugios “de los que perdieron” (Svampa, 2000); dejando a los otros sectores que se rijan libremente por la competencia del mercado, aunque las *razones de mercado* estén ausentes en los discursos de las políticas públicas, sean educativas, sean sociales. A los primeros se buscará integrarlos «cercándolos» en diferentes y múltiples organizaciones –escolares y no escolares- estatales y no estatales.

⁴¹ Año de la primera reforma constitucional de la Provincia.

El objetivo estratégico que portan estos discursos seguirá siendo la integración social. Pero el integrarse dependerá en gran parte de cuán capaces sean los individuos de protegerse a sí mismos y de tomar decisiones que los habilite (o no) a incluirse en las redes del mercado y del consumo, al interpelarlos como co-partícipes. Algunos lograrán integrarse o más bien agregarse ya no en torno a un eje molar –la *sociedad civil*–, sino molecular que se configura según la pertenencia a *comunidades* y a diferentes posibilidades de aglutinación, siendo determinante para los pobres su lugar de residencia y sus carencias. Para aquellos que no lo logren quedarán esas organizaciones de la sociedad civil y “ese pedazo de estado” representado por centros de atención primaria/salud municipales, centros juveniles, redes de trabajadoras vecinales, grupos multifamiliares y escuelas públicas que les proveerán asistencia social, contención afectiva y social, condiciones de educabilidad, apoyo extraescolar y una educación que en ocasiones estará a cargo de los mismos que son objeto de intervención de estas políticas regulatorias. Y habrá un tercer grupo que queda fuera también de estas redes que se les tornan obligatorias para sobrevivir, ya que pertenecer a ellas también supone saber proveerse de los allegamientos necesarios para ser merecedores de asistencia. Pues las mismas no constituyen relaciones de derecho ciudadano, sino más bien construcciones dialécticas entre aquellos que logren acceder a esa categoría de beneficiarios y aquellos que proveen los bienes y servicios destinados a reparar las carencias detectadas.

Bibliografía

- Abratte, J.P. (2005) “Reformas educacionales y discurso educativo en la Provincia de Córdoba (1984-1994)” en *Revisa Espacios en Blanco*, n° 15, NEES/ UNCPBA.
- Agamben, G. (2004) *Estado de excepción*. Adriana Hidalgo editores, Buenos Aires.
- Apple, M. (1997) “El neoliberalismo y la naturalización de las desigualdades: genética, moral y política educativa” en Gentili (comp.), Apple y da Silva. *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*. Losada, Buenos Aires.
- Bianchetti, G. (2005) “Las propuestas de transformación de la educación en los 90: las paradojas (perversas) de hacer equilibrio entre la ‘lógica de mercado’ y ‘la justicia social’. El caso de Salta” en *Revista Espacios en Blanco*, n° 15, NEES/UNCPBA, Tandil.
- Bobbio, N.; Matteucci, N. Y Pasquino, G. (1991) *Diccionario de Política*. México. Siglo XXI.
- Castel, R. (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Manantial, Buenos Aires.

- Corbalán, M. A. (2001) *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*. Biblos, Buenos Aires.
- Deleuze, G. (1987) *Foucault*. Paidós, México.
- De Marinis, P. (2002) "Ciudad, Cuestión Criminal y Gobierno de poblaciones" en *Revista Política y Sociedad*, Vol. 39, nº 2, Madrid.
- Didi Huberman, G. (2006). *Lo que vemos, lo que nos mira*. Manantial, Buenos Aires.
- Ferrer, M. y Arroyo, M. (2005) "GGV: hacer ciudad, legitimidad y gobernabilidad. Hacia una praxis" en *Revista Espacio Abierto*, Vol. 14, nº 4, Octubre-Diciembre.
- Fiala, R. and Lanford, A.(1987). "Educational ideology and the world educational revolution, 1950-1970". En *Comparative Education Review*, 31, 3, Chicago.
- Foucault, M. (1991_a) "La gubernamentalidad" en Castel y otros *Espacios de poder*. La Piqueta, Madrid.
- _____ (1991_b) *Saber y verdad*. La Piqueta, Madrid.
- _____ (2009) *El gobierno de sí y de los otros. Curso en el Collège de France (1982-1983)*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Giovine, R. (2008) *Cultura política, ciudadanía y gobierno escolar. Tensiones en torno a su definición: la provincia de Buenos Aires (1850-1905)*. Editorial Stella. La Crujía. Colección Itinerarios. Buenos Aires.
- Hargreaves, A. (2009) "El liderazgo sustentable y el cambio en tiempos de confusión" en *Revista Espacios en Blanco*, nº 19. NEES-UNCPBA. Tandil.
- Laclau, E. y Mouffe, CH. (1987) *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Siglo XXI, Madrid.
- Kisikevsky, M. (2000) *Génesis y contexto de la descentralización educativa en la Argentina*. Ministerio de Educación de Argentina, Buenos Aires.
- Knight, J.; Smith, R. y Sachs, J. (1993) "La deconstrucción de la hegemonía. Política multicultural y respuesta populista" en Ball (comp.) *Foucault y la educación. Disciplinas y saber*. Morata, Madrid.
- Novaro, M. (2000) *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Homo Sapiens, Rosario.
- Ortiz, R. (1996) *Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1997) "Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego" en Oszlak (comp.) *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego*. Centro de Estudios Avanzados Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Palermo, V. y Novaro, M. (1996) *Política y poder en el gobierno de Menem*. FLACSO/NORMA, Buenos Aires.
- Popkewitz, T. (1994) *Sociología Política de las reformas educativas. El poder/saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación*. Morata, Madrid.
- Portantiero, J.C. (1993) "Revisando el camino: las apuestas de la democracia en Sudamérica" en *Revista Sociedad*, nº 2, Mayo, Buenos Aires.
- Sennet, R. (1978) *El declive del hombre público*. Península, Barcelona.

- Robles, F. (1999) *Los sujetos y la cotidianeidad. Elementos para una microsociología de lo contemporáneo. Inclusión, exclusión y construcción de identidad. El caso de las mujeres jefas de hogar en Chile*. Sociedad hoy-Centro de Intermediación laboral- Universidad de Concepción, Chile.
- Rojas Bolaños, M. (1995) *La gobernabilidad en Centroamérica*. FLACSO, Costa Rica.
- Rose, N. (1999) *Powers of freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Sain, M. (1998) "Desintegración social y transformaciones de la política en las nuevas democracias latinoamericanas" en *Revista de Ciencias Sociales*, n° 7-8, Universidad Nacional de Quilmes, Abril.
- Schriewer, J. (1996) "Sistema mundial y redes de interrelación: La internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada" en Pereyra, M. y otros (comp.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Pomares-Corredor, Barcelona.
- Slater, D. (1996) "La geopolítica del proceso globalizador y el poder territorial en las relaciones Norte-Sur: Imaginaciones desafiantes de lo global" en Pereyra, M. y otros (comp.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Pomares-Corredor, Barcelona.
- Sennet, R. (1978) *El declive del hombre público*. Península, Barcelona.
- Svampa, M. (2000) *Desde Abajo. La transformación de las identidades sociales*. Biblos/Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Sozzo, M. (dir.) (2005) *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos*. Ediciones UNL, Santa Fe.
- Trend, D. (1995) "Nacionalidades, pedagogías y medios" en *Revista Propuesta Educativa* Año 6, n° 12, Julio, Buenos Aires.
- Torfing, J. (1998) "Un repaso al análisis del discurso" en Buenfil Burgos (coord.) *Debates políticos contemporáneos. En los márgenes de la modernidad*. Plaza y Valdés, México.
- Wacquant, L. (2000) *Las cárceles de la miseria*. Manantial, Buenos Aires.
- Williams, R. (1980) *Marxismo y literatura*. Península, Barcelona.

Fuentes Citadas

- CEPAL *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años 90*. Publicación de las Naciones Unidas, 1990, Santiago de Chile.
- CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACION *Espacio Federal*. N° 1 – Año 1990.
- CEPAL/UNESCO *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Publicaciones de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1992.
- DIRECCION GENERAL DE CULTURA Y EDUCACION DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES *Lineamientos de la Política Educativa*, 1992.
- HONORABLE CONVENCION CONSTITUYENTE DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES *Debates de la Convención Constituyente*, 1994.

HONORABLE LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Ley de Educación Común n° 988/1875.

Ley de Educación n° 11612/1994.

Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores 22 y 23-12-94 (Asunto C-78/94-95).

Ley Segarra n° 13574/2006.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION DE LA NACION *Bases para la Transformación Educativa*, 1991.

OCDE *Development Cooperation*. Report, Paris. 1992.

OSBORNE Y GAEBLER (1994) *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*.

ENSEÑANZA SUPERIO Y FORMACIÓN DOCENTE EN EL URUGUAY¹

Antonio Romano²

Resumen:

En este artículo se analiza la relación entre la formación universitaria, concebida como enseñanza superior, y la formación docente en el Uruguay. Se revisan las tradiciones desde las cuales estas dos formaciones se pensaron y como esto produjo una suerte de división del trabajo que obturó la posibilidad de que la formación docente fuera concebida como universitaria, así como también las consecuencias que esta separación produjo. Para esto se realiza un recorrido por el pensamiento de las dos figuras fundacionales de ambas tradiciones: Vaz Ferreira y Grompone, el primero fundador de la Facultad de Humanidades y Ciencias y el segundo, fundador del Instituto de Profesores Artigas.

Palabras claves: Formación Universitaria-Formación Docente

Abstract:

This article analyzes the relationship between university education, conceived as higher education and teacher education in Uruguay. We review the traditions from which these two formations are thought as this produced a kind of division of labor that obturated the possibility that teacher education was conceived as a university, as well as the consequences that this separation occurred. For this is done a tour of the thought of the two founding figures of two traditions: Vaz Ferreira and Grompone, the first founder of the School of Humanities and Sciences, and the second founder of the Institute of Teachers Artigas.

Keywords: Teacher Education - University Training

Enseñanza superior y formación docente en el Uruguay

El primer punto que me gustaría poner a consideración tiene que ver con el título con el cual comienzo el artículo: la “Enseñanza superior” (ES) y la “Formación docente” (FD). ¿Por qué sería pertinente plantearse pensar la relación entre Enseñanza

¹ Una versión similar de este texto fue presentada a la mesa de apertura del “XIII Encuentro Nacional y VII Internacional de Investigadores de Educación Física” realizado el 22 y 23 de octubre de 2001 por el Instituto Universitario de Educación Física de la Universidad de la República.

² Licenciado en Ciencias de la Educación (UDELAR). Magister en Políticas Educativas y doctorado en FLACSO-Argentina. Docente de Historia de la Educación en el Uruguay-UDELAR. Secretario de la Sociedad Uruguaya de Historia de la Educación. Coordina grupo de Investigación sobre "Educación y política en la historia de la educación en el Uruguay".

superior y la formación docente? ¿Acaso se pueden separar estos dos enunciados? ¿Cómo percibir en forma independiente cualquier forma de enseñanza, y más en particular, la enseñanza superior, de algún tipo de formación docente? ¿Puede la formación docente no ser parte de la Enseñanza superior?

Curiosamente, si analizamos la historia de la educación en el Uruguay nos encontramos con que estos dos términos -ES y FD- puestos en relación, representan a dos tradiciones distintas que se han expresado en dos modelos de institución diferentes y que durante más un siglo³ fueron pensados como opuestos (Romano, 2009, 2010). Hasta no hace mucho tiempo, ES y FD fueron pensadas a través de una **o**. La pregunta es porqué ocurrió esto y que podemos hacer para que esa **y** que conecta *enseñanza superior* y *formación docente* en lugar de pensarse como una disyunción se pueda transformar en un conjunción. Justifica la importancia de pensar estos dos enunciados en forma articulada, una necesidad no solo conceptual sino que creemos que allí están presentes gran parte de los desafíos de la educación de estos tiempos.

Para esto es necesario hacer un poco de historia y analizar las diferentes respuestas que se han planteado para la formación docente y como se articularon con la idea de enseñanza superior.

La enseñanza superior según Vaz Ferreira

Pero antes de hacer eso se vuelve necesario analizar brevemente a que hacemos referencia cuando hablamos de enseñanza superior. Para esto vamos a tomar la definición que da Vaz Ferreira⁴ del término, puesto que pocos han reflexionado con tanta claridad sobre este punto y, además, porque la reflexión va a acompañada de un esfuerzo por intentar traducir en términos institucionales sus ideas. En este sentido, podemos decir que este pedagogo se constituyó uno de los referentes centrales de la arquitectura que estructuró un nuevo sentido para la enseñanza superior, diferente de la

³ Si tomamos como referencia la fecha de fundación del “Internato Normal para Señoritas” de 1882 como la primera institución de formación docente sistemática desarrollada por el Estado, hasta el momento de la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE) en el 2010, la formación docente supera el siglo de tradición no universitaria.

⁴ Vaz Ferreira fue el filósofo y pedagogo más importante de la primera mitad del siglo pasado. Además de legar una extensa producción editada por la Cámara de Representante entre 1957 y 1963, tuvo una destacada actuación en cargos de dirección en los diferentes subsistemas: fue miembro del Consejo Directivo de Instrucción Primaria (1900-1915), Decano de Enseñanza Secundaria y Preparatorios en la Universidad de Montevideo (1904-1906), Rector de la Universidad en tres períodos (1929-1930, 1935-1938 y 1938-1943), Director de la Facultad de Humanidades y Ciencias (1946-1949) y Decano de la misma FHC (1952-1952 y 1952-1958).

formación profesionalista que predominó en la Universidad hasta la década del 40⁵. Dice Vaz Ferreira:

“El término “enseñanza superior” tiene dos sentidos. En un primer sentido, “enseñanza superior” es la que se relaciona de una u otra manera con el pensamiento original, con la producción, con la cultura superior no interesada. En el segundo sentido del término “enseñanza superior es un sentido profesional, y en este se entiende ordinariamente por superior la enseñanza que se relaciona con ciertas profesiones reputadas más elevadas y de trascendencia social; la preparación, también, especialmente difícil, como las de médico, abogado y algunas otras más o menos similares.” (Vaz Ferreira, 1957:18).

Dos sentidos diferentes que hacen referencia a dos tipos de formación también distinta, pero no menos necesarias. La distinción que realiza Vaz Ferreira le va permitir identificar también cuáles es el déficit en materia de enseñanza que existe en nuestro país. Enseñanza superior en el sentido profesional, existe desde el siglo XIX; pero enseñanza superior en el sentido de actividad vinculada con la producción de pensamiento original, no existe.

Para reparar esta situación va a proponer un plan que tiene dos partes. La primera es la “creación de un *órgano especial* para la enseñanza superior”. La segunda consiste en “disolver la enseñanza superior en la enseñanza superior profesional, y aun en las mismas enseñanzas preparatoria y secundaria.”. Dejemos de lado esta última propuesta, para concentrarnos en la primera que es la que nos va a permitir reflexionar sobre otro posible modelo de formación de docente que el que finalmente triunfó. Vaz Ferreira plantea:

“Lo que yo propuse [en 1914] y sostengo es la creación de un instituto de enseñanza superior e investigación, que no sería precisamente (...) una facultad especializada y completa fuera de Letras, fuera de Filosofía, fuera de Ciencias, fuera de Economía Política o de Pedagogía, sino un instituto que representara algo así como una base inicial que, por segmentación, por coagulación alrededor de algunas cátedras o enseñanzas que servirían de núcleo, suscitaría las facultades futuras.” (Vaz Ferreira, 1957:19).

⁵ Behares fecha el pasaje de una concepción de la “Enseñanza profesional en la Universidad “Nueva” hacia un modelo de “Enseñanza superior “propiamente dicha” en 1935, con la asunción de Vaz Ferreira como Rector de la Universidad en su segundo período. (Behares, mimeo 2010, pag. 31)

Como se puede apreciar en la cita, la tendencia que se está combatiendo apunta a criticar a aquellos que creen que es posible crear una institución a partir de un modelo ideal que sería imitación de alguno de los existentes en algún lugar del planeta. VF intenta conciliar las necesidades de desarrollo cultural con las posibilidades, tratando de buscar las soluciones que más se ajusten a la realidad uruguaya. Para esto propone un plan que constaba de cinco elementos.

“Primero: Algunas cátedras superiores de materias determinadas que estaba elegidas de tal modo que pudieran servir (...) de núcleo de coagulación y de dirección de segmentación. De manera que había algunas cátedras de ciencias, base futuro de la facultad científica; algunas cátedras de Filosofía y Letras, base de la facultad respectiva; algunas cátedras de estudios sociales y económicos, muy pocas entonces, pero que servirían para la base de formaciones futuras; algunas cátedras de estudios históricos; y alguna cátedra de Pedagogía superior, en la cual veía yo la base de la facultad que formaría algún día los especialistas en enseñanza y que serviría también de escuela normal superior.” (Vaz Ferreira, 1957:21).

Los otros cuatro elementos restantes son: creación de algunas cátedras sin materia determinada, destinar un fondo para realizar conferencias, promover cursos de investigación y la creación de un fondo para el desarrollo de investigaciones. Como puede verse la actividad central en torno al cual se estructuraría la nueva institución sería la investigación. Pero propongo detenernos nuevamente en el primer punto, porque lo que tenemos planteado allí es la forma como se pensó el desarrollo de las humanidades y las ciencias sociales en nuestro país. El proyecto propuesto por Vaz Ferreira finalmente se traduce en 1945 en la creación de la Facultad de Humanidades y Ciencias, la cual fue la base que permitió el desarrollo de varias facultades por desgajamiento (la Facultad de Psicología primero y la Facultad de Ciencias después⁶).

Pero no fue ese el destino de la formación docente. No se creó primero una cátedra de Pedagogía superior en la Universidad y desde allí se propuso posteriormente, a través de un proceso de segmentación diferenciada y coagulación, la creación de una nueva institucionalidad. Si las cosas hubieran ocurrido de esa forma, de ese proceso podría haber surgido “una facultad de Pedagogía, que hubiera sido una especie de

⁶ La Facultad de Humanidades y Ciencias luego de la separación de la Ciencias del tronco originario y la posterior creación de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, se convierte en 1991 en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

escuela normal superior.” Y esto hubiera traído como consecuencia que “Producción e investigación habrían surgido de allí” (Vaz Ferreira, 1957: 24).

La formación docente según Grompone

Nada de esto ocurrió con la formación docente. Varias razones permitirían explicar esta situación. Grompone va a explicar que aspectos condicionaron la decisión de donde ubicar la nueva institucionalidad al momento de pensar en la creación de una nueva estructura para la formación de Profesores de Enseñanza Secundaria: “Hemos tenido que contemplar en primer término la situación legal que hace depender el Instituto (de Formación) del Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria” (Grompone, 1952: 28). Por esta razón “no existe libertad para adoptar cualquier régimen para el Instituto” (Grompone, 1952: 28). Entonces, una primera respuesta tiene que ver con el marco normativo que tuvo el sistema educativo uruguayo al momento de plantearse la decisión y que supone la existencia de 4 Consejos Autónomos⁷ (Consejo de Educación Primaria, Consejo de Enseñanza Secundaria, Consejo de la Universidad del Trabajo y Consejo Directivo Central de la Universidad de la República), estructura que rigió hasta 1973, pero que con algunas modificaciones se extiende hasta nuestros días. Esta forma de división del trabajo pedagógico hizo que el Instituto Normal magisterial dependiera del Consejo de Primaria y el Instituto de Profesores del Consejo Nacional de E. Secundaria.

Por otro lado, la ley del 2 de julio de 1949 establece que se “extiende a los Institutos Normales el régimen de designación del Estatuto del Profesor y Escalafón docente”. Esto significa que al establecerse en un ámbito institucional determinado, el perfil del docente está ligado a la forma de funcionamiento, cultura y características de ese subsistema, puesto que se rigen por el mismo estatuto. En otras palabras, la normativa que rige el funcionamiento del nuevo Instituto de Formación de Profesores es la misma que rige a la Enseñanza Secundaria.

Por tanto, señala Grompone: “La solución legal impone una estructura que excluye la que puede aparecer en algunos otros países” (Grompone, 1952:30). Pero la argumentación no concluye allí. Grompone aunque reconoce esa limitación legal, por otro lado plantea lo siguiente:

⁷ Estos Consejos son *Autónomos* porque no dependen de la jurisdicción del Ministerio de Educación y Cultura ni del Poder Ejecutivo, el cual tiene como prerrogativa la designación parcial de la integración de los Consejos con previa venia del Senado; pero que no puede destituirlos salvo razones que lidian con la transgresión de la ley.

“No discutimos, si hubiera sido mejor una Facultad o Instituto de Pedagogía, o una Escuela de Profesores. ... a nuestro juicio, constituye la falla de ciertos organismos de otros países... la preocupación por la investigación de materias filosófica, pedagógica o educacional, como eje de la formación de profesores (Institutos de Pedagogía o Facultades de Filosofía o Pedagogía) tienden al doctorado. En la mayoría de los casos se ha exagerado el conocimiento de doctrinas, y a menudo la adhesión a una de ellas, la más adaptada al verbalismo de cátedra, pasando a segundo plano todos los elementos de la formación docente...” (Grompone, 1952. 30).

Como puede verse para Grompone si bien la situación legal impone una solución, esto no impide evaluar otras alternativas ensayadas en otros países donde la preocupación por la investigación ha sido el eje de la formación de los profesores. Según los casos que se analizan, sobre todo del modelo alemán en particular, Grompone concluye que los países que adoptaron ese modelo, han tendido a subestimar los aspectos vinculados a la formación docente; en otras, palabras, la investigación no lo sería. Pero además refuerza su posición la crítica a la imitación cualquier modelo “externo”, por ciertas características singulares de nuestra tradición pedagógica. En este sentido coincide con Vaz Ferreira:

*“Una adaptación de cualquier tipo de organización a nuestro medio sería un trasplante sin eficacia. La discusión misma sobre el tipo ideal, significaría prescindir de nuestra realidad. Se ha impuesto en nuestro país un procedimiento que debe tomarse como eje de la organización: **la práctica docente**. En todos los reglamentos de agregación, figura con carácter exclusivo, o por lo menos dominante; y es lo que se ha impuesto”.* (Grompone, 1952:32).

Para el ideólogo del proyecto, el eje de la organización de la formación docente debe ser la “*práctica docente*”. Es interesante mencionar que el rechazo hacia los modelos ideales lo acerca a VF. Pero dos cosas lo alejan: la primera es la centralidad de la práctica en la formación docente, opuesto al modelo que toma como eje la investigación. Y el segundo punto de diferencia, no deja de ser menos interesante: Grompone reconoce en este momento como en el anterior relativo a la estructura, que la solución elegida es la mejor, pero que también es la que se ha impuesto. No terminamos de saber si es mejor por sus virtudes o se reconoce como mejor porque no queda alternativa.

Esto no significa que la investigación no estuviera prevista como una parte indispensable de las tareas que debería desarrollarse en el nuevo Instituto de Formación de Profesores. Pero su relevancia no está planteada en tanto actividad que estructura la formación, sino en la medida que se ha vuelto necesario, según Grompone:

“...estudiar objetivamente y no por impresiones, problemas tan esenciales como el alumnado, el ingreso, las condiciones de aprovechamiento, el resultado de la enseñanza, características, problemas y aptitudes de nuestros adolescentes, además de todo lo que tiene relación con el problema social de organización y finalidad de nuestra enseñanza media. (Grompone, 1952: 31).

En otras palabras, la investigación debe aportar elementos para comprender mejor las condiciones en que se enseña, pero no tiene que ver con la relación que debe tener el docente con el conocimiento. Desde el esquema de Grompone la formación docente estaría en una relación directa con la práctica, y la investigación cumpliría un papel lateral.

Algunas reflexiones finales

Para concluir nos gustaría hacer mención a un último punto. La arquitectura bastante particular de nuestro sistema educativo nos ha conducido a encontrar algunas soluciones para los problemas pedagógicos que a veces resultan un poco exageradas. Lamentablemente, a veces las dinámicas institucionales conducen por vías que tienden a extremar los planteos. Esto es lo que ocurrió con la oposición imaginaria que se construyó entre dos modelos de institución: los Institutos de Formación Docente y la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación como si fueran dos modelos de organización que tendieron a oponer la docencia con la investigación, y como consecuencia de esta oposición la práctica con la teoría.

Y estas derivas institucionales tendieron a replegar estas instituciones como si constituyeran cosas separadas entre sí, afirmando una especie de “religión sobre la práctica” que se vuelve reactiva contra cualquier mirada externa al campo que no se legitime en el hacer. Por otro lado, la investigación tendió desconectarse de los problemas específicos del campo educativo buscando sus fuentes de legitimidad en otras ciencias, clausurando el desarrollo de la pedagogía como campo hasta reciente data.

Hoy nos encontramos en una nueva coyuntura. En lugar de pensar en dinámicas excluyentes deberíamos generar los dispositivos que nos permitan pensar como

complementario lo que se pensó como opuesto. Y nada mejor para esto deconstruir algunas de las propuestas de los “héroes pedagógicos fundadores”, con la intención de buscar inspiración para descubrir nuevos sentidos y mezclar las cartas para dar de nuevo pensar la forma de convertir esa **o** en una **y**.

Bibliografía

- Behares, L. (2010). *Enseñanza y Producción de Conocimiento. La noción de enseñanza en las políticas universitarias uruguayas*, inédito.
- Grompone, A. (1952). Organización del Instituto de Profesores. En: *Formación de Profesores de Enseñanza Secundaria*. ENSEÑANZA SECUNDARIA, Instituto de Profesores “Artigas”, Talleres Gráficos “Universal”, Montevideo.
- Romano, A. (2010). *La Universidad no es el país, pero sabe de educación*. Ponencia presentada a las “Jornadas Regionales sobre la Formación en la Docencia Universitaria”, organizadas por la FHUCE, el 23 y el 14 de mayo de 2010.
- Romano, A. (2009). La tradición normalista y la tradición universitaria. Tensiones y desafíos. En: *Educación en clave para el desarrollo*, BARBOZA, L. (comp), Departamento de Publicaciones de la FHUCE, UDELAR, Montevideo,
- Vaz Ferreira, C. (1957). *Sobre la enseñanza en nuestro país*. Tomo XIII. Homenaje de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, “Impresora Uruguaya” SA, Montevideo.

