relec

Publicación Bianual

Año 7 / Número 9

Revista Latinoamericana de Educación Comparada

Director / Norberto Fernández Lamarra

Directores Adjuntos /
Felicitas Acosta
Guillermo Ruiz

Consejo de redacción /
Paula Scaliter
Antonella Nessi
Antonio García Álvarez
Paulo Henriques Arcas

SAECE

C. C. Borges, Viamonte 535 3er piso
P. de las Naciones (1053) / CABA
relec@saece.org.ar
www.saece.org.ar/relec

Índice

Presentación

4 **PRESENTACIÓN DEL NÚMERO**
Norberto Fernández Lamarra / Felicitas Acosta / Guillermo Ruiz

Estudios e Investigaciones

7 LA GRATUIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR, SU REGULACIÓN EN TRES PAÍSES DE AMÉRICA LATINA / *Gratuity in higher education, its control in three countries in Latin America*
Gabriela Ruiz de la Torre y David Xicoténcatl Rueda López

27 LA NORMATIVIDAD JURÍDICA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: UN ANÁLISIS COMPARADO ENTRE ARGENTINA Y PARAGUAY / *The legal regulations of university autonomy: comparative analysis between Argentina and Paraguay*
Francisco Javier Giménez Duarte

39 INVESTIGACIÓN EN EDUCACIÓN COMPARADA: PISTAS PARA INVESTIGADORES NOVELES / *Comparative Education Research: A way for new researchers*
Ángela Caballero, Jesús Manso, María Matarranz y Javier Valle

57 RECETAS GLOBALES, RESULTADOS LOCALES: DISCUSIÓN SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE PROGRAMAS DE PAGO POR DESEMPEÑO EN CHILE / *Global recipes with local results: a discussion on the design of pay for performance programs in Chile*
Paula Alcalá

71 LA INCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN SEXUAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AMÉRICA LATINA. LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y SUS FORMAS DE INTERVENCIÓN / *The inclusion of sex education in public policies in Latin America. The role and intervention of International Organizations*
Jesica Baez

Revista Latinoamericana
de Educación Comparada

Índice

Reseñas

88 RUIZ, GUILLERMO RAMÓN Y ACOSTA, FELICITAS (EDS.) (2016). *REPESANDO LA EDUCACIÓN COMPARADA: LECTURAS DESDE IBEROAMÉRICA. ENTRE LOS VIAJEROS DEL SIGLO XIX Y LA GLOBALIZACIÓN*. BARCELONA: OCTAEDRO EDITORIAL
Daniel Friedrich

91 TRÖHLER, DANIEL Y LENZ, THOMAS (COMPS.) (2015). *TRAYECTORIAS DEL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS MODERNOS. ENTRE LO NACIONAL Y LO GLOBAL*. BARCELONA: OCTAEDRO EDITORIAL
Domingo Barroso Hurtado

94 NAVARRO LEAL, MARCO AURELIO Y NAVARRETE CAZALES, ZAIRA (COORDS.) (2015). *EDUCACIÓN COMPARADA INTERNACIONAL Y NACIONAL*. MÉXICO: PLAZA Y VALDÉS EDITORES/SOCIEDAD MEXICANA DE EDUCACIÓN COMPARADA
Ignacio Pineda

98 ESPINOSA MARÚM, ELIA Y ROSARIO MUÑOZ, VICTOR MANUEL (COORDS.) (2015). *LA CALIDAD DEL PREGRADO Y POSGRADO. UNA MIRADA IBEROAMERICANA*. MÉXICO: UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Viviana Fátima Afonso

101 OLSON, JENNIFER, BISETH, HEIDI Y RUIZ, GUILLERMO RAMÓN (EDS.) (2015). *EDUCATIONAL INTERNATIONALISATION. ACADEMIC VOICES AND PUBLIC POLICY*. ROTTERDAM/BOSTON/TAIPE: SENSE PUBLISHERS
Mauricio Kasprzyk

104 1ª CONFERÊNCIA SPCE-SEC. A EDUCAÇÃO COMPARADA PARA ALÉM DOS NÚMEROS: CONTEXTOS LOCAIS, REALIDADES NACIONAIS, PROCESSOS TRANSNACIONAIS
Carla Galego y António Teodoro

EDITOR RESPONSABLE

SAECE
C. C. Borges, Viamonte 535 3° piso
P. de las Naciones (1053)
CABA / ARGENTINA
Tel/fax: (011)- 4314-0022
info@saece.org.ar / www.saece.org.ar

STAFF

Director/
Norberto Fernandez Lamarra

Directores Adjuntos/
Felicitas Acosta
Guillermo Ruiz

Consejo de redacción/
Paula Scaliter
Antonella Nessi
Antonio García Álvarez
Paulo Henriques Arcas

Diseño/
vales®

ISSN 1853-3744

Revista Latinoamericana
de Educación Comparada

Presentación

Norberto Fernández Lamarra, Director
Felicitas Acosta, Directora ajdunta
Guillermo Ruiz, Director adjunto

En este número de la Revista Latinoamericana de Educación Comparada se presenta una serie de artículos que abordan diferentes dimensiones de los sistemas educativos de la región, tanto en relación con los procesos de reformas en curso como cuestiones históricamente problemáticas. Tal como ocurre en los números de RELEC se considera que los trabajos evaluados para su publicación ofrecen evidencia y/o reflexión sobre temas diversos del campo de la educación con un punto en común: la dimensión comparada.

Los artículos de este número pueden agruparse en tres grandes temas: Universidad, Organismos Internacionales y Educación Comparada. Para el primer tema se ofrecen dos trabajos, a cargo de autores de diferentes procedencias institucionales y nacionales. Por un lado, Gabriela Ruiz de la Torre y David Xicoténcatl Rueda López analizan, la cuestión de la gratuidad de los estudios universitarios en diferentes países de la región (México, Perú y Argentina). Por otro, Francisco Javier Giménez Duarte presenta un estudio comparativo de las regulaciones nacionales sobre la autonomía universitaria, contrastando los casos de Argentina y Paraguay.

En el segundo grupo temático, la relación entre Organismos Internacionales y procesos educativos en la región latinoamericana, también se presentan dos artículos. Por un lado, Paula Alcalá de la Universidad de San Andrés, Argentina, desarrolla un estudio sobre las reformas educativas en Chile a la luz de las influencias que diferentes Organismos Internacionales han ejercido sobre dicho país. La autora aquí discute los procesos de adaptación local y de las transferencias educativas.

Por su parte, Jesica Baez de la Universidad de Buenos Aires, presenta un artículo en el cual describe la influencia que han ejercido ciertos Organismos Internacionales sobre las definiciones curriculares que han realizado algunos países de la región en materia de educación sexual.

Finalmente el tercer tema refiere a la Educación Comparada como disciplina. En este caso los colegas españoles de las Universidades de Málaga, de la Autónoma de Madrid y de la Pontificia de Comillas, Ángela Caballero, Jesús Manso, María Matarranz y Javier Valle, presentan una sistematización metodológica orientada a los jóvenes investigadores del campo de la educación comparada.

Este número de RELEC incluye la Sección Reseñas en las que se ofrecen diversas contribuciones sobre obras de edición reciente y que refieren a la Educación Comparada, en sus aspectos teóricos, metodológicos y también a estudios empíricos de la educación en la región.

Las dos primeras hacen referencia a dos de los volúmenes más recientes que integran la colección *Educación Comparada e Internacional* que dirige el Dr. Miguel Pereyra para la editorial Octaedro. En primer lugar, Daniel Friedrich realiza una interesante reseña de la obra editada por Guillermo Ramón Ruiz y Felicitas Acosta "Repensando la educación comparada: lecturas desde Iberoamérica. Entre los viajeros del siglo XIX y la globalización" (Barcelona: Octaedro, 2015). En segundo lugar, Domingo Barroso Hurtado presenta una muy documentada recensión sobre la obra compilada por Daniel Tröhler y Thomas Lenz "Trayectorias del desarrollo de los sistemas educativos modernos. Entre lo nacional y lo global" (Barcelona: Octaedro, 2015). Cabe destacar el importante papel que continúa desarrollando esta colección de la editorial Octaedro en la difusión de la producción académica en perspectiva comparada para el ámbito hispanoparlante.

En tercer lugar, Ignacio Pineda presenta el trabajo coordinado por Marco Aurelio Navarro Leal y Zaira Navarrete Cazales "Educación comparada internacional y nacional" (México Plaza y Valdés Editores/SOMEC, 2015) en el cual también se tratan discusiones y debates teóricos del campo de la disciplina.

Por su parte, Viviana Fátima Afonso realiza una reseña de una obra coordinada por Elia Marúm Espinosa y Victor Manuel Rosario Muñoz, "La calidad del pregrado y posgrado. Una mirada iberoamericana" (México: Universidad de Guadalajara, 2015), en la cual se analiza la cuestión universitaria en clave comparativa regional.

Finalmente, Mauricio Kasprzyk realiza una recesión sobre una de las obras derivadas del Congreso Mundial de Educación Comparada realizado en Buenos Aires, tres años atrás; se trata del libro –publicado en inglés– "Educational Internationalisation. Academic Voices and Public Policy" (Rotterdam/Boston/Taipe: Sense Publishers, 2015) editado por Jennifer Olson, Heidi Biseth y Guillermo Ramón Ruiz y que incluye capítulos que refieren a la educación en América Latina desde la perspectiva de la internacionalización.

Cierra la Sección Reseñas un trabajo de balance realizado por los colegas de la Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias de Portugal, Carla Galego y António Teodoro, quienes reflexionan sobre los alcances de la 1ª Conferência organizada por la Sociedad Portuguesa de Ciencias de la Educación–Sección Educación Comparada (SPCE-SEC), *A Educação Comparada para além dos números: contextos locais, realidades nacionais, processos transnacionais*, que tuvo lugar entre los días 25 y 27 de enero de 2016.

En suma, consideramos que a través de los artículos de la Sección Estudios e Investigaciones y de las reseñas, RELEC mantiene su objetivo de actualización conceptual y bibliográfica así como también su compromiso por contribuir en la ampliación de los horizontes de búsqueda de referencias teóricas y empíricas que permitan interpretar la complejidad que presenta la educación en su desarrollo internacional y contemporáneo.

Revista Latinoamericana
de Educación Comparada

Estudios e Investigaciones

Revista Latinoamericana
de Educación Comparada

La gratuidad en la educación superior, su regulación en tres países de América Latina

Gratuity in higher education, its control in three countries in Latin America

Gabriela Ruiz de la Torre y David Xicoténcatl Rueda López

Resumen

Esta contribución presenta un estudio comparativo del derecho a la educación en tres leyes fundamentales de América Latina, así como en la legislación secundaria.

En el tema de educación superior los principios de obligatoriedad y gratuidad no han sido desarrollados de manera uniforme, aunado a que las disposiciones de orden internacional han determinado también el principio de progresividad para los diferentes niveles educativos. Además existen otras aristas, en razón de que se aprecia una notoria heterogeneidad en la forma de garantizar la gratuidad educativa (como parte de esa progresividad) en cada Estado –subdivido en provincias y municipios autónomos-, aunado a lo anterior las propias instituciones educativas, determinan los mecanismos de ingreso y permanencia de los estudiantes, muchas veces sin considerar las disposiciones de orden general, lo cual hace que subsistan ciertas restricciones en el derecho a la educación superior gratuita.

En este trabajo se realiza un análisis del derecho a la educación superior gratuita en cuanto a derecho fundamental, así como su deber humano correlativo, que corresponde al sujeto que lo disfruta, hacer un uso responsable y sustentable del derecho otorgado por el Estado; asimismo se presenta un estudio sintético sobre el nivel de progresividad de este derecho en la legislación de México, Argentina y Perú, para identificar algunas constantes y avances que pueden ser adoptados en las disposiciones de cada país con el propósito de dilucidar cómo puede alcanzarse mayor nivel de progresividad en este derecho.

En la parte final se construye una propuesta que recupera los alcances normativos analizados.

Palabras clave/ derecho a la educación superior, gratuidad, obligatoriedad, progresividad, derechos humanos, deberes humanos.

Abstract

In this paper, a comparative study of the right to education in the Polities of Latin American countries, as well as secondary laws is presented.

For higher education free and compulsory not been developed uniformly; although the international laws determined the principle of progressivity in the different educational levels. This topic also keeps other edges, on the grounds that there is a marked heterogeneity in how to ensure free education in each state –and their provinces and municipalities, together with the above educational institutions themselves determine the requirements of income and retention of students, often without regard to the provisions of the law which makes subsist certain restrictions on the right to free higher education.

This paper presents an analysis of the right to higher education free as a fundamental right and its correlative human duty, corresponding to the subject who enjoys it is done, make a responsible and sustainable use of the right granted by the State; also a synthetic study on the level of progressiveness of this right in the laws of Mexico, Argentina and Peru is presented to identify some constants and advances that can be adopted in the provisions of each country in order to elucidate how higher level can be achieved progressivity in this law

In the final part of a proposal that retrieves analyzed regulatory scope it is built.

Keywords/ right to higher education free, mandatory, progressive, human rights, human duties.

"El trabajo sobre la educación sería una actividad con la cual puede construirse, de un lado, el progreso tecnológico de la humanidad y, de otro lado, una conciencia moral de los derechos y deberes humanos".

(Zambrano y otros, 2013: 104)

El derecho a la educación superior, como derecho y deber humano

La educación como derecho fundamental, tiene un notable antecedente desde la Declaración de los Derechos del Hombre en Francia a finales del Siglo XVIII, en la Época Moderna de nuestra historia. Este derecho -como no queda dudas- genera las condiciones para que el ser humano logre alcanzar otros estadios que correspondan a la mejora de su calidad de vida, su convivencia social, su comprensión del papel en el mundo y también su valoración de la incidencia de sus acciones en el contexto, es decir permite a las personas vivir en sociedad.

En cuanto a la Educación como derecho humano, el alcance de esta investidura abriga el deber del Estado por brindar servicios educativos, en los diferentes tipos y modalidades educativas.

Para continuar tratando este tema, resulta necesario partir de los orígenes y definición de los derechos humanos, así como de sus primeras expresiones jurídicas, las cuales pertenecen al mundo moderno y a las sociedades de tradición cultural occidental. Sin embargo aunque hayan visto la luz en particulares circunstancias de espacio y tiempo, como hecho exclusivo de una sociedad determinada, los derechos humanos implican una pretensión de universalidad.

Los estudios realizados por María José Albert, brindan un panorama real y sobre todo pertinente al mundo contemporáneo donde debe permear un respeto por los derechos humanos y un deber humano de acatarlos *"... los derechos humanos están basados en los valores... que son el resultado de una evolución comunicativa, basada principalmente, en las necesidades humanas proyectadas en el tiempo. Es decir los valores humanos son el producto de una serie de necesidades aceptadas internacionalmente y proyectadas en el tiempo, sujetas como no a variaciones, que van a ser la fundamentación de los derechos humanos. Para que la proyección de esas necesidades, de las cuales arrancarán los valores, se produzca hemos de tener en cuenta tres características, la reversibilidad, la universalidad, y la reciprocidad"* (2000: 161).

Es tal la estructura de los derechos humanos que su evolución implica transiciones cada vez más sensibles y flexibles a la dinámica social, la autora lo explica sobre la preeminencia de lo individual y lo colectivo:

> *"…. la estructura individualista de los derechos humanos ha ido cambiando y ampliándose dando lugar a una estructura colectivista o comunitaria justificada por la razón social del hombre, unida e inseparable de su parte individualista. Es decir se ha pasado de una concepción individual y privada de los derechos humanos postura de los modernos, a una concepción comunitaria de los mismos...Pero además de este cambio de estructura de lo individual a lo colectivo hemos de tener en cuenta lo que se llama la titularidad pasiva de los mismos. El sujeto pasivo es el Estado en cuanto es el titular del poder y el custodio del ordenamiento jurídico."* (164)

De tal suerte que para poder cumplir con los derechos humanos, -nos indica- que el Estado debe acatar y proteger los derechos humanos tanto los individuales como los colectivos, a través de la facultad legislativa, cuyas leyes expresen respeto y deber de cumplimiento de los derechos fundamentales.

Desde sus orígenes, los derechos humanos en su contenido también han albergado ciertos límites, así la Declaración de Derechos del Hombre afirma en el artículo 4: *"El ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene más límites que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la ley"* (2000).

Por tanto uno de los límites de los derechos humanos es el que intersecta con los derechos ajenos y por ende debe existir la expresión de límites y respeto hacia el derecho de los demás en la norma.

Estas afirmaciones advierten que, de manera paralela a la garantía y protección de derechos humanos, también está prevista en esta Declaración de principios que el desarrollo de éstos derechos prevé cierto equilibrio y deberes corre-

lativos, estableciendo límites a dichos derechos, determinando como base común los derechos de los demás, así cada derecho humano tiene dos limitantes básicas: cada derecho concluye cuando inicia el derecho del otro y los otros, es decir de la colectividad, por lo que al mismo tiempo se genera un deber humano: el disfrute de un derecho implica responsabilidad para con la sociedad -la colectividad- el disfrute y aprovechamiento del derecho humano ejercido, debiendo ser este disfrute sustentable y sobretodo limitado al respeto de los derechos de los demás; por lo tanto, el ejercicio mismo del derecho humano implica un deber humano de responsabilidad social. Ejemplos de estos límites y deberes, se expresan en los diferentes derechos humanos alcanzados en las sociedades contemporáneas: el derecho a la libertad, termina cuando se afectan los derechos de otros ya que la libertad implica ser responsable de nuestros actos, respetar la individualidad y los derechos tales como las creencias, determinaciones y opiniones de los otros, sus propiedades, su persona, entre otros derechos humanos; disfrutar nuestra libertad implica no afectar la libertad y los derechos de otros. El no respetar y afectar la libertad de los demás, trae como consecuencia algunas veces la pérdida de la propia libertad cuando este acto se castiga por el Estado.

En ese tenor tenemos otro ejemplo, el derecho a disfrutar el derecho a un medio ambiente sano, es un derecho humano alcanzado por las normas de los estados donde también se ha reglamentado y es nuestro deber no afectar o afectar lo menos posible el medio ambiente que estamos disfrutando para ello se han establecido limitantes, medidas preventivas y correctivas ya que si afectamos el derecho a un medio ambiente sano que tiene la sociedad; pero además también se podría afectar el derecho a un medio ambiente sano de las futuras generaciones.

Así, estos límites de los derechos humanos y estos deberes humanos para con lo demás se aprecian en el ejercicio pleno de los derechos humanos, son interdependientes (derechos y deberes humanos).

En este estudio se presentará el análisis comparativo de la regulación del derecho a la educación superior gratuita en tres países de América Latina México, Perú y Argentina, con la intención de dilucidar sí esta normatividad ha previsto mecanismos para que el derecho a la educación superior gratuita, contemple a la vez el deber humano de quienes son destinatarios de este derecho, se comprometan a cumplir con este derecho en forma responsable y sustentable -desde que el Estado le concede el derecho, hasta desarrollar una trayectoria educativa satisfactoria y concluye sus estudios obteniendo un título universitario-, de otra manera, al igual que como con el derecho a la libertad en caso de no atender los deberes humanos inherentes al derecho a la educación superior gr, se pierde este derecho humano,, pues el deber humano de destinatario del derecho es para con la sociedad misma y su incumplimiento afecta a la sociedad y al Estado que le proveyeron el derecho en forma gratuita, y en cambio el disfrute del derecho no fue apegado al deber humano de hacer un aprovechamiento adecuado, responsable y sustentable.

Para fundamentar estas expresiones sobre el nexo derechos y deberes humanos que además -dicho sea de paso- estos deberes humanos propician la materialización de los derechos humanos, ya que el disfrute responsable de los derechos humanos permite que otras generaciones venideras puedan disfrutar también de derecho, es decir, se cumple el deber para con la colectividad. Es por ello que el Derecho internacional cuenta con diversos instrumentos jurídicos que establecen la correlatividad derecho-deber humano: desde la proclamación de la Declaración de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948 señala en *el artículo 29.1, que la persona también tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad*. Atinadamente Sarrate señala que se trata de un principio adoptado con una visión distinta a la que se está acostumbrado el análisis de los derechos humanos (2000) y enfatiza:

> *"...se trata de analizarlos desde un enfoque de los deberes hacia el resto de la comunidad, perspectiva poco usual en el mundo occidental que ha puesto el énfasis en los derechos individuales de las personas, relegando a un segundo plano la existencia de los deberes correlativos..."* (203).

Esta vertiente sobre la interdependencia de los deberes humanos correlativos a los Derechos Humanos fue desarrollada desde 1988 por Gros Espiell en estudios jurídicos a diferentes disposiciones de orden internacional en cuyo contenido se advierte la presencia de deberes humanos en forma muy puntual, Gros expuso la importante tesis basada en la simbiosis derechos y deberes humanos contemplados en los diferentes ordenamientos jurídicos internacionales, considerando que esta interrelación es necesaria para garantizar dicho derechos, por lo que se transcriben sus afirmaciones por ser de trascendental importancia en este estudio:

"En primer término, es evidente que un orden jurídico que reconozca y garantice derechos del ser humano, sólo puede existir si esos derechos se integran en un sistema que asegure la ar-monización de los derechos de todos. Los derechos de cada hombre no pueden ser, por naturaleza, ilimitados, ya que únicamente pueden ser tales si coexisten con y respetan a los derechos de los demás. Los derechos humanos son absolutos en el sentido de que son consustanciales con la naturaleza humana y nadie puede ser privado de ellos, pero son relativos en cuanto su goce y ejercicio puede ser limitado o restringido, para que los derechos de cada uno tenga por límite los derechos de los derns y res¬peten las justas exigencias del orden en una sociedad democrática.

En segundo lugar, los derechos humanos, en cuanto resultan de una relación jurídica que une a dos o m6s sujetos, implican la existencia de deberes correlativos. No sólo el Estado, en cuan¬ to sobre 61 recae la obligación primaria de garantizar los derechos humanos, posee deberes específicos en relación con cada uno de los derechos de los individuos, sino en ciertos casos, otros seres humanos, cuando sean sujetos pasivos de la relación jurídica, son titulares de los deberes correlativos de esos derechos. De tal modo, todo hombre titular de derechos, que implican deberes de otros seres humanos, está obligado, a su vez, por deberes que corresponden a derechos de otros hombres" (321) .

Comparten esta opinión Felipe Gómez y Jaime Oraá, cuando enumeran el conjunto de normas que han desarrollado deberes humanos: la Declaración de los Derechos Humanos; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Convención Americana de Derechos Humanos; la Declaración de Responsabilidades y Deberes Humanos entre otras, y proponen la exigibilidad de establecer responsabilidades humanas:

> *"... es absolutamente necesario el hablar no sólo de derechos humanos sino también de responsabilidades humanas, lo que nos plantea la cuestión del debate en torno a los derechos de las futuras generaciones ...derechos humanos y deberes humanos deben ir de la mano en un mundo global e interdependiente como en el que vivimos en los albores del siglo XXI ... los derechos no van a ser considerados como algo absoluto, sino que, por determinadas circunstancias, van a ser susceptibles de algún tipo de recorte. A la hora de posibilitar algún tipo de límite a los derechos consagrados en la Declaración Universal…"* (2002:. 190-191).

Se han incorporado a este estudio comparado, todo este conjunto de estudios y expresiones cuya mirada no es atenuar la fuerza de los derechos humanos; sino en lugar de ello, fortalecerlos a través del cumplimiento de deberes humanos atendiendo a la tesis de correlación derecho-obligación. Este tema, en el caso de la educación superior, se podrá incluso apreciar que representa el cumplimiento del deber humano, también la oportunidad de demostrar que la educación superior forma integralmente a los estudiantes, quienes son capaces de ejercer su educación superior gratuita en forma responsable y sustentable.

La gratuidad en tres legislaciones de América Latina

La gratuidad de la educación superior, ha sido desarrollada en el orden jurídico de diferentes países, para este estudio se ha delimitado a México, Perú y Argentina. Este progresividad en el disfrute de una educación superior gratuita tiene sustento en las disposiciones de orden internacional, en este caso se desarrolla en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

> *Artículo 13. Derecho a la Educación*
>
> *"...Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación: … la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita…"*

Este principio de gratuidad, según se muestra, considera accesibilidad, equidad y progresividad, por tanto también debe considerar los deberes respectivos, es decir, que si existe accesibilidad en este derecho, debe realizarse un uso responsable del mismo, que garantice el derecho pleno en quien está disfrutando de dicho derecho, debe considerarse siempre que existen diferencias económicas que impiden el acceso a la educación de toda la población por tanto quien disfrute de de este derecho tienen el deber humano de no desperdiciarlo ni menospreciarlo. En el siguiente apartado, se podrá apreciar si la legislación nacional de los países señalados que conceden gratuidad a la educación superior, establece o no la expresión del deber humano de disfrutar racionalmente el derecho a la educación superior gratuita, dicho deber,

no olvidemos, forma parte del nexo que permite que el disfrute del derecho humano a la educación superior permita también a quien lo posee cumplir su deber humano de aprovechar en forma sustentable de la educación superior gratuita, el cumplimiento de este deber recordemos ha de ser para con la sociedad a fin de garantizar a las generaciones futuras también ese derecho humano.

Gratuidad de la educación superior en México

En México, el Estado de Michoacán de Ocampo a partir del Decreto emitido en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo (POEM), el 6 de agosto de 2010 (POEM Decreto N° 213, 2010), que concede Gratuidad a la Educación Media Superior (EMS) y Educación Superior (ES), se genera un importante avance al garantizarse la educación superior pública y gratuita para brindar una mayor cobertura educativa.

Para atender la forma de operar este subsidio, posteriormente el 20 de junio de 2011 se publicaron en el POEM *los Lineamientos para el otorgamiento de apoyo a las Instituciones de Educación de Educación Media Superior* (IEMS) *e Instituciones de Educación Superior* (IES) para garantizar la obligatoriedad y gratuidad (POEM Lineamientos, 2011).

La generación de este derecho en Michoacán abarca dos niveles educativos alcancen el distintivo de gratuidad: la EMS y la ES, lo que lo que sólo en el resto de la República Mexicana se ha alcanzado para la EMS; esto significa que únicamente en Michoacán este derecho es gratuito para el nivel de ES.

De acuerdo con la exposición de motivos del Decreto de Gratuidad en Michoacán, se busca contribuir a reducir el rezago educativo, al acceso de todos los sectores de la población a la educación. Sin embargo, el tema pendiente en esta prerrogativa es que todo derecho –en este caso la gratuidad- ha sido la fórmula para generar el recurso de donde se pueda obtener el recurso para subsidiar la ES. De tal suerte que la gratuidad en el Estado de Michoacán ha impactado en forma directa a las IES, obligadas a acatar esta disposición, ya que los ingresos obtenidos por cuota de inscripción, generaban ingresos propios para cada IES.

De lo antes expuesto la responsabilidad del Estado es clara y para garantizar este derecho: brindar las condiciones, la infraestructura, la obligatoriedad –impuesta a los padres y las instituciones educativas- y la gratuidad para el acceso a este derecho.

En el ámbito local, en Michoacán, avanzó en este derecho fundamental -como se ha señalado- expandiendo la gratuidad hasta la ES como se puede observar en el contenido de los siguientes artículos:

> *Artículo 1º. En el Estado de Michoacán de Ocampo todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los demás derechos establecidos en esta Constitución y en las leyes que de ambas emanen.*
>
> *Artículo 2º. La familia tendrá la protección del Estado. El matrimonio se funda en la igualdad de derechos para ambos cónyuges, y podrá disolverse por mutuo acuerdo o a petición de cualquiera de los consortes en los términos que establezcan las leyes.*
>
> *Los padres están obligados a alimentar, educar e instruir a sus hijos, fomentando su desarrollo cultural. El Estado velará por el cumplimiento de estos deberes, y dictará normas para el logro de la suficiencia económica de la familia; para evitar el abandono de los acreedores alimentarios, por sus deudores; y, para instituir y proteger el patrimonio de familia.*
>
> *Artículo 3o. Todas las personas tienen derecho a una existencia digna, a la instrucción, a la cultura y al trabajo. El gobierno promoverá el mejoramiento físico, moral, intelectual y económico del pueblo.*
>
> *Artículo 137. La educación pública dependerá directamente del Gobernador del Estado, quien cuidará de fomentarla por todos los medios posibles.*
>
> *ARTÍCULO 138. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado y sus Municipios están obligados a impartir educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior.*
>
> *Toda educación que el Estado imparta será gratuita.*

A nivel Federal, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala al respecto:

> *Artículo 3º. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.*
>
> *La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.*
>
> *El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.*
>
> *I. …, II. …, III. …, IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita*

Este artículo forma parte del Título I, Capítulo I De los Derechos humanos y sus garantías, cuyo artículo 1º estipula:

> *Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*
>
> *Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*
>
> *Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

De la correlación de ambos preceptos constitucionales, se advierte que:

- El derecho a la educación es un derecho humano y que su goce debe ser reconocido en los Estados Unidos Mexicanos.
- Que las autoridades –en este caso educativas- tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar este derecho observando los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
- Que el Estado tiene el cometido de investigar, sancionar y reparar las violaciones a este derecho a la educación[1]

Este indubitable alcance en la optimización del derecho a la EMS fue retomado para la primera de éstas en la CPEUM, hasta la reforma del 9 de febrero de 2012. Esto quiere decir que la obligatoriedad y gratuidad concedida para la EMS, ya había sido pronunciada en Michoacán dos años antes de esta reforma a nivel federal. Dicha reforma delimita aún más el contenido de análisis de estudio en virtud de que al haberse alcanzado la gratuidad a nivel de EMS -en el rango Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos- todos los Estados o Entidades Federativas se encuentran obligadas a acatar dicha disposición, pero en Michoacán, subsiste ese avance mayor en la progresividad de este derecho: la gratuidad alcanza a la ES.

La lectura que brindan estos adelantos en el goce del derecho a la EMS y ES a través de la gratuidad y otros mecanismos como infraestructura y capacitación docente, demuestran que este derecho –que a nivel internacional forma parte de DESC- se aprecia que en Michoacán se había promovido y garantizado en forma progresiva, desde hace tres años, lo que sin duda representa un logro constitucional relevante en la expansión de los derechos humanos en la Entidad.

De igual manera, se observa que la progresividad de este derecho humano en Michoacán es reflejo de la adopción a nivel interno de las disposiciones internacionales sobre normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura para generar el avance gradual y constante hacia la más completa realización de este derecho, en función de los recursos materiales con que cuenta el Estado y consecuentemente mejorar el nivel de desarrollo de la Entidad y a la vez, se consolide el nivel de compromiso y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales.

Otra característica más que forma parte del principio de progresividad en los derechos humanos es la no reversibilidad del Estado en el respeto y garantía de estos derechos, por lo que en Michoacán este principio constitucional de gratuidad de la educación superior, de acuerdo a estos fundamentos de Derecho Internacional, no puede ser reversible en los niveles de optimización alcanzados. Lo que de nueva cuenta se plantea a manera de reflexión para las demás Entidades Federativas de México ha de alcanzarse este nivel de progresividad en el derecho a la educación.

El principio de progresividad de los derechos humanos abriga diversos estudios, ejemplo de ello son los trabajos de Rossi y Abramovich quienes afirma que:

> *"…la noción de progresividad implique un segundo sentido, es decir, el de progreso, consistente en la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. De esta obligación estatal de implementación progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, pueden extraerse algunas obligaciones concretas, pasibles de ser sometidas a revisión judicial en caso de incumplimiento. La obligación asumida por el Estado al respecto es de no regresividad, es decir, la prohibición de adoptar medidas, y, por ende, de sancionar normas jurídicas, que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptado el tratado internacional respectivo, o bien en cada mejora "progresiva". Dado que el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes".* (2009, p. 11).

Estos argumentos confirman la interpretación vertida en párrafos precedentes, el derecho a la educación superior en Michoacán es un ejemplo de observancia de los derechos económicos, sociales y culturales, por lo que su garantía ha de ser progresiva, nunca regresiva y en congruencia con ello el Estado se ha obligado a mejorar su situación ampliando su nivel de garantía y estipulando en su orden constitucional local la gratuidad de dicho nivel educativo.

En otro estudio sobre los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, encontramos que el principio de progresividad "…supone la obligación a cargo de los Estados de crear indicadores para poder verificar efectivamente el avance progresivo del ejercicio de los derechos" (Vázquez y Serrano, 2012, p. 163). Esta referencia conlleva a la recomendación de que los Estados deben adoptar disposiciones positivas tales como la expedición de leyes o formulación de políticas y medidas de abstención que no impidan el libre ejercicio de los derechos (Castro, Buitrago, Restrepo, Yepes, García, Matamoros, 2009, p. 5). Esta afirmación obliga nuevamente a dirigir la mirada a la situación que guarda el derecho a la educación superior gratuita en Michoacán: su expresión se establece en la CPEMO y de acuerdo al Decreto de Reforma al Artículo 138 Constitucional (POEM Decreto N° 213, 2010), en esta disposición, la gratuidad implica inicialmente la exención de pago de inscripción en las instituciones públicas de media superior y superior otros servicios como exámenes, cursos, certificados, credenciales, cartas de pasantía, titulación y constancias se otorgarán de acuerdo a la disponibilidad presupuestal del Estado.

En este sentido la recomendación que vierte Courtis sobre la importancia de practicar estudios interdisciplinarios a las políticas que salvaguardan derechos sociales además direccionar empíricamente la progresividad de los derechos humanos, ha servido de base metodológica para la propuesta final de este análisis.

Courtis enfatiza en que el principio de progresividad en materia de derechos sociales requiere la evaluación de las acciones estatales y de sus resultados a lo largo del tiempo… es necesario un trabajo interdisciplinario para evaluar el desarrollo de las políticas públicas destinadas a satisfacer derechos sociales, que permita medir cuáles son los recursos que se usan para lograrlo, cuáles son las metas derivadas de las obligaciones internacionales, cuáles son las metas que se ha fijado el Estado y cómo ha cumplido éste con ellas en un lapso determinado. Para llevar a cabo esta tarea en materia de derechos sociales, (Courtis, 2007: 333).

El autor en referencia sugiere revisar las partidas presupuestarias para hacer efectivos los derechos indica que el presupuesto es el instrumento legislativo que marca en gran medida la política pública que se implemente de forma efectiva.

En sus opiniones Courtis refiere a que los presupuestos vienen a fortalecer esta investigación, su argumento y concede rango de garantía institucional al presupuesto por considerarlo un medio para alcanzar el principio de progresividad de los DESC:

"Otra garantía institucional importante de todo derecho —incluyendo los derechos sociales— es el presupuesto. Está claro que ninguno de los derechos sociales que he mencionado —salud, vivienda, educación— pasa de ser una mera promesa si no existen partidas presupuestarias destinadas a hacerlos efectivos. Esto hace del procedimiento de formulación, discusión, aprobación y ejecución del presupuesto una instancia de importancia fundamental para la satisfacción de los derechos sociales y para la fiscalización ciudadana de esa satisfacción… La obligación de «progresividad» requiere del Estado una mejora constante en la situación de goce de los derechos sociales: para ello, uno de los parámetros a evaluar diacrónicamente es la previsión de partidas presupuestarias para satisfacerlos. La obligación de adoptar medidas «hasta el máximo de los recursos disponibles» supone la posibilidad de evaluar el empleo de los recursos públicos y la priorización que el Estado haga de ellos —por ejemplo, mediante la comparación del porcentaje presupuestario destinado a satisfacer derechos sociales con el destinado a otros gastos que no corresponden a la satisfacción de derechos humanos—."

Gratuidad de la educación superior en Perú

En Perú, desde 1993, su Constitución Política establece este derecho humano en forma gratuita y su correspondiente deber de ejercicio:

"Artículo 17°.- La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación."

La reglamentación de esta gratuidad y su deber correlativo de ejercicio del derecho se plasmó en la Ley No. 23733. El contenido de esta Ley Universitaria de Perú según se aprecia en los siguientes artículos que forman parte de la citada legislación, tiene un fuerte acercamiento a la expresión de cómo hacer efectivo el deber humano de quien disfruta el derecho humano a la educación superior gratuita, también deberá cumplir con ciertos deberes (desempeños académicos), que a fin de dar a ese aprovechamiento del derecho a la educación gratuita un carácter responsable y racionado:

Artículo 57.- Son deberes de los estudiantes:

a) Cumplir con esta ley y con el Estatuto de la Universidad y dedicarse con esfuerzo y responsabilidad a su formación humana, académica y profesional;

b) Respetar los derechos de los miembros de la Comunidad Universitaria; y

c) Contribuir al prestigio de la Universidad y a la realización de sus fines.

d) Aprobar las materias correspondientes al período lectivo, caso contrario perderán la gratuidad de la enseñanza;

e) Quienes al término de su formación académica decidan matricularse en otra especialidad, no gozarán de la gratuidad de la enseñanza.

f) El número mínimo de créditos por semestre para mantener la condición de estudiante regular, no deberá ser menor de un décimo de su carrera por año; de no aprobar los cursos en esta proporción, será amonestado por el Decano de la Facultad; si al semestre siguiente no supera esta situación será suspendido por un semestre, si a su reincorporación sigue sin aprobar los cursos en la proporción establecida en el presente inciso será separado definitivamente de la Universidad

g) Los alumnos que no concluyan sus estudios dentro de los plazos establecidos por la autoridad universitaria para cada especialidad, perderán la gratuidad y los beneficios de los programas de bienestar;

h) Si el estudiante no pudiera continuar sus estudios durante uno o varios semestres, por razones de trabajo o de otra naturaleza, podrá solicitar licencia a la universidad por dichos períodos;

… Artículo 60.- Para ser representante de los estudiantes en los diferentes organismos de Gobierno de la Universidad, se requiere: ser estudiante regular de ella, no haber perdido la gratuidad de la enseñanza en los

semestres lectivos anteriores por las causales que determina la ley, tener aprobados dos semestres lectivos completos o un año o treinta y seis (36) créditos, según el Régimen de Estudios y no haber incurrido en responsabilidad legal por acto contra la Universidad. El período lectivo inmediato anterior a su postulación debe haber sido cursado en la misma Universidad…

Artículo 78.-La enseñanza en las Universidades Públicas es gratuita. …Este beneficio cubre por una vez estudios académicos o profesionales correspondientes a los ciclos semestrales o anuales requeridos para cada grado académico o título profesional, con una tolerancia adicional de dos ciclos semestrales o uno anual.

Cada Universidad determina en su Estatuto la suspensión temporal de la gratuidad por el período de estudios siguiente a aquel que registre deficiente rendimiento académico; así como las condiciones de su recuperación.

Como puede observarse la legislación Peruana, realiza una importante vinculación entre el desempeño académico y el derecho a la gratuidad de la educación superior, aí como el deber de ejercer ese derecho en forma responsable y cumpliendo con desempeños académico satisfactorio.. Este ejemplo es retomado para la propuesta final de este trabajo.

Gratuidad de la educación superior en Argentina

En el caso de Argentina se muestran diferentes legislaciones en el Digesto Jurídico (donde puede apreciarse tanto el surgimiento, como la evolución de la gratuidad de la educación superior: el caso de la Ley Nº 24.521 que hacía referencia a Ley No. 24.195, la cual en su contenido aludía al concepto de gratuidad, que posteriormente han lugar a las Leyes 26.206 y 2019.

En el texto de la Ley de Educación Superior, Ley Nº 24.521, de 1995 y promulgada Parcialmente: Agosto 7 de 1995, en su artículo 59, se estipulaba:

Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional. En ese marco corresponde a dichas instituciones: a., b., c. Podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad. Los recursos adicionales que provinieran de contribuciones o tasas por los estudios de grado, deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes. Los sistemas de becas, préstamos u otro tipo de ayuda estarán fundamentalmente destinados a aquellos estudiantes que demuestren aptitud suficiente y respondan adecuadamente a las exigencias académicas de la institución y que por razones económicas no pudieran acceder o continuar los estudios universitarios, de forma tal que nadie se vea imposibilitado por ese motivo de cursar tales estudios.

Como referente de la gratuidad de la educación superior en Argentina se había establecido en la Ley No. 24.195. Sancionada: Abril 14 de 1993 y Promulgada: Abril 29 de 1993. Esta ley fue sustituida por la ley 26206.

Esta Ley cuyo título especificaba:

Ley Federal de Educación. Derechos, Obligaciones y Garantías. Principios Generales. Política Educativa. Sistema Educativo Nacional. Estructura del Sistema Educativo Nacional. Descripción General. Educación Inicial, Educación General Básica. Educación Polimodal. Educación Superior. Educación Cuaternaria. Regímenes Especiales. Educación no Formal. Enseñanza de Gestión Privada. Gratuidad y Asistencialidad. Unidad Escolar y Comunidad Educativa. Derechos y Deberes de los Miembros de la Comunidad Educativa. Calidad de la Educación y su Evolución. Gobierno y Administración. Financiamiento. Disposiciones Transitorias y Complementarias. (no se aclara vigencia de dicha ley).

TITULO VI
GRATUIDAD Y ASISTENCIALIDAD
ARTICULO 39

El Estado nacional, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se obligan, mediante la asignación en los respectivos presupuestos educativos a garantizar el principio de gratuidad en los servicios estatales, en todos los niveles y regímenes especiales.

El Estado nacional realizará el aporte financiero principal al sistema universitario estatal para asegurar que ese servicio se preste a todos los habitantes que lo requieran. Las universidades podrán disponer de otras fuentes complementarias de financiamiento que serán establecidas por una ley específica, sobre la base de los principios de gratuidad y equidad.

El Estado nacional, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires establecerán un sistema de becas para alumnos/as en condiciones socioeconómicas desfavorables, que cursen ciclos y/o niveles posteriores a la Educación General Básica y Obligatoria, las que se basarán en el rendimiento académico.

ARTICULO 40. El Estado nacional, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se obligan a:

Garantizar a todos los alumnos/as el cumplimiento de la obligatoriedad que determina la presente ley, ampliando la oferta de servicios e implementando, con criterio solidario, en concertación con los organismos de acción social estatales y privados, cooperadoras, cooperativas y otras asociaciones intermedias, programas asistenciales de salud, alimentación, vestido, material de estudio y transporte para los niños/as y adolescentes de los sectores sociales más desfavorecidos. En todos los casos los organismos estatales y privados integrarán sus esfuerzos, a fin de lograr la optimización de los recursos, y se adoptarán acciones específicas para las personas que no ingresan al sistema, para las que lo abandonan y para las repitentes.

Organizar planes asistenciales específicos para los niños/as atendidos por la Educación Inicial pertenecientes a familias con necesidades básicas insatisfechas, en concertación con organismos de acción social estatales y privados.

Organizar planes asistenciales específicos para los niños/as atendidos por la Educación Especial pertenecientes a familias con necesidades básicas insatisfechas desde la etapa de estimulación temprana, en concertación con los organismos estatales y privados que correspondan.

Los planes y programas de salud y alimentación que se desarrollen en el ámbito escolar estarán orientados al conjunto de los alumnos/as.

Actualmente, la Ley AED 2962 de Educación Nacional que sustituye a la citada Ley 24.195 y conserva la misma letra de la Ley 26.206, publicada el 28 de diciembre de 2006 (cuya última modificación fue el 31 de marzo de 2013) señala en su Artículo 4º:

El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias.

Los fines y objetivos de la política educativa nacional de dicha ley están previstos en el artículo 11 y los cuales se determina el principio de gratuidad en la fracción h:

Garantizar a todos/as el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de los diferentes niveles del sistema educativo, asegurando la gratuidad de los servicios de gestión estatal, en todos los niveles y modalidades.

Como se ha mencionado dentro de los ordenamientos jurídicos positivos en este país, se encuentra la Ley AED-2019. Ley de Educación Superior (Antes Ley 24.521) la cual ha tenido su última modificación el 31 de marzo de 2013, esta legislación expresa en su artículo 59 la responsabilidad del Estado nacional de asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, según se indica:

Corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines

Para la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad. En ningún caso podrá disminuirse el aporte del Tesoro nacional como contrapartida de la generación de recursos complementarios por parte de las instituciones universitarias nacionales.

Estos datos muestran tanto los antecedentes, como la referencia de derecho positivo de la regulación de la gratuidad de la educación superior con un claro ejemplo del compromiso de este País por brindar mayores niveles de cobertura en el disfrute de este derecho fundamental, considerándose ya desde hace varios años la gratuidad de la educación superior.

Sin embargo, la garantía de esa gratuidad pronunciada en las leyes señaladas, no ha podido verse reflejada de manera efectiva en las instituciones. Así lo expresó Doberti en el estudio editado por Sánchez y el Ministerio de Cultura y Educación de Argentina:

"En la década del noventa la Argentina parece haber seguido la tendencia internacional, con cambios normativos y la instauración de Programas que intentan hacer efectivo el principio de equidad mediante la implementación del arancelamiento de los estudios universitarios, complementado con un sistema de créditos y becas a los alumnos de menores recursos. Sin embargo, el debate es relativamente reciente en nuestro país, por lo que vale la pena continuar con el mismo y con los avances en la estructuración del sistema universitario, dotándolo de mayor equidad, eficiencia y calidad. Más allá de los instrumentos que vayan a utilizarse en el futuro, los resultados dependerán de la continuidad en el esfuerzo emprendido, de la apertura de los actores sociales a distintas ideas sin caer en dogmatismos, y de la capacidad de los decisores para lograr una buena educación al alcance de todos, que sirva como instrumento de integración social." (1999:193-194)

En una situación análoga a la del Estado de Michoacán, podría decirse que se encuentra la Buenos Aires, entidad que goza de autonomía constitucional y legislativa, teniendo vigencia la Ley N° 2506.

LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

SE SANCIONA LA LEY DE MINISTERIOS DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD

Buenos Aires, 08/11/2007

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sanciona con fuerza de Ley:

Ley de Ministerios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo 1°

El Jefe de Gobierno es asistido en sus funciones por los Ministros, de conformidad con las facultades y responsabilidades que les confiere la presente ley. La asistencia será individual en las materias que la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y esta ley determinan como de sus respectivas competencias o en conjunto en los casos allí establecidos o autorizados.

…

Artículo 20

Comprende al Ministerio de Educación asistir al Jefe de Gobierno en todo lo inherente a sus competencias, de acuerdo con los objetivos que se enuncian a continuación:

1 - Diseñar, promover, implementar y evaluar las políticas y programas educativos que conformen un sistema educativo único e integrado a fin de contribuir al desarrollo individual y social.

2 - Administrar y fiscalizar el sistema de educación, asegurando la educación pública estatal laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los cuarenta y cinco (45) días de vida, y con carácter obligatorio desde los cinco (5) años hasta el nivel medio.

El derecho a la educación gratuita debe ser legislado por el Congreso, según lo determina la Constitución de la Nación Argentina:

ARTÍCULO 75

Corresponde al Congreso:

1. …

…

19. Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen. Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales: que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales.

Estas opiniones advierten el hecho que no hay duda que la gratuidad en la educación superior es una necesidad perentoria en los Estados, los mecanismos para implementarla y respaldarla son el tema en construcción de los gobiernos y la propia ciudadanía.

Síntesis del derecho a la educación superior gratuita en Perú, México y Argentina

Lo descrito en los apartados que anteceden se concentra en la siguiente matriz sobre algunos indicadores de gratuidad en los tres países donde se realiza el ejercicio de comparación:

Tabla 1. Indicadores de gratuidad en México, Perú y Argentina.

INDICADORES DE GRATUIDAD	MÉXICO	PERÚ	ARGENTINA
Como derecho fundamental	•	•	•
Regulación o ley que la determine		•	•
Requisitos		•	•
Otros Apoyos o subsidios	•	•	•
Correlación de la gratuidad con el deber de desempeño académico del estudiante		•	

Fuente/ elaboración propia a partir del estudio comparado de legislación.

Este ejercicio ha permitido realizar algunas consideraciones sobre los avances y la progresividad de la gratuidad de la educación superior.

En el caso de México, la educación superior gratuita se ha alcanzado en el orden Constitucional (caso Michoacán); sin embargo, esta prerrogativa no se ha reglamentado y por ende no existe correlación de la gratuidad con el desempeño del estudiante, derivado de la gratuidad, frenándose la posibilidad de ejercer de manera sistemática este derecho. De manera simultánea se genera un área de oportunidad al momento de promulgarse su reglamento vinculado al desempeño académico del estudiante como lo establece la legislación peruana.

Al respecto, en Perú, se observa un importante vinculación entre el desempeño de estudiante (deber humano) para poder conservar la gratuidad durante sus estudios de educación superior. Esta articulación permite un mayor fortalecimiento y desarrollo educativo en los estudiantes de este nivel educativo, lo cual genera mayor compromiso y toma de conciencia del subsidio con el que cuenta el estudiante gracias al apoyo gubernamental.

En Argentina, desde hace varias décadas se dio un importante antecedente en la regulación de la gratuidad, asimismo la legislación vigente en materia educativa retoma de manera abierta esta prerrogativa, sin embargo, al igual que en

México, tampoco se aprecian limitantes al derecho humano de educación superior gratuita, así como tampoco se vincula con el deber humano de hacer un aprovechamiento racional, responsable y sustentable de dicho derecho a través de un desempeño académico satisfactorio o sobresaliente.

En lo que ve al indicador de *"otros apoyos y subsidios"*, se pudo apreciar que en la normatividad de los tres estados analizados se ha contemplado que se cuenta con avances importantes desde becas, fideicomisos, ayudas, entre otros.

Aspectos a considerar en la instauración del derecho a la educación superior gratuita

El principal aspecto, que da origen a esta propuesta y representa la expresión que se ha venido tocando en este estudio: el deber humano para con la sociedad -de quien es beneficiario del derecho a la educación superior gratuita-, es decir, el sentir de las sociedades que buscan el bienestar común al otorgar la gratuidad en la educación superior, es el referente al *gasto que representa la formación de un profesionista*. Este gasto lo genera la sociedad en el momento de aportar sus impuestos, que finalmente se convierten en el subsidio que el gobierno otorga a las IES. Sin embargo, al momento de la distribución del gasto no se observa un referente que muestre a la sociedad que se lleva a cabo un ejercicio equilibrado de los recursos en base a criterios definidos. Por ejemplo en el caso de México: la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, invierte en promedio 35 mil dólares en la formación de un profesionista; la Universidad Autónoma de Tamaulipas UAT, invierte 30 mil dólares; y, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo UMSNH, invierte cerca de 20 mil dólares. Lo anterior contrasta con los reconocimientos de la calidad que las IES tienen al ser evaluadas bajo los mismos criterios; En el Ranking QS Latinoamérica la UNAM se encuentra en el lugar 8, la UAT en el lugar 261 y la UMSNH en el lugar 158 del ranking. Se pierde más aún la perspectiva al considerar a El Colegio de México COLMEX, que mantiene una inversión mayor a los 665 mil dólares en la formación de un profesionista y ocupa en el mencionado ranking el lugar 112.

De las IES mencionadas en el párrafo anterior, sólo en la UMSNH se contempla la gratuidad de los estudios por medio de una Ley, pero al analizar los gastos que los estudiantes de las IES realizan por concepto de *"colegiatura"*, notamos que durante sus estudios profesionales, llegaron a pagar de entre 25 y hasta mil dólares para su formación profesional, incluso en el COLMEX no se tiene costo alguno.

Otro de los aspectos, surge al considerar que todo el recurso que la sociedad otorga a la educación superior lo aporta involuntariamente. Así, la clase alta, la clase media y personas en condiciones de pobreza, incluyendo aquellos en pobreza extrema, directa o indirectamente terminan financiando los estudios gratuitos de personas que pueden contar con las condiciones económicas para pagar sus estudios. Este aspecto se refiere a la *justicia social*.

En las IES se tiene una determinada capacidad de atención, para ingresar a las mismas se deben de cumplir una serie de requisitos que en la mayoría de las veces aquellos jóvenes que tienen mejores condiciones económicas las cumplen y logran el ingreso. Luego no se logra una verdadera *movilidad social*; es decir, los egresados no provienen de familias en extrema pobreza.

Los aspectos mencionados nos obligan a ubicar una responsabilidad superior en cuanto a la gratuidad de los estudios superiores, que nos lleve a contemplar, no sólo una movilidad social y una mejor manera de distribuir los recursos destinados a la educación superior, sino una justicia social, mediante la posibilidad de la toma de decisiones en el ejercicio de sus impuestos, en la manera y en los criterios para otorgar la gratuidad educativa. Lo anterior asegurará que la oferta de educación superior por parte del Estado, se lleve a cabo en un marco de paz. De otra manera, estaremos condenando a nuestras sociedades a vivir escenas de reclamo y en muchos de los casos (como en el caso de Chile, México y Brasil), momentos violentos y que ahondan más las brechas sociales.

En este tenor, resulta importante citar la reflexión que realiza Miguel Ángel Campos sobre la concepción de la formación profesional la cual se obtiene gracias a la educación superior:

> *"...La formación profesional integral se concreta a través de una nueva imagen de la relación del conocimiento científico, tecnológico y socio-humanista, que descarta la discordancia entre éstos, y permite una cultura basada en sólidos conocimientos científicos y tecnológicos, acompañados y fundamentados en valores, así como en la*

comprensión de los derechos y deberes humanos para el bien común y el servicio a la sociedad. Por tanto, la formación integral en que se hace énfasis es aquella que logra vincular la formación profesional y el desarrollo humano, por medio de la cultura sociohumanista y la científico-tecnológica desde todos los espacios universitarios posibles". (2009: 285)

Lo antes expresado, coincide con el planteamiento de proveer educación gratuita de calidad, como deber del Estado y como derecho del estudiante, pero también éste deberá responder a un aprovechamiento racional, responsable y sustentable de ese derecho, el cual le permite gracias a los estudios cursados y los conocimientos desarrollados y alcanzados, lograr una mejor calidad de vida, acceso a otros servicios educativos así como laborales, por lo que el derecho a la educación superior gratuita debe preservarse para futuras generaciones.

Propuesta para promover la educación superior gratuita en las instituciones de educación superior

La educación superior, por sí misma es una muestra de que el Estado va evolucionando en sus necesidades, servicios y alcance de prerrogativas; la gratuidad en este nivel educativo se traduce en progresividad en este derecho que hasta hace algunos años, se había considerado únicamente para la educación básica; por lo que brindar educación superior gratuita es un reflejo de la expansión de este derecho para atender y adecuarse a las nuevas condiciones sociales que determinan la necesidad y vigencia de otras prerrogativas que deban reconocerse a favor del individuo.

De igual manera debe atenderse la aplicación preferente del ordenamiento que observe un mayor beneficio al gobernado respecto de sus derechos humanos, por tanto deben observarse íntegramente los postulados de gratuidad y obligatoriedad de la ES y al mismo tiempo, servir como ejemplo para el resto de los países de América Latina, principalmente porque puede advertirse que los ejemplos mostrados de tres país en cuanta a la progresividad en el disfrute de la educación superior gratuita, responden a los *Parámetros generales en el cumplimiento de los derechos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)* donde:

"Se establece el compromiso de los Estados Parte de adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados (legislativos, judiciales, administrativos, económicos, sociales y educativos) la plena efectividad de los DESC.

Debido a la imposibilidad de dar cumplimiento a los derechos de manera inmediata, se contempla su satisfacción progresiva; dicha progresividad debe ser entendida como una acción continua, sin diferimiento indefinido de esfuerzos para cumplirlos. Se ha establecido que los derechos poseen elementos básicos que deben ser cumplidos de manera inmediata, y la escasez de recursos no exime el cumplimiento de las obligaciones esenciales; además, no se deben tomar medidas regresivas en su cumplimiento." (2012: 9-10).

Cabe señalar que la propuesta que se presenta, tomó en consideración los estudios presentados sobre creación de fondos, fideicomisos, uso de depósitos reembolsables basados en los principios de corresponsabilidad, uso sustentable del subsidio, otros casos similares analizados en el Derecho Comparado, como lo que a continuación se describen:

En toda investigación de Derecho Positivo y dogmática jurídica, uno de los criterios metodológicos que deben estar presentes en la fundamentación -de acuerdo con Courtis- es el Derecho Comparado, considerándose que:

"Comparar estructuras permite además identificar equivalentes funcionales en conjuntos normativos paralelos de distintos ordenamientos jurídicos, es decir, los conceptos materiales y las piezas formales clave en cada uno. Este recurso es útil en la tarea de sistematización de normas —ya me he referido al empleo similar que hacen los dogmáticos de la comparación de institutos de un mismo ordenamiento jurídico. Cuando puede establecerse una semejanza relevante entre dos conjuntos normativos, el derecho comparado se emplea como fuente de soluciones interpretativas en casos de indeterminación de las normas bajo examen. El argumento usado aquí es que, dada la analogía entre las normas comparadas, la solución adoptada en otro sistema jurídico para superar un problema de indeterminación puede ser adaptada al derecho propio" (2006, 116).

Este tipo de principios de corresponsabilidad y sustentabilidad son retomados recientemente en la aprobación de la legislación peruana. Siguiendo estas recomendaciones se plantean los siguientes ejes para definir políticas y mecanismos de implementación del del subsidio:

- Considerar que todo derecho –en este caso la gratuidad- genera una obligación en quien goza de una prerrogativa generada.
- Hacer responsables a las IES y a los destinatarios del subsidio en su uso sustentable.
- Analizar las acciones que IES han realizado para atender este subsidio; es decir si han generado acciones que lo garanticen y si se han desarrollado programas o acciones para generar ingresos propios que sustituyan que se han dejado de percibir por concepto de la gratuidad. Todo ello en el marco de la observancia de la norma.

En otras palabras, por una parte se contribuye al desarrollo sustentable de las IES con la generación de ingresos propios y por otra, también se trata de formar al estudiante en el deber humano de ejercer y aprovechar dicho derecho en forma responsable y racional por tratarse de un derecho gratuito siendo necesario a la vez cumplir diversos indicadores de desempeño académico -por ciclo escolar o semestre cursado durante los estudios de licenciatura- en el que cada estudiante deberá cumplir con los criterios de desempeño académico propuestos en forma adicional a su obtención de evaluaciones ordinarias, tales como:

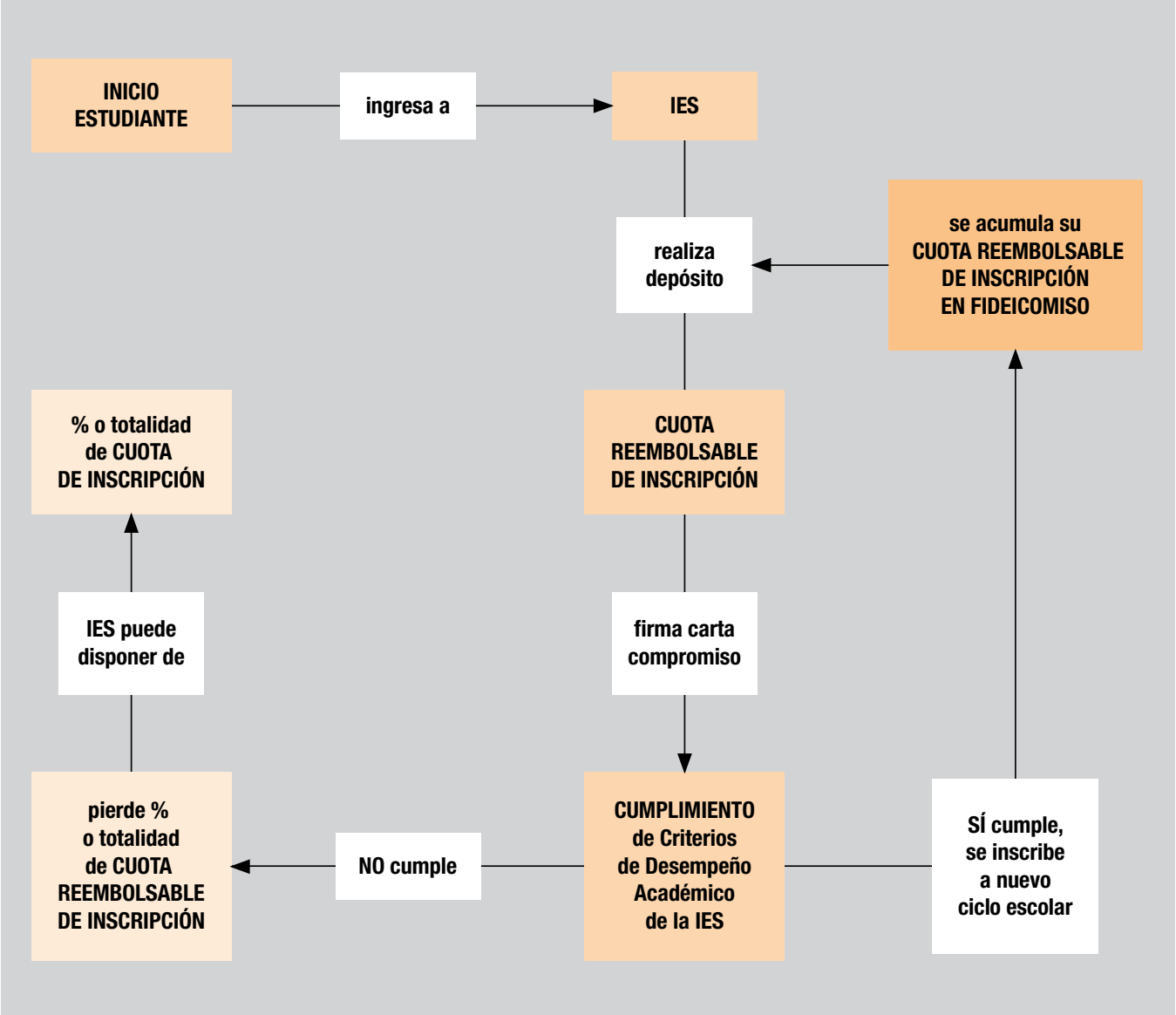
- El promedio de calificaciones y acreditación en evaluación ordinaria.
- El porcentaje de asignaturas o créditos académicos
- El total de horas de uso de biblioteca.
- La participación activa en actividades deportivas.
- La asistencia y participación en actividades culturales.
- La participación en proyectos de investigación.
- Cursar una segunda lengua cuando el programa educativo no lo establece como obligatorio.
- La participación activa en actividades de cuidado ambiental, desarrollo comunitario, responsabilidad social universitaria, entre otras.

El cumplimiento de estos *criterios de desempeño* podrá variar en su exigibilidad, de acuerdo al modelo educativo de cada institución, a los servicios con que cuenta así como a la infraestructura de cada IES, haciéndose estos criterios obligatorios ya sea en su totalidad o únicamente algunos de éstos; es decir, el cumplimiento de los criterios de desempeño académico sería administrado por la IES al formarse un fideicomiso –de inversión, administración y fuente de pago- a través de depósitos de inscripción y reinscripción, si el estudiante cumple con estos criterios, su depósito será devuelto, de lo contrario se retiene por la IES (considerándose que el Estado está cumpliendo con el compromiso de brindar educación superior gratuita y este servicio debe ser ejercido con responsabilidad por el beneficiario).

Esta propuesta de depósito-reembolso sería análoga a un Sistema de Ahorro para el Egreso.

La siguiente gráfica (gráfica 1) muestra el esquema de depósito reembolsable presentado en el 1er Foro de Educación Superior organizado por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (Ruiz y García, 2013), donde se hace una propuesta para hacer sustentable este subsidio en forma correlacionada con el desempeño académico de los estudiantes de educación superior:

Gráfica 1. Representación en diagrama de Esquema Depósito Reembolso para educación Superior.



Fuente/ Elaboración propia.

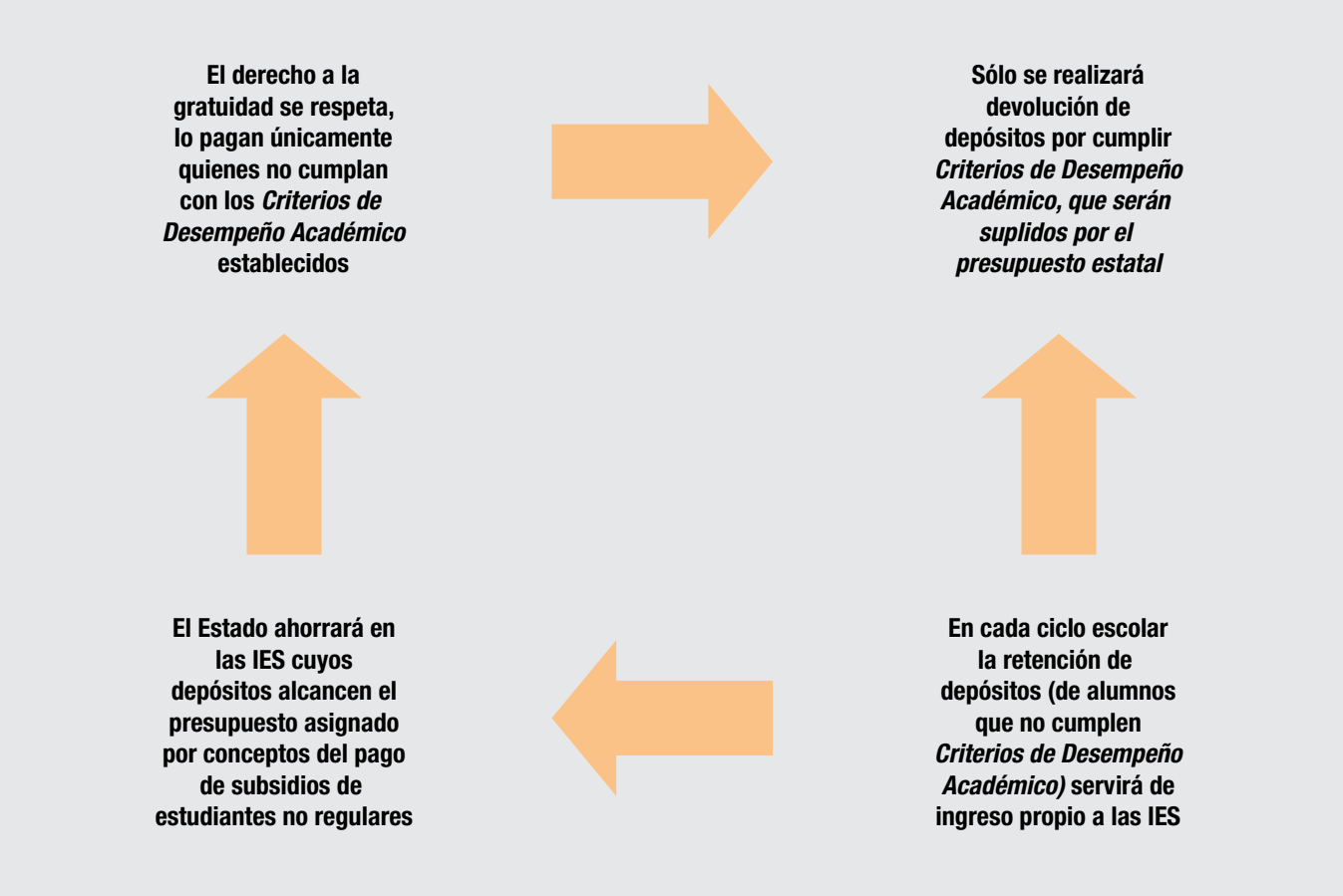
Es importante enfatizar nuevamente en el principio de progresividad de los derechos fundamentales o derechos humanos por lo que nos apoyamos en la opinión de Vázquez y Serrano sobre la progresividad:

> *"… el principio de progresividad cumple la promesa de la constante creación de los derechos humanos, pues aún después de alcanzados los mínimos y los estándares exigibles siempre permanecerán como una promesa a futuro. En este sentido, los derechos humanos siempre serán derechos del porvenir"* (2012: 135).

Esta referencia encuadra con los argumentos de segunda reforma Constitucional de Michoacán realizada en el 2014 (ya alcanzada en el Perú y Argentina), donde ya se considera la importancia de definir los mecanismos que den paso a la garantía del disfrute de la educación superior gratuita en cuanto a derecho fundamental en la que a través de la implementación de este tipo de propuestas es posible dar muestras del ejercicio de este derecho, a través del deber humano de su aprovechamiento racional y con desempeño académico satisfactorio.

La siguiente representación gráfica (Gráfica 2) muestra cómo la gratuidad de la educación superior siendo respetada por el Estado y sus instituciones educativas es; al mismo tiempo, un ciclo de sustentabilidad y desarrollo académico para los estudiantes beneficiarios de este subsidio.

Gráfica 2. Ciclo de cumplimiento del derecho-deber humano de educación superior gratuita.



Fuente/ Elaboración propia.

No puede omitirse señalar que esta propuesta ha sido discutida al seno del V Congreso Internacional de Educación Comparada, su planteamiento se realizó con la intención de mostrar esas constantes legislativas en torno al derecho a la educación superior gratuita en diferentes países, pero principalmente en advertir cómo es que los criterios normativos no siempre reflejan el cumplimiento o actualización de un derecho (y de un deber), ya que por una parte se observa que existe en la norma –en el rango constitucional- el carácter programático (es decir únicamente enunciativo, muchas veces sin legislación secundaria que reglamente el derecho fundamental establecido).

Durante la presentación de este trabajo en citado Congreso, el contenido que expresa este estudio generó la polémica esperada, en razón de que el derecho a la educación superior gratuita ha alcanzado diferentes niveles de optimización en los países señalados, siendo el caso que en Argentina se tiene como un derecho pleno con un goce irrestricto, mientras en Perú, se ha regulado dicha gratuidad en función del desempeño académico; la situación en México y concretamente en el Estado de Michoacán, camina hacia una regulación que oriente hacia la formación integral y la responsabilidad social del destinatario del derecho –el estudiante-.

Esta reflexión, nos lleva sin bien a afirmar que la educación superior es un derecho humano, avanzar en el disfrute pleno del derecho es un ejemplo de progresividad. Apropiarse de ese derecho, implica hacer un uso responsable de éste, como se puede hacer analogía con otros derechos tales como el derecho a la libertad, el derecho a la salud, el derecho al trabajo, los cuales también son derechos humanos que tienen sus límites (existe legislación secundaria que regula tales derechos) para no afectar o colisionar con otros derechos, así como para también disfrutarse plenamente en el marco de la legalidad y la racionalidad.

En este sentido, la educación superior gratuita debe representar el *ethos* académico y ciudadano –recordemos que los estudiantes de este nivel educativo, son casi en su totalidad mayores de edad ya que la edad promedio de ingreso a educación superior en México es entre los 17 y 18 años; siendo esta última, la edad que determina la mayoría de

edad y determina la condición ciudadana adquiriéndose el derecho político de votar y ser votado. Es a partir de los 18 años que se interviene la toma de decisiones políticas y se contribuye al gasto público quienes tienen un trabajo formal, contando con estos derechos y también estas responsabilidades, el estudiante de educación superior debe formarse integralmente, ser consciente y sensible al gasto que generan sus estudios para un país que lucha por incrementar el nivel de calidad de vida y por lo tanto debe el estudiante ser responsable de hacer un uso racional y sostenible del su derecho a educación superior gratuita. En congruencia con lo anterior, se aboga por buscar ese nivel pleno en el disfrute en el derecho a la gratuidad pero con límites que promuevan la autorregulación y al logro de mejores niveles de desempeño académico en el estudiante, al cumplir de manera comprometida con el derecho a la educación superior gratuita que le es otorgado por el Estado.

Finalmente señalar que esta propuesta de *lege ferenda*[2] abriga la esperanza de que la ES alcance una efectiva gratuidad -ejemplo de progresividad- e inclusive considerar la posibilidad de que el posgrado goce de la gratuidad, lo que posicionará al estado que adoptarse esta medida de regulación de la gratuidad, que además respeta íntegramente el derecho a la educación con un parámetro óptimo de observancia, lo que -sin lugar a dudas- se verá reflejado en mayor acceso a la educación de calidad y desarrollo.

---

[1] El análisis de la progresividad como un principio o distintivo que contienen los derechos humanos o derechos fundamentales ha sido parte del trabajo jurisprudencial, de los estudios jurídicos, así como también de la máxima organización encargada de vigilar el cumplimiento de éstos derechos refiere a este principio.

Así la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha emitido criterios jurisprudenciales que definen los alcances de la progresividad de los derechos humanos:

PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. REPRESENTAN CRITERIOS DE OPTIMIZACIÓN INTERPRETATIVA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

El 10 de junio de 2011 se promulgaron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, de las que sobresale la modificación de su artículo 1o. que establece la obligación de toda autoridad de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, favoreciendo la protección más amplia posible a favor de la persona, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En virtud de éstos, la valoración de los derechos fundamentales queda vinculada a la premisa de que deben respetarse en beneficio de todo ser humano, sin distinción de edad, género, raza, religión, ideas, condición económica, de vida, salud, nacionalidad o preferencias (universalidad); además, tales derechos han de apreciarse como relacionados de forma que no sería posible distinguirlos en orden de importancia o como prerrogativas independientes, prescindibles o excluyentes unas ante otras, sino que todos deben cumplirse en la mayor medida posible, así sea en diferente grado por la presencia de otro derecho fundamental que también deba respetarse y que resulte eventualmente preferible, por asegurar un beneficio mayor al individuo, sin que el derecho fundamental que ceda se entienda excluido definitivamente (indivisibilidad e interdependencia); asimismo, con el entendimiento de que cada uno de esos derechos, o todos en su conjunto, obedecen a un contexto de necesidades pasadas y actuales, mas no niegan la posibilidad de verse expandidos, por adecuación a nuevas condiciones sociales que determinen la necesidad y vigencia de otras prerrogativas que deban reconocerse a favor del individuo (progresividad). De esta guisa, los referidos principios representan criterios de optimización interpretativa de los derechos fundamentales, porque conducen a su realización y observancia plena e inmejorable a favor del individuo, al orientar el proceder de toda autoridad en el cumplimiento del mandato de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de la materia, lo cual se refleja al ejercer el control constitucional, en el sentido de que el respeto y restauración de los indicados derechos son una tarea no sólo de la jurisdicción federal, sino también de la ordinaria en el conocimiento de los asuntos de su competencia.

Época: Décima Época, Registro: 2003881, Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO, Tipo Tesis: Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: Libro XXI, Junio de 2013, Tomo 2

Materia(s): Constitucional, Tesis: IV.2o.A.15 K (10a.), Pag. 1289, [TA]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro XXI, Junio de 2013, Tomo 2; Pág. 1289.

PROGRESIVIDAD. CÓMO DEBE INTERPRETARSE DICHO PRINCIPIO POR LAS AUTORIDADES A PARTIR DE LA REFORMA QUE SUFRIÓ EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011. El principio de progresividad persigue, esencialmente, la aplicación preferente de aquel ordenamiento que contemple un mayor beneficio al gobernado respecto de sus derechos humanos, por ello las autoridades deben estar atentas a la evolución de éstos, especialmente en los tratados internacionales, pues puede suceder que exista contraposición entre un derecho humano que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el previsto en el tratado, en cuyo caso, si éste es de mayor beneficio para la persona, es el que debe aplicarse, en observancia al referido principio y acorde con los fines de justicia, equidad y solidaridad social perseguidos por el Constituyente Permanente a partir de la reforma al artículo 1o. de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. PROGRESIVIDAD. CÓMO DEBE INTERPRETARSE. Época: Décima Época, Registro: 2000129, Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA REGION CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA JALISCO, Tipo Tesis: Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: Libro IV, Enero de 2012, Tomo 5, Materia(s): Constitucional, Tesis: III.4o. (III Región) 4 K (10a.), Pag. 4580, [TA]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro IV, Enero de 2012, Tomo 5; Pág. 4580.

En: http://ius.scjn.gob.mx/paginas/tesis.aspx

De la lectura de estas Tesis Jurisprudenciales se desprenden argumentos que definen al principio de progresividad de los derechos humanos, por tanto aplicable a la progresividad del derecho a la educación, lo que se puntualiza en que:

La educación superior, por sí misma es una muestra de que el Estado va evolucionando en sus necesidades, servicios y alcance de derechos, la gratuidad en este nivel educativo se traduce en progresividad en este derecho que hasta hace algunos años, se había considerado únicamente para la educación básica; por lo que brindar educación superior gratuita es un reflejo de la expansión de este derecho para atender y adecuarse a las nuevas condiciones sociales que determinan la necesidad y vigencia de otras prerrogativas que deban reconocerse a favor del individuo.

A través de la revisión de estos criterios jurisprudenciales, también es posible observar que el principio de progresividad persigue, esencialmente, la aplicación preferente del ordenamiento que observe un mayor beneficio al gobernado respecto de sus derechos humanos, por tanto en Michoacán debe observarse íntegramente el principio de gratuidad de la educación superior y al mismo tiempo, servir como ejemplo para el resto del país dado que este principio establecido en la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo (CPEMO), supera a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el alcance de principios de obligatoriedad y gratuidad hasta el nivel de educación superior.

De igual manera puede advertirse que este ejemplo de progresividad responde a los *Parámetros generales en el cumplimiento de los derechos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)* donde "Se establece el compromiso de los Estados Parte de adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados (legislativos, judiciales, administrativos, económicos, sociales y educativos) la plena efectividad de los DESC.

Debido a la imposibilidad de dar cumplimiento a los derechos de manera inmediata, se contempla su satisfacción progresiva; dicha progresividad debe ser entendida como una acción continua, sin diferimiento indefinido de esfuerzos para cumplirlos. Se ha establecido que los derechos poseen elementos básicos que deben ser cumplidos de manera inmediata, y la escasez de recursos no exime el cumplimiento de las obligaciones esenciales; además, no se deben tomar medidas regresivas en su cumplimiento." (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2012: 9-10).

[2] La propuesta de *lege ferenda* se erige sobre un conjunto de principios y reglas -en este caso para la gratuidad- se sustenta en las afirmación de Courtis:

"La investigación de *lege ferenda* se dirige a criticar la solución normativa vigente y a propugnar su reemplazo, enmienda o complementación por otra norma aún no vigente, propuesta por el investigador. La propuesta de solución está destinada, paradigmáticamente, a convencer de la necesidad de su adopción al legislador, o a la autoridad que tenga poder de modificar o complementar la norma criticada. En cuanto al carácter de los enunciados de este tipo de investigación, el segmento crítico puede contener enunciados descriptivos —por ejemplo, la descripción de problemas lingüísticos o lógicos de la norma cuyo reemplazo se pretende, o de datos empíricos que demuestren su ineficacia o el registro de efectos inesperados en su aplicación— y enunciados valorativos —típicamente, la crítica de una norma por considerarse injusta o inaceptable con arreglo a ciertos valores. El segmento propositivo expresa las valoraciones propias del jurista y tienen carácter prescriptivo". (Courtis: 2006: 125)

De acuerdo con este autor, las investigaciones de *Lege Ferenda*, se refieren al análisis de la norma, para identificar eficacia o inaplicabilidad en el campo de derecho, realizar investigaciones y propuestas que sustenten porque es necesario que sean reformadas o modificadas a efecto de producir un cambio en el derecho y éste logre evolucionar.

Biblografía

Albert G. M. J. (2000) El Derecho a la formación, una defensa a la igualdad de oportunidades. En Derechos humanos y educación. España: UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Castro, Buitrago, E., Restrepo, Yepes, O. C. y García, Matamoros, L. V. (2009). Historia, concepto y estructura de los derechos económicos, sociales y culturales. Red Revista Estudios Socio-Jurídicos.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2012). Pacto Internacional de Derechos Humanos, Económicos y Sociales, y su Protocolo Facultativo. México: CNDH.

Courtis, C. (2007). Los derechos sociales en perspectiva social. La cara jurídica de la política. En M. Carbonell, Neoconstitucionalismo. España: Trotta.

Courtis, C. (2006) Observar la ley: ensayos sobre metodología de la investigación jurídica. España: Trotta, S.A

Campos, H. M. A. (2009) Discurso, construcción de conocimiento y enseñanza. México: Plaza y Valdés, S.A. de C.V.

Gómez I. F., Oraá, O.J. (2002) La declaración universal de Derechos Humanos. España: Publicaciones de la Universidad de Deusto.

Gros E H. (1988). Estudios sobre derechos humanos II. En: Monografías Civitas. Madrid: Gráficas Gar.

López-Barajas, E., Ruiz C.M.,comps. (2000) .Derechos humanos y educación. España: UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia.

POEM Decreto N° 213, 2010. Decreto número 213, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Michoacán. México, 6 de agosto de 2010.

POEM Lineamientos, 2011. Lineamientos para el otorgamiento de apoyos para las Instituciones Públicas de Educación Media Superior y Superior para garantizar la obligatoriedad y gratuidad, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Michoacán. México, 20 de junio de 2011.

Ruiz de la T, G. García R. F. (2013). Educación Media Superior y Superior Gratuita en Michoacán. Alternativa a partir de la Responsabilidad Social Universitaria. 1er Foro Internacional: Retos de la Educación Media Superior y superior, Foro llevado a cabo en Morelia, Michoacán México.

Rossi, J., y Abramovich, V. (2009). La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26 de la convención americana sobre derechos humanos. Red Revista de Estudios Socio-Jurídicos.

Sánchez M. E. (1999). La educación superior en la Argentina. Transformaciones, debates, desafíos. Ministerio de Cultura y Educación.

Sarrate C., M.L. (2000). "El Derecho a aprender a lo largo de la vida". En: .Derechos humanos y educación. España: UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2000. ProQuest ebrary. Web. 6 April 2016.

SEP. (2000). Acuerdo número 279 Por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación).

Vázquez, L. D., Serrano, S. (2012). Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica. En M. Carbonell y P. Salazar, La reforma constitucional en Derechos Humanos. Un nuevo paradigma (págs. 135-165). México: Porrúa.

Zambrano, L. A. y otrosl. (2013) Filosofía de la educación y pedagogía. Argentina: Editorial Brujas.

Fuentes normativas

Constitución de la Nación Argentina

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo

Constitución Política del Perú.

Ley Universitaria de Perú. Ley No. 23733.

Ley No.2019 de Argentina

Ley No. 24.195 de Argentina.

Ley Nº 24.521 de Argentina.

Ley No 2506 de Buenos Aires, Argentina.

Ley No 26.206 de Argentina

Ley No. 2962 de Argentina

Datos de los autores

Gabriela Ruiz de la Torre

Profesora investigadora en la Universidad Pedagógica Nacional (México), Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACyT, cuenta con Perfil Deseable para Profesores de Tiempo Completo en el Programa de Mejoramiento de Profesorado PRODEP México, Líder del Cuerpo Académico UPN CA-94: Currículum, Interculturalidad y Práctica Docente, entre las líneas de generación y aplicación del conocimiento que cultiva: estudios del curriculum y didáctica, educación y derechos humanos, educación y desarrollo sustentable.

David Xicoténcatl Rueda López

Coordinador de Programa de Maestría en Educación y Docencia de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH-México), Profesor investigador en la misma Universidad. Cuenta con con Perfil Deseable para Profesores de Tiempo Completo en el Programa de Mejoramiento de Profesorado PRODEP México. Cuenta con 15 años experiencia en la gestión educativa, en la UMSNH ha desempeñado varios cargos: Representante institucional ante PRODEP, Coordinador de Acreditación de programas educativos, así como Secretario Académico. Líneas de generación y aplicación del conocimiento que cultiva: políticas educativas de educación superior, estudios sobre gestión educativa, evaluación de planes y programas de educación superior.

Revista Latinoamericana
de Educación Comparada

Distintas acepciones de la autonomía universitaria: una aproximación a los casos de Paraguay y Argentina

Different meanings of University Autonomy: an approach to cases of Paraguay and Argentina.

Francisco Javier Giménez Duarte

Resumen

El artículo analiza la autonomía universitaria adoptando como criterio y unidad de análisis las disposiciones constitucionales y sus leyes reglamentarias de educación superior en los países de Paraguay y Argentina, sin inmiscuirse en disquisiciones técnico - jurídicas. Rescata algunas características distintivas de la autonomía universitaria dispuestas en las normas jurídicas de las Constituciones Nacionales y las leyes del ámbito del nivel de la educación superior.

Aunque la estructuración y configuración de la educación universitaria entre ambos países es distinta, sin embargo, la regulación de la autonomía de las universidades según las disposiciones legales es bastante análoga, en cuanto a las atribuciones que se les concede.

Se sugiere una resignificación de la autonomía universitaria donde se supere la dicotomía de la amenaza del Estado a la autonomía de las universidades, sobre todo, públicas y más bien, se articulen esfuerzos conjuntos, teniendo en cuenta que las universidades públicas, forman parte del Estado.

Palabras clave/ Autonomía universitaria, universidades públicas, rol del Estado, resignificación, normas jurídicas.

Abstract

The article analyzes university autonomy. It adopts constitutional provisions and laws regulating higher education in the countries of Paraguay and Argentina as a criterion an analysis unit. It does not interfere on technical or legal disquisitions. The article redeems some distinctive features of university autonomy provided in the legal rules of national constitutions and laws in the field of higher education level.

Although structure and configuration of university education between these countries is different, however, regulation autonomy of universities under the legal provision is quite similar, in terms of the powers granted to them.

A new meaning is suggested to be given to university autonomy. In order that the dichotomy of the threat of the State to the autonomy of universities be overcome, specially of public ones. Taking into account that public universities are part of the State, joint efforts need to be articulated.

Key words/ University autonomy, public universities, the role of the State, resignify, legal rules.

Introducción

El concepto de la autonomía es una cuestión sempiterna que acompañó el desarrollo institucional de la universidad desde su génesis hasta nuestros días y que fue resignificándose conforme a los escenarios societales que iban emergiendo. Así como las distintas concepciones de universidad fueron desarrollándose con base en las situaciones y coyunturas sociales, políticas, económicas y culturales, estas también fueron determinantes para que la autonomía adquiera una significación u otra. Un claro ejemplo de las distintas semánticas de la autonomía universitaria, las podemos identificar al comparar, por ejemplo, entre las universidades cuyas gestiones se circunscribieron durante la edad media comparadas con las universidades que se desenvolvieron durante los siglos XVIII; XIX y los inicios del XX e incluso con las contemporáneas de esta segunda década del siglo XXI.

La autonomía no es inherente a la universidad sino es una potestad que se le concede para cumplir cabalmente con la misión que se le atribuye y, en principio, para no estar expuesta a ningún poder de ninguna índole.

El artículo básicamente está estructurado en cinco partes. En la primera, nos preguntamos por el fundamento y la legitimación de la autonomía universitaria y como fue desarrollándose su significación en el tiempo, como un término que fue resultado de la construcción social permanente de su significado e incluso su resignificación hoy, frente al poder del Estado, esbozando algunos elementos para establecer una relación armónica entre la universidad pública desde su autonomía con el Estado, a través de los delineamientos de las políticas públicas que respondan a las demandas que emergen de la sociedad.

En la segunda parte, describimos los nuevos elementos y tensiones que trajeron el neoliberalismo y, dentro de este contexto, de qué manera se ejercía la autonomía tanto desde lo que se definía y entendía, como desde lo ideal que se pretendía.

En tanto que en el tercer punto, explicamos la educación como política pública que se expresa a través de las disposiciones constitucionales y legales. Estas, regulan la gestión de las instituciones como proveedoras del servicio en el marco de una serie de delineamientos y responsabilidades.

Seguidamente, partimos del punto que el sistema educativo es una política pública administrado por el Estado y, en cuanto tal, está regulado por disposiciones de orden jurídicas. Por ello, adoptamos la legislación como criterio de análisis para aproximarnos y comparar la manera de cómo están reguladas la autonomía de las instituciones universitarias tanto en Paraguay como en Argentina. La legislación como criterio para comparar no debe entenderse como un estudio analítico - jurídico de la autonomía universitaria sino, simplemente, como unidad de análisis de lo que dice la norma en ambos países. No hacemos un estudio analítico porque nuestro objetivo es solo una aproximación a partir de unos elementos que consideramos son importantes al hablar de la autonomía universitaria.

I. El concepto de la autonomía universitaria

I.1. Acerca del concepto de autonomía

El concepto de la autonomía universitaria surgió prácticamente con el mismo nacimiento (siglo XII) de la universidad. Esta desde sus orígenes exigía libertad frente a los poderes eclesiásticos, políticos y civiles para cumplir con su misión. Históricamente la universidad debió afrontar con el poder en la sociedad, lo que le exigió siempre que en cada momento histórico redefiniera una de sus características identitarias más importantes: su autonomía.

La autonomía de la universidad siempre ha sido foco de atención y debate en el devenir histórico del desarrollo de la academia, que ha despertado el interés por su estudio desde distintas perspectivas, entre las que se destacaron la filosófica, la sociológica, la política y la jurídica.

Analizar la figura de la autonomía universitaria, a partir de las significaciones que le atribuyen, conlleva necesariamente, a una discusión polémica. Esta situación, obedece porque la dinámica de la sociedad obliga a resignificar, casi de manera permanente, el concepto de la autonomía que se le concede a la Universidad.

Para comprender los alcances y las limitaciones del concepto de la autonomía universitaria, debemos remitirnos a sus fundamentos. Y, en este sentido, convendría formularnos, unas interrogantes: "¿Cuál es el fundamento de la autonomía universitaria?, ¿Se trata de un derecho exigido por la misma esencia de la Universidad?, ¿Se trata de una inveterada tradición, o de un privilegio secular, residuo del Medioevo europeo, de la época de los feudos y privilegios, cuando aparecieron las primeras Universidades? (FERRER PI:167:1973).

Quizás, una aproximación de respuesta a las interrogantes planteadas, encontramos en la conclusión de una de las conferencias más importantes del nivel universitario, donde se trató minuciosamente, el concepto de la autonomía universitaria. Nos referimos al encuentro en Tokio donde se concluyó que: "La autonomía es algo relativo y debe ser entendida en un contexto sociocultural determinado, sin excluir nunca las responsabilidades de la Universidad hacia la sociedad, como si aquella estuviese aislada en una torre de marfil". (V CONFERENCIA GENERAL DE LA ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE UNIVERSIDADES. 04 DE NOVIEMBRE DE 1970 CITADO EN FERRER PI: 166:1973).

La definición de autonomía desarrollada en la Conferencia, aclara suficientemente, que el concepto, no se deriva de la esencia de la universidad, pues ésta, está obligada a definir sus planes, programas y cursos, considerando las necesidades de formación profesional de sus estudiantes que, precisamente, no están establecidas por la universidad en su acepción de torre de marfil. La misma situación se presenta, en el caso de las investigaciones, particularmente, cuando estas, se realizan en los países pobres donde las exigencias investigativas, son determinadas por las situaciones socioeconómicas, políticas y culturales.

Por tanto, los fundamentos de la autonomía, no proceden del concepto de la universidad, sino de la misión que se le atribuye. En este contexto, la autonomía, ha representado durante el desarrollo de la evolución de las universidades, una garantía para que la universidad, cumpla con su misión (FERRER PI, 2005).

Aunque, la historia nos demuestra, las grandes ventajas que trajo consigo la autonomía concedida a las universidades, en lo que refiere a la formación profesional, la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la extensión, sin embargo, podemos identificar amenazas que arriesgan el cumplimiento efectivo de la misión de las mismas.

Uno de los mayores peligros que amenaza la gestión de las universidades, es la injerencia de un gobierno del Estado en sus recintos. Este riesgo ha sido permanente a lo largo de su historia, particularmente, en América Latina. El caso más conocido fue el modelo de Universidad Napoleónica, quien concebía a la academia, como una entidad al servicio del Estado y cuyos docentes debían asumir el rol de defensores intelectuales del imperio y en el caso de nuestra región, las universidades estaban expuestas a la intervención de parte de los gobiernos dictatoriales militares y la proscripción a los docentes opositores al gobierno.

La amenaza que proviene del gobierno de un Estado, está asociada, básicamente, con tres hechos: a) el financiamiento que se destina a la universidad en el Presupuesto General de la Nación, b) la creciente demanda de acceso a la educación universitaria que exige destinar mayores fondos públicos, y; c) la exigencia de planificar el desarrollo del país desde la universidad. Los tres hechos citados, consideran algunos gobiernos de los Estados, como argumentos suficientes, para incidir en la gestión de las universidades.

Debemos reconocer que, la amenaza a las universidades no solamente proviene de los gobiernos de los Estados, sino también de la propia sociedad. Esta situación se da en aquellas sociedades, donde las universidades reciben parte de su financiamiento de las empresas a través de subvenciones, ayudas económicas o contratos. El peligro que representa este tipo de relacionamiento, es que la política universitaria, entendida como actividad docente, investigativa y de extensión, se decida, exclusivamente, respondiendo a intereses de grupos financieros.

Hoy, la autonomía universitaria, desde la perspectiva de varios autores, está cada vez más amenazada y peor aún, se han diversificado las amenazas. (DE SOUSA SANTOS, 2004), (LÓPEZ SEGRERA, 2006), (CUNHA, 2006); (VACCAREZZA; 2006). Algunas, provienen de organismos nacionales, otras de la agenda internacional y son de orden político, económico y cultural.

I.2. La autonomía universitaria como constructo social

La autonomía universitaria, en tanto y en cuanto, concepto histórico, está vinculada a una identidad institucional y, por ende, es un constructo social. En este sentido, debemos distinguir a la universidad como una institución generadora de cultura y a los docentes como grupo social. Podemos inferir entonces, que el concepto de autonomía implica un sentido de pertenencia pero a su vez, define limitaciones y concede de alguna manera, el monopolio sobre la responsabilidad que realiza.

Es importante aclarar que, cuando nos referimos a la autonomía universitaria no la debemos reducir a una categoría objetiva, desde el punto de vista del derecho positivo sino también a la generación de símbolos y significaciones, desde un campo determinado, y que es producida por las instituciones de la sociedad. Siguiendo esta lógica, "(…) la autonomía universitaria tiene también una carga de sentido valorativo que refuerza, entonces, la identidad de los integrantes de la institución universitaria". (VACCAREZZA, 33: 2006).

Cuando nos preguntamos por la legitimación de la autonomía de las universidades, nos encontramos que ella se legitima, en tanto y en cuanto, genera conocimientos a través de la investigación científica y tecnológica, y transmite a través de la formación profesional y la extensión. Pero, cuando focalizamos la mirada a la realidad de las universidades latinoamericanas, buscando la legitimación de su autonomía, observamos que el criterio de legitimación, basado en la investigación científica y la producción, e inclusive, la propia formación profesional, ha estado cuasi siempre, cuestionado.

Los problemas que se les planteaban, a las universidades latinoamericanas, según los cuestionamientos realizados no se resolvían, precisamente, desde la generación de conocimientos científicos, apoyados en la investigación. Sostenían los críticos, que tampoco la formación profesional desarrollada por las universidades, respondía adecuadamente, a las necesidades del ámbito laboral.

Los cuestionamientos reiterados a los criterios de legitimación de la autonomía de las universidades latinoamericanas, han generado una tensión casi permanente con los gobiernos, especialmente, en la década de los ochenta del siglo pasado. La tensión, incluso, ha generado represiones e intervenciones de los gobiernos hacia las universidades, sobre todo, en el cono sur. Es importante recordar que la gran mayoría de estos gobiernos estaban constituidos por dictaduras militares.

Como el criterio de legitimación de la autonomía de las universidades latinoamericanas, estaba seriamente cuestionado y en crisis, se construyó como criterio de legitimación de la autonomía universitaria latinoamericana, la lucha de los miembros de la comunidad universitaria contra la represión y la intervención de la que eran objeto, por parte del gobierno. De esta manera, se logró que la represión hacia las universidades se considere como un símbolo de represión, hacia toda la sociedad. Reprimir a la niversidad, que representaba el único espacio de libertad, en el sentido de la pluralidad ideológica, era sinónimo, de represión a toda la sociedad.

De la situación descripta, se deduce que el significado que se atribuía al concepto de autonomía universitaria en las universidades latinoamericanas, sobre todo, para los integrantes de la comunidad universitaria, era el sentido de lucha contra la represión (VACCAREZZA, 2006)

De esta forma, la propia legitimación institucional de las universidades latinoamericanas, no ha sido el de la producción científica y su transmisión a través de la formación profesional y la extensión, sino su legitimación se sustentó, en el símbolo de lucha contra la represión. En este contexto, la universidad latinoamericana se ha convertido en un símbolo, que fue traducida, inclusive, en varios casos, en liderar las luchas por la libertad, la democracia y la justicia.

Pero, el inconveniente más grave de este tipo de criterios de legitimación de las universidades, y consecuentemente, de su autonomía, es que se depende de las situaciones y coyunturas sociales y políticas que van emergiendo.

El ejemplo más evidente de la debilidad, sobre lo que la universidad latinoamericana, sustentó su legitimación y autonomía, ha sido la experiencia en la década de los noventa, en donde, los gobiernos se constituían, con base en un sistema constitucional y democrático, donde se garantizaban desde las disposiciones jurídicas, las libertades públicas y otros derechos sociales, económicos y culturales. Esta nueva experiencia política instaurada por los gobiernos, ha sido suficiente para que la universidad latinoamericana pierda el criterio de legitimación, sobre el cual, se sustentó por varios años.

El escenario descripto, nos demuestra que la cuestión de la autonomía de las universidades, es un constructo social, que dependiendo del contexto, puede ir adquiriendo, varias connotaciones y significaciones. Por tanto, la semántica de la autonomía universitaria, es polisémica que requiere de alcances y limitaciones.

I.3. Resignificación de la autonomía universitaria en su relación con el Estado

Como afirmáramos, la autonomía de las universidades cuasi siempre se ha redefinido en las distintas situaciones históricas. Su carácter distintivo fue la resignificación permanente. Por eso se afirma que: "El riesgo mayor al que asistimos es el de la simplificación y sacralización de la autonomía como dogma invariable, en el que la lucha por la autonomía devenga en un fin en sí mismo sin que se asegure la articulación estrecha de la universidad con la sociedad y sus intereses y necesidades". (Fernández e Pérez, 2010: 65).

En el debate contemporáneo se instala, si el Estado hoy representa el mayor peligro y amenaza a la autonomía de las universidades o existen otras fuerzas que arriesgan seriamente su libertad (Rinesi, 2015). En realidad, desde mi parecer, el verdadero riesgo proviene de poderes fácticos, como las grandes corporaciones que financian proyectos de investigación y gestionan conocimientos, no sin antes, definir los temas que formarán parte de la pesquisa o el mercado económico que define las carreras y el tipo de formación que deben brindar las universidades, sin articulación con las políticas de desarrollo del Estado.

La pérdida de articulación Estado – universidad obedece a un nuevo escenario que trasciende las dimensiones meramente sociales y presupuestarias y se traduce en una transformación política. Una de las principales misiones de la universidad en América Latina hacia finales del siglo XIX y gran parte del siglo XX fue la construcción del proyecto de Nación formando la élite social, cultural y política requerida para lograr este fin. Fue una constante en la docencia universitaria que los catedráticos ocuparan cargos de gran responsabilidad y conducción política en el Estado. Como afirma Daniel Cano cuando alude a los docentes universitarios "de la universidad al poder y del poder a la universidad" (Cfr. Fernández – Pérez, 2010).

La gestión del conocimiento de las universidades estaba orientada en construir el proyecto nacional de desarrollo del Estado – Nación donde el ejercicio de la libertad académica en su acepción de autonomía universitaria, se consideraba parte de este proyecto. Esta responsabilidad de la universidad formó parte de su propia misión, a tal punto que los cuestionamientos y las críticas que se formulaban a los proyectos políticos alcanzaban también a las universidades públicas (De Sousa Santos, 2007)

Una de las consecuencias de la implementación del proyecto de la globalización neoliberal fue la destrucción de los proyectos nacionales porque representaban un dilema para lograr la expansión del capitalismo global. La dinámica de los proyectos nacionales fortalecía el poder político sobre los territorios en términos de decisión de las políticas económicas y sociales cuyas referencias son los espacios nacionales. En este contexto, la ideología neoliberal fue devastadora con la función primordial del Estado nacional en el ámbito económico y social y con su sustento que fue la educación.

La política neoliberal no solo afectó la dimensión financiera de las universidades públicas estrangulándolas presupuestariamente sino fue determinante, en el sentido de definir las prioridades desde el proyecto de desarrollo tecnológico en el campo de la investigación y la formación profesional, en todas las áreas del saber incluyendo las de ciencias sociales.

El neoliberalismo en tanto y en cuanto ideología anestesió al Estado, dejándola incapaz respecto de las decisiones políticas de los proyectos nacionales, repercutiendo en la esfera universitaria este impacto voraz que terminó en una desorientación en referencia con las funciones sociales y políticas que venía cumpliendo la universidad pública. Como resultado de estos acontecimientos la universidad experimentó una crisis de identidad donde el pensamiento crítico y el concepto de lo público iban desapareciendo paulatinamente de los recintos universitarios.

Consideramos que la salida del atolladero, en el cual, el neoliberalismo sumergió a las universidades públicas debe ser la reconstrucción del proyecto Nación y la reinvención del proyecto nacional, condiciones que consideramos necesarias para restablecer la relación armónica entre la universidad y el Estado. Además el eje central de la formación en la universidad pública ha de ser el cosmopolitismo crítico, a través del cual, se discutan las cuestiones nacionales y globales en búsqueda de las soluciones de los problemas sociales, económicos, políticos y culturales con la mayor equidad posible.

Debemos superar la jerga académica y el imaginario colectivo universitario, donde generalmente, se percibe la dicotomía universidad – Estado como una relación de tensión y de peligro, en el sentido en que el Estado coopte a la universidad desde el poder que ejerce, sometiéndola a la máquina burocrática hasta convertirla en una dependencia de él. Aunque debemos admitir que: "No cualquier presencia del Estado en la universidad es un avance" (Follari, 2014: 28). Las intervenciones de todo tipo de las que fueron objeto las universidades argentinas y paraguayas durante los gobiernos de la dictadura militar han demostrado fehacientemente que, las injerencias de los Estados en las universidades requieren de una planificación estatal bien definida donde se garantice el respeto irrestricto de la autonomía.

La responsabilidad ineludible del Estado con la educación obliga al planeamiento del sistema universitario a través de la elaboración e implementación de una política pública y la misma concepción de la educación superior como bien público, exige al Estado mayor protagonismo y compromiso con la educación universitaria para que ésta, como medio pueda coadyuvar con el desarrollo económico y humano de la Nación. Pero para ello, los objetivos y las metas deben ser claros y la educación universitaria debe formar parte como prioridad en la agenda del Estado. Es ingenuo pensar que se producirán las transformaciones requeridas en la universidad simplemente a través de la promulgación de una Ley. Si queremos generar alguna alteración en las universidades debemos construir acuerdos y consensos entre los actores académicos y políticos que se traduzcan en políticas públicas y, posteriormente, se manifiesten en disposiciones legales. Existen suficientes experiencias que consideramos debemos aprender, que los cambios en cualquier escenario de la sociedad y, particularmente, en la universidad requieren de una nueva episteme, esto es, de un nuevo modo de entender, comprender, conceptuar y clasificar las cosas y este cambio de cosmovisión no es una tarea sencilla. Decíamos particularmente en la universidad porque está conceptuada como una organización compleja donde las decisiones adoptan diversos actores (estudiantes, profesores, directivos, funcionarios administrativos, egresados) y las normas que caracterizan su gestión son autónomas en su sentido de horizontalidad: los docentes (libertad de cátedra), los estudiantes (libertad de aprender), Consejo Superior Universitario (autonomía institucional), Consejo de Facultad (autonomía en las decisiones internas de la gestión de la unidad académica).

La universidad en tanto parte del Estado, estoy refiriéndome a las públicas, tiene una responsabilidad política con la sociedad, en cuanto debe coadyuvar con los planes de desarrollo nacional desde su naturaleza e identidad institucional y distinguiéndose su organización y gestión. En este sentido, las universidades son parte del Estado en cuanto se destinan partidas presupuestarias de los fondos públicos que deben administrar y que no escapan a los controles realizados a los entes de la República y además tienen la responsabilidad social y ética de transparentar desde los criterios de la efectividad y eficiencia la gestión del dinero público. Por tanto, la autonomía y la autarquía financiera que se conceden a las universidades públicas deben ser comprendidas e interpretadas como parte de las políticas públicas del Estado y sus consecuencias derivadas de las mismas. Este es el escenario dentro del cual, el demos universitario debe ejercer su autonomía y autarquía (Stubrin, 2014: 54).

En la resignificación de la autonomía de las universidades públicas y su relación con el Estado, en cuanto que forma parte de su organización, siempre en el marco de su autonomía, se tendría que comenzar a plantear los tipos de relaciones que se pueden establecer entre las universidades y los gobiernos. En la mayoría de los casos, cuando se realizan este tipo de planteamientos, se instala la sospecha con tanta rapidez y sin fundamentos suficientes y convincentes que, la autonomía de la universidad se pone en riesgo y que todo eventual servicio que pudiera prestar al gobierno de un Estado pondría en peligro la independencia de criterio y que podría ser cooptado por los intereses político-partidarios de los gobernantes de turno. Consideramos que uno de los criterios de legitimación de la universidad pública en América Latina es la colaboración que podría brindar a los gobiernos del Estado en la discusión, el diseño y la ejecución de las políticas públicas. De este modo, adquirirá mayor visibilidad, protagonismo y justificación de su compromiso como parte del Estado al que pertenece y, al mismo tiempo, de su acercamiento al pueblo desde sus necesidades y demandas. (Rinesi, 2015)

II. La autonomía universitaria entre el ser, el deber ser y el neoliberalismo en América Latina

Las políticas públicas en educación superior de la década de los años 90, denominadas reformas en América Latina influenciadas por las políticas neoliberales generaron nuevos escenarios en el ámbito universitario, obligando entre otras cuestiones, a resignificar la autonomía universitaria a partir de nuevos elementos, tensiones y prácticas que emergían en el nuevo orden social. (Vaccarezza, 2006)

La autonomía universitaria es una identidad cultural institucional de la universidad que caracteriza y regula la gestión de algunos miembros que pertenecen a ella, aunque debemos admitir que su significación no es homogénea a la totalidad de los miembros que pertenecen a la comunidad académica. Para los directivos de la universidad la autonomía es la potestad de gobernar dentro de determinados parámetros establecidos, generalmente desde el orden jurídico, en tanto que para los docentes es libertad de opinión para ejercer la cátedra mientras que, para casos de selección de recursos humanos o participación en algunos espacios de decisión, el criterio es normalmente el mérito y no la pluralidad, la inclusión o la participación democrática.

El significado de autonomía atribuida a la universidad, considerando la explicación precedente tuvo dos dimensiones: una institucional y la otra individual y dentro de estos márgenes se conjugaron a lo largo de la historia. La institucional tuvo siempre como objetivo que el Estado no incidiera en las decisiones de los contenidos que debiera formar parte de la enseñanza y la formación profesional, ni tampoco ninguna injerencia en las investigaciones llevadas a cabo, ampliando esta garantía de que tampoco los directivos de la universidad decidan lo que los docentes deben investigar.

Desde una concepción de carácter epistémica de la universidad como situada siempre en un contexto e interpelada por él, la autonomía universitaria en América Latina debe ser entendida como una condición que requiere una entidad para superar prácticas clientelares, negociaciones turbias, corrupción y represión, tanto a nivel de gobierno interno como de su relacionamiento con el Estado para contribuir con la transformación social desde la ciencia y el saber. (Vaccarezza, 2006)

Un significado de autonomía universitaria que se tradujo como paradigma y tuvo una fuerte influencia en la década de los 90, fue lo construido desde el denominado capitalismo académico. Esta corriente de pensamiento definió la autonomía universitaria como la atribución y capacidad de la universidad de convertirse en un agente económico, que debía disputar en el mercado libre de bienes y servicios. En este contexto, la autonomía de la universidad también fue conceptuada como la facultad que tiene la institución de generar sus propios recursos económicos y que su dependencia sea cada vez menor de los recursos provenientes del Estado.

III. La educación como política pública expresada a través de disposiciones legales

La autonomía universitaria puede ser analizada, como dijimos, desde varias perspectivas, considerando el propósito de este artículo que pretende explicar la relación de la universidad con el Estado desde la autonomía universitaria, examinaremos aquella dimensión autonómica que tiene relación con la regulación estatal, adoptando como criterio de análisis lo que prescribe la Constitución Nacional y preceptúa la Ley de Educación Superior tanto en el Paraguay como en la Argentina. Ahora bien, como debemos entender la regulación de parte del Estado. Básicamente, debe ser comprendida como el "… conjunto articulado de políticas públicas que establecen las condiciones de producción de un bien y/o provisión de un servicio" (Lowi, cit. In. Camou, 2014: 76).

Las instituciones universitarias son proveedores de conocimientos que circunscriben su quehacer en el nivel de la educación superior y ésta, fue conceptuada tanto en la Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) celebrada en Cartagena de Indias – Colombia en el año 2008, como en la Declaración Mundial de Educación Superior de la UNESCO en París que fue realizada en el 2009, como un derecho humano y un bien público social que los Estados tienen el deber fundamental de garantizar. En consecuencia, en tanto un bien que provee en el marco de una política pública, sus gestiones deben ser reguladas. Pero no cualquier tipo de regulación teniendo en cuenta que, las instituciones universitarias tienen una gestión sui generis y desde esta complejidad organizacional habría que diferenciar que, "La universidad no es un ministerio, no es una suma de oficinas administrativo - gestionales: es un tipo singular de organización. Por eso resulta absurdo aplicar principios generales sobre ella sin alguna atención a su singularidad organizacional y funcional" (Follari, 2014: 22).

La responsabilidad ineludible del Estado con la educación obliga al planeamiento del sistema universitario a través de la elaboración e implementación de una política púbica y la misma concepción de la educación superior como bien público, exige al Estado mayor protagonismo y compromiso con la educación universitaria para que ésta, como medio pueda coadyuvar con el desarrollo económico y humano de la Nación. Pero para ello, los objetivos y las metas deben ser claros y la educación universitaria debe formar parte como prioridad en la agenda del Estado.

Seleccionamos como criterio de análisis la Constitución Nacional y la Ley de Educación Superior para comparar la autonomía universitaria entre Paraguay y Argentina porque desde la perspectiva de la correlación entre la política educativa y la normativa jurídica, las disposiciones legales de carácter educativas representan declaraciones procedimentales y formales de un propósito político en el ámbito de la educación. Por tanto, es parte integrante de una política educativa definida. Y en cuanto, corpus legal es la manifestación deliberada que se expresa como una tarea de la política educacional del Estado. Desde esta perspectiva, con la cual nos identificamos, la figura de políticas públicas educativas de un Estado, deberán formular y expresarse en unas disposiciones legales, cuyo propósito es regular la dinámica de una sociedad respecto de sus necesidades, desafíos y expectativas en el área de la educación. En consecuencia, la normativa educativa es la formulación de la política educativa que se materializa a través de las distintas formas jurídicas.

IV. La autonomía universitaria en Paraguay y Argentina

La autonomía universitaria en ambos países fue consagrada, con rango de precepto constitucional, inicialmente, en sus Constituciones Nacionales, en el caso de Paraguay adquiere figura constitucional en el año 1967 y en Argentina data del año 1949. En la actualidad, la Carta Magna de Paraguay sancionada y promulgada en el año 1992 consagra la autonomía de las universidades, mientras que la Ley Fundamental de Argentina promulgada en 1994 es la que rige la autonomía de las instituciones universitarias.

La Constitución Nacional de Paraguay en su artículo 79, hace referencia a la autonomía de las universidades pero sin determinar, claramente su significación, esto es, sus alcances y sus limitaciones. "La finalidad principal de las universidades y de los institutos superiores será la formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica, así como la extensión universitaria.

Las universidades son autónomas. Establecerán sus estatutos y formas de gobierno y elaborarán sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Se garantizan la libertad de cátedra. Las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley, la cual determinará las profesiones que necesiten títulos universitarios para su ejercicio". (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY / 1992. ARTÍCULO 79°).

Lo que prescribe, claramente, este artículo constitucional respecto de las universidades son: a) sus finalidades principales; b) su autonomía; c) su atribución para establecer sus estatutos; d) su capacidad para establecer su forma de gobierno; e) su facultad para elaborar sus planes de estudios, de conformidad con la política educativa y los planes de desarrollo nacional; f) la garantía de la libertad de enseñanza y cátedra; y, g) deben ser creadas por Ley.

La redacción del artículo constitucional referente a la autonomía de las universidades, ha generado una diversidad de interpretaciones. Algunas de ellas sostienen, con base en la expresión gramatical, que el artículo constitucional concede autonomía a las universidades, pero no define. Por tanto, los que se encuentran en esta línea interpretativa, sostienen que el concepto de autonomía de las universidades, en tanto y en cuanto, tienen rango constitucional y la redacción es muy genérica al señalar que *las universidades son autónomas* y posteriormente, no hace referencia taxativa a la autonomía, dificulta una reglamentación clara de los alcances y limitaciones de la autonomía universitaria. (GALEANO PERRONE, 2006).

Con respecto a la ausencia de la definición de la autonomía universitaria en la Constitución, la pregunta lógica que nos formulamos es, cómo entenderla para determinar su alcance y limitación.

Una primera cuestión de la autonomía es que la Constitución Nacional preceptúa de manera plural, al señalar que las universidades son autónomas. Y, en el mismo párrafo, se refiere tanto a las universidades públicas como a las privadas. Esto no admite otra interpretación que la autonomía es un carácter de los dos tipos de universidades, al no hacer ningún tipo de diferenciación entre ellas.

Desde nuestra perspectiva, considerando el enunciado prescripto de que "las universidades son autónomas" y lo que a continuación se agrega, es lo que determina el alcance y la limitación de la autonomía universitaria. Esto es, la autonomía que concede la Constitución Nacional a las universidades, tanto públicas como privadas tiene cuatro caracterizaciones: a) establecer sus estatutos, b) elegir su forma de gobierno, c) elaborar sus planes de estudio. Esta facultad

tiene una clara limitación porque deberá enmarcarse conforme a lo establecido en la política educativa y los planes de desarrollo nacional del gobierno central del Estado, y; d) la libertad de cátedra.

Otra de las notas distintivas del artículo constitucional citado es que las universidades tanto públicas como privadas deben ser creadas por Ley concediendo de esta manera, facultad al Poder Legislativo de la Nación en la creación de las universidades tanto de gestión pública como las de gestión privada.

Mientras que, en la Constitución Nacional de la República Argentina aprobada el 22 de agosto de 1994, actualmente vigente, en su Capítulo IV, que se titula "Atribuciones del Congreso", en el artículo 18 preceptúa, entre otras cosas: "Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria …". Mientras que, entre otras disposiciones del artículo 19, se amplían las atribuciones, al afirmar que corresponde al Congreso: "Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales: que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales".

Con la disposición del artículo 18 se atribuye responsabilidades al Poder Legislativo argentino respecto de las cuestiones referidas a la instrucción universitaria sin determinar sus alcances y limitaciones, por eso consideramos que el artículo 19 cumple la función de demarcar, claramente, la responsabilidad del Congreso de la Nación en el ámbito de la educación delimitando sus funciones, entre las que se señalan la organización de la educación fortaleciendo la unidad nacional pero respetando a su vez, la diversidad y pluralidad de las distintas regiones que conforman la Nación, la figura del Estado como principal garante de la educación, generar espacios de participación de la familia y la sociedad en el ámbito educativo, fomentar aquellos valores considerados democráticos que posibiliten la real igualdad de todos los ciudadanos en cuanto al acceso y permanencia en forma gratuita en el sistema educativo público y garantice tanto la autonomía como la autarquía de las universidades nacionales.

Si comparamos la responsabilidad atribuida por la Constitución Nacional al Congreso de la Nación tanto paraguaya como argentina respecto de la educación en general y, particularmente, al nivel universitario identificamos que en Paraguay, el artículo 76 obliga al Estado a promover la educación universitaria y a organizar el sistema educativo garantizando la participación de los distintos actores que conforman la comunidad educativa tanto del ámbito público como los del privado, como también los involucrados directamente en la tarea escolar y la ciudadanía en general. En tanto que, en la Carta Magna de Argentina la organización de la educación y todo lo que se deriva de ella, es una atribución y responsabilidad del Congreso de la Nación.

Si cotejamos el contenido de las dos redacciones constitucionales sobre la autonomía de las universidades, identificamos que la propia Constitución Nacional de Paraguay define la autonomía universitaria a través de cuatro caracterizaciones que señalamos precedentemente y que afecta tanto a las universidades públicas como a las privadas, en tanto que, en la Constitución de la República Argentina se preceptúa que corresponde al Congreso de la Nación garantizar la autonomía de las universidades nacionales. En la disposición constitucional no se menciona la autonomía de las universidades privadas.

Después de haber comparado el texto constitucional referido a la autonomía universitaria en Paraguay y Argentina, relacionaremos sus leyes reglamentarias contenidas en la Ley N° 4995 / 2013 "De Educación Superior" y la Ley de Educación Superior N° 24521 / 1995, para comparar de qué manera estas disposiciones legales regularon la autonomía.

En el Título III, Capítulo I, Sección III, artículo 33 de la Ley N° 4995 / 2013 "De Educación Superior" se reglamenta el artículo 79 de la Constitución Nacional intitulada "De las universidades e institutos superiores". En el artículo mencionado de la disposición legal que rige la educación superior, se conceptúa las implicancias del alcance y las limitaciones de la autonomía de las universidades. Aquí identificamos una primera diferencia importante. La Ley de educación superior de Paraguay en su artículo 72 afirma que las universidades y los institutos superiores son las únicas instituciones que pueden otorgar títulos de grado y postgrado considerados exclusivamente diplomas universitarios, además en el 25 reza que, tanto las universidades públicas como privadas serán creadas por ley y en el 50 afirma que, los institutos superiores tanto públicos como privados serán creados también por ley y en el 51 dice que, la solicitud de creación de los institutos superiores deberá reunir las mismas exigencias que se establecen en el 26 y este artículo, se refiere a las

documentaciones exigidas para la creación de las universidades. Sin embargo, a pesar de que la educación universitaria en Paraguay está a cargo también de los institutos superiores, las exigencias para su creación son las mismas que para las universidades, son creados por ley de la Nación, otorgan las mismas titulaciones que las universidades y deben cumplir las mismas finalidades prescriptas en la Constitución Nacional (formación profesional superior, investigación científica y tecnológica y extensión universitaria), sin embargo, la disposición legal no le concede autonomía. A modo de aclaración debemos señalar que los institutos superiores de Paraguay son homólogos a los institutos universitarios de Argentina.

El argumento esgrimido durante el proceso de construcción de la redacción de la Ley N° 4995 para no conceder la autonomía a los institutos superiores, fue que la Constitución Nacional solo dice que las universidades son autónomas. Sin embargo, con este criterio la Constitución de la República Argentina al referirse solo a la autonomía de las universidades nacionales, no solo los institutos universitarios no deberían tener autonomía sino tampoco las universidades provinciales y las privadas.

Las instituciones que imparten educación universitaria en Argentina son mencionadas en el artículo 26 de la Ley N° 24521 y son: las universidades nacionales, las universidades provinciales, las universidades privadas y los institutos estatales o privados, estos últimos que se circunscriben en un área del saber disciplinario, según el artículo 27 reciben la denominación de institutos universitarios. A través del artículo 29 se otorga autonomía en dos dimensiones: la institucional y la académica, a todas las instituciones que gestionan la enseñanza universitaria.

Nos interesan tres aspectos de las implicancias de la regulación de la autonomía en las disposiciones legales de la educación superior en Paraguay y Argentina porque los procedimientos son distintos, lo que conlleva a entender el concepto de autonomía de una manera diferente. Los demás aspectos tienen mucha similitud, lo que consideramos que no existe necesidad de establecer ninguna contrastación.

Las tres cuestiones refieren a los estatutos, a la habilitación de las carreras y a la revalidación de los títulos extranjeros. Respecto de la primera cuestión, en Paraguay la Ley le otorga a las universidades la potestad de elaborar y reformar sus estatutos y comunicar al Consejo Nacional de Educación Superior. Esta instancia no tiene atribuciones de veto sobre los estatutos de las universidades, es decir, la comunicación es a los efectos, solo de registrar y archivar. En tanto que en el caso argentino, aunque se otorgue la facultad a las instituciones universitarias de dictar y reformar sus estatutos, el Ministerio de Educación puede plantear observaciones, siempre y cuando, los estatutos no se ajusten a las disposiciones de la Ley de Educación Superior. Con referencia a la habilitación de carreras sean estas de pregrado, grado y postgrado, en Paraguay existe un órgano administrativo que debe aprobar para su implementación que es el Consejo Nacional de Educación Superior. En tanto que en Argentina la regulación legal de la autonomía otorga a las instituciones universitarias crear carreras de grado y postgrado. Finalmente, en Paraguay la homologación de los títulos obtenidos en el extranjero (artículo 74) es una atribución del Ministerio de Educación y Cultura y el Consejo Nacional de Educación Superior, sin embargo, en Argentina como una de las atribuciones de la autonomía universitaria, se concede a las universidades nacionales revalidar los títulos extranjeros.

Como nota distintiva vinculada con el ejercicio de la autonomía de las universidades en Paraguay, consideramos importante referirnos al órgano rector de la educación superior universitaria que es el Consejo Nacional de Educación Superior, este es una instancia administrativa autónoma, integrado por trece miembros (artículo 9). De los cuales, cuatro son rectores, dos son directores generales de institutos superiores, dos profesores de universidades provenientes de las públicas y privadas, dos estudiantes y tres miembros de organismos dependientes del Poder Ejecutivo. Este órgano tiene atribuciones legales para intervenir universidades e institutos superiores, inclusive de oficio (artículo 88). Además de clausurar universidades e institutos superiores o sus carreras o sedes académicas (artículo 9, inciso “g”). También el dictamen técnico elaborado por este organismo para la creación de las instituciones universitarias es vinculante ante el Poder Legislativo (artículo 9, inciso “c”). El Ministerio de Educación y Cultura cumple una función meramente administrativa, en el sentido de que los títulos expedidos por las instituciones deben ser registrados en esta instancia para que adquieran valor legal (artículos 72 y 73).

En tanto que, en la educación superior universitaria argentina el órgano contralor recae en el Ministerio de Cultura y Educación, como la principal instancia estatal que debe acompañar la gestión de las instituciones universitarias, sin embargo, cuando se plantea la intervención de las mismas, la atribución recae en el Honorable Congreso de la Nación aunque durante el receso de éste, podría el Poder Ejecutivo resolver la intervención (artículo 30).

V. Un intento de conclusión

Al comparar y analizar los sistemas de educación universitaria entre Paraguay y Argentina desde el criterio de la autonomía universitaria establecida en sus Constituciones Nacionales y algunos elementos de sus leyes reglamentarias de Educación Superior, sin ánimo de pretender realizar ninguna conclusión sino apenas señalar algunas cuestiones, se puede destacar y resumir que, en ambos países no se identifican actores que impulsen e instalen debates respecto de las resignificaciones que requiere hoy la autonomía universitaria. Con muy buen tino, un autor describe el hecho afirmando que: "… puede observarse que por fuera de un cuestionamiento discursivo al vigente cuerpo de normas, los principales actores involucrados - gubernamentales o universitarios – parecen poseer escaso interés y muy pocos incentivos para abrir un debate dirigido a la transformación efectiva de las relaciones entre la regulación y la autonomía en el ámbito de la educación superior". (Camou, 2014: 83).

Los poderes fácticos y las corporaciones del ámbito económico, fundamentalmente en Paraguay, no solamente inciden sino forman parte de los órganos decisores que definen la política universitaria. Pues, estas corporaciones tienen representación en el Consejo Nacional de Educación Superior, máximo órgano rector que dictamina la creación de las instituciones universitarias (universidades e institutos superiores) y tiene facultades para intervenir y clausurar estas instituciones. Sus representantes son rectores dueños de universidades privadas y directores generales de institutos superiores de gestión privada así como estudiantes de estas instituciones mencionadas, que están digitados por estas corporaciones. Más grave aún, deciden sobre el futuro de las universidades públicas, actores que provienen del sector privado. Me refiero a la intervención que este Consejo resolvió, últimamente, sobre tres universidades públicas (Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo, Universidad Nacional de Pilar y la Universidad Nacional de Asunción). No se trata solamente de la autonomía de las universidades nacionales frente al Estado sino del poder político legal y legítimamente constituido que conforma el Estado y, del cual forma parte la universidad pública frente, al poder fáctico que ejercen las corporaciones privadas que utilizan la educación superior universitaria para lucrar.

Con las disposiciones legales no se logran las transformaciones, Paraguay es un ejemplo de ello, en el ámbito de la educación universitaria, aunque la ley defina la educación superior como un bien público y un derecho humano fundamental, existen universidades con fines de lucro, legalmente constituidos y reconocidos por el Estado. La gratuidad de la educación universitaria en el nivel de grado en las instituciones universitarias públicas de Argentina podría servir como un argumento que contrarrestaría, en alguna medida, el negocio que representa la educación superior universitaria en Paraguay.

Aunque existan políticas de educación universitaria y evaluaciones y acreditaciones de las carreras e instituciones en Paraguay y Argentina, sin embargo coincido con la siguiente afirmación que: "La autonomía de cada institución es vivida como una suerte de extraterritorialidad, de poder dirigirse hacia donde se quiera o hacia donde se pueda sin tener que dar cuentas a nadie. Es verdad que existen organismos … de coordinación que incluyen toda la educación superior… También es innegable que estos organismos carecen de capacidad de decisión, son solo orientativos". (Follari, 2014: 29).

Debemos admitir que la regulación de la autonomía universitaria implica discutir cuestiones complejas donde interactúan distintos actores, intervienen poderes políticos y fácticos de gran envergadura, lo que nos obliga a repensar, permanentemente, cuál debe ser su alcance y su limitación.

Bibliografía

Follari, R.; Stubrin, A; Camou, A. (2014): La universidad entre la autonomía y la planificación – Tres ensayos en diálogo. Buenos Aires: IEC.

Rinesi, E. (2015): Filosofía (y) política de la universidad. Buenos Aires: IEC.

Fernández, N; Pérez, C; (2010). La autonomía universitaria en Argentina y en América latina – Análisis y propuestas para configurar la reforma universitaria necesaria para el siglo XXI. En Muñoz, R; Espinsa, M; Nando, A. (Coordinadores): La autonomía universitaria a debate – Una visión desde América Latina. México: Editorial Universitaria.

Miranda, G. (2006). Interpretación hermenéutica crítica de un caso de normatividad educativa – La constitución española de 1978 y la ruptura del pacto constitucional educativo. En Revista de Ciencias Sociales Nros. 113 – 114 (III) – (IV): San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

Vaccarezza, L. (2006): Autonomía universitaria, reformas y transformación social. En Vessuri, H. (Compiladora): Universidad e investigación científica – Convergencias y tensiones. Buenos Aires: CLACSO.

Constitución de la República del Paraguay del año 1992.

Constitución Nacional de Argentina del año 1994.

Ley Nacional de Educación Superior N° 24125 / 1995 de Argentina.

Ley N° 4995 / 2013 "De Educación Superior" de Paraguay.

Galeano Perrone, Horacio. El marco jurídico de la autonomía universitaria. Ediciones y Arte. Asunción. 2006

Ferrer Pi, Pedro. La universidad a examen. Ariel. Barcelona. 2005

De Sousa Santos, Boaventura. La universidad en el siglo XXI. Plural Editores. La Paz. 2007

López Segrera, Francisco. Escenarios mundiales de la educación superior – análisis global y estudios de casos. CLACSO. Buenos Aires. 2006

Mollis, Marcella (Compiladora). Las universidades en América latina: ¿Reformadas o Alteradas? – La cosmética del poder financiero. CLACSO. Buenos Aires. 2003

Datos del Autor

Francisco Javier Giménez Duarte

Investigador activo categorizado por el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología de Paraguay. Doctor y Licenciado en Filosofía por la Universidad Católica de Asunción. Magíster en Competencias y Tecnologías Emergentes por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria – España. Subsecretario de Estado de Educación de la Nación (2011 – 2012). Asesor Parlamentario (por concurso) de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la Nación. Investigador Principal del área educativa (por concurso) de la Universidad Nacional de Pilar. Docente de Postgrado en la Universidad Nacional de Pilar y en la Universidad Católica de Asunción. Ha publicado hasta la fecha, un total de 20 libros en autoría y coautoría y una docena de artículos en revistas especializadas.

Revista Latinoamericana
de Educación Comparada

Investigación en Educación Comparada: Pistas para investigadores noveles.

Comparative Education Research: A way for new researchers

Angela Caballero, Jesús Manso, María Matarranz y Javier M. Valle

Resumen

El proceso de globalización y la sociedad de la información son factores actuales que favorecen el aumento de estudios comparados a nivel regional, nacional, internacional y supranacional. Sin embargo, a la vez, deben reconocerse las dificultades que este método de investigación supone. Así, en este artículo se ofrece una manera didáctica de diseñar y desarrollar investigaciones de educación comparada asumiendo la evolución de esta área de conocimiento y del contexto educativo actual. Para ello, se comienza con la conceptualización y reseña histórica de la educación comparada; a continuación, se describen sus elementos como enfoque científico, así como las fuentes para su investigación; y, posteriormente, se proponen las fases para llevar a cabo una investigación comparada. Las conclusiones finales ofrecen una reflexión sobre futuras líneas de estudio.

Palabras clave/ Educación comparada, política educativa, internacionalidad, metodología de investigación.

Abstract

The globalization process and the information society are current factors that favor the increase of comparative studies on a regional, national, international and supranational level. This article provides a didactic way to design and develop a research of comparative education, assuming the evolution of this area of knowledge and the current educational context. To do this, the article starts with the conceptualization and historical review of comparative education; then its elements are described with a scientific approach, as well as sources for its research; and at the end the phases are proposed to carry out a comparative investigation. The final conclusions offer a reflection on future lines of research.

Key words/ Comparative education, educational policy, internationality, research methodology.

Introducción

Son muchas las dificultades a las que habitualmente tiene que enfrentarse el investigador que realiza su trabajo en el área de la Educación Comparada. Ya desde 1968, Bereday hizo patentes algunas de ellas en su clásico "Método comparativo en pedagogía". Por su parte, el profesor García Garrido en los años 90 se refería a tres problemas que ponen "límites" a la comparación: el problema de la objetividad, el de la eficacia nomotética y el de la normatividad (García Garrido, 1996). La complejidad del escenario internacional actual, los procesos de globalización, el creciente papel de estructuras supra-nacionales e intra-nacionales (regiones), etc. hacen aumentar las dificultades de aplicar con adecuación el método comparado. Es por todo ello que se realiza el trabajo que aquí se desarrolla. Este artículo no tiene otra pretensión que ayudar a investigadores noveles a dar sus primeros pasos en la Educación Comparada. Por tanto, señalamos su intencionalidad eminentemente didáctica junto, bajo nuestro punto de vista, a la justificación y gran relevancia que puede tener para este ámbito de estudio.

Para ello, este artículo se organiza en seis grandes apartados. En el primero se realiza una breve introducción a la comparación; en el segundo apartado se recogen los hitos más relevantes de la historia de la Educación Comparada proponiendo una temporalización en cuatro grandes etapas: pre-científica, de sistematización, científica y post-moderna; en el tercer apartado abarcaremos el método científico, enmarcando en este la Educación Comparada, y dando un paso más el cuarto apartado nos permitirá profundizar en las fuentes de investigación para la puesta en marcha de un estudio comparado; el quinto apartado nos permitirá profundizar en el estudio comparado en educación propiamente dicho (es el epígrafe principal de este artículo ya que centraremos nuestra atención en abordar con minuciosidad el objeto, la finalidad y el método: elementos, todos ellos, como veremos más adelante, constitutivos de esta metodología); finalmente, en el apartado sexto reflexionaremos, a modo de conclusión, sobre el estudio del método comparado y sus futuras líneas de desarrollo, atendiendo a nuevos objetos de trabajo.

1. ¿Qué es comparar? La comparación en Educación

Podemos definir la comparación como el estudio o la observación de dos o más objetos, fenómenos o acontecimientos para descubrir sus relaciones o estimar sus semejanzas y sus diferencias. La comparación es, ciertamente, un elemento que forma parte de la vida diaria del individuo. Sin embargo, en cuanto a su uso, cabe distinguir dos finalidades (Martínez Usarralde, 2003): por un lado podemos usar la comparación como un arma estratégica en nuestra vida cotidiana, como forma de razonamiento intelectual a lo que acontece en el día a día; por otra parte, podemos usar la comparación de forma más específica y sistematizada, otorgándole así a la comparación un carácter científico. Este segundo caso sería el relativo al método comparativo, al aplicarlo al estudio educativo se denomina Educación Comparada.

Comparamos en educación para tener referencias externas, para ponernos a nivel nacional, internacional y supranacional, y, una vez realizadas las comparaciones, el objetivo que perseguiremos no será una mera descripción de los datos extraídos del estudio, sino una búsqueda de la mejora común. En definitiva comparamos para promover cambios y optimizar los elementos educativos. Algunos comparatistas han formulado la Educación Comparada en los siguientes términos:

> *La aplicación de la técnica de la comparación al estudio de determinados aspectos de los problemas educativos (Roselló,* 1960: 17).
>
> *La pedagogía comparada se propone examinar la significación de las semejanzas y diferencias que existen entre los diversos sistemas educativos* (Bereday, 1968: 31).
>
> *La pedagogía comparada es la Ciencia que plantea e intenta resolver los problemas educativos valiéndose del método comparativo* (Tusquets, 1969: 18).
>
> *La educación comparada forma parte de un plan más amplio para explicar los fenómenos, primero dentro de los sistemas e instituciones educacionales; y segundo, abrazando y vinculando la educación con su ambiente social" Noah y Eckstein (1970), citado por Ferrán Ferrer* (2002: 21).

La ciencia que estudia los sistemas educativos mediante el método comparativo, con el fin de contribuir a su mejora (Velloso y Pedró, 1991: 98).

De este modo, se pone de manifiesto que diferentes comparatistas han realizado aproximaciones conceptuales sobre la Educación Comparada. Esto ha permitido una sucesiva definición de su esencia, su especialidad y sus límites. El mismo Roselló (1960: 17) afirmaba: *"Los comparatistas más eminentes se han reunido varias veces, pero no han llegado todavía a ponerse de acuerdo para formular una definición. Habría que empezar, pues, por un estudio comparado de las numerosas definiciones de educación comparada."*

La comparación aplicada a la educación la definiremos, en consecuencia, como una ciencia que estudia fenómenos o hechos educativos en diferentes lugares del mundo o diferentes momentos históricos, con la finalidad de establecer mejoras educativas de manera global.

2. Reseña histórica: La Educación Comparada

Resulta complejo establecer una periodización histórica de la Educación Comparada, dado que existe diversidad en las clasificaciones temporales de su desarrollo. Nuestra propuesta de periodización encuentra su base en la propuesta anterior desarrollada por García Garrido (1996). Este autor propone la división en tres grandes etapas: etapa pre-científica, etapa de sistematización y etapa científica.

A estas tres etapas añadiremos una cuarta, que constituye la Educación Comparada en la actualidad y que denominaremos etapa postmoderna, ya que la ciencia del estudio comparado, como ciencia viva que es, está en continua evolución y crecimiento. Su vigencia, pasa por su continua actualización, desde su nacimiento, hasta la actual sociedad del conocimiento (Consejo Europeo, 2000).

2.1. Etapa pre-científica (hasta el siglo XVIII)

Tal y como reflejaban en los años 90 Velloso y Pedro, *"durante siglos, desde Heródoto a Mandeville, desde Marco Polo a Samuel Purchas, las correspondencias culturales entre distintas comunidades, pueblos y países han tenido un lugar destacado en las anotaciones de viajes al extranjero"* (1991: 17). En educación también ha sido así, podemos decir, por tanto que los comienzos de la Educación Comparada se caracteriza por las migraciones en los que viajeros regresaban de sus expediciones con informes descriptivos y asistemáticos de elementos culturales de los países visitados.

Así es como comienzan los estudios comparativos, posteriormente se inicia una observación metódica que da sus primeros pasos apoyada por la ciencia racional.

A partir del siglo XVIII en adelante, se produce un incremento en el interés por las comparaciones, este interés puede ser explicado por la toma de conciencia del nacionalismo, así como el racionalismo propio del siglo ilustrado. Dando paso al inicio de una búsqueda metodológica en el estudio de la Educación Comparada.

2.2. Etapa de sistematización (S. XVIII – S. XIX)

A finales del siglo XVIII y principios del XIX encontramos los primeros intentos de la educación comparada sistemática, dado que es en esta época cuando se establecen los sistemas nacionales públicos de instrucción, así como los órganos políticos y de administración educativos. Añadido a esto hemos de citar, la importancia en el contexto histórico e ideológico del nacionalismo, dado que en aquella época el investigador comparatista buscaba la prosperidad del propio país. (García Garrido, García Ruiz y Gavari Starky, 2005). Como consecuencia de estos acontecimientos, por primera vez nos encontramos con informes realizados por miembros funcionarios de educación que se preocupan por los sistemas educativos de su país. Los rasgos característicos de la Educación Comparada en esta etapa pueden resumirse en la búsqueda del racionalismo y del empirismo, así como del progreso del Estado-Nación (García Garrido, 1996).

En esta etapa es decisiva la figura de Jullien de Paris, iniciador de la observación sistemática en distintos sistemas educativos. Jullien de Paris, conocido como el precursor del método comparado, en su obra *"Esquisse d'un ouvrage sur l'education comparée"* (Esbozo y puntos de vista preliminares sobre Educación Comparada, y preguntas acerca de la educación) en 1817, recoge las comparaciones de los establecimientos educativos de Europa, y proporciona información sobre las observaciones realizadas utilizando la comparación. Propuso la creación de un *Instituto Normal de Educación* donde se mostrasen y aprendiesen las experiencias educativas más destacables de los países, y la publicación de un boletín para promover mejoras educativas. Para Jullien la Educación Comparada es un buen camino para la mejora de la educación, y por ello considera necesario que ésta se convierta en una ciencia positivista (García Garrido, 1996).

2.3. Etapa científica (S. XIX – S. XX)

En 1900 se da el primer curso de Educación Comparada en Columbia impartido por James E. Russell, este acontecimiento constituye un punto de inflexión dado que la transmisión académica de la Educación Comparada conlleva necesariamente a la sistematización de sus conocimientos (García Garrido, 1996).

Ya en el siglo XX hemos de hablar de Michael Sadler, importante comparatista con aportaciones esenciales en el desarrollo de la sistematización del método comparado. Sadler formuló por primera vez la noción de "fuerzas determinantes" que intervienen en la formación y estructuración de los sistemas educativos. Sadler afirmaba que toda educación "está enraizada en la historia de la nación y se adecua a sus necesidades" (citado por Fernández Lamarra, Mollis y Dono Rubio, 2005: 163). Buscaba las fuerzas ocultas que son la clave del éxito, se pregunta el porqué de las diferencias y se plantea también el dinamismo en los estudios comparados de los sistemas educativos, dando así un nuevo enfoque teórico al método comparado. Publicó abundantes informes de carácter teórico y científico sobre las prácticas educativas en distintos países y sus causas. Cabe destacar el interés de Sadler en descubrir el origen de estas prácticas educativas, que para él están vinculadas a la política educativa del país. Se preocupó por elaborar una Educación Comparada sistemática, junto con otros comparatistas (Lauwerys, Bereday, Schneider…entre otros) que también contribuyeron significativamente a la sistematización de esta disciplina.

Otro comparatista que hemos de mencionar en esta etapa es Pedró Roselló quién elaboró la teoría de las corrientes educativas, algo completamente novedoso en el campo de la Educación Comparada. Roselló sostenía que los sistemas educativos manifestaban tendencias o corrientes de las cuales se podían extraer predicciones, introduciendo el enfoque Comparativo-Predictivo.

Dio gran importancia al contexto, para él tenía un papel fundamental en las prácticas educativas, dando paso así a la Educación Comparada dinámica, esto es, el estudio de una corriente educativa, de su proceso evolutivo *"cada grupo de acontecimientos del mismo orden ofrece una tendencia al alza, a la baja o a la estabilidad"* (Roselló, 1960: 20). A día de hoy, la teoría de las corrientes educativas es determinante en el estudio de la Educación Comparada, el mismo Pedro Roselló la definió como: *"un conjunto homogéneo de acontecimientos de carácter educativo cuya importancia, a través del tiempo y del espacio, crece, se estabiliza, disminuye o desaparece"* (Roselló, 1960: 20). En el contexto de Roselló, algunas de las corrientes educativas más destacadas fueron: las reformas escolares, la influencia del estado en la educación, la escuela masa, el encarecimiento de la enseñanza, etc.

En esta etapa científica y fruto del todo desarrollo recorrido, la educación comparada ya se ha convertido en una rama de la ciencia capaz de generar formación e información sobre política y práctica educativa. *"La educación comparada constituye una comunidad pequeña, pero activa"*. (Altbach, 1990: 309)

2.4. Etapa postmoderna (S. XXI)

"Los estudios comparados han puesto de manifiesto tendencias globalizadoras en el ámbito educativo como consecuencia de los procesos de migración, de difusión y de contacto cultural entre diferentes contextos económicos, geográficos o culturales". (Luzón y Torrres, 2013: 55) Así bien, la etapa postmoderna responde al periodo de tiempo más reciente, momento actual en el que emergen (entre otros) dos importantes conceptos que justifican adaptaciones en el ámbito de la Educación Comparada: "Postmodernismo" y "Globalización".

Por una parte, respecto al término postmodernismo, García Ruiz (2012a: 51) sostiene que la postmodernidad *"se asocia a ideas de ruptura, cultura de lo nuevo, movilidad, aceleración en la historia, discontinuidad, nuevo valor atribuido a lo transitorio, lo esquivo y lo efímero, relativismo, rebelión contra todo lo que es normativo, contra la tradición, y posthistoricismo"*. Martinez Usarralde (2006), por su parte, destaca dos herramientas heurísticas emergentes en el postmodernismo: las metanarrativas y la reflexividad. De forma que la Educación Comparada tiene a su disposición nuevos elementos que le permitirán abordar realidades más complejas y diversas.

Por otro lado, el término globalización, Raventós y Prats lo definen como *"el proceso de convergencia a escala mundial en lo económico y financiero, apoyado en la interconectividad que ha favorecido el avance de las tecnologías, y que tiende sus brazos hacia los terrenos político, militar y por supuesto cultural, donde la educación quedaría enmarcada"* (2012: 23). En el siglo XXI, los efectos de la globalización se han manifestado muy claramente en la Educación Comparada, por ello, el proceso de globalización, nos exige dar un paso más allá del nacionalismo metodológico propio de esta disciplina (Beck, 2000). Esta renovación conceptual de la etapa postmoderna conlleva a unos cambios en el Estado, cambios que son fruto de la modificación en la economía global y de la sociedad, así como de la relación que ambas mantienen con los Estados nacionales (Dale, 2000).

Los Estados–nación se han adaptado a estos cambios globales, para seguir trabajando en este ámbito internacional, Dale (2000) afirma que el Estado únicamente podrá desempeñar sus responsabilidades nacionales si prioriza sus responsabilidades extranacionales.

Estas modificaciones acontecidas ponen en cuestionamiento al Estado-Nación, pues éste ya no es la unidad de comparación por antonomasia. Alexander López (2008), afirma que los Estados-Nación, que hasta ahora eran una unidad de análisis en Educación Comparada, ya no son el elemento clave para la comparación, pues el ámbito educativo, como fruto de esta globalización, ya no deriva únicamente del Estado nacional, sino que trasciende a realidades que superan los límites fronterizos de las naciones. Obligando así a una consideración supranacional en el estudio de la educación (Valle, 2013).

Vemos, en consecuencia, que la crisis del Estado-Nación, da paso a una internacionalización, Vega afirma que *"la globalización conlleva a la supresión del Estado-Nación y la homogeneización mundial"* (2011: 86). Esta internacionalización a la que da lugar se materializa en los organismos internacionales (García Ruiz, 2012b), que han proliferado en las últimas décadas, ejemplo de ello es la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) con su programa PISA (Programme for International Students Assessment) que estudia indicadores educativos internacionales y mide el rendimiento educativo a nivel global, y que es *"muestra de la relevancia actual de las instancias supranacionales en educación"* (García Ruiz, 2011: 41).

3. La Educación Comparada como ciencia

Al referirnos a la Educación Comparada como una ciencia, somos conscientes de que podemos dar lugar a un extenso debate en el cual encontramos opiniones diferenciadas sobre la conceptualización de método científico en las diferentes disciplinas que son objeto de estudio.

Diestro, A. (2011) afirma que las en las Ciencias Humanas y Sociales, los fenómenos no son exactos y están condicionados por la observación y la interpretación. No obstante, es evidente que las ciencias sociales han tenido grandes avances metodológicos en las últimas décadas. Y dentro de ésta la Educación Comparada, como hemos recogido en el epígrafe anterior, también ha vivido su proceso de afianzamiento en el ámbito de las ciencias sociales.

Para definir *"la educación comparada en cuanto ciencia, en cuanto saber sistematizado y coherente"* (García Garrido, 1996: 91), es necesario dar un primer paso con el que delimitaremos tres elementos constitutivos: Objeto, método y finalidad.

Figura 1. Educación Comparada como ciencia.

EDUCACIÓN COMPARADA COMO CIENCIA		
¿Qué estudia?	**¿Cómo se acerca al conocimiento?**	**¿Para qué?**
⬇	⬇	⬇
OBJETO	**MÉTODO**	**FINALIDAD**
Educación. Sistemas Educativos Formales: Regionales / Intranacionales, Nacionales, Internacionales, y Supranacionales.	Método comparado. Busca semejanzas y diferencias para encontrar las tendencias.	Planificación de reformas. Mejora. Cambio político.

Fuente/ Elaboración propia.

3.1. Objeto de la Educación Comparada

En palabras de García Garrido (1996: 113), podemos definir el objeto de la Educación Comparada como *"la parcela de realidades, hechos y fenómenos que nuestra ciencia encara"*. Esto es, la realidad, hechos y fenómenos que han de ser estudiados, observados, analizados o experimentados.

El primer paso, por tanto, para llevar a cabo un estudio comparado es definir y delimitar el objeto de estudio, estableciendo así los fenómenos o aspectos que se comparan.

Añadido al objeto de estudio encontramos el criterio de comparación o *tertium comparationis*. Es *"el tercer elemento que incluye el comparatista cuando desea extraer el máximo fruto de su estudio"* (Velloso y Pedró, 1991: 137) a fin de que todas las unidades de análisis que comparemos puedan ser estudiadas a la luz de una variable común cuyo significado sea constante para todas las unidades de comparación. El criterio de comparación lo establece el comparatista, *"deriva del intento de comparar aspectos cualitativos, superando la mera distinción de las semejanzas y diferencias"* (Raventós, 1983: 71). De esta forma el comparatista delimita el punto de referencia en las comparaciones que se realicen. El criterio de comparación, ha de ser riguroso, claro, profundo y teóricamente fundamentado.

Para que el diseño de la investigación pueda alcanzar una metodología científica, García Garrido (1996) establece una serie de condiciones, todas ellas referidas a la naturaleza del objeto de estudio. Estas condiciones se denominan "propiedades de la comparación" a saber:

- Carácter fenomenológico: Toda comparación se ejerce sobre fenómenos, hechos o aspectos observados u observables, no siempre cuantificables.

- Pluralidad: La comparación se mueve siempre en un ámbito de pluralidad objetual, al menos deben existir dos hechos o fenómenos, dado que si no tenemos más de un hecho o fenómeno no podemos efectuar ninguna comparación. Cuantos más sean los elementos de comparación, más riqueza y fuerza tiene la comparación, pero también más dificultad.

- Homogeneidad: Los ámbitos de estudio han de ser de la misma naturaleza, en palabras de García Garrido (1996) *"homogeneidad es tanto como decir semejanza en sus rasgos constitutivos, en sus principios esenciales"*

- Heterogeneidad: Para que exista posibilidad de comparación, los fenómenos estudiados han de ser expresiones diversas de una misma naturaleza

- Globalidad: La vocación de la metodología comparada es aportar algo a la sociedad en su conjunto. La educación, como objeto de estudio, no puede mantenerse al margen de su consideración global ni de su influencia en las tendencias supranacionales.

3.2. Método de la Educación Comparada

Entendemos por método el camino que seguimos para construir y alcanzar un conjunto ordenado de conocimientos o los contenidos de una ciencia.

El conocimiento científico está determinado por el método que utiliza (Latorre, Rincón y Arnal, 2005). Así bien, el método, tanto de la Educación Comparada, como de cualquier ciencia, es un aspecto imprescindible para la posterior elaboración de estudios científicos valiosos y rigurosos.

A este respecto Caruso afirma que: *"La razón de esta necesidad acuciante de demarcación teórico-metodológico proviene de la simple razón de que sólo en función de ciertos parámetros conceptuales y metodológicos pueden tomarse decisiones básicas para los diseños de investigación"* (2011: 8).

El desarrollo metodológico requiere de la puesta en marcha de varios mecanismos: por un lado, hemos de acudir a fuentes de investigación apropiadas para el estudio; y, por otro, también debemos conocer tanto la estructura del método comparado, como cada una de las fases que lo conforman. Abordaremos su desarrollo metodológico en los epígrafes siguientes.

3.3. Finalidad / Fines de la Educación Comparada

La finalidad de cualquier estudio científico no es otra que *"describir, comprender, explicar y transformar la realidad"* (Latorre, Rincón y Arnal, 2005: 22)

Sobre la finalidad de la Educación Comparada, Ferran Ferrer (2002) propone dos tipos de finalidades en nuestra ciencia: por un lado, las finalidades personales, se refiere con ellas a las que inciden directamente sobre los sujetos o agentes activos en los sistemas educativos estudiados, profesores y pedagogos; por otra parte, las finalidades nacionales e internacionales, que tienen influencia a nivel más amplio, esto es a nivel comunitario.

Al margen de esta distinción en ambos tipos de finalidades, podemos decir que en todo estudio de Educación Comparada existe una finalidad general innegable: la mejora de los sistemas educativos, y en consecuencia la mejora de la sociedad en la que vivimos. A nivel operativo, podemos decir que la finalidad de la Educación Comparada es incidir en la planificación educativa, en las propuestas de reforma de los sistemas educativos, y en las líneas de acción que se establecen en los distintos sistemas educativos bajo las políticas educativas existentes en sus correspondientes países.

Las principales razones que García Garrido (1996) fórmula para mostrar la pertinencia y prospectiva de los estudios comparados son las siguientes:

- Conocer y comprender la actuación educativa de los diversos pueblos, países, naciones, regiones, etc.
- Llegar a un más adecuado conocimiento y a una mejor comprensión del propio sistema.
- Comprender las principales tendencias de la educación mundial y elegir futuros educativos mejores.
- Elaborar y ejecutar reformas e innovaciones educativas.
- Contribuir a la comprensión internacional, generando caminos de paz y superando las barreras nacionalistas, imperialistas y etnocentristas.
- Servir como instrumento de asistencia técnica educativa a los países menos desarrollados.

Podemos concluir que, tanto a nivel personal como a nivel nacional e internacional la finalidad de la Educación Comparada es conocer y comprender en profundidad los sistemas educativos, y todos los elementos que en ellos confluyen, para poder elaborar soluciones a los problemas existentes y establecer metas para la mejora de los distintos sistemas educativos.

4. Fuentes de la Educación Comparada

Toda investigación científica requiere el uso de fuentes documentales de investigación adecuadas para el correcto desarrollo y puesta en marcha de la investigación. Es, por tanto, absolutamente necesaria, la selección rigurosa, sistemática y ordenada de las fuentes, ya que toda investigación se sustenta en los documentos que le sirven de fuente informativa (Ely, 1990).

Podemos definir la documentación como *"El proceso dinámico que consiste esencialmente en la recogida, clasificación, recuperación y distribución de la información"* (Ekman, 1989, citado en Latorre, Rincón y Arnal, 2005: 58). Asimismo, podemos considerar como fuente documental cualquier institución o entidad que proporciona información válida para la elaboración de una ciencia (Latorre, Rincón y Arnal, 2005)

Según señalan Latorre, Rincón y Arnal, (2005: 60), la UNESCO en 1976 clasifica las fuentes documentales en fuentes primarias y fuentes secundarias, dependiendo del origen de los documentos que contenga cada una de ellas:

- Fuentes primarias: las constituyen aquellas que recogen la información o los textos originales, sin ser manipuladas.
- Fuentes secundarias: son aquellas que se elaboran a partir de las primeras, esto es, resúmenes o informes elaborados por investigadores u observadores a partir de las fuentes primarias.

En Educación Comparada, también acudimos a fuentes primarias y secundarias: las primarias nos ofrecerán información original mientras que las segundas serán más bien informes, estudios descriptivos o comparativos, elaborados por especialistas.

Ángela Caballero especifica algunas de las fuentes para la investigación comparada. Pertenecen a las fuentes primarias informes oficiales de ministerios y departamentos oficiales, transcripciones de deliberaciones en corporaciones legislativas y conferencias, así como diarios o revistas que contengan *"información directa sobre el campo"* (Caballero, 1997: 140). Por su parte las fuentes secundarias incluyen libros, publicaciones periódicas, actas de congresos y tesis doctorales.

El acceso a las fuentes de investigación ha evolucionado enormemente desde los inicios hasta la actualidad, hasta hace muy poco una de las mayores dificultades con que tropezaban los comparatistas para realizar sus estudios era la de acceder con rapidez a la información preparada por los gobiernos sobre los propios sistemas de educación (García Garrido, 1997). En la actualidad a través de internet se ha facilitado el acceso a la información, por ello cabe señalar la importancia de la idoneidad de las fuentes a las que acudamos ya que son muchos los recursos que están a nuestra disposición, fruto de la globalización ya mencionada. La búsqueda en internet de fuentes fiables es algo completamente accesible al investigador, sin embargo esta accesibilidad también requiere de la selección adecuada. Para ello las fuentes que utilicemos para llevar a cabo una investigación científica han de ser:

- Exhaustivas: Han de cubrir y agotar por completo el tema de estudio.
- Pertinentes: Han de ajustarse al tema de estudio.
- Actuales: Recientemente publicadas.
- Variadas en idiomas.

Algunas de las fuentes más apropiadas para iniciar el estudio en Educación Comparada son[1].

Figura 2. Fuentes primarias y secundarias.

	Fuentes	Algunos ejemplos de enlaces web
FUENTES PRIMARIAS	**Ministerios de educación** Legislación - Constitución, Reales Decretos, Diarios de Sesiones - Documentos debate - Libros blancos **Organismos internacionales** - UE, OCDE, COE, UNESCO…	**Ministerios de Educación** http://portal.educacion.gov.ar/ http://www.sc.ehu.es/sfwseec/miniseuropa.htm http://www.noveduc.com/index.php **Organismos internacionales** http://europa.eu/index_es.htm http://www.oecd.org/ http://www.sc.ehu.es/sfwseec/orginter.htm http://biblioteca.uam.es/derecho/guias/orgint.html
FUENTES SECUNDARIAS	**Organismos internacionales** • Tesauros[2] Existen dos grandes tesauros: - Eudised: Tesauro Europeo de la Educación - UNESCO: Tesauro de la Unesco • Repertorios de indicadores - UNESCO - Unión Europea (Red Eurydice) - OEI - OCDE • Informes comparados de carácter global - Bases de datos	**Tesauro Eudised** http://www.freethesaurus.info/redined/es/index.php?tema=1416 **Tesauro Unesco** http://databases.unesco.org/thessp/ **Informes y bases de datos** http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm http://europa.eu/publications/reports-booklets/index_es.htm
	Revistas de Educación Comparada. Contienen: Artículos científicos Monografías temáticas	http://www.latindex.org/ http://dialnet.unirioja.es/ http://www.saece.org.ar/relec/ http://ceshk.edu.hku.hk/journal/
	Sociedades de Educación Comparada. Boletines, contactos, redes de investigadores Congresos de Interés	http://www.wcces.com/membersocieties.html http://www.wcces.com/ http://www.saece.org.ar/index.php http://www.sc.ehu.es/sfwseec/ http://www.somec.mx/ http://www.sc.ehu.es/sfwseec/boletin.htm http://wcces2013.com/
	Listas de distribución Información sobre publicaciones científicas.	http://www.rediris.es/list/info/edu-comp.html

Fuente/ Elaboración propia.

5. Fases de una investigación en Educación Comparada

Entramos en las fases del método comparado propiamente dichas, todo estudio comparativo debe detenerse en cada una de ellas.

Cabe señalar, acerca de las fases de la metodología comparada, que grandes comparatistas como Hilker (1964) o Bereday (1968), coinciden en su propuesta de cuatro pasos necesarios para que un estudio pueda ser considerado como comparativo. Estos cuatro pasos los constituyen las cuatro fases o niveles de comparación correspondientes a las fases[3] IV, V, VI y VII que a continuación se describen, es decir: descripción, interpretación, yuxtaposición y comparación.

Considerando adecuado actualizar el modelo del método comparado establecido por los autores mencionados. Proponemos la incorporación de nuevas fases para realizar el estudio comparativo, dotándole con ellas, de una estructura más técnica y compleja.

Así, nuestra propuesta incorpora las fases I, II y III, que configuran el inicio del estudio comparativo. Y la fase VIII, que otorga prospectiva al estudio realizado.

La incorporación de dichas fases, nos permite dividir el método comparado en dos momentos:

- En primer lugar el diseño de la investigación; quedaría definido con las tres primeras fases, a saber: selección y definición del problema, formulación de hipótesis o presupuestos de partida, y elección de la unidad de análisis.

- En segundo lugar, y una vez definido el diseño de investigación, pasamos al desarrollo de la investigación. Éste quedaría recogido en las cuatro fases que constituyen el núcleo de la investigación: fase descriptiva, fase interpretativa, fase de yuxtaposición y fase comparativa. A modo de conclusión, añadiríamos la fase prospectiva que constituye la última fase del método comparado.

En consecuencia, la estructura que proponemos de la metodología comparada quedaría esquematizada de la siguiente forma:

Figura 3. Estructura del método comparado.

ESTRUCTURA DEL MÉTODO COMPARADO	
Definición del diseño metodológico	I. Selección y definición del problema II. Formulación de hipótesis / presupuestos de partida III. Elección de la unidad de análisis - ¿Dónde comparo?: Ámbito de comparación. Países. - ¿Cuándo comparo?: Temporización - ¿Qué comparo?: Selección de las unidades de comparación. o Objeto de estudio • Dimensión • Parámetro • Indicador
Desarrollo de la investigación	IV. Fase descriptiva V. Fase interpretativa VI. Fase de yuxtaposición VII. Fase comparativa o explicativa VIII. Fase prospectiva

Fuente/ Elaboración propia.

5.1. Definición del diseño metodológico

Estas tres primeras fases constituyen el punto de partida de la investigación comparada. Nos ayudan a delimitar y definir la investigación.

5.1.1. Selección y definición del problema

El punto de partida de una investigación concreta nace de un determinado problema (García Garrido, 1996). Por tanto, en esta primera etapa, cabe preguntarse, como punto de partida del estudio: ¿Qué área de la realidad educativa me preocupa?, de modo que podamos delimitar el área de estudio partiendo de un problema real y definiendo de forma precisa cuál es el área que queremos estudiar. Siempre expresado en términos de pregunta.

García Garrido (1996: 121) afirma que *"siempre es un problema determinado el que pone en marcha una investigación"*. Por tanto el principal objetivo de esta primera fase es justificar el problema de investigación evitando los juicios de valor, para ello cabe preguntarse ¿por qué quiero investigar este tema? ¿Cómo lo puedo justificar? ¿Por qué es un problema digno de estudio? Es importante buscar las justificaciones de peso, de autoridad, que favorezcan y apoyen el problema de investigación. En esta fase, hemos de tener en cuenta que los conceptos utilizados siempre deben ceñirse a los conceptos recogidos en los tesauros.

De la definición adecuada de dichos conceptos y problema de investigación debe derivarse el marco teórico de la investigación que debe estar muy bien definido ya que es la base de toda la investigación que se realizará con posterioridad. El marco teórico, bien elaborado, permite dilucidar qué aspectos de la investigación son sobre los que existe una menor profundización teórica y, por tanto, que debe ser especialmente abordado en la investigación que se inicia.

5.1.2. Formulación de hipótesis / Presupuestos de partida

La selección de un problema de estudio conlleva necesariamente a la formulación de hipótesis. Para ello es necesario preguntarse cuál sería la solución al problema planteado. De entre las soluciones posibles se elige la más plausible, y se formula en términos de proposición relacional, que más adelante necesita ser contrastada, esto es, aceptada o rechazada. Así, damos respuesta a nuestro problema de investigación.

La formulación de hipótesis equivale a la suposición o expectativa de solución de un problema (Latorre, Rincón y Arnal, 2005). Por tanto cabe señalar que la definición de una hipótesis bien planteada es básica para llevar a cabo una investigación ya que *"no es posible avanzar en una investigación si no se comienza por plantear una explicación o solución de la dificultad que la originó"* (Latorre, Rincón y Arnal, 2005: 67).

Es fundamental que las hipótesis sean conceptualmente claras y han de expresar una relación entre variables. Una vez formuladas, ha de procederse a su contrastación.

Por último, indicado que en Educación Comparada, más que formular una hipótesis clásica, se utilizan presupuestos de partida. Estos se entienden como un enunciado que puede proponer modelos o tendencias globales, acentuar las divergencias o las convergencias, y que también está formulado en términos de proposición relacional.

5.1.3. Elección de la unidad de análisis

La elección de la unidad de análisis nos permite delimitar la realidad educativa que vamos a estudiar, esta fase es esencial en la configuración del estudio comparado, por ello conviene seleccionar atentamente tanto el ámbito como la temporalidad y el objeto de estudio.

En este punto, para elegir la unidad de análisis de nuestro estudio comparado, cabe formularse tres preguntas:

- ¿Dónde comparo? Es el ámbito de estudio; habitualmente países, a nivel nacional (intranacional o internacional) o supranacional.

- ¿Cuándo comparo? Es la temporalidad, puede ser dinámica o estática.

Entendemos como la temporalidad dinámica aquella que analiza los movimientos educativos, los cambios y su evolución a lo largo del tiempo. Por su parte la temporalidad estática analiza los acontecimientos educativos en un momento determinado y concreto de la historia.

- ¿Qué comparo? Es la concreción del problema, el objeto de estudio. Como hemos visto anteriormente, entendemos por objeto de estudio los hechos y fenómenos que han de ser estudiados, observados, analizados o experimentados.

Para delimitar el objeto de estudio, y efectuar la selección de comparación, las categorías de la estructura comparada nos permiten establecer tres niveles de concreción:

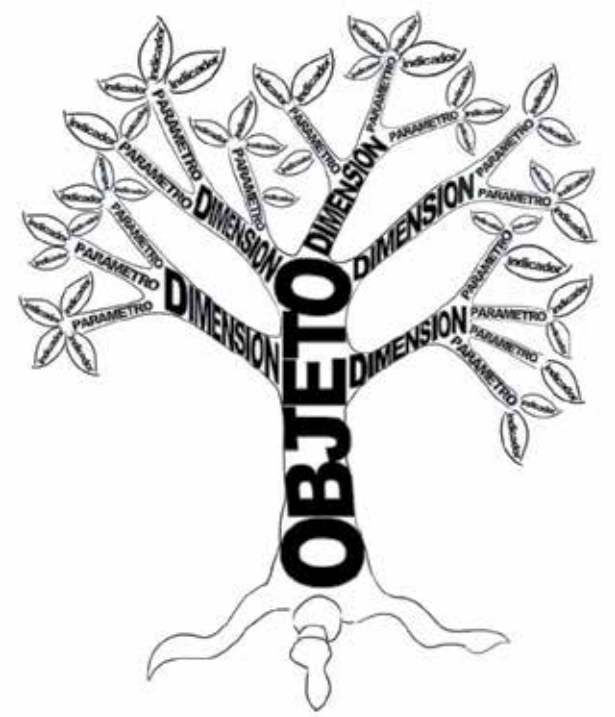
- Dimensión: Agrupa parámetros de naturaleza parecida. Es importante nominalizar bien las dimensiones. Así mismo es importante utilizar clasificaciones internacionales para comparar sistemas internacionales de educación, ejemplo de ello es la última versión de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE) (UNESCO, 2013).

- Parámetro: Agrupa indicadores de naturaleza parecida.

- Indicador: Unidad comparativa de medida más pequeña.

Estas categorías de la estructura comparativa las podemos ver reflejadas en el Gráfico 1, que podemos denominar "árbol de categorías".

Gráfico 1. Árbol de categorías.



Fuente/ Elaboración propia.

Esta similitud con el ejemplo del árbol, evidencia que la selección de comparación se efectúa de manera jerárquica, es decir, de menor nivel de concreción a mayor nivel de concreción, de forma que las dimensiones pueden contener diversos parámetros, y los parámetros a su vez diversos indicadores, sin embargo, al ser los indicadores la unidad de medida más pequeña, estos no podrán subdividirse ni contener otras unidades de estudio.

Para la selección de esta unidad de análisis conviene reflexionar y tomar precaución. El número de países elegidos, el periodo de tiempo en que se vayan a estudiar dichos países, o la información disponible sobre los sistemas seleccionados, son variables a tener en cuenta ya que de ellas dependerá el posterior desarrollo de la investigación.

Esta fase, junto a las dos anteriores, nos ayuda a delimitar la investigación, y a concretar qué datos es necesario recoger para dar comienzo al estudio comparado propiamente dicho.

5.2. Desarrollo de la investigación

5.2.1. Fase descriptiva

En esta fase, según el comparatista Raventós (1983: 67) se trata de "conseguir un conocimiento amplio y lo más completo posible de aquello que se pretende comparar". García Garrido (1996) también la denomina fase analítica. Puede considerarse la fase más larga, dado que es la que más tiempo ocupa al investigador.

Ya hemos seleccionado el problema, formulado los presupuestos de partida y delimitado la unidad de análisis. El siguiente paso es recoger los datos, para ello nos ayudaremos de las fuentes de investigación (anteriormente expuestas) y pondremos en marcha los siguientes mecanismos: localización y selección de fuentes, selección y recogida de datos, clasificación, análisis y presentación de datos.

En la fase descriptiva el comparatista se sitúa en la realidad que va a comparar, la observa, extrae la información que le interesa y la ordena según un criterio, de forma que el resultado es una panorámica pormenorizada de esa realidad. Esta operación se repite tantas veces como elementos educativos va a comparar (Velloso y Pedró, 1991).

Se trata, por tanto, de presentar datos objetivos acerca de las unidades de análisis seleccionados y sus sistemas educativos correspondientes. Hemos de tener en cuenta, en la fase descriptiva, el árbol de indicadores anteriormente desarrollado. Así, las descripciones realizadas han de presentar un esquema uniforme para todos los países incluidos. La descripción pormenorizada de cada uno de los indicadores seleccionados nos permitirá abordar su posterior estudio comparado.

5.2.2. Fase interpretativa

La fase interpretativa puede considerarse, según Raventós (1983), como un examen de la fase anterior, en la cual se ha de analizar adecuada y pormenorizadamente los datos y la información recogidos en la etapa previa.

Se hace necesario en esta etapa, utilizar diversos enfoques y arrojar una explicación contextualizada de los datos educativos que tengamos en el estudio. Hemos de tener en cuenta que los distintos entornos y contextos educativos, elementos tales como: cultura, economía, ideología, sociedad, filosofía, historia, política o religión; son elementos que tienen una influencia determinante en educación, no podemos prescindir de ellos en nuestro análisis comparado. *"En Educación Comparada, resulta de capital importancia el conocimiento exhaustivo de la realidad social y cultural"* (Raventós, 1983: 64).

Finalmente en esta fase, también hemos de incidir en las causas y los factores que correlacionan en mayor o menor medida con los fenómenos educativos del análisis realizado. De forma que podamos comprender y explicar cuáles son las causas y los factores que influyen en los datos recogidos en nuestro estudio en el momento actual.

En definitiva, para una posterior comparación de los datos es fundamental una interpretación exhaustiva; la solidez y calidad del estudio comparado está determinado por la profundidad de su interpretación, ya el comparatista Sadler advirtió que *"un sistema educativo refleja la realidad en la que se inserta"* (Velloso y Pedró, 1991: 130).

5.2.3. Fase de yuxtaposición

Es una fase clave, podemos decir que constituye la fase propiamente comparativa, que se alcanza gracias a los datos recogidos en las fases anteriores. En ella se presentan los datos (que ya han sido descritos y analizados) dos a dos, en paralelo, de forma que ponemos en relación aquello que queremos comparar. A este proceso le denominamos yuxtaposición.

En esta fase, únicamente se tendrán en cuenta los elementos de la comparación, esto es, los datos o la información extraída, sin *tertium comparationis*. La información de estos elementos de comparación puesta en paralelo al margen

de la intervención comparatista y su interpretación, permitirá conocer sus semejanzas y diferencias de forma objetiva. Reflejando cómo se comporta el parámetro en los distintos sistemas educativos. (Velloso y Pedró, 1991).

El orden de los elementos de comparación se establece de forma que se yuxtapongan los elementos de un sistema que tienen correspondencia con los mismos elementos de otro (u otros) sistema(s). El número de elementos puede variar en función del estudio que se esté llevando a cabo.

Esta información se puede representar gráficamente, las técnicas más comunes son:

- Gráficos de barras: Permiten comparar series de datos de una o varias categorías.
    - Independientes: Cada columna representa un dato.
    - Complementarios: Una misma columna representa dos o más datos que se complementan.
- Líneas de evolución: Recomendadas para series temporales.
- Gráficos circulares: Un valor (normalmente en términos de porcentaje sobre el 100%) distribuido en varias series que se complementan.
- Mapas: Muestran realidades geográficas diferentes, suele ser más útil para datos cualitativos que para datos cuantitativos.
- Gráficos de eje: Permiten representar un conjunto de datos plasmado en coordenadas cartesianas.
    - El uso de gráficos es decisivo en Educación Comparada.

5.2.4. Fase comparativa o explicativa

La fase de comparación propiamente dicha es la última fase del estudio comparado. En esta fase ha de realizarse una lectura y comentario de los gráficos de la fase anterior de manera valorativa y crítica. Emitiendo así las conclusiones del estudio, que *"da origen al conocimiento nuevo surgido de la comparación"* (Velloso y Pedró, 1991: 123).

Raventós (1983) considera esta etapa más de síntesis que de análisis. Un procedimiento que puede ayudar para la explicación de los gráficos es el siguiente:

I. Comenzar la valoración de los resultados desde lo general e ir progresivamente a lo particular.

II. Hacer referencia en primer lugar a los valores máximos, seguidamente a los valores mínimos y finalmente a los valores medios

III. Detenernos en comentar detalladamente convergencias, divergencias y tendencias. Esto nos permite hacer una justificación interpretativa global. Entendiendo por:

   Convergencia: Aquellos datos que se sitúan próximos a la media, las semejanzas y los valores más repetidos.

   Divergencia: Particularidades, los valores más alejados de la media o los valores con menos frecuencia.

IV. Tendencias: Son los datos emergentes. Nos permiten hacer supuestos de futuro.

Hacer inciso sobre los casos llamativos, explicarlos y valorarlos.

Esta fase requiere que el investigador ponga *"en juego toda su capacidad para que los datos e informaciones reunidos, explicados y clasificados desvelen lo que por sí solos no nos desvelan"* (Velloso y Pedró, 1991: 143). La calidad y la consistencia de esta fase es determinante para el logro de un buen trabajo comparativo. Es en esta fase donde entra en juego el *tertium comparationis*, ya que a los elementos de la comparación se une el criterio de comparación establecido por el comparatista, *"es el punto de referencia desde el cual enjuicia los dos elementos que comprende la comparación y a partir del cual emite las conclusiones de su estudio"* (Velloso y Pedró, 1991: 143).

5.2.5. Fase prospectiva: Ofrece propuestas de mejora

Finalmente, y como fruto de todo el trabajo realizado, podemos extraer una serie de conclusiones sobre los resultados obtenidos en el estudio realizado. Conclusiones para proponer mejoras a nivel nacional o a nivel del ámbito de estudio seleccionado.

Esta última fase de la investigación, está claramente vinculada a los fines de la Educación Comparada, a priori podemos señalar los fines como una invitación a la puesta en marcha y realización reformas e innovación en educación, mejoras en la planificación y acciones educativas y en consecuencia cambio en las estrategias políticas en materia educativa.

Con todo esto, la fase prospectiva tiene como misión extraer conclusiones con las que seremos capaces de realizar una previsión de las tendencias dilucidadas en el estudio, y en consecuencia ofrecer propuestas de mejora, líneas de acción y reformas en los aspectos que consideremos necesarios.

Conclusiones y discusión

El método comparado ha evolucionado desde su nacimiento hasta la actualidad. Como hemos visto, las distintas etapas por las que ha pasado han permitido su actualización y renovación.

Desde los primeros comparatistas, hasta autores actuales, se ha tratado de definir el método comparativo aplicado a la educación dentro de un contexto y de unas circunstancias cambiantes. El reto del método comparado, en esta época postmoderna consiste fundamentalmente en *"enriquecer su consistencia lógica y empírica para transformarse y ser capaz de atender la ampliación de las fronteras, tanto a lo internacional como hacia el propio individuo"* (López, 2008: 5).

Somos testigos del proceso de globalización que está aconteciendo. El papel de la comunidad internacional es decisivo en las políticas educativas, Alfred Fernández (2004: 62) afirma, que *"la comunidad internacional ha manifestado la urgencia de poner en marcha un "diálogo político" en educación convencida de que las políticas educativas sólo podrán ser eficaces si implican de manera activa en una negociación política a los actores (skateholders): profesores, padres, sociedad civil, sector privado y autoridades públicas"*

García Garrido (1996: 109), se pregunta: *"¿Podrá una ciencia de raíz nacionalista contribuir al derribamiento de las inútiles barreras, de los prejuicios, de las incomprensiones que existen entre unos países y otros?"*

Efectivamente, el proceso de globalización ha introducido cambios importantes en la identidad cultural del mundo. Reconocemos que ya no solo prima lo nacional, también los vínculos entre los países, sus relaciones, sus ideologías y las dinámicas que se generan entre ellos, se han ampliado. (Kamens y McNeely, 2010).

El método comparado, perteneciente al ámbito de las ciencias sociales, no es ajeno a esta globalización, por ello, y como parte de su desarrollo, es necesario que pueda actualizarse y adaptarse a esta globalización, como ya lo está haciendo. La actualización del método necesariamente implica una lectura de lo global (Cowen, 2009), y abordar unidades de análisis más amplias a los Estados-nación; ya que la globalización ofrece a la Educación Comparada la posibilidad de renovarse (Cowen, 2000).

Como consecuencia de la globalización nos situamos ante un nuevo campo de estudio que denominamos "Política Educativa Supranacional". La conciencia emergente de una dimensión supranacional es un reto que la Educación Comparada debe abordar. Tal como ya se ha apuntado (Valle, 2013: 9): *"actualmente, en el contexto de la sociedad postmoderna, se vive en la Educación Comparada un nuevo hito evolutivo"*. Este nuevo hito se materializa en investigaciones sobre Política Educativa Supranacional, fruto de la multitud de organismos internacionales que han sido creados en las últimas décadas.

De este modo, la "Política Educativa Supranacional" constituye un ámbito de conocimiento emergente, estrechamente vinculado con la Educación Comparada. Su objeto de estudio vendría a configurarse desde los fenómenos educativos a nivel internacional, las influencias de los organismos internacionales en las políticas educativas de los países, las

corrientes educativas a nivel mundial y sus formas de armonización. En resumen la "Política Educativa Supranacional" se encargará de estudiar las incipientes políticas educativas globales que emanan de organismos internacionales y que permeabilizan progresivamente en todos los países.

Wiseman, Astiz y Baker (2013) afirman que la globalización es, posiblemente, uno de los fenómenos más importantes, más estudiados y más incomprendidos en las investigaciones de educación comparada. El reto para los comparatistas es estudiar las evidencias e indicadores y profundizar en su análisis para que la globalización y su impacto en la educación pueda ser comprendida.

[1] Las fuentes que aquí se presentan son actualmente de gran interés. Es necesario ser conscientes de que los cambios y la rápida evolución supone que puedan crearse nuevos recursos

[2] Tesauro: Lista controlada y estructurada de términos para el análisis temático y la búsqueda de documentos y publicaciones en los campos de la educación, cultura, ciencias naturales, ciencias sociales y humanas, comunicación e información

[3] Véase Tabla 3. Estructura del método comparado.

Bibliografía

Altbach, P. G. (1990). Tendencias en la educación comparada. Revista de Educación, 293, 295-309.

Beck, U. (2000). The cosmopolitan perspective, British Journal of Sociology, 51 (1), 79-105.

Bereday, G. (1968). El método comparativo en pedagogía. Barcelona: Herder.

Caballero, A. (1997). Educación comparada: Fuentes para su investigación. Revista Española de Educación Comparada, 3, 139-170

Caruso, M. (2011). Teoría y metodología en estudios comparados: La justificación de un plus valor y el abordaje de la globosfera. Revista Latinoamericana de Educación Comparada, 2, 8-9.

Consejo Europeo (2000). Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa, de 23 y 24 de marzo de 2000. [Extraído el 15 de septiembre de 2014 de http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm]

Cowen, R. (2000). Comparing futures or comparing pasts?. Comparative Education, 36 (3), 333-342.

Cowen, R. (2009). Then and now: Unit ideas and Comparative Education. En R. Cowen y Kazamias, A. M. (eds.), International Handbook of Comparative Education (pp. 1277-1294). Dordrecht, The Netherlands, Springer.

Dale, R. (2000). Globalisation: A New World for Comparative Education?. En J, Schriewer (ed.), Discourse Formation in Comparative Education (pp. 87-110). Frankfurt am Main, Peter Lang.

Diestro, A. (2011). La Dimensión Europea en la Educación: Análisis comparado de su desarrollo en perspectiva Supranacional. Tesis doctoral inédita. Salamanca: Universidad Pontificia de Salamanca.

Ely, D. P. (1990). Educational Resources Information Center. En T. Husén y Postlethwaite, N. (Eds.) Enciclopedia Internacional de la Educación, v6. Barcelona: Vicens-Vives / MEC.

Fernández, A. (2004). La educación como derecho. Evolución reciente desde una perspectiva supranacional. Revista Española de Educación Comparada, 10, 61-87.

Fernandez Lamarra, N.; Mollis, M. y Dono Rubio, S. (2005). La Educación Comparada entre siglos (1995-2005). Revista Española de Educación Comparada, 11, 161-187.

Ferran Ferrer, J. (2002). La educación comparada actual. Barcelona: Ariel Educación.

García Garrido, J. (1996). Fundamentos de educación comparada. Madrid: Dykinson.

García Garrido, J. (1997). La educación comparada en una sociedad global. Revista Española de Educación Comparada, 3, 61-81.

García Garrido, J.; García Ruíz, M.J. y Gavari Starky, E. (2005). La Educación Comparada en tiempos de globalización. Madrid: UNED.

García Ruiz, J.M. (2011). La educación comparada, una disciplina entre la modernidad y el postmodernismo. Revista Latinoamericana de Educación Comparada, 2, 40-50.

García Ruiz, J.M. (2012a). Impacto de la globalización y el postmodernismo en la epistemología de la educación comparada. Revista Española de Educación Comparada, 20, 41-80.

García Ruiz, J.M (2012b). La universidad postmoderna y la nueva creación de conocimiento. Educación XXI, 15 (1), 179-193

Hilker, F. (1964). La pedagogie comparée. Introduction à son historie, sa théorie et sa practiqué. Paris: Institut Pédagogique National.

Kamen, D.H., y McNeely, C. L. (2010). Globalization and the growth of international educational testing and national assessment. Comparative Education Review, 54 (1), 5-25.

Latorre, A.; Rincón, D. y Arnal, J. (2005). Bases metodológicas de la investigación educativa. Barcelona: Ediciones Experiencia.

López, A. (2008). Retos metodológicos de la educación comparada en la sociedad global. Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento, 5 (1), 1-9.

Luzón, A., y Torres, M. (2013). Apuntes sobre la intenacionalización y la globalización en educación. De la intenacionalización de los modelos educativos a un nuevo modelo de gobernanza. Journal of Supranational Policies of Education, 1, 53-66.

Martínez Usarralde, Mª. J. (2003). Educación comparada. Nuevos retos, renovados desafíos. Madrid: La Muralla S.A.

Martínez Usarralde, Mª. J. (2006). La educación comparada revisitada: Revisión a la evolución epistemológica y temática en la erapostcomparada. Tendencias Pedagógicas, 11, 77-100.

Raventós, F. (1983). El fundamento de la metodología comparativa en educación. Educar, 3, 61-75.

Raventós, F. y Prats, E. (2012). Sociedad del conocimiento y globalización. Nuevos retos para la educación comparada. Revista Española de Educación Comparada, 20, 19-40.

Roselló, P. (1960). Teoría de las corrientes educativas. Barcelona: Promoción Cultural S.A.

Tusquets, J. (1969). Teoría y prácticas de la Pedagogía Comparada. Madrid: Magisterio Español.

UNESCO (2013). Clasificación Internacional Normalizada de la Educación. CINE 2011. Canadá: Instituto de Estadística de la UNESCO.

Valle, J. M. (2013). Supranational education: A new field of knowledge to address educational policies in a global world. Journal of Supranational Policies of Education, 1, 7-30.

Vega, L. (2011). La educación comparada e internacional. Procesos históricos y dinámicas globales. Barcelona: Octaedro.

Velloso, A. y Pedró, F. (1991). Manual de educación comparada. Vol. 1 Conceptos básicos. Barcelona: PPU.

Wiseman, A.; Astiz, M., y Baker, D. (2013). Globalization and comparative education research: misconceptions and applications of neo-institutional theory. Journal of Supranational Policies of Education, 1, 31-52.

Datos de los Autores

Angela Caballero

Profesora Titular de Educación Comparada en el Departamento de Teoría e Historia de la Educación en la Universidad de Málaga.

Es miembro de la Sociadad Española de Educación Comparada. Ha desempeñado puestos de gestión, en los últimos años, como Vicedecana de Ordenación Académica (200-2008) dentro de la Facultad de Ciencias de la Educación en la Universidad de Málaga. Es miembro de la Junta de Facultad, y del Claustro Universitario. Actualmente es la defensora Universitaria Adjunta de la Comunidad Universitaria de la Universidad de Málaga junio, 2012.

acaballero@uma.es

Jesús Manso

Doctor Europeo en Educación por la Universidad Autónoma de Madrid. Diplomado en Magisterio en la especialidad de Educación Especial y licenciado en Psicopedagogía. Máster de Mejora y Calidad de la Educación. Premio Nacional a la Excelencia en el Rendimiento Académico Universitario. Estancias internacionales de investigación en el Group of Teacher Development (Universidad ORT, Uruguay) y en la Research Unit for Studies in Educational Policy (Uppsala University, Suecia).Asesor de la Organización de Estados Iberoamericanos. Actualmente Profesor Ayudante Doctor en la Universidad Autónoma de Madrid

jesus.manso@uam.es

María Matarranz

Profesora Colaboradora Asociada en la Universidad Pontificia de Comillas (UPCO). Doctoranda en Educación por la Universidad Autónoma de Madrid. Licenciada en Pedagogía por la Universidad Complutense de Madrid.

Miembro del Grupo de Investigación de Políticas Educativas Supranacionales en la Universidad Autónoma de Madrid.

matarranzm@gmail.com

Javier M. Valle

Profesor Titular de Universidad en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), en su Facultad de Formación de Profesorado y Educación. Premio Extraordinario de Doctorado. I Premio Nacional de Tesis Doctorales en Educación Comparada "Pedro Rosello". Director del Grupo de Investigación Reconocido de la UAM sobre "Políticas Educativas Supranacionales" (GIPES). Asesor externo de la Unidad Española de EURYDICE. Director de la Journal of Supranational Policies of Education. Co-Director de la Revista Española de Educación Comparada

jm.valle@uam.es

Revista Latinoamericana
de Educación Comparada

Recetas globales, resultados locales: discusión sobre la recontextualización de teorías educativas en el diseño de programas de pago por desempeño en Chile

Global recipes with local results: a discussion on the recontextualization of educational theories in the design of pay for performance programs in Chile

Paula Alcalá

Resumen

El artículo apunta a profundizar en el estudio sobre los mecanismos de funcionamiento de los flujos de influencia de teorías internacionales sobre la política local. Para esto, se estudia el caso de las políticas de pago por desempeño y la manera en que fueron utilizadas en Chile para reformar el sistema de remuneración docente a nivel nacional. La hipótesis del trabajo sostiene que cuando los países aplican modelos de mejora del sistema educativo, como los incentivos docentes, introducen aspectos propios de su contexto histórico-cultural que los diferencian de la "receta" original. A partir de un análisis contextualizado de los sistemas de incentivos docentes vigentes en Chile, se identifica una serie de continuidades y rupturas con el modelo de políticas de pago por desempeño predominante en la bibliografía de economía de la educación. Los resultados de este trabajo permiten discutir la comprensión del sistema educativo público como un escenario de ventajas y obstáculos para la aprobación e implementación de políticas orientadas a la racionalidad y productividad del sistema educativo, y favorecer una mirada histórica y contextualizada para entender el proceso de política pública.

Palabras clave/ política educativa, reforma, recontextualización, pago por desempeño, Chile.

Abstract

The aim of this article is to delve into the analysis of the transmission of ideas and theories made from an international perspective into national politics. In order to do this, it studies pay for performance policies and the particular transformation they were subjected to as they were used by the Chilean government to reform the national pay system from 1996 to 2004. The hypothesis is that when countries apply a theoretical strategy to improve the quality of education, they include aspects of their own culture that change the specifics of the 'recipes' used to design them. A historical and documental analysis is made to identify the similarities and differences between pay for performance international literature -from the economics of education perspective- and the three incentives programs operating in Chile since the 2000s. The results dispute the view of the public educational system as a scene of pros and cons for the implementation of performativity politics, and argue for the importance of national and historical context to understand the local politics process

Key Words/ education policy, reform, recontextualization, pay for performance, Chile.

Introducción

A partir de las tendencias de estandarización global de la medición de calidad educativa, el campo de la política educativa se imprimió de una lógica de orientación hacia una mirada particular del éxito educativo medido según los resultados de tests estandarizados (Lundgren, 2013; Popkewitz, 2013; Tröhler, 2015). El interés por mejorar los indicadores de calidad educativa proviene no solo del valor político por educar a las generaciones futuras de una nación, sino de una concepción económica de la educación como motor del desarrollo, según la cual una mejora en los índices de calidad permitiría establecerse en el mercado internacional (Brewer, Hentschke, & Eide, 2008).

Los países latinoamericanos, considerados "en vías de desarrollo" según los estándares económicos internacionales, buscan mejorar su productividad económica mediante varias políticas de intervención en el mercado. Siguiendo la lógica de las teorías educativas del capital humano, la inversión en educación es un componente clave en la intervención estatal orientada hacia el desarrollo económico nacional (Brunner, Elacqua, González, Montoya, & Salazar, 2006). A partir de aportes teóricos de autores reconocidos en el campo de la política educativa –en general financiados por organismos internacionales como el grupo McKinsey, la UNESCO y el Banco Mundial- las recomendaciones para mejorar los índices de calidad educativa han puesto el foco, en las últimas décadas, en la mejora de la labor docente.

La bibliografía predominante desde mediados de los noventa propone, concretamente, fortalecer la profesión docente para asegurar un aumento de la calidad del sistema educativo a partir de la enseñanza. Esto implica no solo mejorar las condiciones laborales, sino también invertir en sistemas eficaces de formación inicial y continua, y establecer algún sistema de incentivos para mejorar las prácticas docentes (Rivas, 2015). En este trabajo se estudiarán específicamente las políticas de asignaciones salariales a docentes como estrategia para incentivar el desempeño y mejorar los índices de calidad educativa.

La estrategia de otorgar beneficios monetarios a docentes para incentivar la mejora de su desempeño no es una idea nueva. Esto se propone en el debate educativo anglosajón como alternativa a los sistemas salariales uniformes desde principios del siglo XX, a partir de la evidencia de los beneficios de los sistemas de pagos por resultados a los empleados industriales en el ámbito privado (Murnane & Cohen, 1986). Sin embargo, esto no se consideró formalmente como estrategia de intervención pública hasta 1983, cuando el informe estadounidense "A Nation at Risk" estableció la necesidad de incluir sistemas de pago que consideren el desempeño de los docentes en la educación pública (Podgursky & Springer, 2007). Esta publicación puso en marcha un proceso de creación de programas de pago por mérito en varios distritos en Estados Unidos, que tomaron diferentes características pero coincidieron en establecer sistemas de remuneración económica ligada al desempeño docente. Mediante diferentes mecanismos de comunicación de estrategias en política pública, estos sistemas se aplicaron en otros países de Europa, África y Latinoamérica, no solo en el ámbito educativo sino también en otras esferas de la administración pública.

En Latinoamérica, las políticas de incentivos monetarios en base al desempeño docente tomaron un protagonismo entre las estrategias para promover la calidad de la enseñanza y el desarrollo económico y social nacionales. Durante las décadas de 1990 y 2000, México, Chile, Bolivia y Brasil implementaron este tipo de programas a nivel nacional o estatal1. Si bien varios fueron discontinuados, algunos se mantienen en la actualidad. En general, estos programas están enfocados a dos objetivos: por un lado, atraer y reconocer a los mejores profesionales a la docencia y, por otro, incentivar a los docentes a que mejoren sus prácticas de enseñanza en función de obtener mejores resultados en el desempeño de sus estudiantes.

Chile fue uno de los primeros países en implementar programas de asignaciones salariales en función del desempeño en la región, y es el sistema de compensación docente que más considera el desempeño en Latinoamérica. En el país existen, en la actualidad, tres programas de incentivos docentes que afectan simultáneamente distintos aspectos de la estructura salarial: el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED), el Programa de Excelencia Pedagógica (AEP) y la Asignación Variable por Desempeño Individual (AVDI), creados en 1996, 2003 y 2004 respectivamente. Estas políticas vigentes muestran diferentes maneras de aplicar lógicas de pago por desempeño al sistema de remuneración docente: mediante sistemas individuales o grupales, como bono único o sostenido, y en base a evaluaciones a alumnos, a docentes, o a ambos. Sin embargo, no se ha comprobado que tengan un efecto positivo significativo en la calidad de la enseñanza (Bellei, Contreras, & Valenzuela, 2008).

La falta de resultados de estas políticas educativas suele atribuirse a fallas en los sistemas de incentivos diseñados. Por un lado, desde la economía de la educación, se señalan errores de implementación o de diseño, en tanto no se traducen de manera efectiva las características teóricas del pago por desempeño a la implementación de la política local. Por otro lado, desde posturas más sociales o culturales, en general críticas de la perspectiva económica, se denuncian los efectos adversos de aplicar modelos económicos globales al contexto local, en tanto las lógicas de incentivos de los docentes chilenos no necesariamente responden a una lógica economicista (Morduchowicz, 2003; Vegas, 2006).

Desde el campo de estudio de la educación comparada, se discute desde hace tiempo la posibilidad (o imposibilidad) de trasladar políticas o programas efectivos a otros sistemas educativos de características muy diferentes (Beech, 2009). A partir de la noción de "recontextualización", definida por Stephen Ball y su equipo (Ball, 1998), se reconocen diversos mecanismos mediante los cuales se transforman y redefinen las políticas educativas "importadas" en cada contexto.

Siguiendo esta línea, este trabajo apunta a problematizar la dualidad global/local, analizando la aplicación de modelos de política pública no como una copia o traducción literal de las teorías educativas, sino como una "redescripción" de nociones y lógicas según un contexto particular. A partir de los aportes de Ball (1998) y Popkewitz (2005, 2009), el análisis parte de entender al flujo de modelos de éxito educativo como un proceso de apropiación de ideas o lógicas internacionales donde aspectos del entorno económico, político y cultural del país influye en la manera en que los especialistas y decisores de política educativa reconstruyen estos modelos. De esta manera, los procesos de globalización y localización son considerados como procesos simultáneos y no antagónicos (Popkewitz, 2005). En este sentido, se aporta al debate sobre la importación de políticas educativas al ampliar la mirada sobre los procesos de construcción de políticas, para profundizar sobre las nociones teóricas internacionales que los orientan y la manera en que estas se redescriben al incorporarse a diferentes contextos educativos.

Metodología

El propósito de este trabajo es identificar, en el proceso de transmisión o flujo de teorías educativas a nivel global, la redefinición de los conceptos internacionales en un contexto particular. Para esto, se parte de la concepción predominante de pago por desempeño –o pago por mérito- existente en la literatura de economía de la educación, para identificar continuidades y rupturas entre la definición teórica de estas políticas y la apropiación particular que hicieron los gobiernos chilenos en las últimas décadas.

Las políticas de pago por desempeño, al ligar el salario docente con el desempeño de sus alumnos, cristalizan una serie de conceptos de la economía de la educación, como la productividad individual, la rendición de cuentas, la eficiencia del gasto, el incentivo económico como motivación, la confianza en los tests estandarizados, entre otros. Por esto se tomó como caso para el estudio de la transmisión de teorías de incentivos docentes como estrategia de mejora de la calidad educativa desde la perspectiva económica de la política educativa.

Desde la perspectiva interpretativa y de análisis de casos de metodología cualitativa (Paz, 2003), se apuntará a comprender de manera contextualizada los documentos oficiales donde se explicitan los objetivos y estrategias de los decisores de política educativa. Los conceptos de "recontextualización" y de "bibliotecas itinerantes" –traveling libraries- de Ball (2003) y Popkewitz (2005) respectivamente, serán utilizados como marco de estudio al ofrecer una forma de abordar los espacios entre lo global y lo local, identificando las interacciones de aspectos contextuales con intenciones y estrategias de los actores. Desde esta perspectiva, se considera al intercambio de ideas educativas como un proceso en el que el escenario de posibilidades y estrategias de la política educativa, construido conceptualmente a nivel global, es redescripto en el contexto local a partir de características propias de este entorno y de las lógicas de pensamiento que en él se insertan.

El carácter documental de las fuentes implica recortar el análisis a las etapas iniciales del proceso de política pública: la definición del problema y el diseño, permitiendo comprender las lógicas de éxito educativo subyacentes y las formas en que el contexto nacional las afectan. Escapan a los límites de esta estrategia metodológica las particularidades del proceso de implementación, que es otro espacio de interacción en el que emergen nuevos aspectos de la política educativa.

Selección de documentos

Para comprender las ideas y lógicas de las políticas de pago por desempeño en Chile se realizará un análisis de los documentos oficiales del diseño o regulación de las políticas existentes. Se prestará especial atención a la fundamentación de la política y a sus objetivos, así como a aspectos relevantes de la estructura de los programas. A continuación se presenta un listado de los documentos a analizar para cada política de pago por desempeño estudiada, fundamentando la elección de cada uno:

Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED): Hacia la Excelencia Académica: Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (2012-2013). Documento creado por el Ministerio de Educación chileno. Ofrece descripción del SNED, fundamentación de su creación en 1996 y modificaciones al programa a lo largo del tiempo.

Asignación a la Excelencia Pedagógica (AEP): Ley 19.715 (2001) Crea el bono individual de postulación voluntaria. Especifica estructura y define objetivos de la asignación

Asignación Variable por Desempeño Individual (AVDI): Ley Nº 19.933 (2004) Crea la asignación individual de un bono salarial extra a los docentes que hayan aprobado la Evaluación Nacional del Desempeño Profesional Docente (obligatoria) y una evaluación de contenido pedagógico y disciplinar posterior (voluntaria). Especifica estructura y objetivos del programa

Análisis

Reformas docentes en la política educativa moderna

La mayoría de los sistemas educativos actuales fueron creados durante la segunda mitad del siglo XIX a partir de acciones concretas de los Estados Nacionales en función de una perspectiva moderna. La escuela se constituyó en todos los países occidentales como el instrumento modernizador por excelencia, en tanto demostró ser una institución idónea para formar a los ciudadanos libres de las nuevas naciones (Pineau, 2001).

En el contexto de conformación de los Estados nacionales, los docentes fueron concebidos como los funcionarios encargados de llevar la razón y la identidad nacional a todo el territorio. En este sentido, la profesión docente nació ligada a la responsabilidad del Estado de formar y retener en el sistema público a trabajadores capaces de ejecutar con éxito su tarea. Es por esto que, en sus inicios, la profesión docente –así como otras funciones públicas- fue regulada por contratos laborales diferentes de los trabajadores del ámbito privado, caracterizados por la estabilidad laboral, el peso de la experiencia en el ascenso y la relativa igualdad salarial en el cuerpo docente (Murnane & Cohen, 1986; Núñez, 2007).

Sin embargo, la relación del Estado con los docentes fue un espacio de conflicto desde el nacimiento mismo de los sistemas educativos, en especial en aquellos países, como Estados Unidos o Inglaterra, donde el liberalismo político y económico fue ampliamente aceptado por la sociedad y los gobiernos. Desde perspectivas económicas clásicas, el seguro de estabilidad laboral y la escasa posibilidad de ascenso eran perjudiciales para la calidad de la enseñanza en tanto no ofrecían incentivos a los docentes para mejorar el desempeño individual (Morduchowicz, 2003).

Las posturas críticas a las regulaciones laborales docentes tradicionales aumentaron durante el siglo XX, generándose en varios países reformas para hacerlas más flexibles y susceptibles a la competencia y a la influencia del mercado. Las políticas de incentivos docentes se diversificaron e insertaron en el sistema educativo público con más regularidad a fines de siglo, a medida que los Estados dejaron de ser concebidos como responsables de ejecutar acciones concretas en el ámbito económico, social y educativo para convertirse en reguladores de las relaciones entre privados y garantes últimos de los derechos individuales (Ball, 2003).

En base a lo expuesto podemos decir que las políticas de pago por desempeño surgen como una alternativa al sistema de compensación docente en los sistemas educativos tradicionales. Es decir, que podríamos considerar a estos programas como una transformación de la concepción educativa moderna. Sin embargo, la mayor parte de los fundamentos conceptuales que hacen posible la existencia del pago por desempeño son un legado de la modernidad, ya que la perspectiva de política educativa ligada a la economía se funda en conceptos de racionalidad cientificista (Giddens,

1990; Tröhler, 2015). La perspectiva moderna se hace evidente en los programas de pago por desempeño en tanto estos pueden pensarse solo si se aceptan los siguientes supuestos teóricos:

1. Los Estados-Nación son un orden político útil para las sociedades humanas. La vida de las personas puede ser mejor en tanto la riqueza comparativa de una Nación sea mayor en el orden mundial, ya que permite mejorar aspectos importantes de los humanos: como salud, seguridad y estabilidad social. El progreso económico y tecnológico de una Nación es deseable y alcanzable mediante la intervención desde el Estado en forma de políticas públicas.

2. Las personas son educables. Su educación es deseable en tanto permite la libertad de pensamiento individual y habilita la vida en común. El Estado debe asegurar la educación de los ciudadanos, ya que esta no solo mejora la vida de las personas sino que también está ligada al progreso económico y social de la Nación.

3. La educación como fenómeno social puede ser medido y observado desde la perspectiva científica racional. Para mejorar la educación es necesario estudiarla e intervenir sobre ella. Mejorar la calidad educativa implica el progreso de la Nación.

4. Los docentes guían el proceso educativo, por lo que sus capacidades y prácticas modifican considerablemente la calidad de la educación que un Estado-Nación ofrece a sus ciudadanos. El Estado debe asegurar a sus ciudadanos la existencia de un cuerpo docente capacitado para ofrecer educación de calidad.

5. Las personas, a nivel individual, también buscan el progreso económico para mejorar su calidad de vida. La remuneración económica puede funcionar como incentivo a los docentes a realizar mejor su trabajo, mejorando la calidad educativa y así también las condiciones económicas de la Nación en general.

Finalmente, es posible discutir que la perspectiva de política educativa economicista, predominante en el panorama de discusión actual, no es una ruptura sino uno de los aspectos de "aceleración" de la mirada moderna, en tanto los conceptos de racionalidad y productividad individual se profundizan hasta formar una nueva gobernabilidad del individuo en base a la internalización de la búsqueda de objetivos de la manera más eficiente posible (Ball, 2003; Jódar & Gómez, 2007).

La conformación y reforma del sistema educativo chileno desde la configuración del Estado-Nación implica la apropiación de este sistema conceptual moderno en las formas de pensar la acción sobre el sistema desde la política educativa, compartido por la amplia mayoría de países occidentales en la actualidad. Es esta la ruta más profunda de apropiación y reconstrucción de conceptos e ideas de la economía de la educación en Chile: la concepción de la educación como órgano del Estado-Nación moderno, sobre la que se puede actuar siguiendo lógicas de funcionamiento racionales y científicos para influir positivamente sobre el desarrollo económico del país.

El pago por desempeño en la literatura y política internacional

En su definición más popular de la literatura de economía de la educación, las políticas de pago al mérito (en la actualidad conocidas como pago por desempeño) consisten en otorgar bonos a los docentes por su enseñanza efectiva, la cual se mide según el desempeño de sus alumnos en evaluaciones formales o tests estandarizados. Estos establecen sistemas de salario diferenciados según el grado de éxito de los docentes en su tarea de enseñar, más que por su conocimiento, habilidades o jerarquía laboral (Johnson & Papay, 2009; Murnane & Cohen, 1986).

Los defensores de estos sistemas confían en la influencia que los incentivos extrínsecos a la docencia –en especial los incentivos monetarios- tienen en el comportamiento de los individuos, a partir de los postulados de las teorías de las expectativas (expectancy theory) de Vroom y de Lawler. Desde esta perspectiva, para que los programas de pago por desempeño ayuden a modificar el comportamiento de los docentes, los bonos deben representar una suma diferencial considerable para los docentes en cada contexto específico (Johnson & Papay, 2009).

A pesar de las numerosas experiencias de desarrollo de sistemas de incentivos salariales docentes en las últimas décadas, existen escasos estudios empíricos sobre los programas de pago por desempeño. Entre ellos, algunos demuestran resultados positivos sobre la calidad de la educación, mientras otros aseguran lo contrario. Incluso entre los autores

entre los que existe consenso sobre la falta de resultados de estos programas, algunos atribuyen el fracaso de las políticas a errores de diseño o a una administración burocrática deficiente (Podgursky & Springer, 2007), mientras otros aseguran que los incentivos monetarios no son una buena estrategia para motivar a los docentes (Bellei et al., 2008). Eldridge y Palmer (2009), describen al campo de las políticas de incentivos docentes como un espacio con muchas dudas y pocas respuestas.

Para analizar a nivel global las lógicas de las políticas de pago por desempeño, este artículo se basa en conceptos que tienen mayor grado de aceptación en los estudios académicos de la economía de la educación. Estos estudios suelen provenir de Universidades de Estados Unidos, think tanks en distintos países del mundo -incluidos los latinoamericanos-, o con el financiamiento y apoyo de organismos internacionales. Su carácter global se desprende del grado de influencia que tienen los estudios con esta perspectiva en la política educativa local, debido a la legitimidad de las instituciones donde se producen.

Dentro de este grupo se encuentran los investigadores que, si bien reconocen que las políticas de incentivos monetarios a docentes rara vez tienen resultados positivos, atribuyen estas dificultades a errores en la traducción de la teoría a la práctica, es decir, en el diseño e implementación. En base a la literatura de economía de la educación (Johnson & Papay, 2009; Morduchowicz, 2003, 2004; Podgursky & Springer, 2007; Rivas, 2015), los principales consensos sobre pago por desempeño son:

- La profesionalización docente (conocimientos, capacidades, autonomía y responsabilidades sobre su trabajo) es un componente necesario para la mejora de los índices de calidad educativa

- El incentivo monetario, si bien no es suficiente, es uno de los factores que motivan a los docentes a realizar acciones concretas en pos de la mejora de sus propias prácticas.

- El desempeño de los docentes puede medirse mediante diferentes instrumentos. El desempeño de sus alumnos en exámenes formales (estandarizados, para asegurar que sea comparable) es un factor de gran importancia que evidencia la calidad de la enseñanza, pero es necesario diversificar los instrumentos de evaluación para reconocer las variadas esferas del desempeño docente.

- Si bien los incentivos pueden ser individuales, se recomiendan algunas instancias de cooperación grupal para evitar resultados negativos relacionados a la competitividad entre docentes.

El caso de Chile

Configuración histórica de la profesión docente

Las políticas de pago por desempeño se presentan como una estrategia de fortalecimiento de la profesión docente para mejorar la calidad de la enseñanza en un sistema educativo particular. Estas, sin embargo, se insertan en un proceso histórico en el que la profesión docente, así como las relaciones entre Estado y docentes, conforman un escenario de política educativa particular donde las estrategias de intervención estatal son recontextualizadas. Para comprender en profundidad estos procesos, se describe a continuación el recorrido histórico de las regulaciones a la labor docente.

El proceso de establecimiento del sistema educativo chileno se realizó sobre las últimas décadas de la etapa colonial y los comienzos de la conformación del Estado republicano. La base institucional eclesiástica a partir de la cual se forma el sistema educativo nacional deja una lógica identitaria moral y religiosa en el cuerpo docente que se sostiene en la consolidación de la escuela moderna estatal (Núñez, 2007). Por su parte, la noción de profesión docente no hace su primera aparición hasta la segunda mitad del siglo XIX, a través de la progresiva normalización de la formación docente, es decir, la sistematización de la formación inicial de los maestros de nivel primario en Escuelas Normales, siguiendo el modelo propuesto por Sarmiento. Esta identidad docente fundacional tuvo un gran énfasis en la vocación y la nacionalización por sobre los conocimientos disciplinares o pedagógicos, en función de la necesidad de formar ciudadanos de la Nación chilena. Los docentes incorporaron su lugar como funcionarios del Estado, apoyando la intervención de este sobre la sociedad civil en pos del desarrollo del país, a la vez que se organizaron en sindicatos para exigir el cumplimiento de sus derechos laborales (Ávalos, 2004; Núñez, 2007).

La identidad docente como funcionaria estatal, así como el compromiso de los primeros gobiernos de posicionar a la educación como una prioridad del Estado, se mantuvo hasta mediados del siglo XX, cuando los modelos globales de producción industrial establecieron la necesidad de modernizar el sistema educativo en función de la productividad económica. En este período, la función docente transforma su carácter político a uno más económico, generando una identidad ligada a una concepción técnica de la enseñanza (Núñez, 2007). De esta manera, aumenta la importancia de establecer en el cuerpo docente una serie de conocimientos didácticos y pedagógicos que fortalezcan su función como ejecutores de la educación planteada desde el gobierno.

El Estado, por su parte, comienza a mediados de la década de 1960 un proceso de reducción de su acción sobre la sociedad civil, a medida que el modelo de Estado benefactor comienza a decaer. Este proceso de desestatización y ajuste se profundiza durante el gobierno de facto de Pinochet en las dos décadas siguientes, estableciéndose una función del Estado como regulador de las fuerzas del mercado, más que como proveedor de servicios a la sociedad civil (Rojas, 1998). En un contexto de descentralización y privatización del sistema educativo nacional, los sindicatos son desmantelados por acción militar, las condiciones laborales decaen y las brechas de calidad aumentan. En consecuencia, la identidad funcionaria docente se debilita hasta casi desaparecer (Núñez, 2007).

La reinstalación de la democracia trae una intención de refortalecimiento de la profesión docente, cristalizada en la aprobación del Estatuto Docente en 1991, donde se establecen garantías, derechos y obligaciones de la función docente. La relación entre Estado y educación se redefine a partir de una nueva forma de gobernabilidad basada en el análisis estadístico, la orientación a resultados y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, predominante en el debate a nivel global.

El sindicato docente (Colegio de Profesores), representante de un cuerpo docente dividido casi en partes iguales entre municipales –públicos, regulados por el Estatuto Docente- y privados –regulados por el Código del Trabajo, como empleados privados- pone en marcha su reconstrucción manteniendo las demandas por condiciones laborales justas pero acercando sus ideales a la modernización y mejora de la calidad educativa. Ávalos (2004) sostiene que la relación de los sindicatos docentes con el Estado se conforma como una negociación entre la asignación de beneficios laborales y aumentos salariales a cambio de un compromiso de los docentes a mejorar sus estándares de desempeño.

En este nuevo contexto de negociación de la política educativa, se conforman una serie de medidas orientadas a fortalecer la profesión docente (aumento salarial, mejora de la formación inicial y continua, incentivos al desempeño) al mismo tiempo que se profundiza la relación entre función docente y calidad de la enseñanza. Desde 1996 pero con más énfasis en 2003 y 2004, se aprueban una serie de reformas de las regulaciones docentes orientadas a la evaluación, los criterios de calidad y los incentivos económicos ligados al desempeño individual y escolar. Estos programas se acercan a la definición de pago por desempeño predominante en la literatura y en la política educativa a nivel global pero difieren en algunos aspectos debido a la presión y negociación con los sindicatos, como será descripto en el apartado siguiente.

Los docentes chilenos en el siglo XXI

En el sistema educativo chileno actual existen dos tipos de docentes cuyo trabajo está regulado por distintas leyes: por un lado, los docentes municipales, que trabajan en instituciones de gestión y financiamiento público (descentralizado en municipios) y están regulados por el Estatuto Docente; por otro lado, los docentes que trabajan en instituciones privadas, incluyendo las que reciben subvención económica del Estado, ven definida su relación laboral principalmente por el Código de los Trabajadores -Ley que regula todas las profesiones y oficios del ámbito privado en Chile- con algunos aspectos formales del Estatuto Docente. Las reformas al sistema salarial chileno en estudio en este artículo aplican a los docentes municipales (que representan el 45% del total) y, de diferente manera, a los docentes de instituciones privadas subvencionadas (42% del total).

La estructura salarial chilena actual tiene una serie aspectos propios del sistema tradicional, regulados por el Estatuto Docente. Esto se comprueba en la definición estructural de una carrera con limitadas opciones de ascenso, con salarios uniformes según un esquema que enfatiza la importancia de la antigüedad y las credenciales de educación formal (Rojas, 1998). Sin embargo, la introducción de programas de pago por desempeño implica la transformación de algunos mecanismos salariales que flexibiliza esta estructura con la intención de incentivar la mejora de las prácticas. Los programas de pago por desempeño vigentes en Chile son los siguientes:

El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos (SNED), creado en 1996, instala un programa de asignación de bonos monetarios a las escuelas con financiamiento público cuyos alumnos demuestran mejor desempeño en las evaluaciones nacionales estandarizadas, las pruebas SIMCE. La asignación del incentivo es automática, ya que las evaluaciones a alumnos son obligatorias y censales. El SNED es el programa de mayor alcance, cuyo premio es recibido por el 35% del personal docente municipal o subvencionado.

La Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP) se establece en 2001 como un sistema voluntario e individual que ofrece un bono económico durante 10 años a los docentes que aprueben una evaluación de sus conocimientos y capacidades en la enseñanza mediante variados instrumentos cualitativos. El bono se acompaña con un reconocimiento en un acto público a nivel nacional donde se les entrega un premio simbólico. Además, los docentes reconocidos por AEP son invitados a formar parte de la Red Maestros de Maestros, en la que pueden desempeñarse como formadores de formadores, o como tutores de los maestros ingresantes a la profesión. La AEP, por implicar un proceso de evaluación largo y riguroso, no llega a muchos docentes. En 2009, el 9% de los docentes municipales o subvencionados aplicó al programa, y solo el 2% recibió el premio. La exclusividad del premio es consistente con el objetivo de reconocer a los mejores docentes del país, ya que representa un beneficio para pocos (Mizala & Schneider, 2014).

La Asignación Variable por Desempeño Individual (AVDI), aprobada en 2004, es un sistema de incentivos individuales voluntario que se conecta con una evaluación obligatoria, el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente. Este consiste en ofrecer a los docentes que aprueban la primera evaluación la posibilidad de someterse a una nueva instancia de examen de sus conocimientos didácticos y disciplinares. Se otorga a los docentes que aprueben la segunda evaluación un bono mensual equivalente a un cuarto del salario básico nacional durante los siguientes 4 años. El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente, del que se desprende la AVDI, es de carácter obligatorio para todos los docentes municipales, es decir, alcanza al 45% del cuerpo docente chileno. Sin embargo, en 2009 los docentes que decidieron someterse a una segunda evaluación para recibir la AVDI y la aprobaron fueron el 12% de los docentes municipales, aproximadamente el 10% del cuerpo docente total (Mizala & Schneider, 2014).

Estos programas, en simultaneidad con la estructura que establece el Estatuto Docente, regulan la carrera de la mayoría de los docentes chilenos, a excepción de los docentes de instituciones privadas sin subvención estatal, cuyos directivos tienen un margen considerable de libertad para regular el trabajo de sus docentes.

Actualmente, un docente municipal o subvencionado puede participar de los tres programas de pago por desempeño simultáneamente, y a su vez recibir otros incentivos especificados en el Estatuto Docente ligados al trabajo en zonas rurales, al trabajo en educación especial, entre otros. De esta manera se intenta, desde la política salarial, generar incentivos para mejorar el nivel de calidad de la enseñanza en el sistema educativo público o semi-público, en especial en escuelas o zonas donde el contexto presenta dificultades para el aprendizaje.

De la academia a la política

Las políticas en estudio en el artículo se acercan a la noción de pago por desempeño en tanto implican un mecanismo que relaciona el salario docente con la capacidad de los individuos de ejercer con éxito la enseñanza. Sin embargo, cada uno tiene particularidades que implican negociaciones con los sindicatos y con otros actores, objetivos y cursos de acción propios de los gobiernos chilenos de las últimas décadas, y la apropiación particular de una serie de sugerencias de los organismos internacionales –en especial en lo relacionado a mejorar los índices de calidad en las pruebas PISA. La Tabla 1 demuestra los principales criterios que, según la literatura estudiada, deben tener las políticas de pago por desempeño para tener un efecto positivo sobre la calidad de la educación, y los compara con el diseño concreto de las tres políticas chilenas existentes en la actualidad.

Tabla 1. Comparación entre la teoría y las políticas chilenas

Criterios de comparación	Teoría de pago por desempeño	SNED	AEP	AVDI
Objetivo	Incentivar a los docentes a mejorar sus prácticas y atraer a otros profesionales a la docencia	Reconocer e incentivar a docentes por su buen desempeño, dar a conocer a los padres los resultados de las escuelas	Reconocer el mérito profesional de los mejores docentes. Que los mejores sirvan de ejemplo de buenas prácticas para sus compañeros	Reconocer el mérito de los docentes de mejor desempeño en evaluaciones
Alcance	A nivel escolar, distrital o nacional. Sistema para todos los docentes de la localidad afectada	Todos los docentes de escuelas municipales o subvencionadas del país	Todos los docentes de escuelas municipales o subvencionadas del país	Todos los docentes de escuelas municipales del país
Obligatoriedad	No hay consenso	Obligatoria (automática)	Voluntaria	Voluntaria para los docentes que aprueban evaluación censal
Agrupamiento	Con al menos un componente grupal	Grupal (por institución educativa)	Individual (aspecto grupal: Red Maestros de Maestros)	Individual
Instrumento de evaluación	Varios instrumentos, énfasis en notas de los alumnos	Desempeño de los alumnos en las pruebas SIMCE	A docentes: conocimientos didácticos y disciplinares portafolio, examen escrito, evaluación de sus superiores	Evaluación a docentes de sus conocimientos didácticos y disciplinares: examen escrito estandarizado
Apoyo didáctico-pedagógico	Algún tipo de guía que explicite que espera el Ministerio de sus docentes	Marco para la Buena Enseñanza: Desde 2008. Instructivo que explicita los conocimientos pedagógicos necesarios para ofrecer educación de calidad		
Premio	Bono único por cada evaluación o integrarlo a la carrera. No hay consenso	Bono cada dos años al 35% de las mejores escuelas	Bono de US$1000 por año durante 10 años y reconocimiento en acto público	Bono del 15 al 25% del sueldo mínimo extra por mes durante cuatro años
Otras características	Se recomienda evaluar la eficacia y eficiencia de estos programas para realizar las modificaciones pertinentes	Premia el desempeño relativo en comparación con escuelas de similares características		La evaluación obligatoria previa incluye autoevaluación y evaluación de pares, de carácter cualitativo

Fuente/ Elaboración propia a partir de Johnson & Papay, 2009; Ministerio de Educación Chile, 2001, 2004, 2013; Morduchowicz, 2003.

Como se ve en la Tabla 1, varias de las características de los programas chilenos son consistentes con las nociones de pago por desempeño predominantes en la literatura de la economía de la educación. Todas presentan algún tipo de evaluación formal para medir el desempeño, y ofrecen bonos monetarios a los docentes que mejores resultados obtienen de su trabajo (ya sea sobre su propio conocimiento o sobre el desempeño de sus alumnos). Además, la progresiva obligatoriedad de la participación en evaluaciones docentes representa una orientación desde el Estado hacia la rendición de cuentas y la orientación a la calidad educativa, acompañada también por la posición de los sindicatos (Ávalos, 2004).

Sin embargo, las tres políticas tienen una serie de variaciones respecto a las "recetas" de la economía de la educación que demuestra no solo el poder de negociación de los sindicatos para mantener cierto grado de estabilidad y seguridades de la profesión docente, sino también una lógica del "Estado educador" heredada de los inicios del Sistema Educativo Chileno.

Primero, las políticas toman las características más "blandas" del pago por desempeño, es decir que moderan las fuerzas de flexibilización del trabajo docente. Esto se evidencia en la falta de efectos negativos de las evaluaciones sobre la profesión docente. Los programas, incluso los que implican evaluaciones obligatorias para los docentes públicos o para sus alumnos, solo afectan positivamente al salario, en forma de premios y no de castigos. Además, las escuelas o docentes que demuestran dificultades en sus evaluaciones tienden a estar acompañadas por algún sistema estatal de apoyo y perfeccionamiento docente. La base de este acompañamiento está en la guía a las buenas prácticas docentes presentada en el Marco de la Buena Enseñanza, y se hace especialmente presente en la AVDI y en la evaluación obligatoria que la precede (Ávalos, 2004).

La transformación de estrategia de desarrollo basada en la confianza de las fuerzas del mercado –llevada al extremo durante el gobierno autoritario de Pinochet- hacia un encuentro entre medidas de flexibilización e intervención estatal puede deberse a varias razones. Por un lado, cristaliza una orientación al apoyo estatal a escuelas y docentes de bajo desempeño presente en las tendencias de política educativa globales y regionales (Rivas, 2015). Por otro, demuestra una recuperación del lugar del Estado en la lógica de intervención educativa chilena, consecuencia de la falta de resultados de la experiencia de flexibilización en décadas anteriores.

Segundo, las lógicas de mercado se relativizan cuando se presentan premios no monetarios o se promueven las relaciones de cooperación entre docentes. A nivel del diseño, el carácter grupal del SNED, así como la Red Maestros de Maestros, apunta a generar redes de comunicación y apoyo entre docentes con diferentes fortalezas y debilidades. Además, el valor simbólico del reconocimiento de buenos docentes en actos (en el caso de la AEP) o en publicaciones oficiales (en el SNED y la AVDI), implica la inclusión de otro tipo de incentivos ligados a la valoración social y profesional del desempeño docente.

Por último, el énfasis en la evaluación de carácter cualitativo y la importancia de los conocimientos y capacidades del docente por sobre los resultados de sus alumnos implica la existencia de alternativas a los exámenes estandarizados como único indicador del desempeño educativo. Esto, si bien se reconoce como un valor desde la bibliografía analizada, no es una estrategia habitual en la política educativa con perspectiva económica (Biesta, 2014), representando una visión más amplia del éxito educativo.

La principal razón de la disminución de características estandarizadas en las evaluaciones a docentes está en los esfuerzos del Colegio de Profesores por negociar la aprobación de un sistema de evaluación obligatorio que no cumpliera la función de establecer un sistema de rendición de cuentas sino que se orientara a la formación continua institucionalizada (Ávalos, 2004). Más allá de que la instancia de evaluación haya cumplido o no una función formativa tanto en el diseño como en la implementación del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente, esta característica se considera la principal diferencia entre las lógicas de la teoría de pago por desempeño y las políticas chilenas.

Más allá de los errores: reconstrucción de las ideas en políticas

Como se demostró en el apartado anterior, las políticas chilenas de pago por desempeño se acercan a la definición teórica global de los incentivos docentes, pero tienen una serie de variaciones. Desde una perspectiva liberal estricta de la economía de la educación, estas discontinuidades entre la teoría y el diseño concreto puede leerse como fallas de los

gobernantes, o dificultades para la flexibilización del trabajo docente (Murnane & Cohen, 1986). Algunos autores podrían reconocer en estas diferencias el resultado de una negociación con otros actores del juego político, en especial los sindicatos docentes, que son modificaciones necesarias y estratégicas de los decisores de política pública para lograr la aprobación de sus reformas (Navarro, 2006). Desde la mirada de este artículo, sin embargo, se propone reconocer en estas diferencias un proceso de diseño de las políticas educativas donde se ponen en juego no solo los intereses y recursos de varios actores, sino también un contexto histórico cultural, político y económico que define un escenario particular de negociación de políticas públicas.

Ball (1998) explica que al aplicar lógicas internacionales de intervención en educación los políticos locales "traducen" estos conceptos según su propio sistema conceptual generado por características histórico-culturales del contexto, así como por situaciones específicas, recontextualizando las ideas en un entorno particular. La relación entre Estado y sindicatos, con sus transformaciones históricas, establecen un entorno particular de promoción de políticas educativas de parte de los gobiernos chilenos que implican esfuerzos de ambas partes para negociar y llegar a acuerdos. Esto se demuestra en el doble movimiento histórico de aumento de seguridades laborales y orientación a la productividad y a los resultados.

Comprender este doble movimiento en política educativa, de transmisión de lógicas e ideas y recontextualización en el contexto particular es entender a las tendencias globales y locales como procesos simultáneos, como propone Popkewitz (2005). En el caso chileno, podemos reconocer en la existencia de límites a las lógicas de mercado una perspectiva prevaleciente del Estado como garante de la educación, cuya obligación de ofrecer enseñanza de calidad lo conduce a asegurar mecanismos de apoyo y mejora a los docentes o instituciones con dificultades. También se reconoce en la orientación a resultados la existencia de un interés en la "modernización" de la educación, ligada al éxito educativo en función del desarrollo económico y en competencia internacional. Según Ávalos (2004), esto se desprende de una tendencia de los gobiernos chilenos y de los sindicatos hacia mejorar la calidad educativa mediante esfuerzos y apoyo del Estado hacia los docentes en interrelación con el establecimiento de estándares y mecanismos de rendición de cuentas. Esto demuestra una relación particular entre Estado y mercado que se construyó en una historia de disoluciones y reivindicaciones del carácter público de la educación.

Sin embargo, las políticas de pago por desempeño chilenas no solo están sujetas a la historia o a la configuración institucional del sistema educativo. El resultado del diseño de las políticas públicas está también sujeto a las relaciones de poder de un momento específico entre actores cuyos intereses y recursos se modifican a lo largo del tiempo (Meyer & Ramírez, 2002). En este sentido, se reconocen mecanismos de limitación a las fuerzas del mercado que son resultado del poder de negociación de los sindicatos chilenos luego de su reconstrucción con el restablecimiento de la democracia. Esto se evidencia, por ejemplo, en la existencia de premios para los mejores sin castigo para los peores (en especial en el SNED), así como el carácter cualitativo de las evaluaciones de capacidades y desempeño (en la AEP y en las evaluaciones obligatorias a docentes).

Conclusión

Durante el trabajo se analizó la construcción de políticas de pago por desempeño en Chile para problematizar el debate de la globalización en política educativa. Con la intención de superar debates duales de educación comparada en donde la investigación se posiciona a favor o en contra de modelos internacionales "superadores" de política educativa hacia la mejora de la calidad. Se realizó un análisis a partir de la concepción de la construcción de políticas locales como una redescripción de lógicas teóricas en un contexto particular. Esto implica comprender el flujo o transmisión de estrategias orientadas a la mejora del desempeño docente como un fenómeno mediante el cual las propuestas conceptuales, que provienen desde la literatura internacional, no son aplicadas sino reconstruidas en función de un proceso de diseño e implementación contextualizado de políticas educativas.

Mediante el análisis contextualizado de los documentos normativos que regulan los programas de incentivos docentes chilenos, en comparación con lo propuesto por las teorías y conceptos internacionales, se identificaron una serie de continuidades y diferencias. Esta incorporación particular de las teorías del pago por desempeño al sistema salarial no demuestra errores de diseño o implementación del gobierno chileno, sino que describe dos lógicas propias de la configuración histórica de este sistema educativo: por un lado, la contradicción entre una posición del Estado como

responsable de ofrecer educación de calidad o como mediador de la competencia del libre-mercado en la oferta de educación; y por el otro, la doble función del sindicato docente como garante de los derechos laborales y como propulsor de la calidad educativa nacional.

Se reconoció en la literatura predominante sobre programas de pago por desempeño una tendencia a estudiar la configuración histórica-cultural de los sistemas educativos como un espacio de ventajas y obstáculos para la inserción de lógicas de mercado y productividad en el ámbito público. Desde esta perspectiva, las variaciones entre las políticas de pago por desempeño "ideales", propuestas desde la bibliografía internacional, y los programas "reales" chilenos se interpretan como dificultades relacionados a la necesidad de negociar con los sindicatos docentes o con otros actores del juego político. En este artículo se busca problematizar el carácter dicotómico de este tipo de análisis, intentando reconocer las lógicas subyacentes del sistema educativo chileno que influyen en la interpretación y reconstrucción de las políticas de incentivos en el país.

De esta manera, el trabajo se posiciona en el debate de educación comparada promoviendo la comprensión de los procesos de recontextualización de políticas educativas no como un obstáculo a la aplicación "correcta" de estrategias teóricas, sino como un espacio de límites y posibilidades a la intervención educativa en el contexto de un país en particular. Los resultados de este trabajo apuntan a la necesidad de reconocer el desarrollo histórico de los sistemas educativos en los que se intenta intervenir mediante políticas educativas, pero también demuestran que el contexto se convierte en obstáculo solo cuando no es considerado en el proceso.

Es necesario continuar estudios sobre el funcionamiento de la redescripción de conceptos y teorías en diferentes contextos para sacar provecho de este proceso en la intervención educativa. Mediante la comprensión de estos mecanismos se podría apuntar a una "recontextualización consciente" de la política educativa, es decir, al uso estratégico de la configuración histórica de un país y de las interacciones de actores en el proceso político en el diseño de programas.

[1] En México: Programa Nacional de Carrera Magisterial (desde 1993), en Bolivia: Salario al Mérito (1998) e Incentivo a la Actualización Docente (2001-2002), en Brasil: Nova Scola (en Rio de Janeiro, 2000), Plan de Bonus de Desempeño Escolar (en Pernambuco, 2008), SPAECE (en Ceara, 1992)

Bibliografía y fuentes

Ávalos, B. (2004). Teacher regulatory forces and accountability policies in Chile: From public servants to accountable professionals. Research papers in education, 19(1), 67–85.

Ball, S. J. (1998). Big policies/small world: An introduction to international perspectives in education policy. Recuperado a partir de http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03050069828225

Ball, S. J. (2003). The teacher's soul and the terrors of performativity. Journal of Education Policy, 18(2), 215–228. http://doi.org/10.1080/0268093022000043065

Beech, J. (2009). Who is Strolling Through the Global Garden? International Agencies and Educational Transfer. En R. Cowen & A. M. Kazamias (Eds.), International Handbook of Comparative Education (pp. 341–357). Springer Netherlands. Recuperado a partir de http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4020-6403-6_22

Bellei, C., Contreras, D., & Valenzuela, J. P. (2008). La agenda pendiente en educación: profesores, administradores y recursos: propuesta para la nueva arquitectura de la educación chilena. Universidad de Chile.

Biesta, G. (2014). ¿Medir lo que valoramos o valorar lo que medimos? Globalización, responsabilidad y la noción de propósito de la educación Measuring what we Value or Valuing what we Measure? Globalization, Accountability and the Question of Educational Purpose. Recuperado a partir de http://www.pensamientoeducativo.uc.cl/files/journals/2/articles/618/public/618-1696-1-PB.pdf

Brewer, D. J., Hentschke, G. C., & Eide, E. R. (2008). The role of economics in education policy research. Handbook of research in education finance and policy, 23–41.

Brunner, J. J., Elacqua, G., González, S., Montoya, A. M., & Salazar, F. (2006). Calidad de la educación. Claves para el debate. Santiago: RIL Editores.

Eldridge, C., & Palmer, N. (2009). Performance-based payment: some reflections on the discourse, evidence and unanswered questions. Health policy and planning, 24(3), 160–166.

Giddens, A. (1990). Consecuencias de la modernidad (Alianza). Madrid.

Jódar, F., & Gómez, L. (2007). Educación posdisciplinaria, formación de nuevas subjetividades y gubernamentalidad neoliberal. Investigación, 12(32), 381–404.

Johnson, S. M., & Papay, J. P. (2009). Redesigning teacher pay: A system for the next generation of educators (Vol. 2). Economic Policy Institute Washington, DC. Recuperado a partir de http://www.epi.org/publications/entry/book-redesigning_teacher_pay/

Lundgren, U. P. (2013). PISA como instrumento político: la historia detrás de la creación del programa PISA. Recuperado a partir de http://digibug.ugr.es/handle/10481/30005

Meyer, J. W., & Ramírez, F. O. (2002). La institucionalización mundial de la educación. En Formación del discurso en la educación comparada (pp. 91–111). Ediciones Pomares-Corredor. Recuperado a partir de http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2091729

Mizala, A., & Schneider, B. R. (2014). Negotiating Education Reform: Teacher Evaluations and Incentives in Chile (1990–2010). Governance, 27(1), 87–109.

Morduchowicz, A. (2003). Intervención estatal, incentivos y desempeño educativo. Equidad y Financiamiento de la Educación en América Latina. IIPE, UNESCO, Buenos Aires, 101.

Morduchowicz, A. (2004). Discusiones de economía de la educación. Losada. Recuperado a partir de http://sender.udesavirtual.edu.ar/virtual/campusvirtual.udesa.edu.ar/moodledata/repository/Cursos/CURCIO%20Finanzas%20P%C3%BAblicas/Morduchowicz,%20A.%20-%20Discuciones%20de%20econom%C3%ADa%20de%20educaci%C3%B3n%20-%20Introducci%C3%B3n.pdf

Murnane, R., & Cohen, D. (1986). Merit Pay and the Evaluation Problem: Why Most Merit Pay Plans Fail and a Few Survive. Harvard Educational Review, 56(1), 1–18. http://doi.org/10.17763/haer.56.1.l8q2334243271116

Navarro, J. C. (2006). Dos clases de políticas educativas. La política de las políticas públicas. Serie PREAL documentos, (36). Recuperado a partir de http://www.keele.thedialogue.org/PublicationFiles/PREAL%2036.pdf

Núñez, I. (2007). La profesión docente en Chile: Saberes e identidades en su historia. Pensamiento educativo, 41(2), 149–164.

Paz, M. (2003). Investigación cualitativa en educación. Fundamentos y tradiciones. Madrid. Mc Graw and Hill Interamericana de España. Recuperado a partir de http://dip.una.edu.ve/mae/978investigacioneducativa/paginas/Lecturas/UNIDAD%202/SandinInvestigacionCualitativaenEducacion.pdf

Pineau, P. (2001). ¿Por qué triunfó la escuela? O la modernidad dijo:“esto es educación” y la escuela respondió “yo me ocupo”. En Pineau, P.; Dussel, I. y Carusso, M. (2001) La escuela como máquina de educar. Tres escritos sobre un proyecto de la modernidad (pp. 27–52). Buenos Aires: Paidós. Recuperado a partir de http://www.biblioises.com.ar/Contenido/300/370/La%20escuela%20maquina%20de%20educar.pdf

Podgursky, M. J., & Springer, M. G. (2007). Teacher performance pay: A review. Journal of Policy Analysis and Management, 26(4), 909.

Popkewitz, T. S. (2005). Inventing the modern self and John Dewey: Modernities and the traveling of pragmatism in education. Palgrave Macmillan. Recuperado a partir de https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=XR7GAAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=popkewitz+dewey&ots=tb8HkBHcVP&sig=7IjF3Uua7SKIf7AxpACclAvE63E

Popkewitz, T. S. (2009). The double gestures of cosmopolitanism and comparative studies of education. En International handbook of comparative education (pp. 385–401). Springer. Recuperado a partir de http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4020-6403-6_25

Popkewitz, T. S. (2013). Pisa: números, estandarización de la conducta y la alquimia de las materias escolares. Recuperado a partir de http://digibug.ugr.es/handle/10481/30007

Rivas, A. (2015). América Latina después de Pisa: lecciones aprendidas de la educación en siete países: 2000-2015. Buenos Aires: CIPPEC.

Rojas, P. (1998). Remuneraciones de los profesores in Chile. Centro de Estudios Públicos. Recuperado a partir de http://www.cep.cl/dms/archivo_1584_733/rev71_rojas.pdf

Tröhler, D. (2015). La medicalización de la investigación educativa actual y sus efectos en las políticas y reformas escolares. Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado. Recuperado a partir de http://orbilu.uni.lu/handle/10993/18880

Vegas, E. (2006). Incentivos docentes y sus efectos en el aprendizaje del alumnado en Latinoamérica. Revista de Educación, 340, 213–241.

Datos de la autora

Paula Alcalá es estudiante del último año de Licenciatura en Ciencias de la Educación en la Universidad de San Andrés, de la provincia de Buenos Aires. Trabaja como asistente de investigación en la Escuela de Educación con Paula Razquin desde 2013, donde participa en el proyecto de investigación sobre políticas de pago por desempeño en Latinoamérica. El presente artículo es una adaptación a la Educación Comparada de su tesis de grado, en la que estudia las reformas salariales y los incentivos del sistema de compensación en Chile entre 1926 y 2015.

Revista Latinoamericana
de Educación Comparada

La inclusión de la educación sexual en las políticas públicas de América Latina. Los organismos internacionales y sus formas de intervención

The inclusion of sex education in public policies in Latin America. The role and intervention of International Organizations

Jesica Baez

Resumen

La educación sexual es un tema en debate en la que participan distintos actores. Este artículo centra su atención en revisar los abordajes en las políticas públicas educativas que refieren a la sexualidades y los/as jóvenes en América Latina y el lugar que ocupan los organismos internacionales en este proceso. Se propone entonces sistematizar el conjunto de leyes y programas que aborden la temática en los distintos países a fin de armar un mapa; indagando las características de la producción de contenidos escolares y la tensiones en torno a la incorporación de la perspectiva de género. Particularmente se analizará el lugar que ocupan UNESCO y UNFPA

Palabras clave/ Organismos internacionales, políticas educativas, educación sexual, jóvenes, América Latina.

Abstract

Sex education is a subject for debate in which various actors involved. This article focuses on reviewing the different approaches in educational policies that relate to sexuality and young people in Latin America and the place of internacional organizations. It intends to systematize the set of laws, policies and programs addressing the issue in different

countries in order to build a map; investigating the characteristics of the production of educational content and the pressures surrounding the incorporation of a gender perspective. The project analyze particularly the place of UNESCO and UNFPA.

Key words/ Organismos internacionales, educational policies, sexual education, Latin America.

Introducción

La inclusión de la educación sexual en la agenda de la política pública educativa latinoamericana es un hecho. Las formas de su incorporación, por otra parte, presenta un mapa de diferencias y desigualdades que recorren la región y en la que participan un conjunto de actores disputando sus sentidos y enunciados. Los organismos internacionales han tenido en este proceso un rol preponderante: inicialmente contribuyendo en el debate público de su necesariedad como eje de la política educativa y actualmente, apoyando el desarrollo curricular de los Estados Nacionales. Estas intervenciones han sido objeto de disputas entre diversos actores, entre los que se destaca la Iglesia Católica y el Movimiento Feminista /Movimiento Social de Mujeres.

Todos los países de la región, en sus diversas reformas durante las últimas dos décadas han incorporado contenidos de educación sexual en el sistema educativo público, principalmente, en los niveles medios/secundaria. Este proceso puede comprenderse desde diversas hipótesis, por un lado como signo de una época que busca ampliar los parámetros de justicia y democracia en que se vive el cuerpo sexuado y con ello la extensión de los derechos al campo de las sexualidades. Así como también, puede interpretarse, como marca de las nuevas regulaciones médico-morales de los Estados en el gobierno de los cuerpos juveniles.

El ingreso a la agenda pública de la educación sexual es resultado del inter-juego de diversas luchas. En este proceso, las luchas feministas que discuten los parámetros de lo privado/lo público fueron fundamentales. El lema "lo privado es público" permitió comenzar a imaginar una nueva grilla desde la cual la sexualidad adquiría el estatus de bien común disputando sentidos con los instalados por la Iglesia Católica o el discurso biomédico. Los organismos internacionales, por su parte, con alianzas y estrategias diversas han sido parte clave también de este proceso.

Los resultados que se comparten en este artículo son fruto de dos proyectos. Por un lado, las reflexiones del proyecto ya finalizado: "Educación sexuada y curriculum: debates epistemológicos y metodológicos desde la perspectiva de género" (Dirigido por Graciela Morgade, UBACyT – IICE, FFyL/YBA) Y por otra parte, los emergentes del proyecto -actualmente en marcha- "Políticas educativas, jóvenes y sexualidades en América Latina y el Caribe. Las luchas feministas en la construcción de la agenda pública sobre educación sexual" (Beca Julieta Kirkwood, CLACSO – FFyL/UBA).

En este artículo se focaliza la mirada sobre las formas de intervención de los Organismos Internacionales sobre la formulación de políticas públicas educativas que aborden explícitamente la Educación sexual en América Latina, principalmente atendiendo al nivel medio. Para ello se analizaron: I. una serie de leyes específicas sobre la inclusión de la educación sexual en el sistema educativo, II. una serie de leyes generales que de manera específica mencionaban la inclusión de la educación sexual en el sistema educativo, III. una serie de programas provenientes de políticas públicas nacionales que abordaran la educación sexual, IV. una serie de documentos curriculares sobre educación sexual (lineamientos curriculares, manuales, guías). V. una serie de documentos producto de reuniones de organismos. Específicamente aquellos provenientes de la Organización de la Naciones Unidas (en adelante, ONU), y de dos de sus organismos especializados: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante, UNESCO) y el Fondo de Población de Naciones Unida (en adelante, UNFPA). Por último, el corpus a analizar se complemento con la revisión de noticias periodísticas de diarios, revistas y blogs disponibles en internet.

Los países que forman parte de la muestra son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Ecuador, Venezuela y Uruguay. Se excluyeron de este análisis los países de habla anglosajona y países colonia.

El análisis se centró sobre la formulación de las políticas. Es decir, se circunscribe al discurso de su presentación no avanzando sobre las características de implementación de las mismas. En este artículo se explora, en primer lugar algunos hitos en la instalación de la educación sexual en las políticas públicas de los Estados en la década de los '70, indagando el rol de los organismos internaciones en tal configuración; en segundo lugar analizaremos las modalidades de inclusión de la educación sexual y el lugar que ocupa allí la perspectiva de género. Finalmente, presentamos un conjunto de reflexiones e hipótesis para continuar próximos estudios.

La educación sexual en debate: los organismos internacionales en la configuación de políticas públicas

La década de los '70 marcó un hito en los debates en torno a las sexualidades en el mundo público y su inclusión en las políticas que asumían los Estados. En América Latina tres actores fueron centrales en la construcción de esta agenda: La Iglesia Católica Apostólica Romana, los movimientos feministas y los organismos internacionales. Ya desde entonces puede rastrear fuertes preocupaciones motorizadas por distintos sectores en torno a cómo abordar la sexualidad en los sistemas educativos en "expansión" (Wainerman et al. 2008).

La llegada de la píldora anticonceptiva inauguró los debates en torno a los métodos anticonceptivos en la esfera pública resituando el rol del estado (Felitti, 2012; Nari, 2005). ¿Qué responsabilidades tiene el Estado en la regulación de la natalidad? A esta pregunta, cada uno de los actores señalados ofreció una respuesta. Mientras la Iglesia Católica brindó una mirada privatizadora, los movimientos feministas avanzaron en su sentido contrario problematizando y desnaturalizando; a su vez, los organismos internacionales construyeron una respuesta estratégica.

La encíclica Humanae Vitae (1968) es una ventana desde la cual podemos analizar las directrices hegemónicas de la concepción religiosa en torno a la sexualidad humana. Allí, el Papa Pablo VI señala cómo único método de regulación de la natalidad reconocido como lícito por la Iglesia Católica Romana "el recurso a los periodos infecundos". Asimismo, la enseñanza de la educación sexual queda totalmente confinado al ámbito de la familia con el debido de cuidado de no generar "degradación moral". Con el lema "lo personal es político", los feminismos propusieron una mirada crítica de las relaciones cotidianas visibilizando las desigualdades de género. Desde las feministas de la Igualdad y la denuncia de las promesas incumplidas para las mujeres de los Estados Modernos así como las feministas de la Diferencia que buscaron los caminos en pos de reconstruir y valorizar la genealogía de mujeres y los recientes grupos de Gays y Lesbianas promovieron –con múltiples diferencias y recorridos- una concepción de la sexualidad desnaturalizada (Belucci y Rapisardi, 1999).

Desde otra óptica, los organismos internacionales ofrecieron a los Estados Nacionales una serie de argumentos para la inclusión de la Educación Sexual en las aulas que en el tiempo puede interpretarse como "estratégicos" en la medida que lograron calar e intervenir las formas de pensar los temas que la política pública debía asumir. La propuesta de educar a la población como clave de crecimiento económico habilitó la concreción de proyectos y experiencias de inclusión de las sexualidades en el aula como línea de trabajo del Estado.

Las políticas de población, y particularmente, la posibilidad de planificación familiar como una de las variables centrales en el marco de políticas desarrollistas, cobraron un lugar preponderante en la agenda pública de la región. Bajo esta intervención, la sexualidad es tematizada como problema de los Estados: su "buena" regulación podría colaborar en el "despegue" prometido a los países de la región anclados –desde esta lógica discursiva- en condiciones de subdesarrollo. En esta dirección, los organismos internacionales no sólo contribuyeron a abonar estrategias económicas-políticas que permitieran el "desarrollo" sino también construyeron un discurso a favor de incluir dentro de estas estrategias marcos regulaciones "sobre la vida privada". En este artículo focalizaremos la mirada sobre las formas de intervención de la ONU, particularmente por dos de sus organismos especializados: UNESCO y UNFPA.

Entre los distintos acuerdos, la firma del Plan de Acción Mundial de Población aprobado en Bucarest en 1974 por 137 países parte de la ONU, por ejemplo, constituyó una marca referencial para la educación en población:

"se recomienda que los gobiernos estudien la posibilidad de prever –en sus programas de enseñanza académica y no académica– el suministro de información acerca de las consecuencias que tiene el comportamiento reproductivo para el bienestar de la familia, el desarrollo educacional y psicológico de los hijos y el bienestar general de la sociedad, a fin de que el matrimonio y la procreación se contemplen con conocimiento de causa y de manera responsable" (Boletín 43 UNESCO, 1997; p5-6).

La población objeto de esta intervención fue centralmente los y las jóvenes. Desde los organismos internacionales, como UNESCO, se destaca la adolescencia como "una audiencia prioritaria" de estas políticas. Progresivamente, en diversos documentos, la adolescencia es entendida como un periodo de la vida marcada por problemas de ajuste emocional y social en la que se define la identidad sexual, gestan ideales y proyectan modos de vida. La atribución de estas características a esta etapa de la vida consolidó como momento crucial para la educación de las sexualidades.

La educación en población acompaña esta etapa de la vida brindando herramientas en torno a la planificación familiar centralmente. Asimismo, la necesidad de incorporar estas temáticas a la escuela se ven reforzadas por las "dificultades para comunicarse con sus padres": "En muchas investigaciones se encuentra que los padres prefieren que los temas relativos a la sexualidad sean abordados por los docentes en la escuela, tanto porque ellos no tienen suficiente información como por problemas de comunicación con sus hijos." (Boletín 43 UNESCO, 1997; p14)

Así como en la década de los 70 la llegada de la píldora instaló el debate en torno a los métodos anticonceptivos, la década del 90 y la emergencia del VIH-SIDA junto con la problematización del embarazo en la adolescencia marcaron un segundo momento de configuración de las políticas públicas que tuvieron como objeto la educación sexual. La propuesta "educación en población" renovó sus alcances introduciendo la prevención y el enfoque de género.

La propuesta formativa sostenida por UNESCO por aquellos años propone el eje "Familia y sexualidad" donde se incluye:

"salud reproductiva y los derechos reproductivos y comprende la promoción del "empoderamiento" de la mujer, la superación de los estereotipos sexuales, el logro de la equidad de género al interior de la familia y en la sociedad, la salud de la mujer y la maternidad sin riesgos, la salud sexual, la mortalidad materna, la prevención de las enfermedades sexualmente transmisibles incluyendo el VIH/SIDA y la planificación familiar." (1997; p10).

En esta reconfiguración de la propuesta se evidencian dos alianzas estratégicas: por un lado, la utilización del discursos bio-médico como legitimador de la propuesta y por el otro, la incorporación de conceptos construidos en el seno del movimiento feminista: "empoderamiento" y enfoque de género. Bajo el supuesto que mayor información mejora las decisiones de los sujetos ("Informar para prevenir" – "Informar para decidir") se logró amalgamar en una misma propuesta ambos conceptos.

La noción de prevención que subyace en varios de los documentos analizados encierra la idea de prevención de lo negativo, lo perjudicial, los efectos no queridos del ejercicio de la sexualidad. La preocupación/objetivo central queda instituida: lograr el cambio de prácticas sexuales "riesgosas" por prácticas sexuales "seguras". Por otra parte, en la tarea de prevenir aparece asociada también la noción de "grupo de riesgo" entendida como característica o circunstancia cuya presencia aumenta la probabilidad de que se produzca un daño o resultado no deseado" (Kornblit; Méndes Diz, 2000:48) en determinados sujetos. Los documentos que se hacen eco de este concepto, también señalan que los grupos/poblaciones a atender "dada su vulnerabilidad" son los adolescentes que atraviesan diversas crisis. Ahora bien, la noción de "empoderar" desde el enfoque de género proviene de la búsqueda de los feminismos de la diferencia[1] de alternativas que valorizaran las experiencias de las mujeres (Belucci y Rapisardi, 1999); particularmente, poniendo en debate la sexualidad femenina. "Se habla entonces del encuentro con la propia sexualidad; el auto-erotismo, el determinismo biológico, el aborto libre y gratuito, la difusión de técnicas anticonceptivas, la homosexualidad, la bisexualidad, y las formas diversas de violencia contra el cuerpo de la mujer" (Belucci y Rapisardi, 196: 1999). Los conceptos de sexualidad que subyacen bajo la prevención y el empoderamiento son antagónicos, mientras el primero se asienta sobre el temor y el riesgo, el segundo, sobre el debate de la libertad y el propio conocimiento. De manera tal que, la propuesta en su conjunto encierra para sí y su puesta en marcha una serie de interrogantes: ¿Enfatizar en la prevención permite empoderar desde el enfoque de género? ¿Qué sentido "real" se le otorga al enfoque de género? ¿Qué se espera del "empoderamiento de las mujeres"?

Al revisar las experiencias promovidas y monitoreadas por UNESCO durante esta etapa en Ecuador, Honduras, Colombia, Guatemala y Bolivia –caracterizadas desde el organismo por su marca innovadora durante esos años- se observa en el relato un predominio de contenidos vinculados a la planificación familiar, cuidado de la salud, reproducción humana, embarazo en la adolescencia, maternidad y paternidad responsable. Estos primeros programas de inclusión de la educación sexual irrumpen en una escena compleja, y en este sentido el apoyo/cooperación de organismos internacionales parece ser unos de los motores que han habilitado su concreción. Asimismo, la resolución en cada país refleja negociaciones y articulaciones dispares. La perspectiva de género o empoderamiento por ejemplo, aparecen relegadas en la propuesta.

Otra agencia de la ONU que también presentó iniciativas de inclusión de educación sexual fue el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA). Con el objetivo puesto sobre el patrocinio de políticas demográficas acompañó a Ministerios

de Educación y Salud en la región mediante diversas acciones. El embarazo adolescente y su asociación con la pobreza resultaron ser una de las temáticas centrales que habilitaron la inclusión de estos temas en la agenda de gobierno.

Además de impulsar experiencias de diversas escalas apoyando a los gobiernos locales, estas agencias propulsaron una serie de convenciones, pactos y acuerdos internacionales que han contribuido a instalar el discurso del reconocimiento de derechos en campo educativo en pos de la visibilización de aspectos de la vida situados en la esfera privada: la sexualidad, las violencias, entre otros. En esta dirección, la gramática del reconocimiento avanzó sobre estos campos, y los organismos internacionales, se constituyen en una pieza clave: reconocer nuevos sujetos, nuevas situaciones de diferencias aunque, tal vez, esto pone entre paréntesis si esto conllevo o no a un profundo cambio en la distribución de las desigualdades. (Fraser, 2006).

Entre los acuerdos, pactos y convenciones, la conferencia celebrada en el Cairo en 1994 marcó un hito en la tematización de las sexualidades. La Conferencia internacional sobre la población y el desarrollo realizada allí por la ONU-UNFP imprimió una serie de sentidos al reconocer: I. el derecho al acceso universal de la educación, II. la situación de mortalidad de niños y madres y III. el derecho al acceso a la salud sexual y reproductiva. Al año siguiente, la Declaración de la Conferencia Mundial sobre la Mujer – Beijín 1995- ofreció una mirada particularizada sobre la situación de las mujeres. En esta misma dirección, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) es otra herramienta. Fruto del trabajo de la ONU, esta convención que comenzó a tomar forma en la década del '70 para ser finalmente firmada en 1979 y puesta en marcha su protocolo facultativo en 1999. Esta convención convocó a los estados nacionales a implementar acciones a favor de eliminar toda discriminación hacia las mujeres. La expansión en el mundo del HIV también condujo a la formulación de pactos y declaraciones en pos de generar políticas públicas en salud en general y qué específicamente incidieran en su prevención. Entre ellos, la Declaración de Compromiso en la Lucha Contra el VIH/SIDA. La declaración apuntó a organizar un plan de acciones en cinco ejes prioritarios: I. difundir las formas de prevención particularmente a la población joven, II. poner fin a la trasmisión vertical (madre-hijo), III. brindar tratamiento a quienes hayan contraído la enfermedad, IV. apoyar la investigación de una cura y V. prestar cuidado a huérfanos.

En el campo específico de la educación sexual, el conjunto de estas declaraciones, convenciones y pactos –junto con otras-, dio lugar en el 2008 a la declaración "Prevenir con Educación" en el marco de la XVII Conferencia Internacional de SIDA en la cuidad de México. Con el objetivo de fortalecer la respuesta a la epidemia del VIH en el contexto educativo formal y no formal, los Ministros de Salud y de Educación de América Latina y el Caribe reunidos dieron a conocer un acuerdo por el cual se creó el compromiso de implementar y/o fortalecer estrategias intersectoriales de educación integral en sexualidad y promoción de la salud sexual, que incluya la prevención del VIH e ITS. La educación sexual es presentada desde una perspectiva basada en los derechos humanos y en el respeto a los valores de una sociedad plural y democrática en la que las familias y las comunidades se desarrollan plenamente. Ésta educación incluirá aspectos éticos, biológicos, emocionales, sociales, culturales y de género, así como temas referentes a la diversidad de orientaciones e identidades sexuales conforme al marco legal de cada país, para así generar el respeto a las diferencias, el rechazo a toda forma de discriminación y para promover entre los jóvenes la toma de decisiones responsables e informadas con relación al inicio de sus relaciones sexuales. (Declaración "Prevenir con educación", 2008)

Este conjunto de declaraciones, y en particular esta última, aparecen como un fundamento importante en la producción de políticas educativas que incluyan educación sexual en los Estados Nacionales Latinoamericanos ya sea en la formulación de legislación o documentos curriculares que aborde la educación sexual. De manera tal que es innegable, la contribución discursiva que estos textos han tenido (y tienen) en la producción local de argumentos a favor de políticas públicas que incluyan las sexualidades en el aula. A su vez, estos documentos con sus diversos tonos temáticos han impreso el abanico de contenidos prioritarios a desarrollar en cada región.

Finalmente, otra forma de intervención que se consolidó avanzando sobre el 2000 fue el apoyo económico y logístico para la concreción de estas políticas de educación sexual. Casi la totalidad de materiales analizados en este artículo, por ejemplo, han contado con el apoyo de algún organismo internacional para su realización.

La incorporación de la educación sexual en Latinoamérica

Actualmente, todos los países que conforman la región incorporan la educación sexual a sus políticas públicas. Sin embargo, el mapa de su configuración muestra diversas modalidades de abordaje.

En el siguiente mapa (Mapa 1) se puede observar los países que actualmente cuentan con una ley específica que aborda la educación sexual en el sistema educativo y países que en el marco de leyes generales hacen referencia explícitamente a la educación sexual[2]. En el primer caso, se trata de leyes que definen la educación sexual y establecen la obligatoriedad de su enseñanza; en el segundo caso, se trata de leyes generales de educación o del campo de la salud, en las que se menciona de manera específica la educación sexual. Sin embargo, en todos los países existen marcos legales que aluden de manera general al campo de la sexualidad. En todas las propuestas aparecen los acuerdos internacionales como fundamento / antecedente.

Mapa 1. Países de América Latina que poseen legislación que incluye educación sexual en el sistema educativo

Fuente/ Elaboración propia

Ahora bien, si a este mapa sumamos los países que tienen un programa o desarrollan acciones vinculadas a la educación sexual cuyo destinatario son los y las jóvenes[3], finalmente podremos observar que aparece coloreado casi en su totalidad.

Mapa 2. Países de América Latina que poseen legislación que incluye educación sexual en el sistema educativo

Fuente/ Elaboración propia

En el recorrido por las propuestas de los países de la región se distinguen tres modalidades: I. Legal-programático (leyes específicas y leyes generales con mención específica), II. Programático (programas federales en articulación con actores sociales) y III. Acciones y proyectos (programas, proyectos y acciones federales). Estas tres categorías no conforman una jerarquización del grado de desarrollo, sino que invitan a la reflexión sobre las tendencias. La formulación de marcos legales es creciente en la región. Este mapa, sin embargo, no despliega la cartografía de contenidos que cada uno de los países. En un análisis de materiales curriculares desarrollados por los gobiernos se diferencian tres miradas sobre la educación sexual: I. Prevención clásica, II. Prevención ampliada; y III. Género, diversidades y derechos humanos.

Algunas experiencias remiten con claridad a una de estas categorías, mientras que otras conforman una trayectoria mixta entre distintas miradas. Asimismo, en algunos países, la combinación de tales miradas se hace con prevalencia de una sobre otra. Por último, hay países cuya producción curricular es ambigua, y mientras en algunos documentos sostiene enfáticamente una mirada, en otros la suaviza o incorpora otros contenidos. En el desarrollo del conjunto de estos materiales, aparece mencionado en la mayoría de ellos, UNFPA como promotor, auspiciante o colaborador de los mismos constituyéndose en un actor clave a nivel regional. Estas tres miradas de contenidos, a su vez, se encuentra atravesada por dos líneas comunes: a. la presentación de la sexualidad desde la integralidad y b. la incorporación de los derechos sexuales y reproductivos como contenido y marco de las propuestas. No obstante la concreción de tales perspectivas, asume diversas características según la mirada de la propuesta.

Las primeras formulaciones en relación con la integralidad de la educación para la sexualidad aparecen bajo el concepto de transversalidad. En un contexto marcado por los procesos de descentralización motorizada por las reformas educativas inauguradas en la década de los ’90, la transversalidad es una estrategia impulsada por estas agencias internacionales. Estas propuestas articulan con la noción de competencia y como hacer un “curriculum para la vida” donde la “educación para la sexualidad” sea transversal en la enseñanza (Documento de trabajo 2: Memoria del Panel Debate de Educación Sexual en el sistema educativo formal, UNESCO, 2002). La integralidad es apelada desde la búsqueda de un

enfoque de abordaje que supere los modelos reduccionistas de la educación sexual: moralista represivo (se caracteriza por una mirada culpabilizadora), preventivo- informativo (énfasis en aspectos anatómicos-fisiológicos), modelación y modificación del comportamiento (incorporación de las teorías cognitivistas para el cambio de conductas), hedonistas (centra únicamente la atención en el placer). No obstante, a la hora de enumerar los contenidos a desarrollar junto con la mención de los roles de género, las relaciones afectivas prevalecen aquellos que referencian al cuerpo, su anatomía y fisiología en relación a las conductas de riesgo.

Cómo veremos en las siguientes secciones, la intervención de las agencias UNESCO y UNFPA adquiere distintas tonalidades en la construcción curricular de los distintos países de la región.

Prevención clásica: embarazo "precoz" / VIH Sida

Una de las tradiciones de mayor presencia entre los documentos analizados se vincula con el llamado –en forma crítica– modelo biologicista de educación sexual. Desde este marco, se considera que en la escuela se abordan a las cuestiones de la sexualidad si se estudia la anatomía de la reproducción. Y, eventualmente, la fisiología, aunque por lo general desgajada de las emociones y principalmente centrada en "los problemas" o "peligros" del uso del cuerpo. Este modelo es trabajado desde la necesidad de prevenir los riesgos de una sexualidad adolescente "descontrolada". El embarazo caracterizado como precoz y la expansión de la pandemia del VIH SIDA son dos vectores claves en la construcción de contenidos sobre aquello que se desea evitar en la población juvenil. Como ya hemos señalado en el apartado anterior, los organismos internacionales han contribuido en la instalación de la prevención como vector de trabajo en la inclusión de educación sexual, así como también, en el transcurrir de los años han aportado a favor de la integralidad.

El discurso de la prevención ha calado profundo no solo en la construcción de argumentos que justifiquen la inclusión de la sexualidad como un tema escolar sino también en la producción curricular. Y aun, cuando existen esfuerzos por superar esta mirada, en pos del mandato de formar en una "integralidad", los materiales desarrollados destinan mayor lugar a temas ligados a la reproducción, las enfermedades y el embarazo por sobre otros contenidos que se presentan. En parte, esto podría explicarse por la incongruencia que se establece entre ambos conceptos: mientras la prevención fragmenta la sexualidad para abordar aquellos efectos no deseados; la integralidad apunta a una mirada multifacética.

El caso chileno puede leerse desde esta intencionalidad: busca avanzar sobre la integralidad recuperando paradójicamente la prevención. Son indudables los esfuerzos por ampliar el desarrollo temático, sin embargo, continúa una fuerte mirada en formar conductas a favor de la prevención. UNFPA ha participado en la políticas que lleva adelante el país desde la década de los 90, apoyando económica y técnicamente las Jornadas sobre Afectividad y Sexualidad –JOCAS- que tuvieron un gran impacto en el contexto de una sociedad con sectores ultraconservadores incluyendo temas de cuidado de la salud junto con el afecto (Boletín Nro. 4 UNFPA 2012).

Estas jornadas constituyeron un antecedente para la formulación de políticas públicas que abordaran la educación sexual en el país. Finalmente, la misma se consolidó con la sanción de la Ley 20.418 de Salud (2010). Este marco dentro del campo de la salud imprime un marco sanitario al tratamiento pedagógico. Entre los materiales diseñados a partir de esta ley, la cartilla "Formación en sexualidad, afectividad y género" para docentes elaborada por el Ministerio de Educación en el marco de acompañar el diseño de proyectos educativos institucionales y dando respuesta a lo mandatado por Entendiendo por el mismo lo siguiente:

Formar en sexualidad, afectividad y género, implica, necesariamente, un componente preventivo, expresado en el desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes que permitan formar personas autónomas, capaces de tomar decisiones personales y de anticiparse a las situaciones. En este sentido, la dimensión preventiva implica superar la noción de riesgo y no se limita a informar o prohibir, sino que proyecta hacia una formación que actúa con anticipación. (Cartilla Formación en sexualidad, afectividad y género, 2013)

La guía propone una serie de temas a trabajar en las aulas, según las edades. Entre los temas destinados a jóvenes de 12 a 18 años prevalecen contenidos vinculados a formación de conductas de prevención en el marco de los valores. Entre los temas se menciona: Compromiso a largo plazo, el matrimonio y la crianza de hijos e hijas; Valores, actitudes y fuentes de aprendizaje sexual; Normas e influencia del grupo de pares en el comportamiento sexual; Toma de deci-

siones; Comunicación y habilidades de negociación y rechazo; Cómo encontrar ayuda y apoyo; Anatomía y fisiología sexual y reproductiva; Intimidad, integridad del cuerpo y comportamiento sexual; Salud sexual y reproductiva. Factores de riesgo. La prevención aparece fuertemente asociada a la posibilidad de formar conductas responsable basada en valores. Sin embargo, es difícil definir a qué valores se esta haciendo referencia.

El enfoque de la prevención se asienta, en este caso, sobre cómo la escuela puede formar "buenas conductas" sin problematizar los valores que sostienen tal clasificación. O más bien, la propuesta invisibiliza la problematización de las relaciones sociales que sostienen las conductas de las personas. Los supuestos pronto se evidencian, dejando a la luz que las buenas conductas se vinculan con el matrimonio heterosexual, con el establecimiento de relaciones estables y monogámicas. No obstante, es notorio que el material excede lo regulado por la Ley Nro. 20.418 al incluir temas como "la sexualidad y los medios de comunicación" y "la construcción social del género".

Prevención ampliada: la violencia

Una segunda mirada en parte de los documentos analizados es la necesidad de ampliar el enfoque de la "prevención clásica" incorporando la violencia de género, violencia sexual o simplemente, la violencia. La forma de inclusión de este contenido se organiza desde diversos discursos; mientras algunos países adoptan la violencia de género como un tercer efecto a prevenir de una sexualidad descontrolada, otros apelan a la vulnerabilidad y victimización de las mujeres, y unos muy pocos a la promoción de derechos.

El caso peruano ofrece algunas aristas desde donde analizar la incorporación de la violencia como contenido escolar. A la necesidad de postergar la iniciación sexual, prevenir el embarazo y la maternidad en la adolescencia y prevenir las enfermedades de trasmisión sexual se agrega la prevención de la violencia sexual en la infancia y adolescencia. En relación a esto el Documento "Educación sexual integral. Derecho Humano y contribución a la Formación Integral" de Perú elaborado por agentes del Ministerio de Educación y representación de la UNESCO en Perú, abreva:

"La educación sexual integral también cumple un rol protector frente al embarazo en la adolescencia, el riesgo de infección por VIH y otras infecciones de transmisión sexual, a la coerción, al abuso, a la violación y a otras formas de violencia sexual en la infancia y adolescencia, y pude contribuir eficazmente a transformar esta problemática" (2013; p16)

Esta propuesta se inscriben en programas de contenidos donde los derechos sexuales son punto de anclaje, sin embargo, la violencia sexual también es presentada en el marco de las necesidades a prevenir. Es indudable que numerosos niños, niñas y adolescentes con una frecuencia que nunca deja de ser sorprendente vive situaciones de asedio, acoso así como diversas formas de abuso y/o violación. Este hecho revitaliza la necesidad de inclusión de estas temáticas en el ámbito de la escuela en tanto se trata de situaciones que avasallan los derechos de niños, niñas y adolescentes a una vida digna. No obstante, el tratamiento de estos contenidos abre una serie de interrogante respecto de cómo estos temas refuerza o no la vivencia de la sexualidad como amenazante, y en que lugar se ubica a quiénes son víctimas de la misma. (Morgade: 2011). En otras palabras, víctimas victimizadas o víctimas empoderadas.

Género, diversidades y derechos humanos

Finalmente, un conjunto de documentos de la región se organiza sobre tres conceptos claves: género, diversidades y derechos humanos. No obstante, en la construcción discursiva de la formulación de contenidos surgen una serie de tensiones. Mientras que algunos documentos se posicionan a favor de una revisión de las relaciones de género en clave de desigualdad social, otros aluden al género como categoría descriptiva de las diferencias entre varones y mujeres. A su vez, algunas propuestas avanzan en la problematización de la heterosexualidad, otras normalizan las distintas identidades sin cuestionar la matriz socio-cultural de su producción.

Estos documentos incorporan una definición amplia de la sexualidad que supera la genitalidad y donde intervienen distintas dimensiones: biológica, psicológica, cultural e histórica, ética – moral. Habitualmente, denominan a esta educación sexual en términos de "integral". El desarrollo de esta línea de contenidos se encuentra motorizado por la presencia de la UNFPA en articulación con Ministerios de Educación y otros organismos del estado, y organizaciones de la sociedad civil. Dentro de este esquema, se encuentran las experiencias de Colombia, Uruguay y Argentina.

Los casos de Colombia y Argentina, nos permitirá acercarnos a distintas concepciones en torno a la estrategia curricular.

En el caso de Colombia, la puesta en marcha del Programa de Educación para la sexualidad y la construcción de la ciudadanía renuevan los debates en torno a la escuela en tanto dispositivo pedagógico de género trabajado por Carlos Iván Suarez. En la actualidad, el programa tiene el propósito de "contribuir al fortalecimiento del sector educativo en el desarrollo de proyectos pedagógicos de educación para la sexualidad, con un enfoque de construcción de ciudadanía y ejercicio de los derechos humanos, derechos sexuales y derechos reproductivos"[4]. Para ello ofrece una serie de orientaciones para ser trabajados por cada escuela. La "Guía 1, la sexualidad en la formación integral de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes" (2008) enuncia principios centrales a partir de los cuales las escuelas deberán seleccionar contenidos que consideren adecuados a su comunidad. Entre ellos se destaca, la inclusión de género como "categoría permite comprender como la construcción social y cultura establecida sobre las diferencias sexuales biológicas ha llevado a valoraciones desiguales entre varones y mujeres" y la sexualidad como "una dimensión constitutiva de los seres humanos: biológica, psicológica, cultural, histórica y ética". La educación sexual es presentada en relación con la construcción de la ciudadanía poniendo el foco sobre la "promoción de conocimientos, habilidades, actitudes, valores y comportamientos que favorezcan la dignidad humana y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, y el logro de la salud sexual y reproductivas a partir de personas autónomas que establecen relaciones cada vez más pacíficas, democráticas y pluralistas" (18)

La propuesta de contenidos específicos queda "abierta" primando una propuesta sobre las competencias esperadas en niños, niñas y jóvenes. Este enfoque aun con sus logros de ampliación conceptual, también puede ser leído como una modalidad aggiornada de la clásica necesidad de formar "buenas conductas". En esta dirección, Mary Luz Estupiñan Serrano señala:

"Ahora bajo la lógica de la auto-soberanía y/o autogobierno se desplaza el centro de poder de un lugar exógeno a uno endógeno para alimentar los espejismos de libertad y autonomía. Sin embargo, continúan siendo máscaras del poder como dominio de las posibilidades de acción de las y los otras/os". (2011; p93)

Ya no se trata de fomentar conductas prevención de un riesgo atemorizante sino, más bien, de propiciar el autogobierno de unos mismo. Este viraje que alienta la formación de sujetos autónomos entra contradicción cuando el campo de acción real de elección se ciñe sobre las condiciones establecidas de antemano que no son posibles de poner en debate.

Al revisar la propuesta de contenidos en Argentina, encontramos una estrategia curricular distinta. La producción de lineamientos curriculares para el nivel ha sido frondosa en los últimos tiempos. El programa de Educación Sexual Integral ha diseñado: Los lineamientos curriculares para ESI, Educación Sexual Integral para la Educación Secundaria: Contenidos y propuestas para el aula: donde se proponen contenidos para las diversas disciplinas que componen la educación en este nivel y Educación Sexual Integral para la Educación Secundaria: Contenidos y propuestas para el aula II: donde se propone talleres específicos sobre vínculos violentos en parejas adolescentes, discriminación y diversidad sexual y trata de personas.

En su conjunto la propuesta de contenidos es amplia y auspiciosa. No obstante, algunos nodos conceptuales parecen cristalizarse bajo modalidades despolizadas: la diversidad convocada desde el paradigma del respeto no deja aun ser interpretada desde la trama de la heteronormatividad (Lavigne, 2011). Subyace entonces una concepción del diverso como característica de otro, donde no discute la posición desigual sino las formas respetuosas desde las cuales establecer un vínculo (Baez, 2013). Por otra parte, el tema del aborto requiere de nuevas profundizaciones (Diaz Villa, 2012).

La incorporación de la perspectiva de género en la educación sexual

En el apartado anterior se analizaron las diversas modalidades de formulación así como también se exploraron los principales sentidos atribuidos al a educación sexual en la región. Se señaló, además, cómo estos organismos internacionales aparecen marcando una tendencia a favor del concepto de integralidad así como también la inclusión de la perspectiva de género. A su vez, pudimos observar cómo las mismas agencias internacionales en cada país desarrolla diferentes énfasis y tonalidades a los documentos que apoya. En este apartado, detendremos la mirada sobre esta segunda directriz a través del caso paraguayo.

Durante el 2010, Paraguay sancionó el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad, definiendo principios y directrices orientadoras para la implementación de la educación sexual en el sistema educativo formal y no formal. El documento fue fruto del trabajo del Comité Gestor Políticas Públicas en Educación de la Sexualidad conformado por el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, Viceministerio de la Juventud, organizaciones de la sociedad y civil y agencias de la ONU (UNFPA – UNICEF-ONUSIDA -OPS/OMS).

El documento parte por reconocer, por un lado, que el saber sexual que toda comunidad educativa tiene "trasciende la información teórica recibida, un saber de lo vivido inscripto en el cuerpo que cada quien despliega en su relación con los otros". Por el otro, plantea la necesidad de construir un marco de trabajo que supere las miradas preventivas y moralizadas. La escuela, en esta dirección "tiene la responsabilidad de trabajar en la Educación Integral de la Sexualidad de manera intencionada, transmitiendo informaciones, construyendo conocimientos, favoreciendo el desarrollo del juicio crítico y actitudes de responsabilidad y compromiso con la vida." Esta tarea se fundamenta desde una perspectiva de ciudadanía, derechos humanos, género e interculturalidad en la que prevalecen dos principios:

"Dignidad de la persona: que implica el respeto a los derechos humanos así como el repudio a la discriminación de cualquier tipo, el acceso a condiciones de vida dignas y el respeto mutuo en las relaciones personales públicas y privadas. Igualdad de derechos: que se refiere a la necesidad de garantizar a todas las personas las mismas posibilidades de ejercicio de la ciudadanía, en el reconocimiento de las diferencias étnicas, culturales, de género, etarias, religiosas, y de las desigualdades socioeconómicas". (2010, p17)

La perspectiva de género es presentada, a su vez, como una herramienta de análisis fuertemente vinculada al proceso de revisar la acción pública planificada:

"De esta forma favorece a un análisis profundo del tipo de política dirigida a la población y plantea nuevos modelos de gestión mucho más integrales e integrados entre todos los ámbitos. Es una herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todos los ámbitos políticos, sociales y económicos." (2010; p19)

La educación integral de la sexualidad asume, en esta dirección, la responsabilidad de formar en los siguientes derechos: Derecho a la autonomía, a la integridad y a la seguridad sexual del cuerpo, Derecho a la igualdad sexual, Derecho a la expresión sexual emocional, Derecho a la toma de decisiones reproductivas libres y responsables y el propio Derecho a la educación sexual integral.

La educación integral de la sexualidad es concebida en el aula desde dos vectores. Por un lado, analizando el vínculo docente – estudiante, dado que todo conocimiento se encuentra mediado por la relación pedagógica. Y por otra parte, por la trasversalización de los contenidos en la curricula de todos los niveles educativos (desde la Educación Inicial hasta la escuela Media y la Formación Docente así como también, la Educación Permanente de adolescentes, jóvenes y personas adultas, así como la Educación Especial y la Educación Indígena).

Este documento, situó la educación sexual en Paraguay dentro de la perspectiva "Género, diversidades y derechos humanos" y con un fuerte acento en una concepción de género basada en la desigualdad. La puesta en marcha de este marco, generó una serie de debates en la sociedad, incluso entre los mismos organismos del Estado.

A los pocos días de su publicación oficial, el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) advirtió que el Marco Rector violaba los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Nacional: Libertad de enseñanza, la responsabilidad insustituible de la familia en la educación de los hijos y el derecho a la objeción de conciencia". Denunció, también, que estos principios regulatorios ponían en evidencia la intención de ideologizar a docentes, funcionarios y estudiantes[5]. A los debates dentro del estado, se sumaron también el reclamo de organizaciones católicas.

Un año después de su sanción, y por medio de la Resolución Nro. 35.635 durante el 2011 se deja sin efecto la implementación del Marco Rector. Distintas organizaciones y agencias de la sociedad civil expresaron su repudio por medio de comunicados públicos. La coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), manifestó la deuda histórica del Estado en brindar información y oportunidades para niñas, niños y adolescentes en relación con el disfrute de derechos.

A su vez, dedicó unos párrafos a clarificar su posición en la inclusión de la perspectiva de género:

La inclusión de la perspectiva de género (no ideología) en el Marco Rector es necesaria y fundamental, pues permitirá cuestionar las discriminaciones basadas en los roles tradicionalmente asignados a las personas a partir de las diferencias sexuales, modificar las situaciones de desventaja social que afectan a las mujeres, así como reconocer el dinamismo y la diversidad en las construcciones e identidades de género.[6]

Frente al cuestionamiento presentado, principalmente por representantes de la Iglesia Católica, de la perspectiva de género como "ideologización foránea"[7], este comunicado señala la necesidad de inclusión de la mirada de género en términos de discriminación y la búsqueda de modificaciones. Asimismo, el comunicado avanza sobre la homosexualidad y el matrimonio de personas del mismo sexo –según sus propios términos-:

El Marco Rector no hace una apología de la homosexualidad, ni del matrimonio entre personas del mismo sexo, sino que sienta las bases para el desarrollo de una educación en sexualidad positiva, saludable, antidiscriminatoria y no sexista. En concordancia con el artículo 25 de la Constitución Nacional "De la expresión de la personalidad", reconoce la diversidad sexual y la define como "la multiplicidad de deseos y de modos de resolución en las relaciones afectivas eróticas existentes en la humanidad", considerando a las diferencias personales como riquezas y no como amenazas para la sociedad.

Nuevamente apela a la Constitución Nacional, dando cuenta de la multiplicidad de interpretaciones que la carta fundamental del país habilita.

El Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem Paraguay) y la Articulación por el Cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Mujeres (ACDM)[8] también hizo oír su reclamo. Sin embargo, ninguno de estas comunicaciones prosperó de manera positiva.

Actualmente, el país cuenta con Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2014 – 2018 que prevé la capacitación a docentes, padres y estudiantes mediante "charlas preventivas" y la instalación de mesas de apoyos. Con una fuerte presencia UNFPA y otras organizaciones y agencias de cooperación internacional esta política recupera la dimensión educativa en el ámbito de la salud y bajo la órbita de trabajo del Ministerio de Salud Pública.

Este nuevo plan extiende los derechos sexuales y reproductivos configurando líneas de acción innovadoras en el campo de la salud. Sin embargo, restringe la enseñanza de la educación sexual desde la premisa de la prevención y la promoción de los derechos en el marco de la información de la "evidencia científica". Así, mientras incorpora los derechos sexuales y reproductivos al ámbito de la salud, recorta y limita, la educación sexual centrada en la "prevención clásica". Sin dejar de lado, el entramado contextual paraguayo y cómo este a articulado la puesta en marcha del Marco Rector, su posteriormente eliminación y el lanzamiento del Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva es interesante observar cómo en ambas propuestas persiste UNFPA como un actor político participante. Esto pone sobre relieve, por un lado la capacidad de sostenimiento de políticas vinculadas a la educación sexual que esta agencia tiene, así como también, la flexibilidad conceptual desde la cual puede operar.

Desafíos, debates y deudas en la región

Este mapeo de políticas públicas, abre una serie de interrogantes para la región. Es indudable que diversos actores sociales han operado y operan actualmente para la emergencia del conjunto de políticas públicas que en este artículo se han analizado. Sectores católicos, agencias internacionales, organizaciones feministas son centrales en la configuración de la cartografía incipiente que este artículo presenta.

En lo específico, es notorio como UNFPA y UNESCO son muestra de una serie de estrategias que los organismos internacionales se han dado en la región: I. Brindó una respuesta estratégica en las primeras configuraciones de la educación sexual en el continente a partir de la propuesta "Educación en población"; II. Construyó por medio de acuerdos, convenciones y reuniones textos que fundamentaron la inclusión de la educación sexual en las aulas, y III. Brindó financiamiento y apoyo logístico para la concreción de diversas experiencias, elaboración de materiales escritos y otros y realización de evaluaciones.

La alianza estratégica entre Estados de la región y Agencias Internacionales propuso un orden en la inclusión de la educación sexual en las aulas marcando un rumbo común, y simultáneamente paradójico: mientras se incorpora el discurso de los derechos humanos y la necesidad de la inclusión de la perspectiva de género, se consolida una mirada y argumentación sobre la prevención. Esta ambigüedad podría interpretarse como un factor que ha facilitado en la medida que abrió puentes de diálogo con los sectores más conservadores como el clero. Al tiempo que, se puede observar como este proceso ha contribuido a un vaciamiento de contenido en torno a la desigualdad y la justicia en la categoría de género. Esta amplitud en relación al contenido y las formas de captación de categorías también resulta una táctica que se trasluce en las prácticas analizadas.

Esta alianza en ocasiones a invisibilizado/coaptado los aportes centrales de los movimientos feministas en la región en la medida que la incorporación institucionalizada del lema "lo personal es político" en el campo de la educación sexual y la política pública, conllevo a un proceso creciente de despolitización del punto de vista feminista (Bartra, 1998). Arrastrando, a su vez, toda posibilidad de construir una perspectiva descolonizadora del género. Es decir, de incluir en los programas de educación sexual una mirada que profundice las desigualdades de género e imagine horizontes más amplios de justicia con un fuerte anclaje en el territorio y su trama socio-histórica.

Finalmente, el mapa actual de inclusión de la educación sexual convoca a revisar las estrategias que la región construye para sí en tanto bloque. Mientras que los organismos internacionales apuestan a estandarizar las propuestas, otros actores parecen desperdigarse. Organismos regionales, como MERCOSUR entre otros, aun tienen un camino a recorrer en relación a estas temáticas. Este contexto, abre una serie de desafíos. En relación a la región abre el interrogante respecto de la autonomía en la toma de decisiones respecto de las formas de hacer política, en relación con los contenidos convoca a reflexionar sobre cómo construir una agenda común en un horizonte democrático donde la inclusión de estos debates no es ingenuo: habilita o no determinadas preguntas, configura el terreno de lo posible o lo pensable, traza el mundo de lo cotidiano de miles de jóvenes que transitan la escuela media.

---

[1] Dentro del feminsmo de la diferencia coexiten diversas líneas y corrientes. En este artículo se ha privilegiado los puntos en común entre los distintos sectores. Para ampliar consultar: Bellucci, M y Rapisardi, F (1999)

[2] Ecuador: Ley 285 (1998) "Educación de la sexualidad y el amor" / Educación para la democracia y el buen vivir: a. Programa estratégico nacional intersectorial de Planificación en violencia de género, b. Hablo Serio y c. Programa Nacional de erradicación de la violencia. / Colombia: Ley 115 (1994) y Ley 1620 (2013) Sistema Nacional de Convivencia escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención de mitigación de la violencia escolar. Programa de Educación para la sexualidad y la construcción de la ciudadanía. /Argentina: Ley de Educación Sexual Integral 26.150 (2006) Programa Nacional de Educación Sexual Integral. /Uruguay: Resolución Nro. 1 Acta Extra Nro. 35. Programa de Educación Sexual (2006) / Chile: Ley 20.418 (2010) Salud Sexual / Perú: Decreto Supremo 006 (2006) Creación de la Dirección de Tutoría y Orientación Educativa (órgano que regula la educación sexual en el sistema educativo) / Venezuela: Ley Nacional de la Juventud (2002); Ley Orgánica de Educación (2009) puesta en marcha de Líneas estratégicas curriculares para la Educación de la sexualidad en el subsistema de Educación Básica (2010).

[3] Brasil: Parámetros Curriculares Nacionales (1990), Programa de Combate a la Violencia y la Discriminación contra GLTB (Gays, Lesbianas, Transgéneros y Bisexuales) y de Promoción de la Ciudadanía de Homosexuales "Brasil sin Homofobia" (2004) / Paraguay: Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (2014 – 2018)/ Bolivia: Módulo para la formación docente:"Educación para la sexualidad con perspectiva de género un Derecho Educativo" 2010

[4] Sitio web del Ministerio de Educación de Colombia: http://www.colombiaaprende.edu.co/html/docentes/1596/w3-article-345811.html

[5] Nota publicada en el portal "Profesionales por la ética", 7/12/2011Disponible en: www.profesionalesetica.or, Diario La Nación (06/12/2011). Comunicado del CONEC disponible en: https://www.facebook.com/media/set/?set=a.228284100573711.53141.180129792055809&type=1&comment_id=2104007&offset=0&total_comments=5

[6] Comunicado disponible en: www.codehupy.org/.../087_Comunicado%20Marco%20Rector.pdf

[7] https://www.youtube.com/watch?v=CiRa2nGCgu0

[8] http://www.abc.com.py/nacionales/organizaciones-repudian-la-no-implementacion-del-marco-rector-313400.html

Bibliografía

Baez, J. (2013). 'Yo soy', posibilidad de enunciación de las sexualidades en la escuela Revista Polifonías. Universidad Nacional de Luján. Nro.2 Abril, 108-117.

Baez, J. (2014). Matrimonio Igualitario: acerca de “los efectos” de la ley en la cotidianidad de una escuela secundaria. En Castorina, J. y Orce, V. (Comp.) Perspectivas en la investigación educativa: contribuciones de los/as investigadores/as en formación. (pp. 109-129). Buenos Aires: Editorial de la FFyL – UBA.

Baez, J. (2015). Políticas educativas, jóvenes y sexualidades en América Latina y el Caribe. Las luchas feministas en la construcción de la agenda pública sobre educación sexual. Informe. CLACSO. [Extraído el 30 de marzo de 2016 de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20150825093603/politicaseducativas_educacionsexual_2015.pdf].

Bartra, E. (Comp) (1998). Debates en torno a una metodología feminista, México, Universidad. Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

Bellucci, M. y Rapisardi, F. (1999). Alrededor de la identidad. Luchas políticas del presente. Revista Nueva Sociedad Nº 162, pp. 40-54.

Carosio, A. (Comp) (2014). Feminismos para un cambio civilizatorio. Venezuela: CLACSO

Ciriza, A. (2008) Querellas fundacionales en torno de la educación y la ciudadanía de mujeres. Consideraciones sobre el caso argentine. Praxis educative, Año: vol. XII, 87-112

Correa, E. (2014). Sociedad patriarcal, las luchas por la equidad de género en Carosio, A. (Comp.) (Feminismos para un cambio civilizatorio. (pp. 85-110) Venezuela: CLACSO

Díaz Villa, G. (2012). Una pedagogía para la ESI (Educación Sexual Integral, Ley 26.150/06) Cuadernos de Educación. Año X Nro. 10 Diciembre [Extraído el 30 de marzo de 2016 http://www.revistas.unc.edu.ar/index.php/Cuadernos/article/view/4517/4324]

Espinosa Miñoso, Y.; Gómez Correal, D. y Ochoa Muñoz – Popayán, K. (2014). Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala /Editorial Universidad del Cauca.

Essau Figueroa, S. (2012). Política pública de educación sexual en chile: actores y tensión entre el derecho a la información vs. la libertad de elección. Revista: Estado, Gobierno, Gestión Pública Revista Chilena de Administración Pública Nº19, 105-131.

Estupiñán Serrano, M. (2011). De La Pedagogía Cívico-Sexual al Gobierno de los Cuerpos. Revista Nomadías Noviembre 2011, Número 14, 79 – 97.

Felitti, K. (2012). La revolución de la píldora: sexualidad y política en los sesenta. Buenos Aires: Edhasa

Fraser, N. (2006). Reinventar la justicia en un mundo globalizado. New Left Review, Nº 36.

Kraft, E. (1939). Psychopathia Sexualis. A Medico-Forensic Study. New York: Pioneer Publications.

Kulick, Don y Margaret Wilson (1995) Taboo. Sex, identity and erotic subjectivity in anthropological fieldwork. London: Routledge

Kornblit, A y Méndes Diz, A. (2000). La salud y la educación: aspectos biológicos y psicosociales. Contenidos curriculares, Buenos Aires: Aique.

Lavigne, L. (2011). Las sexualidades juveniles en la educación sexual integral. En Elizalde, S (comp) Jóvenes en cuestión. Configuraciones de género y sexualidad en la cultura (pp. 87 -117). Buenos Aires: Biblos.

Maffia, D. (2001). Ciudadania Sexual. Feminaria Nro. 26/27 Buenos Aires.

Maffía, D. (2006). Cuerpo y Ciudadanía, Instituto, Buenos Aires, Hannah Arendt.

Morgade, G. (comp.) (2011). Toda educación es sexual, Buenos Aires, Crujía Ediciones.

Nari, M. (2005). Políticas de maternidad y maternalismo político. Buenos Aires: Biblos.

Palma, I, Reyes D y Moreno C (2013). Educación sexual en Chile: Pluralismo y libertad de elección que esconde una propuesta gubernamental conservadora. Revista Docencia Nro. 49 [Extraído el 30 de marzo de 2016 de http://www.revistadocencia.cl/pdf/20130626213753.pdf].

Petracci M. y Pecheny M. (2007). Argentina: derechos humanos y sexualidad. Revista Medicina, vol. 67, supl. 62-81.

Sagot, M. (2014). La democracia en su laberinto: el neoliberalismo y los límites de la acción política feminista en Centroamérica en Carosio, A (comp.) Feminismos para un cambio civilizatorio. (pp. 39 – 66). Venezuela: CLACSO

Segato, R (2014) Colonialidad y patriarcado moderno: expansión del frente estatal, modernización, y la vida de las mujeres. En Espinosa Miñoso, Y; Gómez Correal, D; Ochoa Muñoz – Popayán, K. (Eds.)Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala / (pp. 75-90). Colombia: Editorial Universidad del Cauca

Suarez, C. (2004). Hacerse mujeres, hacerse hombres: dispositivos pedagógicos de género. Colombia: Siglo de Hombres Editores

Vidal Velis, F. (2011). Educación sexual y diversidad en los programas educativos de América Látina. Revista Electrónica Diálogos Educcativos. Vol 10. [Extraído el 30 de marzo de 2016: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3728322]

Wainerman, C.; Di Virigilio M. y Chami N. (2008). La escuela y la educación sexual. Buenos Aires: Ediciones Manantial-. UNFPA-UdeSA

Documentos Analizados

Boletín Nro. 43 UNESCO (1997).

Boletín Nro. 4 UNFPA (2012) Educación Sexual en Chile. Implementación de la Ley 20.418.

Cartilla “Formación en sexualidad, afectividad y género” para docentes elaborada por el Ministerio de Educación Chile. 2013.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación hacia la mujer (CEDAW).

Declaración de Compromiso en la Lucha Contra el VIH/SIDA.

Declaración de la Conferencia Mundial sobre la Mujer – Beijín (1995).

Declaración: Prevenir con Educación en el marco de la XVII Conferencia Internacional de SIDA en la ciudad de México (2008).

Decreto Supremo 006 (2006) Creación de la Dirección de Tutoría y Orientación Educativa (órgano que regula la educación sexual en el sistema educativo) de Perú.

Documento “Educación sexual integral. Derecho Humano y contribución a la Formación Integral” de Perú. 2013.

Documento de trabajo Nro.2 Memoria del Panel Debate de Educación Sexual en el Sistema Educativo Formal: Desafíos para la incorporación efectiva. UNFPA (2002).

Educación Sexual Integral para la Educación Secundaria. Contenidos y propuestas para el aula. I. Argentina. 2010.

Educación Sexual Integral para la Educación Secundaria. Contenidos y propuestas para el aula. II Argentina. 2012.

Encíclica Humanae Vitae.

Factores de éxito. Estudios de casos de programas nacionales de educación sexual, UNESCO. 2010.

Guía 1: La sexualidad en la formación integral de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes" Colombia. 2008.

Ley 115 Colombia. 1994.

Ley 1620 Sistema Nacional de Convivencia escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención de mitigación de la violencia escolar. Programa de Educación para la sexualidad y la construcción de la ciudadanía Colombia. (2013).

Ley Nro. 26.150 Educación Sexual Integral. 2006

Lineamientos curriculares de ESI Argentina. 2010.

Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad. Paraguay. 2010.

Plan de Salud Sexual y Reproductiva 2014-2018 Paraguay. 2014.

Datos de la autora

Jesica Baez

Doctora de la Universidad de Buenos Aires con mención en Educación. Actualmente se desempeña como investigadora posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnica (beca: 2014-2016). Jefa de trabajos prácticos de la asignatura: Investigación y Estadística Educacional II y Profesora adjunta del seminario de grado: Abordajes socio-educativos de las problemáticas de género y sexualidades de la carrera de Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras -Universidad de Buenos Aires.

Revista Latinoamericana
de Educación Comparada

Reseñas

Revista Latinoamericana
de Educación Comparada

Ruiz, G. y Acosta, F. (Eds.). (2015). Repensando la educación comparada: lecturas desde Iberoamérica. Entre los viajeros del siglo XIX y la globalización.

Barcelona: Octaedro; ISBN 978-84-9921-798-7, 190 páginas.

Daniel Friedrich / Teachers College, Columbia University

Entre la segunda mitad de la década del noventa y los primeros años del nuevo milenio, durante mi formación como licenciado en Ciencias de la Educación en la Universidad de Buenos Aires, preguntas acerca de los sistemas educativos en tierras lejanas, lecciones que uno pudiera aprender de experiencias ajenas, o herramientas necesarias para entender contextos más amplios que los delimitados por las fronteras nacionales eran escasas, casi nulas. Más allá de la asignatura Educación Comparada (un curso optativo aún al día de hoy), la mera idea de mirar hacia afuera era inmediatamente sospechada de traicionera, imperialista y colonial. La "hermandad latinoamericana" era la única capaz de eludir el chauvinismo reinante.

Según el estudio introductorio por parte de los editores, Guillermo R. Ruiz y Felicitas Acosta, esta falta de atención al campo de la educación internacional y comparada –no sólo en Argentina sino también en el resto de Iberoamérica– lentamente se ha comenzado a revertir, con la fundación en distintos países de sociedades de educación comparada y conferencias especificas al campo. Sin embargo, los editores consideran la desactualización del campo en América Latina –debido en parte a la falta de traducciones y publicación de estudios más recientes– como el disparador central hacia la necesidad de la obra *Repensando la educación comparada: lecturas desde Iberoamérica. Entre los viajeros del siglo XIX y la globalización*. En este contexto, quizás un título más apropiado para este volumen sería *Repensando la educación comparada: un desafío hacia Iberoamérica*.

El libro se compone de un conjunto de siete artículos traducidos del inglés, escritos por algunos de los académicos líderes en el campo de la educación internacional y comparada del *Global North*, más un prefacio de Jürgen Schriewer, el anteriormente mencionado estudio introductorio de los editores, y un epílogo de Inés Dussel. En su conjunto, el volumen propone precisamente el desafío de las preguntas ausentes en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires de hace dos décadas, en especial el interrogante acerca de las herramientas disponibles y necesarias para pensar y estudiar a la educación desde una perspectiva desde la cual lo local y lo global se vuelvan inherentemente intrincados. El objetivo, entonces, es "repensar la circulación de ideas y de prácticas educativas entre estados atravesados por las fuerzas de la globalización" (p. 20).

A primera vista, resulta difícil entender por qué los editores eligieron como primer artículo a traducir un ensayo de Steven J. Klees en el que la reconocida figura repasa su trayectoria académica desde la década de 1980, en relación con los desarrollos teóricos-metodológicos críticos del campo. El escrito tiene casi diez años de antigüedad, es relativamente genérico, y no aporta mucha novedad más que para estudiantes recién iniciados. Sin embargo, en el contexto más amplio del libro, el ensayo sirve como *mise-en-scène* para las contribuciones que lo proceden, en tanto que propone cierta línea de base a partir de la cual desarrollos más recientes en la disciplina cobran sentido.

El estudio de Gita Steiner-Khamsi, intelectual central de las últimas dos décadas a nivel mundial, sirve como invitación a enfatizar lo idiosincrático en contra de la dominancia de la idea de cultura mundial. A partir de un estudio comparativo de los esquemas de incentivos a docentes en países postsoviéticos, Steiner-Khamsi investiga la relación entre los glo-

bal, lo local y lo regional de formas que contrastan con la noción de convergencia alrededor de la cual Meyer, Ramirez y colegas vienen desarrollando el concepto de cultura mundial desde hace 30 años (véase por ejemplo los trabajos de Boli, Ramirez, & Meyer, 1985; Meyer, Boli, Thomas, & Ramirez, 1997; Meyer, Ramirez, & Soysal, 1992). Según Steiner-Khamsi: "la educación comparada es más que una manera particular de conocer y mirar; es también un área profesional con objetos de estudio específicos, en particular el estudio comparativo de la educación. Por eso, termino este capítulo con la sugerencia de usar los estudios sobre políticas públicas y globalización de manera esclarecedora, es decir, usarlos para comprender la lógica o la idiosincrasia de distintos sistemas, instituciones, prácticas y creencias educativas" (pp.72-73). La idea de desafío lanzado hacia Iberoamérica se vuelve concreta. Podría uno preguntarse, por ejemplo, qué revelaría el estudio de los esquemas de incentivos a los docentes latinoamericanos, en términos de lo específico de las condiciones laborales de la región, las formas concretas en las que políticas provenientes de organismos internacionales se corporizan en la labor pedagógica, y los cortocircuitos que se producen cuando dichas políticas se encuentran con las historias y prácticas locales.

Florian Waldow y Barbara Schulte recogen el guante arrojado por Steiner-Khamsi en sus respectivos capítulos pero desde diferentes ángulos. Mientras que el primero comparte herramientas metodológicas con ella para investigar las idiosincrasias en las nociones de justicia en Alemania, Suecia e Inglaterra a partir de un trabajo empírico profundo y multidimensional, Schulte intenta redimir el concepto de cultura mundial, pero mucho más matizado y diferenciado que el inicialmente propuesto por Meyer y Ramirez. Jugando más bien con el eje temporal y no tanto con el espacial, Schulte realiza una comparación histórica en China que le permite remarcar las diferencias internas dentro de un contexto globalizante, sin sucumbir a la simplificada noción de convergencia. La cultura mundial se *nativiza* a partir de mecanismos específicos y conflictivos.

El texto de Anthony Welch lleva el debate al campo de la educación superior en el contexto de las relaciones entre China y la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN). El estudio busca darle forma al espacio relacional entre las partes mirando más allá de las políticas formales, focalizando en las rutas epistémicas, los conflictos etno-históricos y el comercio local. Si bien el autor presenta una alta complejidad en cada una de estas áreas, al artículo tal vez le falta cierto desarrollo teórico que permita pensar en estas dimensiones como herramientas para otros análisis similares, cuestión bien presente en los tres capítulos anteriores. En otras palabras, Welch se lee menos invitador o desafiante, y más informativo.

El capítulo de Liu Baocun, Zunwei Yang y Yang Su es, llamativamente, el más disonante de la colección. El texto es básicamente un reporte cuasi-técnico sobre un programa específico en la China rural. Está escrito como un punteo, lo cual distrae del punto que se quiere hacer. El hecho de que es el único artículo en este volumen escrito por autores no Occidentales es problemático en este sentido, dado que puede llevar a la desestimación por cuestiones que quizás se deban a la traducción, al estilo, o a la falta de pautas claras acerca de los objetivos del libro. El capítulo contiene numerosos datos que probablemente no sean familiares para la mayoría de los lectores, pero los datos en sí mismos no comunican un argumento claro, ni proponen un desafío teórico hacia los marcos existentes.

Finalmente, Noah Sobe provee un excelente *bookend* al trabajo iniciado por Steiner-Khamsi, al utilizar a Foucault y Latour como herramientas para explicar lo específico de la producción de dispositivos de poder, como forma de comprender la relación entre las fuerzas de la globalización y las idiosincrasias resultantes. La decisión de los editores de ubicar un capítulo teórico al final del volumen, y no como marco referencial al comienzo –como suele acostumbrarse en este tipo de colecciones– refuerza las ideas acerca de la razón de ser de la educación comparada propuesta por Steiner-Khamsi en la cita reproducida anteriormente. Dicho de otra manera, este mismo ensayo de Sobe en cualquier otro contexto sería un buen artefacto teórico pero como conclusión del trabajo realizado en el libro se presenta como un disparados para seguir reflexionando acerca de la imposibilidad de separar teoría y análisis empírico en un campo tan complejo como el de la educación internacional y comparada.

Toda tarea de compilación que busque representar al campo será siempre incompleta, y sería injusto criticar al libro por lo que no está presente. Sin embargo, y dada la inclinación de los autores traducidos, llama la atención la ausencia de al menos un capítulo dedicado a la enormemente influyente tendencia en el campo hacia el análisis de redes que sigue al trabajo de Stephen Ball, y la forma en la que este ha repercutido en una revisión de las teorías espaciales, como la que realizan Jason Beech y Marianne Larsen entre otros.

Dada la imposible tarea de contener a la disciplina en su totalidad, esperemos que este volumen editado por Ruiz y Acosta pase a ser conocido en un futuro no muy lejano como el primer tomo de una colección que establezca un diálogo entre Iberoamérica y el campo de la educación internacional y comparada. En un segundo volumen sería interesante promover una conversación entre estos autores e ideas, e intelectuales que, desde una perspectiva poscolonial, del *Global South*, y con epistemologías divergentes, dieran cuenta de los límites de lo aquí presentado pero que además, como propone Dussel en el epílogo, inviten a una crítica radical de la distinción Norte/Sur y de los esencialismos geográficos. Por ahora, tendremos que contentarnos con este distinguido volumen y los debates que de él se desprendan.

Revista Latinoamericana
de Educación Comparada

Tröhler, D. y Lenz, T. (Comps.) (2015). Trayectorias del desarrollo de los sistemas educativos modernos. Entre lo nacional y lo global.

Barcelona: Octaedro Editorial; ISBN: 978-84-9921-781-9, 316 páginas.

Domingo Barroso Hurtado / Universidad de Granada

El libro titulado *Trayectorias del desarrollo de los sistemas educativos modernos. Entre lo nacional y lo global*, cuyos compiladores son Daniel Tröhler y Thomas Lenz, se encuentra dividido en cuatro grandes partes compuestas por contribuciones de diferentes autores.

Éstas giran en torno a los fundamentos teóricos sobre los que se apoya el desarrollo de la obra (Primera parte: *Lo global y lo local en la historia de la educación*), la concreción del proceso de intercambio entre lo nacional e internacional en diferentes casos durante siglo XIX (Segunda parte: *La construcción de la nación: los impactos nacionales e internacionales en la escuela del largo siglo XIX*), la exposición de otros casos durante la época de guerra fría (Tercera parte: *La internacionalización de la escolarización europea durante la guerra fría*) y, por último, el análisis de las tendencias actuales sobre este tema en determinados países (Cuarta parte: *La evolución actual*), por lo que se puede señalar que el análisis realizado en la obra se lleva a cabo proporcionando una **perspectiva histórica** sobre la temática que en ella se estudia.

Los autores presentan la idea de que la adaptación de las influencias y presiones internacionales se plasman de manera diferente en cada contexto nacional o local, atendiendo a las características de éstos y produciéndose una mezcla de las aportaciones de ambos niveles de concreción a este proceso. Esta tesis se encuentra en contraposición a las teorías *neoinstitucionalistas* que defienden una progresiva homogeneización de todos los sistemas educativos del mundo, debido a la exportación de determinados modelos educativos y a la presencia de una ***cultura mundial***. Por tanto, mientras que los primeros defienden la existencia de una multiplicidad de resultados derivados de este proceso de relación entre lo global y lo local, los segundos defienden que, finalmente, se convergerá en un único resultado derivado de una mayor normatividad de lo global.

Además, algunos de los autores participantes en la obra emplean la **comparación** entre sistemas educativos de diferentes países para justificar la idea anteriormente expuesta, mostrando cómo los citados procesos de interacción entre lo local y lo global se concretan de manera diferente.

En ese estudio, tras exponerse los fundamentos teóricos del libro en los primeros capítulos, Tröhler procede a comparar aspectos referentes a la organización concreta de las escuelas luxemburguesas y de Zúrich.

Según ciertas corrientes sociológicas, existían ciertos paralelismos entre los sistemas educativos de diferentes países, al menos en cuanto a programas escolares y a legislación se refiere pero, en cambio, el autor defiende que se encontraban diferencias en cuanto a su organización, debido a que estaba condicionada por la tradición cultural heredada de cada lugar, lo cual condicionaba la concreción de las influencias internacionales.

En este sentido, mientras que en Luxemburgo se daba una mayor centralización en la toma de decisiones sobre el sistema escolar, una comunicación más jerárquica y vertical (principalmente a través de un diario en el que se publicaban informes de leyes y estadísticas, además de información sobre los docentes, su estado formativo, su actualización, su comportamiento profesional y sociomoral y su posible participación en formación permanente) y una escasa y más tardía organización del cuerpo del profesorado; en Zúrich el modelo escolar se encontraba más descentralizado y recaía

un mayor peso organizativo en las entidades locales y regionales, se proporcionaba una mayor capacidad de tomas de decisiones a las bases, se producía una comunicación más directa entre los implicados, existía un control en la selección del profesorado y, por tanto, sobre el perfil del mismo y, asimismo, éste participaba más activamente en órganos de decisión.

Posteriormente, Rebekka Horlacher analiza el caso de la expansión del aprendizaje programado y las máquinas de enseñar durante la década de los 60 en Suiza, la cual se daría en un contexto histórico de guerra fría, con un fuerte carácter internacional marcado por una alta presión entre bloques, la competencia y la comparación.

La implantación y el desarrollo de estas nuevas corrientes por los diferentes estados se produjeron de manera diferente y no estuvieron exentas de polémica. En este sentido, si bien en el caso suizo el debate fue de corte más pragmático (en torno a los efectos que podría suponer su aplicación), en otros países, como Alemania, sería más ideológico (por conflictos con corrientes humanistas y con la idea de *Bildung*, muy arraigada en los países alemanes desde la segunda mitad del siglo XVIII).

Otro ejemplo de colaboración e intercambio entre países en esa misma época, expuesto por Regula Bürgi y Phillip Eigenmann, se vería reflejado en la elaboración, en 1970, de la Resolución 35 del Consejo de Europa sobre la escolarización de los hijos de los trabajadores inmigrantes provenientes de países europeos.

En su confección se vieron involucradas las experiencias, realidades y principios de los países que tomaron parte en ella, a partir de las cuales surgieron dos posturas diferentes: una defendida por un grupo de países que otorgaban mayor importancia a la asimilación de la cultura de acogida y otra por los que postulaban por dotar de mayor relevancia a la preservación de la de origen. Debido a estas discrepancias, las recomendaciones se plasmaron de tal manera que daban cabida a un elevado grado de autonomía y discrecionalidad de los países participantes en su ejecución, lo cual derivó en la puesta en marcha de diferentes políticas nacionales.

En el caso de las reformas educativas acontecidas en Finlandia y en Alemania Occidental (1960-1970), analizadas por Matias Gardin, se observa cómo se trataría de dar respuesta a otras demandas internacionales y aspiraciones nacionales, principalmente relacionadas con el desarrollo económico y social, las formas democráticas de gobierno y la formación de la población. Las modificaciones realizadas sobre los sistemas educativos supusieron incrementos en el acceso a la educación, la democratización del conocimiento, la formación para una mayor participación política activa de los ciudadanos, la competitividad de los estados-nación y, por último, el acercamiento de los sistemas educativos a modelos estandarizados universales.

Sin embargo, este proceso de reforma no se produjo al mismo tiempo ni con la misma rapidez en ambos países, ya que en las negociaciones que lo concretaban influían aspectos relacionados con el grado de centralización del poder en esos estados: mientras que en Finlandia dicha concentración de poder era mayor a nivel central, en Alemania éste estaba más repartido entre los estados federales y el gobierno federal. Por ello, en el caso finlandés, además de conformarse un sistema educativo más comprensivo, la unificación y la estandarización de su currículo se desarrolló más velozmente.

Trasladándonos a la actualidad, Lukas Graf señala la influencia del Proceso de Bolonia y del Proceso de Copenhague en las estructuras educativas híbridas de Alemania y de Austria (sobre los *programas de estudios duales* y l*as escuelas de formación superior de acceso con cualificación de educación superior*, respectivamente).

En un principio, esos dos procesos se encontraban dirigidos a favorecer la movilidad de los ciudadanos y a incrementar la permeabilidad en la educación, especialmente entre los sistemas de *Educación y formación profesional* y de *Educación Superior* de un país.

Sin embargo, sus efectos resultarían, en parte, contraproducentes en relación a sus fines, ya que desgastaron los procesos de **acoplamiento débil** sobre los que se mantenían esas estructuras híbridas favorecedoras de la permeabilidad entre los dos sistemas señalados y, además, entre los de educación secundaria superior y los de educación postsecundaria.

El caso austriaco se vería más marcado por el Proceso de Copenhague (desarrollo del Marco Europeo de Cualificaciones y del Marco Nacional de Cualificaciones), ya que su forma híbrida se encontraba más relacionada con la educación secundaria superior. En este sentido, se ha producido una mayor presión reguladora y una mayor competencia de su

híbrido con las universidades de ciencias aplicadas, en las cuales éste ha resultado perjudicado, por lo que, en la actualidad, se presenta menos atractivo de cara a la sociedad.

El caso alemán, sin embargo, se ha visto más marcado por el Proceso de Bolonia (implantación de títulos de grado y máster, focalización sobre los resultados de aprendizaje y puesta en marcha del Sistema Europeo de Acumulación y Transferencia de Créditos), ya que su forma híbrida se encontraba más relacionada con la educación postsecundaria. Por ello, a diferencia de lo ocurrido en Austria, su híbrido se ha beneficiado de los procesos educativos europeos, ya que ha sacado partido de la implantación de los grados y ha empezado a desarrollarlos, por lo que goza de una mayor reputación académica. Sin embargo, se ha acercado más a la educación superior (ES) y al aprendizaje académico formal, lo cual ha trascendido en una menor permeabilidad del sistema. Además, hay que añadir que está experimentando una mayor competencia con la formación profesional dual.

Asimismo, debido a todo lo anterior, los autores del texto exponen que debería prestarse más atención a las condiciones institucionales locales antes de implantar y desarrollar las políticas educativas europeas.

Uno de los últimos estudios del libro, elaborado por Viktoria Boretska, se encuentra relacionado con los procesos de modernización y occidentalización de Rusia después de la desintegración de la Unión Soviética, en los cuales destaca la reforma de la educación superior (caracterizada por su integración con la investigación y su relación con el sector industrial y económico) que sería impulsada, en distintos términos, por el gobierno ruso y por algunas organizaciones internacionales, como la UNESCO y el Banco Mundial.

No obstante, la importación e implantación de este modelo educativo occidentalizado e internacional se encontró con la realidad rusa: la interacción de lo internacional y lo nacional derivó en la creación de nuevas instituciones, en lugar de en la remodelación de las ya existentes.

A pesar de ello, la autora del capítulo señala que el anterior modelo ruso de investigación y el modelo occidental que quería ser importado, aunque puedan mantener diferencias cualitativas muy marcadas, presentan mayores similitudes de las que se aprecian en un primer momento, como pueden ser el control y la supervisión continua que desarrollan sobre la actividad investigadora y su organización.

Otros aspectos de interés reflejados en el libro, aunque en diferente profundidad, serían la **educacionalización de los problemas** (tratada en las aportaciones de Rebekka Horlacher, por un lado, y de Malin Ideland y Daniel Tröhler, por otro) y la **abyección** (plasmada en las aportaciones de Malin Ideland y Daniel Tröhler, anteriormente citada, y en la realizada por Thomas S. Popkewitz, Yanmei Wu y Catarina Silva).

Además, antes de finalizar, cabe señalar que tanto los estudios del tipo de los incluidos en el libro como los de la cultura mundial no se encuentran exentos de crítica. En este sentido, cabe destacar la realizada por Carney, Rappleye y Silova, los cuales cuestionan la fundamentación teórica y metodología de ambos y, además, entienden que los primeros concretan y complementan la información proporcionada por los segundos (2012).

En conclusión, Tröhler y Lenz, compiladores de las 19 contribuciones realizadas al libro por parte de 24 investigadores, exponen en su obra *Trayectorias del desarrollo de los sistemas educativos modernos. Entre lo nacional y lo global*, cómo las presiones e influencias globales se concretan de diferente manera y cómo la linealidad de lo local a lo global no es tan evidente como pueda parecer, sino que la idiosincrasia local y nacional tienen más influencia de la que la corriente *neoinstitucionalista* le otorga en un principio. Estos autores complementan su aportación realizando, como ya se ha indicado, un análisis desde una **perspectiva histórica**, lo cual añade una nueva vitalidad al papel de esta perspectiva en el campo de la Educación Comparada, en el que desde su origen académico ha tenido gran protagonismo. Los diversos **estudios comparativos** de esta obra aportan justificaciones realmente logradas de sus argumentaciones.

Referencias bibliográficas

Carney, S., Rappleye, J. y Silova. I. (2012). Entre la fe y la ciencia: la teoría de la cultura mundial y la educación comparada, Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado, 17(1), 243-267.

Revista Latinoamericana
de Educación Comparada

Navarro Leal, M. A. y Navarrete Cazales, Z. (Coords.) (2015) Educación comparada internacional y nacional,

México: Plaza y Valdés Editores/Sociedad Mexicana de Educación Comparada; ISBN: 978-607-402-809-6, 407 págs.

Ignacio Pineda Pineda / SOMEC

El texto que comento mantiene la originalidad y funcionalidad con la que los libros fijan el sentido de la escritura, pues su contenido atiende a registros que devienen del oficio de investigar en el que se presentan avances y resultados de proyectos y procesos de investigación educativa.

El contenido de la obra se divide en tres ejes temáticos: I. Fundamentos y casos de la Educación Comparada, II. Educación Internacional, III. Comparaciones Nacionales. Los ejes se organizan en función a dimensiones que se incorporan en estudios de la Educación Comparada. Atienden también las escalas y niveles en áreas y objetos de estudio que se proponen los estudios comparados como una herramienta de valoración y reconocimiento de problemáticas comunes en escalas y espacios diferentes, son los casos de los estudios nacionales e internacionales en los que se compara lo que pasa en Europa, Latinoamérica y México.

Desde una perspectiva de la Educación Comparada, en el *Eje I. Fundamentos y casos de Educación Comparada*, se discuten los posicionamientos teórico-metodológicos que ofrece el campo de la Educación comparada. Se abordan concepciones que aluden a los beneficios que los estudios comparados brindan a los sistemas educativos nacionales e internacionales. Para Villalobos y Trejo, (p. 19-27) la "comparación de un sistema educativo con respecto de los demás, deja ver una serie de aciertos, avances, innovaciones positivas, entre otros[…]" que bien pueden ser referentes para hacer correcciones, modificaciones o transformaciones que benefician al sistema educativo. Este planteamiento deviene de pensar a la Educación Comparada como un método que favorece analizar temas, entidades e indicadores "para establecer una relación de afinidad o desigualdad entre ellas" esta es una manera de llevar a cabo la comparación, sin embargo, otras posturas como la de Jiménez (p. 28-36) que trabaja la categoría de campos sociales de Pierre Bourdieu señala que habrá que incorporar los atributos relativos a "la construcción social de los microcosmos[…] las condiciones contextuales y los agentes situados en el campo objeto de comparación" pues las áreas o regiones que se comparan mantienen una condición de diferenciación de posiciones pues se constituyen en campos de prácticas específicas. El aporte que nos hace Jiménez amplía las consideraciones para el uso de la Educación Comparada, pues advierte que no es suficiente comparar para valorar si se está bien o se tiene que corregir, sin tomar en cuenta las particularidades del objeto de comparación en tanto campo social. Se puede decir que los sistemas/campo no sólo están para compararse –en sentido literal- sino que éstos mantienen una dinámica interna que los relaciona pero también los tensa pues esta dinámica se da en el escenario de relaciones de poder en donde se corre el riesgo de quedar subordinados unos de otros.

Por su parte Rojas (p. 247-256) aludiendo a los planteamientos de Schriewer (1989 y 1996) acerca de los tipos de comparatividad aplicables en la investigación, señala que hay comparación simple o de nivel único en la que se consideran los aspectos observables y, generalmente, las características homólogas; mientras que la comparación compleja o de niveles múltiples se abordan las relaciones que pueden establecerse entre distintos fenómenos. Así, la autora afirma que "la Educación Comparada nos ofrece un espacio de actualización constante mediante el análisis de resultados que arrojan investigaciones efectuadas en contextos tan complejos como la realidad social misma".

En los casos que se documentan, en el texto destacan los estudios comparados sobre el currículum de educación secundaria: los casos de Brasil, Colombia y Costa Rica (Ducoing, Rodríguez y Rojas: 37-45) países que comparten elementos comunes en cuanto a ciclos, niveles, grados y grupos de edad. En las particularidades se destaca que en Colombia se le dan 4 años a la educación secundaria porque en este nivel se proponen sentar las bases para el logro de una ciudadanía nacionalista.

En el mismo nivel de secundaria Barrón y Moreno (p. 46-54) realizan una comparación de la Educación Secundaria en España y Argentina. Para el caso español llama la atención la participación de las Comunidades Autónomas, las Administraciones Locales y los Centros Docentes en la Administración del Sistema Educativo. Dentro de los contenidos curriculares se destaca también, el tema de las TIC que se aborda como Tecnologías de la Comunicación y no sólo de la Información. En el caso Argentino las jurisdicciones pueden reorganizar sus estructuras académicas en función de dos opciones posibles: una estructura de 6 años para el nivel primario y 6 para el nivel secundario o una estructura de 7 años para el nivel primario y 5 años para el nivel secundario. En el caso del nivel secundario mantienen un ciclo básico de dos a tres años de duración y un ciclo orientado con carácter diversificado según distintas áreas del conocimiento, del mundo social o del trabajo.

En relación al eje temático *II. Educación Internacional*, los registros en este apartado del libro trabajan distintos temas, organismos y entidades de carácter internacional. En el campo de las políticas educativas se encuentran los estudios de las reformas educativas en México y la intervención de los organismos internacionales como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) destacando la aplicación de las evaluaciones a través de las pruebas Programme for International Student Assessment (PISA), Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares (ENLACE) y Examen para la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE). Otro de los estudios en este campo de las Políticas Educativas es el de García (p. 104-113) quien revisa las Políticas Internacionales de la Educación Superior en México, precisando que la política de internacionalización de la educación superior en México, se entiende como un conjunto de acciones deliberadas por el Estado Mexicano para modificar el sistema educativo superior y las funciones sustantivas de la universidad pública al entorno mundial. Categorías como teoría del capital humano y sociedad del conocimiento son los elementos que se escudriñan en el campo de la Educación Comparada Internacional.

Otro de los temas que se abordan desde la Educación Internacional es el de Modelos Educativos Universitarios (Rodríguez y Ruiz, p. 114-126) Este estudio centra la atención en la asociación de términos como globalización, rankings internacionales, educación transnacional[…] para reconocer la internacionalización de la educación. Además este ambiente internacional ha generado la movilidad estudiantil bajo intercambios o estudios en el extranjero, las redes y los programas de doble titulación. Estos trabajos se sitúan en el ámbito de la educación superior, destacando el papel de las universidades en el contexto de la globalización, la sociedad del conocimiento y la internacionalización.

El grupo de trabajos que acompañan este eje tratan asuntos sobre el neoliberalismo en la educación superior en los que se sostiene que "el neoliberalismo es un modelo económico enmarcado dentro del capitalismo[…]" (Garizurieta y Santiago, p.136-146) que ha implicado un declive del Estado en las áreas económicas y social, lo que ha traído como consecuencia una deslegitimación política del mismo.

Para la educación superior el neoliberalismo ha entrado a través de las llamadas evaluaciones y certificaciones a instituciones, estudiantes y académicos teniendo efectos múltiples en las condiciones y los resultados que las instituciones de educación superior obtienen y reportan. La Encuesta Internacional sobre Docencia y Aprendizaje (TALIS) (Gómez y Alemán, p. 55-64) de la OCDE examina las condiciones de trabajo de los profesores y genera información sobre el ambiente de aprendizaje en la escuela. Las evaluaciones en línea son la estrategia internacional que más se usa.

Las evaluaciones se traducen en recursos e indicadores para generar las patentes en el marco de las instituciones de educación superior públicas (Donají, p. 235-243) pues es la productividad y la oportunidad de desarrollo económico y social lo indicativo en las evaluaciones institucionales en la educación superior. Éstas generalmente se dan a través del llamado sistema de los derechos de propiedad intelectual, como los derechos de autor y la propiedad industrial. El ejemplo de esto se da en los acuerdos que los grupos académicos hacen con editoriales que publican su producción en la que el derecho es del autor que comparte con los derechos de comercialización de la editorial en la que se publica, así se va conformando lo que Sheila Slaughter y Gary Rhoades señala como "capitalismo académico" (Citado en el texto escrito por Donají, p. 239)

Es de lamentar que los sistemas educativos mundiales se encuentran insertos en las condiciones y condicionantes que el mercado internacional establece y regula a través de las evaluaciones y los apoyos financieros provenientes de organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE. Es lamentable puesto que los trabajos aquí analizados nos dan muestra de cómo se operan las políticas educativas internacionales como políticas públicas en el campo de la educación y, cómo sus resultados generan procesos de desigualdad y exclusión mismos que impactan en la calidad de los servicios educativos que se ofrecen en cada región o país de nuestro planeta. ¿Tenemos otras opciones? El trabajo de Zepeda (p. 144-151) que toma como categoría central la decolonizar la educación nos ofrece referentes que podemos tomar en cuenta para pensar y trabajar desde la diferencia para la igualdad que se desmarca de la homogeneización que los organismos internacionales hacen para la educación en América Latina. Desde una crítica a la modernidad Evangelina propone la decolonialidad como un proceso de pensamiento y acciones que se desmarcan de la posturas colonialistas como las europeas para posicionarnos desde geografías propias. La decolonialidad –señala la autora- representa una crítica al eurocentrismo desde conocimientos subalternizados y silenciados (Mignolo, 2014), es una propuesta para aprender cómo aprendemos y desaprender lo que nos han impuesto (p. 150). Son principios de Educación Comparada que nos enlazan con las particularidades que se viven en distintas regiones del mundo.

Finalmente, en el eje temático *III. Comparaciones Nacionales*, el registro de trabajos es diverso en la pluralidad de las instituciones educativas nacionales que, a través de la investigación educativa, documentan casos relevantes como el funcionamiento del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia (SUAyED) (Rojas, p. 247-256) este trabajo da cuenta de la internacionalización y virtualización de la educación superior indagando sobre las semejanzas y diferencias desde la perspectiva de los profesores en el marco de la práctica docente que en esta modalidad educativa se realizan. La autora de este trabajo señala que "el predominio atribuido a los avances tecnológicos para la divulgación de la información en el ámbito educativo, representa un claro desplazamiento de la tradición académica formadora por excelencia principalmente en lo que se refiere al nivel de educación superior" (p. 254).

Un estudio que se destaca por abordar problemáticas locales desde la educación comparada es el que trata de la posición laboral y los ingresos de licenciados e ingenieros en localidades del estado de Tamaulipas (Navarro, p. 257-266) que se propuso identificar las diferencias de ubicación laboral entre los profesionistas de las disciplinas jurídico-administrativas y los egresados de las ingenierías. Concluye que son los factores socioeconómicos y la oferta educativa propios de la localidad lo que incide en las oportunidades en la posición laboral. "La empleabilidad consiste en la capacidad de las personas de encontrar, mantener y conservar un empleo, poniendo en práctica las habilidades para conocerse, formarse y venderse en el sistema productivo, donde el empleador determina la posición de cada persona en el mercado laboral" (Farfán, p. 267-274). Con las determinaciones económicas, los campos laborales y la empleabilidad se han visto constreñidos y muy competitivos para las generaciones de profesionales egresados de las instituciones de educación superior.

Un tema que es de llamar la atención es el estudio comparado de los dos modelos de la Universidad Autónoma Metropolita (UAM), el sistema modular en Xochimilco, Ciudad de México y el sistema Nodal de Lerma en el Estado de México, pues al interior de una misma institución la Educación Comparada tiene pertinencia. En este estudio se sitúa en espacio y tiempo lo que ha sido una contribución de la UAM al campo del currículum y, es el sistema Modular; al mismo tiempo que da cuenta de su contribución, también comparte los avances que desde esta perspectiva se han tenido y que han dado como resultado el sistema Nodal de la UAM Lerma. El sistema Nodal atiende a 8 ejes transversales: a) complejidad, b) diversidad, c) creatividad, d) complementariedad, e) ética, f) responsabilidad, g) sustentabilidad y h) innovación que requiere de una organización en la que el trabajo colectivo o colaborativo es una condición para que este sistema opere. El sistema se presenta innovador para el campo de los diseños curriculares.

La Educación Comparada convoca a perspectivas multidisciplinarias en las que los niveles de análisis y los espacios geográficos orientan el interés por las problemáticas objeto de estudio. En esta parte del texto y, desde una perspectiva multidisciplinar, se desarrollan investigaciones sobre la institucionalización de la carrera de pedagogía en la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH) y en la Universidad de Colima (UCOL) (Navarrete, p. 295-304). Navarrete sostiene que la creación de la carrera de pedagogía tanto en la UNACH como en la UCOL estuvo orientada más por una necesidad institucional (Política educativa regional o nacional) que por un ideal de los fundadores (individuales o grupales) (p. 301).

Algunos estudios refieren a los posgrados ya sea en la formación para la investigación (Cuevas y Chong, p. 305-313) o los profesionalizantes (Medina y Acosta, p. 188-196) poniendo énfasis en los diseños curriculares en los estudios de

maestría y doctorado en el campo de la Educación. Se vislumbra como exigencia la formación especializada, la generación de conocimientos y las habilidades profesionales del egresado.

Los trabajos que se incluyen en el texto "Educación comparada internacional y nacional" amplían la visión de la actividad de investigación en áreas, campos y espacios diversos que se conectan ya sea por el tema, los indicadores que se proponen comparar o las categorías analíticas que se ponen en juego, es un material de mucha riqueza en el establecimiento de temas, problemas y metodologías de trabajo desde la perspectiva de la Educación Comparada que aporta a las instituciones de educación superior pues puede mirarse como un estado del arte, si consideramos que en este volumen se reúnen los estudios más representativos que se hacen en México, desde la Educación Comparada. Al mismo tiempo, resulta ser un documento que da cuenta de cómo registrar y exponer los puntos básicos de un proyecto de investigación y sus resultados. Es un material con una riqueza de contenido para programas de investigación, grupos académicos, estudiantes de posgrado, tesistas y todos los interesados por iniciarse en el camino de la investigación educativa o quienes ya por oficio están en ella. Mi reconocimiento al equipo de autores y autoras, así como, a los coordinadores de este encomiable texto.

Revista Latinoamericana
de Educación Comparada

Marúm Espinosa, E. y Rosario Muñoz, V. M. (Coords.) (2015). La calidad del pregrado y posgrado. Una mirada iberoamericana.

México: Universidad de Guadalajara; ISBN 978-60-7968-026-8, 295 páginas.

Viviana Fátima Afonso / Universidad Abierta Interamericana

Entendiendo que la educación es una estrategia fundamental para la construcción de los derechos de los ciudadanos y del conjunto de la sociedad, la misma se constituye como un pilar indiscutible de las naciones a escala mundial en el paradigma reinante. En este marco, la formación del más alto nivel educativo alcanza una importancia sin igual como construcciones racionales preferentes en la producción y reproducción cultural toda vez que su accionar impactará de forma directa en el desarrollo de los individuos y también en la forma de concebir, constituir y renovar las instituciones educativas y sus programas. A partir de esta concepción puede apreciarse que, sin lugar a dudas, el ejercicio educativo conlleva significancia política, social y cultural que confiere la necesidad de estudiar las condiciones en las que se comprende la evaluación y acreditación de la calidad de sus procesos y prácticas.

En la perspectiva de quienes eligen desarrollarse profesionalmente observando en los recorridos académicos una herramienta facilitadora para sus fines conciben, desde hace tiempo, que la formación del nivel superior constituye una verdadera oportunidad en torno a la movilidad social ascendente y a la inclusión en el contexto en que prima el paradigma del conocimiento y la búsqueda del reconocimiento. Ello reafirma la importancia de la educación superior, lo que a su vez conlleva interpelar todo lo referente a la calidad de su estructura, sus programas y los actores que intervienen en la cotidianeidad de su desarrollo.

Las reformas legislativas de las últimas décadas en materia educativa han comenzado a establecer agendas que modificaron la forma en que se dirigen las instituciones, su estructura y también los medios con los que pueden y deben alcanzar sus metas, estableciendo diferentes formatos e instituciones que confieren acreditación y prestigio a las universidades que encuadren en los estándares prefijados en la normativa de las diferentes naciones.

Tomando en consideración lo manifestado, la compilación de ensayos reunidos en esta obra contiene reflexiones, diagnósticos y propuestas de un conjunto de prestigiosos académicos de universidades de América Latina y España que centran su interés en derredor a la discusión ideológica y fáctica que se produce como consecuencia de la persecución de estándares de calidad en la educación del pregrado y el posgrado, tanto en sus funciones sustantivas, como también en lo que respecta a los servicios educativos integrales.

Se comprende, en tal sentido, que los programas educativos y el trabajo que desarrollan las instituciones de nivel superior ostentan doble e ineludible importancia, por una parte dado el impacto directo en el desarrollo de las potencialidades y capacidades de las personas, y por otra respecto de las posibilidades de transmitir, construir y compartir el conocimiento científico y tecnológico que impactará en el avance y desarrollo sustentable de las naciones.

A lo largo de la obra se sostiene que los niveles educativos mencionados, en su búsqueda fundamental de formar recursos humanos de excelencia que asistan a las transformaciones sociales que se viven en ésta época, se encuentran

en constante diálogo con las formas de evaluación y acreditación de sus programas educativos a fin de contribuir a comprender, sistematizar y mejorar la calidad de sus procesos e instituciones.

En estos términos, los trabajos compilados en el libro generan una oportunidad para compartir perspectivas de destacados pensadores, superar las concepciones tradicionales en torno a la calidad educativa y las formas relativas de evaluación y acreditación existentes, al mismo tiempo de generar un espacio de reflexión que sirve como conducto para la generación de posibles propuestas de mejoras en la calidad de los programas del más alto nivel educativo.

En cuanto a su estructura, la obra se constituye en dos apartados que procuran conducir su comprensión desde una visión que se traslada de lo más amplio y genérico a lo específico y concreto. Siguiendo esta línea editorial y bajo el rótulo "Marco general para la calidad y transformación del pregrado y posgrado", se desarrolla el primero de ellos.

Las composiciones de Alicia Inciarte González (pp.17-33), Axel Didriksson (pp.34-47), Elia Marúm Espinosa (pp.48-65), Magdalena Fresán Orozco (pp.66-77), Víctor Manuel Rosario Muñoz (pp.78-88), José Manuel Ríos Ariza (pp.89-100), Marta Barandiaran Galdós, Miren Barrenetxea Ayesta, Antonio Cardona Rodríguez, Juan José Mijangos del Campo y Jon Olaskoaga Larrauri (pp. 101-121), Francisco López Segrera (pp.122-138), Martín López Armengol, Gabriela Fernanda Mollo Brisco, María de la Paz Colombo y María Paz Andreasen (pp.139-156), Wietse de Vries capítulo 10 (pp.157-170) y los distinguidísimos Norberto Fernández Lamarra y Martín Aiello (pp.171-185) conforman esta sección.

En la misma se nuclean perspectivas en torno a una visión holística que exhorta la vigencia y legitimidad de los conceptos de evaluación y acreditación de la calidad en la educación superior iberoamericana. Dichas interpelaciones procuran dimensionar el impacto que poseen los modelos actuales sosteniendo la necesidad de resignificar la calidad educativa del pregrado y posgrado en la región a través de métodos que se ajusten de forma más pertinente y eficaz a las necesidades del mundo contemporáneo.

En tal sentido se comprende que los programas e instituciones de educación superior se erigen como cimiento estratégico para el desarrollo sostenible de las naciones, y también de la existencia de otros niveles y ambientes que interactúan con el educativo, y por ello resulta necesario plantear políticas públicas de jurisdicción nacional y continental que articulen y sirvan de motor para la mejora de la planificación y gestión de todos los países que componen el espacio territorial abordado.

Como corolario central de los ensayos de esta sección se proclama que el concepto de calidad es un ideal dinámico que debe impulsar a las instituciones a avanzar en la senda de la mejora e innovación constante y que, al mismo tiempo, se presenta como un esfuerzo permanente de alto compromiso social en la búsqueda de una "buena educación" que oriente sus objetivos hacia la formación y transformación del individuo y no únicamente la medición de eficiencia o eficacia de sus procesos.

Para ello se considera necesario generar nuevos y mejores mecanismos que incluyan, entre otros, la creación de nuevos indicadores, más verosímiles y pertinentes; nuevas estrategias de cooperación internacional que asistan a la mejora interinstitucional en el contexto de la creciente internacionalización de la educación y nuevos proyectos de evaluación continua que asistan a dinámicas de innovación concordantes con los retos y oportunidades en un contexto vertiginosamente cambiante.

La segunda parte del libro entitulada "Expresiones específicas de la calidad del pregrado y posgrado" reúne reflexiones y consideraciones desarrolladas a partir de investigaciones y el devenir de las experiencias de diversas universidades de Latinoamérica. Los análisis y las propuestas que derivan de ellas se nuclean en torno al interés en la acreditación y el afianzamiento de la calidad tanto en las instituciones como en los programas de la educación de nivel superior.

En este acápite se presentan los ensayos de Jaime Alonso González Altamirano (pp.189-199); Ma. Piedad Pelayo Landázuri, Donato Vallin González, María Teresa, Sandoval Madrigal y Antonio Talavera Villareal (pp.200-210); Maritza Alvarado Nando (Pp.211-229); Víctor Aguilar Peña (pp.230-239); Favio Murillo García, Víctor Manuel Rosario Muñoz y Ana Yudit González López (pp.240-249); Rubí Surema Peniche Cetzal, María Cecilia Salas Chan y Laura Landázuri Peniche (pp.250-259); Francisco Javier Bañuelos González, Ada Aranzazú Hernández Cuevas y María Guadalupe Villaseñor Gudiño (pp.260-271); Francisco García Romero y María Isabel Macías Sención (pp.272-281); María Inés Partida Robles, Federico Curiel Gutierrez y Viridiana Zamudio Martínez (pp.282-291).

La originalidad de la dialéctica que se propone a través de la lectura de los capítulos de esta sección otorga al lector la oportunidad de realizar una búsqueda introspectiva alrededor de los cambios que se han implementado en cada caso sin por ello dejar de atender las miradas globales de la temática abordada. Asimismo este camino de reflexión genera la posibilidad de realizar un análisis correlativo entre los distintos relatos al mismo tiempo de favorecer la generación de propuestas que asistan a profundizar en la mejora de la calidad de la educación superior.

En tal sentido se interpelan los mecanismos de acreditación y de evaluación de las instituciones y programas educativos cuestionando sus formas, los actores intervinientes, las estructuras y los indicadores que son tomados en cuenta para determinar los estándares de la calidad educativa en la actualidad. A lo largo del desarrollo de los distintos trabajos se puede apreciar que se concibe que el eje medular que sitúa a este tópico como un factor principal de estudio recae en la necesidad de transformación de las prácticas académicas en busca de la calidad educativa cambiante de acuerdo a las vigorosas y dinámicas exigencias sociales de nuestro contexto.

En suma, los ensayos de este apartado propician un diálogo que contempla los retos, desafíos y oportunidades vivenciados a través de las experiencias de las universidades más importantes de la región. Estos trabajos, sin lugar a dudas, contribuyen al establecimiento de nuevas instancias de investigación y reflexión sosteniendo la idea de que la evaluación y acreditación de instituciones y programas educativos no deben estar sujetos únicamente al reconocimiento de un prestigio determinado sino que deben estar inscritos en el paradigma de la responsabilidad social vinculado a la educación superior desde el imperativo de formar los recursos humanos del más alto nivel en aras del desarrollo sustentable de las naciones.

Revista Latinoamericana
de Educación Comparada

Olson, J., Biseth, H. y Ruiz, G. (Eds.) (2015). Educational Internationalisation. Academic Voices and Public Policy.

Rotterdam / Boston / Taipe: Sense Publishers; ISBN: 978-94-6300-332-2, 170 páginas.

Mauricio Kasprzyk / Universidad Nacional de Luján

En las últimas décadas y con cada vez mayor presencia en el debate público, la palabra *internacionalización* ha logrado tener centralidad en las políticas educativas, sobre todo en los procesos de reformas de los sistemas escolares que se han llevado adelante en los diferentes países. A pesar de la base *nacional* que históricamente los sistemas masivos de escolarización han tenido (a partir de la reforma cultural del siglo XIX) cada vez más las influencias y transferencias internacionales de orientaciones políticas guían a las políticas (de reforma) educativa locales. Ello no resulta necesariamente novedoso. Desde los primeros tiempos de la investigación comparada en educación, la idea de que la política y la práctica podrían ser tomadas prestadas o transferidas desde otros lugares, ha sido una constante. Sin embargo, en los tiempos más recientes, se ha evidenciado con mayor notoriedad cómo la gobernabilidad de los sistemas escolares se explica a partir de una amplia gama de articulaciones entre autoridades públicas y privadas que abarcan desde los niveles bien locales hasta el internacional.

Desde una perspectiva global puede sostenerse que la propia competencia internacional funciona como mecanismo de desnacionalización de las economías. De hecho, diversos estudios han demostrado cómo que a partir de la década de 1980 han acontecido importantes cambios en las estructuras internas del *Estado nacional*, los cuales forman parte de la era global contemporánea (Ruggie, 1998). En desmedro de los planteos generalizados por los que se sostiene que la globalización ha dado lugar a una decadencia del Estado nacional, se ha observado, en diversos casos, que los Estados afrontan e incorporan cada vez más nuevas geografías de poder (Sassen, 2012). En este contexto, la definición de políticas educativas constituye no sólo un área de estudio sino además un ámbito de acción de políticas públicas que refleja estas dinámicas cambiantes e inestables.

Por ello, resulta factible analizar la realidad de las situaciones educativas a la luz tanto de los contextos nacionales o locales como así también en virtud de la universalidad pretendida discursos pedagógicos contemporáneos. Según Caruso y Tenorth (2011), el histórico y creciente intercambio cultural y material entre regiones constituye una característica de la evolución de las sociedades a lo largo de los siglos y conforma la globalización o tendencias globalizantes. A partir de esta conceptualización es posible ubicar a la *internacionalización* como proceso de intercambio entre unidades políticas, sociales y territoriales que constituiría una etapa específica de un fenómeno universal mayor en tiempo histórico y en alcance: la globalización. Si se considera el desarrollo de las relaciones internacionales de los últimos dos siglos, según estos autores, la internacionalización ha transcurrido en un marco de igualdad al menos formal entre estas unidades (naciones) que realizan intercambios y establecen relaciones de reciprocidad en cuanto a lo que atañe a la recepción, incorporación, modificación y transformación de los modelos culturales y sociales propios.

En la obra que aquí se reseña se abordan precisamente los alcances del internacionalismo aplicado a la educación contemporánea y se toman los procesos de reforma educativa como descriptores centrales de la influencia de este concepto sobre la política educativa de diferentes regiones y países, de todo el globo. Precisamente, el concepto de reforma educativa, también con centralidad en el debate pedagógico contemporánea, resulta una clave de interpretación de los diferentes capítulos que conforman el libro editado por Jennifer Olson, Heidi Biseth y Guillermo Ruiz como resultado

del XV Congreso Mundial de Educación Comparada organizado en Buenos Aires por el World Council of Comparative Education Societies y la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación.

Los diferentes aportes, de autores con muy variadas procedencias nacionales, académicas e intelectuales, dan cuenta de reformas locales, regionales pero también de las fuerzas globales que las encuadran, las que incluso, a veces son inducidas en el nivel local con el fin de generar una reforma en base a acontecimientos nacionales. En este punto aplica el planteo que realizar Steiner-Khamsi (2004) sobre la transferencia transnacional de políticas, discursiva o fáctica, en el sentido que éste posee un efecto de certificación en el diálogo nacional sobre la política. Esta autora ha utilizado precisamente la figura del pulpo para describir este proceso donde se evidencia la atracción, la resonancia y la recepción de políticas en el nivel transnacional. Los actores locales se extienden y toman el brazo del pulpo más cercano a su agenda particular de políticas públicas, y así le dan sentido (local) a una política (global). De esta forma, todo estudio sobre la receptividad pasa a ser un estudio sobre la transferencia selectiva de políticas. La transferencia de políticas nunca es a gran escala sino siempre selectiva y, de forma implícita, refleja los motivos sociológicos o propios de cada contexto de la receptividad.

En este trabajo se aborda los alcances del internacionalismo aplicado al debate político educativo contemporáneo y se toman los procesos de reforma educativa como descriptores centrales de la influencia de este concepto sobre la política educativa. Según los editores, Olson, Biseth y Ruiz, la internacionalización en contextos educativos ha involucrado y supone una diversa gama de interpretaciones y adaptaciones. Los organismos internacionales globales han introducido estrategias, políticas y lineamientos por lo que se promueve mayores procesos de interconexión local-global. El énfasis de esas políticas y lineamientos internacionales generalmente se basan en cuestiones, problemas y preocupaciones internacionales (la evaluación de los aprendizajes, las estrategias de enseñanza, la formación de los docentes, la calidad universitaria, el derecho a la educación, la integración educativa regional/internacional, por mencionar los temas que abordan los autores del libro). Dicho énfasis a su vez incluye la promoción de experiencias "exitosas" internacionales de buenos aprendizajes, de excelencia educativa y de gobernanza eficiente de los sistemas educativos y así se presiona sobre los actores nacionales o locales con propuestas de reconversión de los sistemas a la luz de proyectos político-educativos que reflejan estas dinámicas internacionales. Es este inter-juego conflictivo y contradictorio que los editores de esta obra, Olson, Biseth y Ruiz, ubican la notoria presencia y desarrollo de la internacionalización educativa. Es así que es posible identificarla en nuevas y diversas prácticas, actores, organizaciones que apuestan a la consecución de propósitos variados. Sin embargo, es necesario analizar paralelamente a los Estados-nacionales individuales y sus encuadres políticos locales para comprender mecanismos que dan cuenta de la interacción y adaptación entre lo local y lo global en el contexto nacional.

Todos los trabajos que componen el libro se basan en estudios empíricos recientes que toman diferentes fuentes de datos pero para dar cuenta de la internacionalización educativa en contextos, países y regiones, muy diferentes y lejanas entre sí. Los editores organizaron su presentación con un recorrido interconectado que comienza con las cuestiones más globales y problemas internacionales para luego ubicar las que refieren a dimensiones regionales o locales de la internacionalización.

Así, luego de la *Introducción* a cargo de los editores de la obra (*Educational internationalisation - academic voices and public policy: Introduction*), se encuentran los capítulos que abordan los temas globales/internacionales que atañen a la educación universitaria, a sus cambios recientes en diferentes dimensiones:

- *Changing university policies, structures and cultures: Global research partnerships and academic experiences in Canada, China, Russia and the USA*, por Anatoly Oleksiyenko
- *Internationalization and the changing Thai academic profession*, por Chanita Rukspollmuang, Nuttaporn Lawthong, Kamonwan Tangdhanakanond, Fuangarun Preededilok y Sumit Suwan
- *The academic profession in Finland: Coping with academic duties and societal challenges*, por Timo Aarrevaara
- *The Bologna policy forum: The temptation to act on non-European higher education systems*, por Jean-Émile Charlier y Oana Marina Panait
- *Adapting to a new European philosophy of (university) education: Conscious cooking (with science) and transversal competences for chemistry majors*, por Carlos Estevez Valcárcel, Renée DePalma y María Helena Zapico Barbeito

- *Framing European higher education internationalization: An institutional logics approach*, por Jennifer Olson

El segundo grupo de capítulos se concentra en diferentes dimensiones la internacionalización educativa y sus efectos sobre diferentes grupos:

- *Children's rights approach and preschool education in Latin America: Progress, limitations and challenges*, por Luis Miguel Lázaro
- *Teacher education reformed: Internationalisation of new academic formats and persistence of old issues in South America*, por Guillermo Ruiz y Andrea Molinari
- *Roma in Europe: Policies and Roma voices. Exploring and comparing the voices of Roma people expressed on three websites*, por Silvia Edling y Guadalupe Francia

Precisamente en este segundo grupo se encuentran dos aportes de colegas de España y Argentina que refieren a América Latina. El primero a cargo de Luis Miguel Lázaro que toma a la definiciones normativas regionales sobre educación preescolar que son interpeladas y contrastadas con las acciones y políticas que efectivamente han desarrollado los países latinoamericanos para la ampliación de la cobertura educativa de la primera infancia. Al constituir un grupo clave de la población escolar (dada la centralidad que tiene la experiencia educativa en los primeros años de vida) el autor analiza con una amplia base empírica los alcances del derecho a la educación en este grupo etario y demuestra las falencias que las políticas públicas (aunque con notorias diferencias nacionales) han evidenciado para llevar adelante la universalización de la educación preescolar.

En segundo lugar, el trabajo de Guillermo Ruiz y Andrea Molinari, que toma como dimensión de análisis las políticas de reforma de la formación docente en algunos países de América del Sur, da cuenta precisamente de las diferentes adaptaciones locales que se evidencian en diferentes ámbitos o dimensiones de las reformas educativas. A pesar de que todos los países considerados por los autores (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) han desarrollado reformas escolares estructurales en las últimas dos décadas y que dichas reformas han contenido definiciones políticas prácticamente idénticas en los términos utilizados, sobre todo para la formación de profesores, las estructuras académicas y organizacionales nacionales y los diferentes regímenes de gobiernos (federales y centralizados) de los países, obtura y modifica los débiles acuerdos internacionales que los países mismos suscribieron para llevar a cabo políticas de convergencia internacional. Es muy evidente aquí, cómo las interconexiones entre lo global, lo regional y lo local no son mecánicas ni homogéneas ya que el contexto nacional y local adapta y toma algunas propuestas de cambio pero resignifica otras.

En suma, el libro constituye una valiosa indagación sobre las diferentes y variadas formas en las cuales la internacionalización educativa es desarrollada y expandida por medio de políticas y prácticas, en diferentes contextos alrededor del mundo. Los capítulos reflejan con mucha solvencia las diversas estrategias y enfoques de investigación desarrollados en ámbitos académicos de América, Europa y Asía. Tomados en conjunto, como se realiza en esta obra, estos abordajes permiten explorar las interrelaciones entre las voces académicas y las agencias internacionales así como también las que acontecen entre los responsables de las políticas locales a través de las adaptaciones de las políticas y la contrastación e interpelación entre los discursos internacionales y los factores y acciones nacionales.

Referencias bibliográficas:

Caruso, M. y Tenorth, HE. (2011). *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógica en el medio global*. Buenos Aires: Granica.

Ruggie, J. G. (1998). "Introduction: What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge". En Ruggie, J. G. *Constructing the world polity: Essays on International Institutions*. Londres, Routledge.

Sassen, S. (2012). T*erritorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid, Katz.

Steiner-Khamsi, G. (Ed.) (2004). *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. New York: Teachers College Press.

Revista Latinoamericana
de Educación Comparada

1ª Conferência SPCE-SEC
A Educação Comparada para além dos números: contextos locais, realidades nacionais, processos transnacionais.

Carla Galego y António Teodoro / Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologías

No passado mês de janeiro decorreu em Lisboa, Portugal, no Centro Cultural de Belém (que hoje ocupa um espaço nas praias de onde os navegadores portugueses há mais de 500 anos partiam para o mar desconhecido) e na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, a 1ª Conferência organizada pela Seção de Educação Comparada da Sociedade Portuguesa de Ciências de Educação (SPCE-SEC), que contou com o apoio do World Council for Comparative Education Societies (WCCES) e da Sociedade Ibero-Americana de Educação Comparada (SIBEC). A coordenação e a organização da conferência foram assumidas pelo Centro de Estudos Interdisciplinares em Educação e Desenvolvimento (CeiED).

Associado ao simbolismo que a localização do Centro Cultural de Belém ocupa na história de Portugal e do Mundo quis a SPCE-SEC também, a partir desta localização, olhar e refletir a Educação procurando ir mais além na busca de novas ou esquecidas epistemologias que nos ajudem a compreender a realidade da educação na atualidade.

Com o título *A Educação Comparada para além dos números: contextos locais, realidades nacionais*, processos transnacionais, procurou-se ao longo dos 3 dias da conferência - de 25 a 27 de janeiro 2016 - debater e refletir a dimensão das políticas da Educação numa perspetiva democrática, procurando ir para além dos números apresentados pelos grandes estudos estatísticos internacionais como o TIMSS, o PISA, o PIRLS cuja sua importância no plano da ação governativa nacional lhes confere o estatuto de tecnologia de governação. Isto porque, esses estudos comparativos, especialmente o PISA, ao fornecerem as evidências para a ação política governativa (evidence-based policy), passaram a desempenhar um papel chave na regulação das políticas educativas dos Estados nacionais e das regiões onde se inserem, como a Europa e a América Latina, remetendo, para plano secundário, outros aspetos, como o debate democrático sobre as dimensões políticas da Educação.

A conferencia de abertura, proferida por Andy Green da Universidade de Londres, teve como título *A ascensão da política de educação global e as reformas nacionais: até que ponto os sistemas nacionais de educação convergem?*

Nesta conferência, Green defendeu que a construção das políticas educativas apesar de altamente globalizadas, continuam a ser uma competência nacional, estando na prática a serem aplicadas de diferentes maneiras nos mais distintos locais. Não obstante da prescrição da política com base em dados de pesquisa transnacional ser altamente controversa, Green sugere que os investigadores comparativistas não devem ignorar este tipo de dados. Embora reconheça que se assiste a uma obsessão com os resultados mensuráveis e que o uso que os decisores da política global fazem deste tipo de dados pode promover uma agenda particular descurando de temas fundamentais, como por exemplo, o tema das desigualdades educacionais. Apesar destas críticas, reconhece também que este tipo de dados transnacionais oferece um maior número de informação que alguma vez já se teve acesso, permitindo aos investigadores em educação comparada responder a perguntas que anteriormente não o poderiam fazer. Como tal, sugere que estes investigadores usem as suas competências e conhecimentos qualitativos para garantir que a pesquisa quantitativa comparada aborde de forma crítica os dados que produz, introduzindo a compreensão do que está para além dos números. Na verdade, os dados quantitativos podem ser usados para explorar muitas questões-chave, concluindo o autor que já se conhece muita pesquisa que questiona substancialmente a eficácia das políticas neoliberais apresentadas por agências globais.

O programa da 1ª Conferencia SPCE-SEC estruturou-se em torno de sete painéis. No Painel 1, constituído por Pablo Gentili (Universidade Rio de Janeiro, Brasil/CLACSO), Carlos Alberto Torres (Universidade California, Los Angeles/WCCES) e Licínio Lima (Universidade do Minho, Portugal), debateu-se a Ascensão e queda do pensamento neoliberal e (neo) conservador em Educação. No Painel 2, João Luíz Horta Neto (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira -INEP, Brasil), Eric-Manguez (Université Catholique de Louvais, Bélgica) e Mariano Enguita (Universidad Complutense - Madrid, Espanha) centraram o seu debate em torno do tema Governando por meio de números. O PISA e outros Programas da OCDE. Emergência da governação educacional global. No Painel 3 formado por Sarah Croché (Université de Picardie Jules Verne, França), António M. Magalhães (Universidade do Porto, Portugal) e Jani Ursin (Finish Institute for Social Research, Finlândia) refletiu-se sobre Bolonha fez a diferença na situação da Educação Superior? Perspetivas internacionais. O Painel 4 Igualdade e diferença numa escola para todos: que futuro para a escola compreensiva (e inclusiva)? foi debatido por Jean-Louis Derouet (École Normale Supérieur de Lyon, França), David Rodrigues (Universidade Portucalense, Portugal) e por José Beltran (Universidad de Valencia, Espanha). O Painel 5 sob o lema "Pluriversidade" de conhecimentos nos sistemas educativos nacionais: Novos modelos para o enriquecimento das instituições educativas e melhor justiça social foi analisado por Naomar de Almeida Filho (Universidade Federal do Sul da Bahia, Brasil), por Manuela Guilherme, (Universidade de Coimbra, Portugal) e por Xavier Bonal (Universidad Autonoma de Barcelona, Espanha). No painel 6 Ivor Goodson (University of Brighton, UK), José Augusto Pacheco (Universidade do Minho, Portugal) e Josep Menéndez (Fundación Jesuitas Educacíon, Barcelona, Espanha) debateram ideias e questões em tormo do tema Estudos Curriculares: políticas, perspetivas e práticas. Por fim, no Painel 7 Guy Neave (Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior – CIPES, Portugal) e Almerindo J. Afonso (Universidade do Minho, Portugal) fecharam o ciclo de painéis refletindo sobre a temática As metamorfoses do Príncipe. O Estado avaliador numa perspetiva comparada.

Tratando-se de uma problemática central no campo da Educação Comparada o debate e a análise que ocorreu durante a conferência e que procurou ir para além dos números apresentados nos grandes estudos estatísticos, realizou-se com a presença e a participação de 312 conferencistas na sua maioria oriundos da Europa (170) e América-Latina (132).

Contou ainda com a presença e participação de dezena e meia de prestigiados especialistas oriundos das mais reputadas instituições de ensino superior e centros de investigação de todo o mundo o que fez deste evento uma oportunidade única de reflexão e discussão em torno das distintas temáticas que enformaram a problemática da conferência centrada na análise de políticas educativas perspetivadas para além dos números dos grandes estudos estatísticos. Por si só, estes especialistas atraíram a vinda que quase uma centena de conferencista que participaram na conferencia sem apresentar nenhum tipo de comunicação.

Quadro 1. Número de participantes na conferência, por sexo, tipo de participação e área geográfica de origem

	Homens	Mulheres	Com Comunicação	Sem comunicação	Europa	América Latina	América do Norte	Ásia	África
	84	191	178	97	137	129	3	3	3
	24	13	36	1	33	3	1	0	0
Subtotal	108	204	214	98	170	132	4	3	3
Total	312		312		312				

Para além da participação na conferência de abertura e nos sete painéis principais, a atuação dos conferencistas, que aceitaram o desafio proposto pela conferência para partilharem as suas problemáticas de estudo e resultados de investigações, distribuiu-se em três modalidades de participação: mesas temáticas (18); grupos de trabalho (14); e, comunicações livres (289) distribuídas em 21 eixos temáticos.

Quadro 2. Mesas temáticas, Grupos de trabalho e Eixos temáticos

MESAS TEMÁTICAS	GRUPOS DE TRABALHO	EIXOS TEMÁTICOS
MT#001 Aprendizagens compartilhadas entre Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau e Angola. Projeto Africanidade	GT#001 Diálogos interculturais na pesquisa educacional no campo das competências em tecnologias digitais e formação docente	os modos de regulação transnacional das políticas: o papel de organizações de natureza governamental, como a OCDE ou o Banco Mundial
MT#002 O uso da escrita reflexiva no ensino internacional para a aquisição de competências interculturais	GT#002 Instrumentos de liderança escolar para acelerarem o sucesso	o PISA e outros grandes estudos internacionais (e.g., TIMSS, PIRLS, TALIS): resultados e impactos nas políticas nacionais e regionais
MT#003 Liderança, Aprendizagem e Equidade	GT#003 Trabalho, Educação, Tempos Sociais e Espaços Educativos na América Latina	as reformas de educação nacionais: convergências e divergências num tempo de globalizações múltiplas
MT#004 Aprender a ser enfermeiro nos países ibero-americanos	GT#004 Orientação escolar dos alunos nas escolas secundárias: políticas e práticas em todo o mundo	a criação de espaços regionais e a Educação: a Europeização da educação; o Mercosul e a cooperação educativa na América Latina; o espaço ibero-americano e as metas 2021 da OEI
MT#005 Literatura numa segunda língua e educação intercultural – perspetivas comparadas	GT#005 GECI – Grupo de estudos Comparados em Interculturalidade	o processo de Bolonha e a criação do Espaço Europeu de Educação Superior e de Investigação: resultados e implicações na Europa e em outras regiões (África, América Latina)
MT#006 Sindicalismo docente no Brasil e em Portugal – raízes, situação atual e perspetivas futuras	GT#006 Comercialização da escola como resposta à prestação de contas	o pensamento neoliberal e neoconservador e seus impactos nas políticas de Educação, no centro e nas periferias do sistema mundial
MT#007 A OCDE e a agenda das políticas de educação em Portugal, Espanha e Brasil	GT#007 Sistemas de Educação Superior e Profissão Académica: contexto e condições de trabalho em perspetiva comparada	os processos de ajustamento e as consequências na Educação: as experiências na América Latina; a intervenção da "troika" em Portugal, Grécia, República da Irlanda, Espanha e outros países europeus
MT#008 Outras epistemologias, línguas dominantes e dominadas na América Latina: uma abordagem comparativa intercultural	GT#008 Da linguagem oral à escrita. Processos de aquisição e desenvolvimento: estudos comparados	os objetivos do milénio: entre o discurso e as realidades
MT#009 – Plurilinguismo, as línguas dominantes e dominadas: uma abordagem intercultural comparativa de línguas "glocais"	GT#009 Mudança educacional para além dos espaços nacionais	um outro mundo possível: políticas e experiências emancipatórias na educação básica, secundária e superior; as universidades populares e interculturais na América Latina
MT#010 Educação Internacional Comparada	GT#010 Novos sujeitos na Universidade: acesso e prospetivas com as políticas afirmativas no Vestibular Social	espaços, identidades e culturas: cidadania cosmopolita e interculturalidade crítica em educação; perspetivas interculturais na aplicação de metodologias de investigação; plurilinguismo e educação intercultural; arte e educação intercultural; alternativas epistémicas para um diálogo intercultural

MT#011 Design de Materiais para a Educação Intercultural	GT#011 Diversidade, Equidade e Inclusão socioeducativa	educação colonial e pós-colonial: da colonialidade à descolonialidade; ecologia dos saberes e epistemologias do Sul
MT#012 Materials Design for Intercultural Education	GT#012 Transnacionalização do ensino superior, políticas públicas e investidores vikings	estudos comparados sobre associativismo e sindicalismo docentes
MT#013 Dilemas da democratização do acesso à Educação Superior no Brasil, Espanha e Portugal: entre políticas e quotidiano	GT#013 Reforma da Educação Secundária em Timor-Leste: políticas pós-independência e os objetivos do milénio	estudos comparados em curriculum: currículo, globalização e cosmopolitismo; currículo
MT#014 Políticas de avaliação e accountability na educação em Portugal e Brasil	GT#014 A Educação em Timor-Leste: realidades do presente e perspetivas futuras	transições e territórios; currículo e tecnologias; currículo e políticas educacionais
MT#015 A profissão académica na Europa: da alta formação e qualificação para a precarização do trabalho académico		estudos comparados em educação ao longo da vida e formação profissional: entre a cidadania e a competitividade económica
MT#016 Educação Rural		estudos comparados sobre manuais escolares e outros materiais didáticos
MT#017 Impactos da Escola Nova no Espaço Ibero-americano		estudos comparados sobre formação de professores
MT#018 Todos e os melhores. Reflexões sobre o retorno do interesse pela formação das elites na dobragem do século XX para o século XXI: uma recomposição das conceções da justiça em educação num contexto de mundialização		estudos comparados sobre gestão de escolas e lideranças escolares
		estudos comparados sobre a gestão das universidades e o controlo da profissão académica
		estudos comparados sobre a situação profissional dos professores e educadores
		história das disciplinas escolares, dos saberes-poderes e das práticas educativas; corpo, literatura, religião e direitos humanos: como a educação (escolar e não escolar) incorpora novas subjetividades e problemáticas.

Com isto, as cerca de três centenas de investigadores, professores e estudantes de pós-graduação apresentaram, analisaram e debateram distintas reflexões teóricas e distintas propostas de interpretação (e de intervenção) no mundo das políticas (e práticas) de Educação numa perspetiva comparada.

Do ponto de vista social no primeiro dia da Conferência os oradores convidados participaram de um Porto de Honra oferecido pelo S. Exa. o Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, Dr. Fernando Medina.

No segundo dia realizou-se o jantar social que de uma forma intimista possibilitou o encontro e a partilha de conversas informais entre os conferencistas. Este encontro aconteceu no bonito e emblemático restaurante *Casa do Alentejo* (antigo Palácio Alverca) que, gastronomicamente, representa região do Alentejo. No final do jantar foi oferecido um pequeno espetáculo de Fado.