

Publicación Bianaual

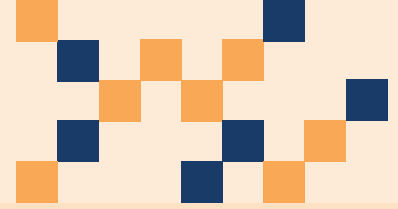
Año 5 / Número 5

Revista Latinoamericana de Educación Comparada

Director / Norberto Fernández Lamarra

Directores Adjuntos /
Felicitas Acosta
Guillermo Ruiz

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



Índice

Editorial

7 EDITORIAL

Norberto Fernández Lamarra / Felicitas Acosta / Guillermo Ruiz

Sección Monográfica / Dossier

Internacionalización de la Educación Superior

11 PRESENTACIÓN DEL DOSSIER

Mónica Marquina (editora) / Argentina

16 FORMAÇÃO DE TRABALHADORES TÉCNICOS NO MERCOSUL EM PERSPECTIVA COMPARADA

Marcela Pronko - Anakeila De Barros Stauffer - Anamaria D'Andrea Corbo / Brasil

29 A INTEGRAÇÃO REGIONAL, A ESTRATÉGIA EUROPEIA DE DESENVOLVIMENTO E ALGUMAS COMPARAÇÕES COM O MERCOSUL

Mário Luiz Neves de Azevedo / Brasil

41 LAS POLÍTICAS DE TUTORÍA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: GÉNESIS, TRAYECTORIAS E IMPACTOS EN ARGENTINA Y MÉXICO

Mirian Capelari / Argentina

55 EDUCACIÓN SUPERIOR Y "EMERGENCIA INDÍGENA" EN AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DE LA INTERNACIONALIZACIÓN. LOS CASOS DE BOLIVIA, GUATEMALA Y MÉXICO

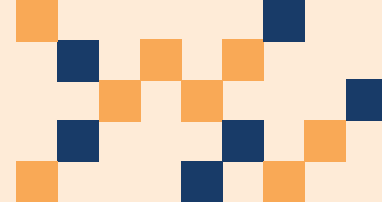
Gustavo Gareiz - Mariana Manriquez Suárez / Argentina

68 EL REGIONALISMO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL MERCOSUR COMO VECTOR DE INTERNACIONALIZACIÓN: UN ACERCAMIENTO DESDE LA POLÍTICA REGIONAL DE ACREDITACIÓN

Daniela Vanesa Perrotta / Argentina

93 LA MOVILIDAD DE ESTUDIANTES DE POSGRADO DE VENEZUELA Y MÉXICO A CANADA

Maria Cristina Parra-Sandoval / Venezuela



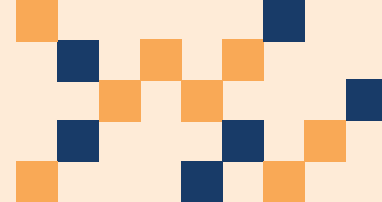
Índice

Estudios e Investigaciones

- 107** PARTICIPACIÓN EN EL DESARROLLO INTERNACIONAL Y LA GOBERNANZA DE EDUCACIÓN: TRES PERSPECTIVAS Y TRES CASOS DE EL SALVADOR
D. Brent Edwards Jr. - Steven J. Klees /
- 122** LA FORMACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD Y POLICIALES BAJO EL PARADIGMA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: UN DESAFÍO EDUCATIVO NACIONAL Y REGIONAL
María Consuelo Ruiz / Argentina
- 134** EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE: ¿FIN DE UN CICLO DE EXPANSIÓN PARA LAS UNIVERSIDADES?
Jorge Menéndez Gallegos
- 149** SABERES DOCENTES Y TECNOLOGÍAS EMERGENTES EN LA ESCUELA SECUNDARIA: *ENCICLOMEDIA (MÉXICO, 2006)* Y *CONECTAR IGUALDAD (ARGENTINA, 2011)*
Verdún Noelia / Argentina - Gutiérrez Catalina / México

Reseñas

- 161** FORO DE EDUCACIÓN, VOL. 12, N° 16, ENERO–JUNIO 2014. NÚMERO MONOGRÁFICO “AMÉRICA LATINA ANTE LA EDUCACIÓN”. SALAMANCA: FAHRENHOUSE
Fabiano Dalri
- 164** GOROSTIAGA, JORGE, PALAMIDESSI, MARIANO Y SUÁSNABAR, CLAUDIO (COMPS.) (2012): INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA. BUENOS AIRES: NOVEDUC
Karina Lastra
- 167** DANIEL TRÖHLER Y RAGNHILD BARBU (COMPILADORES) (2012): LOS SISTEMAS EDUCATIVOS. PERSPECTIVA HISTÓRICA, CULTURAL Y SOCIOLÓGICA. BARCELONA: OCTAEDRO
Marina Aida Mariani
- 169** FAZAL RIZVI Y BOB LINGARD (2013): POLÍTICAS EDUCATIVAS EN UN MUNDO GLOBALIZADO. MADRID: MORATA
Claudia Muiños



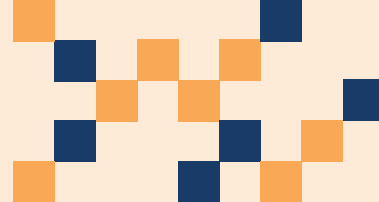
Índice

Reseñas

- 171** SIMPOSIO INTERNACIONAL SOBRE LA EDUCACIÓN DE AMÉRICA LATINA, REALIZADA LOS DÍAS 26 Y 27 DE OCTUBRE 2013, EN EL INSTITUTO DE EDUCACIÓN INTERNACIONAL Y COMPARATIVA DE LA UNIVERSIDAD NORMAL DE BEIJING, CHINA
Peiyuan Xia
- 174** RETOS Y TENDENCIAS DE LA PUBLICACIÓN ACADÉMICA: VISIÓN DE LOS EDITORES DE LAS REVISTAS EN EDUCACIÓN COMPARADA E INTERNACIONAL
Jorge Enrique Delgado Troncoso
- 182** CHALLENGES AND TRENDS OF ACADEMIC PUBLICATION: VIEWS OF JOURNAL EDITORS IN COMPARATIVE AND *INTERNATIONAL EDUCATION*
Jorge Enrique Delgado Troncoso

Información sobre Congresos Internacionales

- 190** INFORMACIÓN SOBRE CONGRESOS INTERNACIONALES



Evaluadores

MARTÍN AIELLO

Universidad Nacional de Tres de Febrero – Universidad de Palermo / Argentina

LAURA ATHIE

ANDRÉS BERNASCONI

Universidad Andrés Bello / Chile

JOSÉ JOAQUÍN BRUNER

Universidad Diego Portales / Chile

CONSTANTINO CALDERÓN

Perú

ADRIANA CHIANCONE

Universidad ORT / Uruguay

MARCELA FALSETTI

Universidad Nacional de General Sarmiento / Argentina

SILVINA FEENEY

Universidad Nacional de General Sarmiento – Universidad de Buenos Aires / Argentina

JORGE FERNÁNDEZ

ENRIQUE FONT

VIOLETA GARCÍA

Universidad del Valle / Guatemala

JAVIER HERMO

Universidad de Buenos Aires / Argentina

JOSÉ LUIS HERNANDEZ HUERTA

Universidad de Valladolid / España

CARINA LION

Universidad de Buenos Aires / Argentina

VICTORIA KANDEL

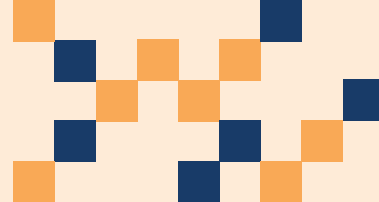
Universidad de Buenos Aires / Argentina

ENRIQUE MARTÍNEZ LARRECHEA

Universidad de la Empresa / Uruguay

ANAHÍ MASTACHE

Universidad de Buenos Aires / Argentina



ALEJANDRO MORDUCHOWICZ

División Educación del Banco Interamericano de Desarrollo

JUDITH NAIDORF

Universidad de Buenos Aires / Argentina

MARCO AURELIO NAVARRO LEAL

Universidad Autónoma de Tamaulipas / México

LAURA PADILLA

Mexico

VALDEMAR SGUISSARDI

Universidade Metodista de Piracicaba / Brasil

CLAUDIO SUASNABAR

Universidad Nacional de La Plata / Argentina

ROSA MARIA TORRES HERNANDEZ

Universidad Pedagógica Nacional / México

EDITOR RESPONSABLE



SAECE

C. G. 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/

Secretaria/ Paula Scaliter
Antonella Nessi
Antonio García Álvarez
Paulo Henriques Arcas

Diseño/

vales®

ISSN 1853-3744



Editorial

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

Tal como anticipáramos en el número anterior, a partir de 2014 la Revista Latinoamericana de Educación Comparada (RELEC) publicará dos números anuales. El quinto número que aquí se presenta es el primero de los planificados para este año. Esta programación demuestra el crecimiento y afianzamiento de RELEC como publicación periódica de referencia en el campo de la Educación Comparada y los estudios comparados en educación.

En continuidad con la línea iniciada el año anterior, este número de RELEC contiene un dossier, una sección de estudios e investigaciones y un apartado de reseñas de publicaciones y eventos. Dada la relevancia que tuvo la celebración en Buenos Aires, durante el mes de junio de 2013, del XV Congreso Mundial de Educación Comparada organizado por el World Council of Comparative Education Societies (WCCES) y la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE), el dossier se concentra en uno de los temas tratados en el Congreso Mundial: la internacionalización de la educación. Su coordinación y edición estuvo a cargo de la profesora Mónica Marquina de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

El tema del dossier formó parte de uno de los grupos temáticos del XV Congreso Mundial y los trabajos incluidos fueron presentados en dicho evento. El grupo temático tenía como objetivo analizar el lugar de distintos actores e instituciones en los procesos de internacionalización de la educación. Sabido es que desde sus orígenes, la Educación Comparada intentó explicar el fenómeno de interconexión de lo escolar en el ámbito mundial y, de manera más reciente, en su encuentro con diferentes escalas (global, regional, nacional y local). Se sirvió para ello del desarrollo de diferentes conceptos, desde la noción de transferencia de políticas y prácticas de escolarización hasta las de préstamos, procesos de *transfer*, circulación, ensamble, entre otros. Elaboró también teorías específicas al respecto como las sostenidas por la Teoría de la Cultura Mundial o por autores enmarcados en la corriente socio histórica dentro de la Educación Comparada, como es el caso de la teoría de la internacionalización y externacionalización en el proceso de configuración y reforma de los sistemas educativos.

En el caso del grupo temático del congreso se buscó analizar al conjunto de actores intervinientes en procesos de ese tipo. Los estudios existentes acerca del complejo proceso de cruce de fronteras políticas tendieron a centrarse en el Estado, las actividades del gobierno, las interacciones entre los estados y entre los gobiernos y en una serie de actores privados y de la sociedad civil. Se propuso otorgar mayor atención a la gobernabilidad en una amplia gama de articulaciones entre autoridades públicas y privadas que abarcan desde los niveles locales hasta el internacional. En este sentido, y desde la óptica de la articulación entre actores se apuntó a la presentación de trabajos sobre tres cuestiones: las intervenciones políticas e institucionales de los organismos regionales e internacionales en la conformación de las agendas de política educativa (discursos y prácticas), las relaciones entre los discursos académicos y dichos organismos y la interpretación por parte de los responsables políticos de la educación de diferentes niveles de gobierno de los discursos internacionalizados. El grupo temático también incluyó el rol específico de los actores de la educación superior en los procesos de reforma internacionalizada dado su carácter de objeto privilegiado de este tipo de interconexión. Precisamente ése es el foco principal del dossier de este número de RELEC.

En tiempos en los que los sistemas educativos atraviesan cuestionamientos a su sentido, aún en contextos de extensión de la escolarización, el análisis de la construcción de discursos y prácticas sobre la orientación de los cambios en su dimensión de internacionalización resulta clave. Las áreas de gobernabilidad parecieran expandirse nuevamente mientras que todavía resta saber mucho acerca de los complejos procesos de interconexión (en todas sus escalas) que intervienen en el diseño e implementación de políticas y programas educativos. Los trabajos del dossier de este número de RELEC reflejan aristas de este proceso en América Latina y contribuyen, de esta manera, a enriquecer el estado de conocimiento sobre los cambios en las políticas en una región



históricamente atravesada por discursos y prácticas educativas internacionalizadas.

Por su parte, la sección de Estudios e Investigaciones contiene contribuciones de autores de diferentes procedencias y enfoques teóricos que reflejan diferentes líneas de indagación que en su abordaje privilegian el uso de la comparación. Consideramos pues que con este número se fortalece una vez más la capacidad analítica de las líneas de trabajo orientadas a la educación comparada que toman a los sistemas educativos de la región como unidad de análisis.

Composición del Número 5 de la Revista Latinoamericana de Educación Comparada

Este número se compone de artículos inéditos en español y portugués que fueron evaluados a través del sistema de doble arbitraje ciego (nacional e internacional). El **Dossier** que conforma la sección monográfica está conformado por los siguientes trabajos:

- Introducción de la editora del Dossier, Mónica Marquina
- Formação de Trabalhadores Técnicos no Mercosul em perspectiva comparada, por Marcela Pronko, Anakeila De Barros Stauffer y Anamaria D'Andrea Corbo
- A Integração Regional, a Estratégia Europeia de Desenvolvimento e algumas comparações com o Mercosul, de Mário Luiz Neves de Azevedo
- Las políticas de tutoría en la educación superior: génesis, trayectorias e impactos en Argentina y México, de Mirian Capelari
- Educación Superior y “Emergencia indígena” en América Latina en el contexto de la internacionalización. Los casos de Bolivia, Guatemala y México, a cargo de Gustavo Gareiz y Mariana Manriquez Suárez
- El regionalismo de la educación superior en el MERCOSUR como vector de internacionalización: un acercamiento desde la política regional de acreditación, de Daniela Vanesa Perrotta
- La movilidad de estudiantes de posgrado de Venezuela y México a Canada, de Maria Cristina Parra-Sandoval

En la sección de **Estudios e Investigaciones** se encuentran los siguientes trabajos:

- Participación en el Desarrollo Internacional y la Gobernanza de Educación: Tres Perspectivas y Tres Casos de El Salvador, de D. Brent Edwards Jr. y Steven J. Klees
- La formación de las fuerzas de seguridad y policiales bajo el paradigma de la Seguridad Ciudadana: un desafío educativo nacional y regional, de María Consuelo Ruiz
- Educación Superior en Chile: ¿fin de un ciclo de expansión para las universidades?, de Jorge Menéndez Gallegos
- Saberes docentes y tecnologías emergentes en la escuela secundaria: Enciclomedia (México, 2006) y Conectar igualdad (Argentina, 2011), a cargo de Noelia Verdún y Catalina Gutierrez

Finalmente, como epílogo de este quinto número de RELEC se encuentra la sección de **Reseñas** de libros, publicaciones científicas y eventos académicos en la que se incluyen las siguientes reseñas:

- *Foro de Educación*, Vol. 12, N° 16, enero–junio 2014. Número monográfico “América Latina ante la educación”. Salamanca: FahrenHouse, a cargo de Fabiano Dalri
- Gorostiaga, Jorge, Palamidessi, Mariano y Suásnabar, Claudio (comps.) (2012): *Investigación educativa y política en América Latina*. Buenos Aires: Noveduc, por Karina Lastra
- Daniel Tröhler y Ragnhild Barbu (compiladores) (2012): *Los sistemas educativos. Perspectiva histórica, cultural y sociológica*. Barcelona: Octaedro, por Marina Aida Mariani



- Fazal Rizvi y Bob Lingard (2013): *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Madrid: Morata, realizada por Claudia Muiños

Respecto de los eventos, en este número se presentan dos reseñas:

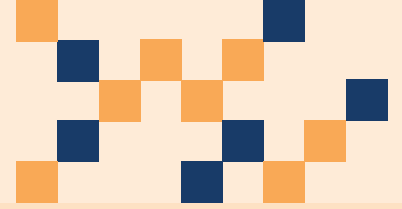
Jorge Delgado, de la Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos, y la Universidad Pontificia Javeriana, de Bogotá, desarrolla un artículo en el que reseña los temas analizados durante el Taller de editores de revistas de Educación Comparada que tuvo lugar durante el XV Congreso Mundial de Educación Comparada (Buenos Aires, 24 al 28 de Junio de 2013). El taller, organizado y coordinado por Jorge Delgado, fue promovido por la comisión académica del Congreso Mundial y se desarrolló gracias a la colaboración tanto de Jorge Delgado como de los editores de revistas de diferentes latitudes. En su artículo, el autor reseña el fructífero intercambio logrado así como el conjunto de avances y desafíos que atraviesan las publicaciones del campo. El autor realizó el artículo en inglés y en castellano para promover la difusión entre los participantes e interesados en el tema.

Por su parte, Peiyuan Xia, colega del Instituto de Educación Internacional y Comparativa de la Universidad Normal de Beijing, China (Beijing Normal University, BNU) realiza la reseña del *Simposio Internacional sobre la Educación de América Latina*, bajo el tema “El Desarrollo de la Educación Superior de América Latina en el Proceso de Globalización” que tuvo lugar en los días 26 y 27 de octubre 2013 en la BNU. La reunión estuvo auspiciada por el Instituto de Educación Internacional, el Instituto de Educación Internacional y Comparativa y la Dirección de Redacción de Comparative Education Review y participaron más de 60 profesores y investigadores de China, Argentina, México, Alemania, Chile y otros países.

Finalmente, se incorpora una sección con información referida a eventos científicos de alto impacto para la disciplina.

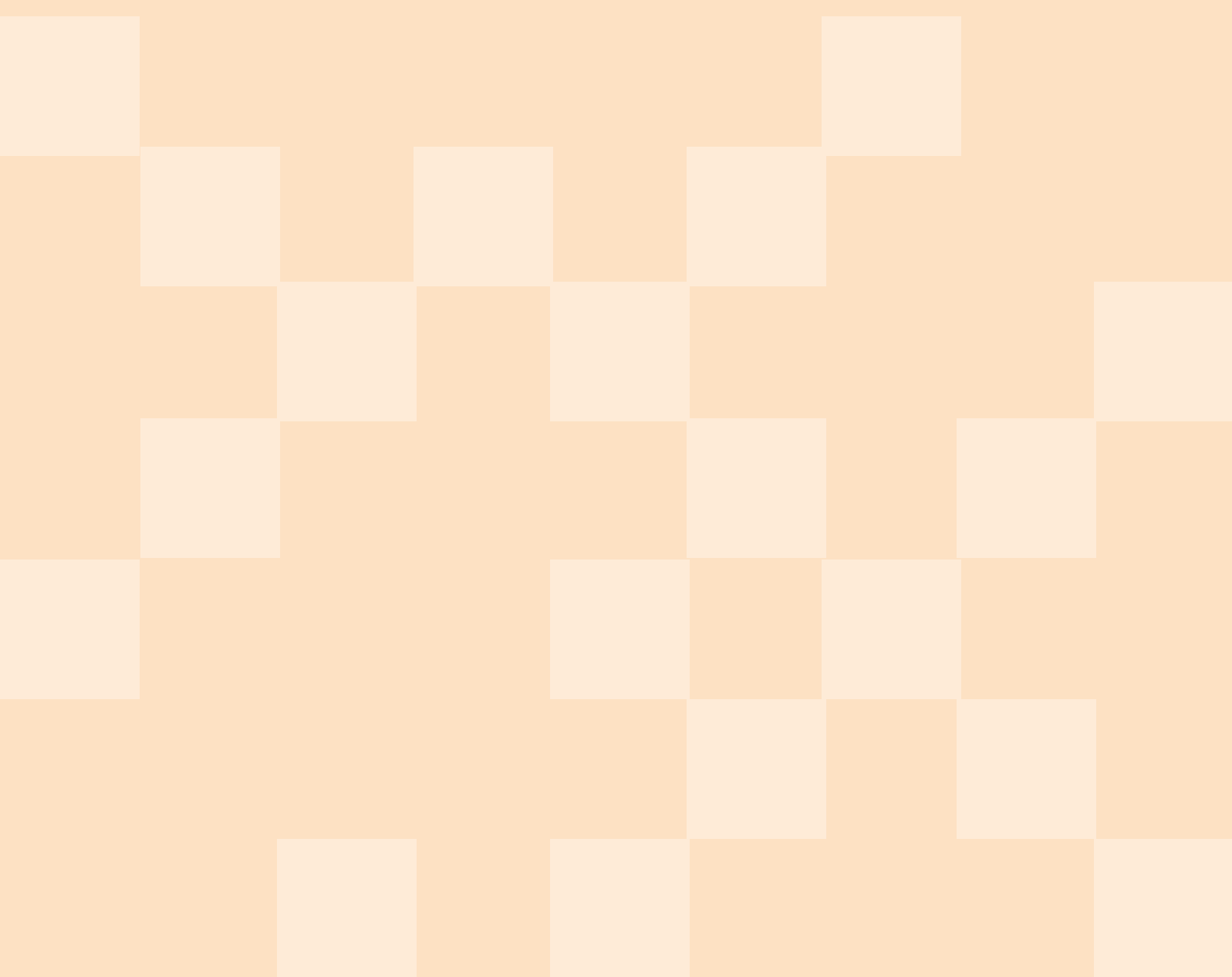
En suma, con este número de RELEC apostamos a continuar con la divulgación de algunas de las conclusiones del XV Congreso Mundial de Educación Comparada así como la producción en el campo de los estudios comparados en educación.





Sección Monográfica / Dossier

Internacionalización de la Educación Superior





Internacionalización, transnacionalización, comercialización y convergencia. Nuevos conceptos, nuevos desafíos para la educación en el escenario global

Mónica Marquina¹

El proceso de globalización desencadenado durante la última década del siglo veinte inauguró una nueva etapa de recomposición del capitalismo de características inéditas si se lo compara con las relaciones internacionales que en lo económico y lo político se habían suscitado en el mundo en décadas e incluso siglos anteriores. El nuevo escenario colocó en tela de juicio al Estado Nación, en tanto forma de organización social de la modernidad indiscutida hasta entonces. La emergencia de nuevas instancias supranacionales en las que se comenzaron a tomar decisiones antes circunscriptas a las naciones significó la disminución de la capacidad de los gobiernos no sólo en la determinación de opciones políticas a nivel global sino también en el control o supervisión de la actividad económica en sus fronteras. Estos procesos también generaron cambios en los modos de formación de las identidades individuales y colectivas con principal protagonismo de las nuevas tecnologías de la comunicación que comenzaron a modelar las relaciones sociales dentro y fuera de los marcos culturales locales.

Estos procesos en marcha con poca posibilidad de control generaron nuevos patrones de organización de los países, los cuales comenzaron a integrarse en bloques con intereses, en un principio económicos, para luego extenderse a otras esferas que llegaron a incluir lo político y lo social. El mejor ejemplo ha sido el de la Unión Europea como modelo de regionalización integral, aunque pueden también mencionarse otras experiencias fallidas como el ALCA. Procesos menores en el nivel subregional pueden ejemplificarse con el MERCOSUR, APEC, SACU o CAFTA.

En todos los casos, la educación aparece interpelada. Así como constituyó un elemento esencial para la conformación del Estado moderno, hoy tiene una función en el nuevo contexto. En lo que respecta a la función política de la educación, se trata de redefinir su rol en la conformación de un ciudadano cada vez más global, participante ya no sólo en las esferas político – institucionales como sujeto de los tradicionales derechos políticos y sociales sino también en tanto consumidor, usuario de servicios o medios tecnológicos, miembro de grupos específicos o habitante de un ambiente cada vez más amenazado, en cada caso con posibilidad de acceder a nuevos tipos de derechos. En su función económica, se espera que la educación cumpla su rol de formadora de mano de obra para un mercado sin fronteras nacionales, en el que la regla es el cambio permanente, para lo cual se necesitarán cualificaciones flexibles con capacidad de adaptación en un mercado de trabajo cada vez más competitivo y cambiante. Más aún, la propia naturaleza de la educación es la que será interpelada en tanto bien público o un bien más de los tantos bienes transables en el mercado.

En este marco cabe destacarse la producción en el campo de la educación que ha tenido como propósito reflexionar sobre estas cuestiones a partir del análisis de los procesos desencadenados prácticamente al mismo ritmo de esas elaboraciones. La ventaja de este fenómeno es que nos brinda a los actores de la educación herramientas para interpretar los cambios. La desventaja radica en que se hace difícil la construcción tan acelerada de categorías que para su mejor definición requerirían una mirada de mediano y largo plazo de los hechos estudiados. No obstante, resulta así interesante destacar algunos esfuerzos en este sentido.

Altbach (2002, 2006) entiende a la **globalización** en el campo educativo como un conjunto de tendencias internacionales sobre las que los países tienen escasa o nula autonomía de control. El desarrollo de las tecnologías de la información, la concentración de la investigación en pocos países, la hegemonía del “inglés” como lengua académica nacional, o la “fuga de cerebros” son procesos

¹ Investigadora docente regular de la Universidad Nacional de General Sarmiento; Doctora en Educación Superior (Universidad de Palermo, Argentina); Master of Arts in Higher Education Administration (Boston College, Estados Unidos de América)



autónomos del propio capitalismo que no son consecuencia de políticas llevadas adelante por los países sino más bien que escapan al control de ellas. La característica de estos procesos es su incidencia en la distribución desigual de los bienes en juego, con tendencia a la concentración, en este caso, del conocimiento. En este marco podemos, además, incluir la acción de los organismos internacionales de crédito que han acompañado esas tendencias generando desde el nivel supra nacional, y desde una posición de poder técnico y financiero, la definición de una agenda de políticas educativas para regiones específicas como América Latina o África, con necesidades de mejoras de sus sistemas pero a la vez diferente capacidad de negociación y diálogo para definir agendas acordadas de manera horizontal.

Altbach establece diferencias entre estos procesos autónomos con poca posibilidad de control y la **internacionalización**, es decir, acciones de cooperación bajo la forma de programas y políticas específicos que un país, una institución, un departamento académico o profesores individuales emprenden con el fin de comprender y/o manejar realidades globales, y en las que existe posibilidad de autonomía y control de quienes las llevan a cabo. Knight (2005) destaca en este sentido a las acciones tendientes a incorporar la dimensión internacional a los contenidos y programas de docencia, investigación y servicios. Y en este marco, cabe preguntarse, como lo hace Didou Aupetit (2005) sobre cuál ha sido el impacto de estas acciones en las últimas décadas y en qué medida estos procesos han colaborado o contrarrestado la mayor dependencia académica, el pensamiento único o la profundización de las desigualdades entre países prestadores y receptores de las cooperaciones.

Cabe aquí entonces ahondar un poco más en la identificación de dichas acciones “con posibilidad de control” para encontrar respuestas al interrogante de Knight, que no es otra cosa que preguntarnos, para el campo educativo, sobre los riesgos y posibilidades de control de los procesos desencadenados por la globalización en todos las esferas de la vida social. Podríamos, así, identificar acciones específicas de internacionalización, como la **“educación transnacional”** o la **“transnacionalización”** de la educación, para ubicar en esta categoría a cualquier actividad de enseñanza o aprendizaje en la cual los estudiantes están en un país diferente —el país huésped- de aquél al cual pertenece la institución que brinda la educación —el país proveedor. Este es el proceso en el cual las fronteras nacionales estarían atravesadas por la información educativa, los profesores, los estudiantes o los materiales educativos (Fanelli, 1999), con escaso o nulo control de los gobiernos. En esta categoría podemos incluir un largo listado de acciones producto de acuerdos bilaterales, que pueden ir desde las diversas modalidades de la educación a distancia (con apoyo o no de una institución local); las carreras “gemelas” como las promovidas por Australia, o las articuladas como en México. También la emergencia en sedes locales de instituciones extranjeras con mayor o menor regulación según los países, o incluso los acuerdos de franquicia como los promovidos por el Reino Unido y Grecia (Fanelli, 1999; Didou Aupetit, 2005). En estos casos las acciones van a un ritmo más acelerado que las regulaciones de ellas por parte de los países. También se advierte una suerte de distribución de funciones en las que hay países o “proveedores” mejor preparados para ofrecer los servicios y países receptores, con mayores necesidades para recibirlos. Cuestiones como el reconocimiento oficial de las sedes extranjeras, los procedimientos para dar validez nacional a esos títulos, o cómo prevenir a la sociedad sobre posible información distorsionada que emana de la publicidad de estas ofertas son cuestiones que aún quedan por resolver por parte de los gobiernos.

Una categoría específica, **comercialización**, merece ser asignada a las acciones desencadenadas en la instancia supranacional de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a partir del momento en que la educación es incorporada al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS). Este acuerdo, concertado en Uruguay en el año 1995 por todos los países miembros de la OMC, tuvo por finalidad la apertura progresiva de los mercados de servicios para su mayor liberalización. El acuerdo obliga a los países signatarios a cumplir ciertos requisitos de transparencia y de trato equitativo entre los países e incluso entre los servicios del país signatario respecto de servicios similares de otros proveedores de países miembros. Pese a que los gobiernos mantienen potestad de excluir servicios públicos, los sectores en los que existe participación del sector privado pueden ser objeto de presión por parte de intereses empresariales para su incorporación. La educación, así, comenzó a ser incluida por algunos países en sus propuestas de liberalización o bien asumiendo compromisos de hacerlo. Entre los podemos mencionar a Australia, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda, México y Panamá (Didou Aupetit, 2005). Las principales críticas provenientes de movimientos universitarios, así como de especialistas en el tema sostienen los riesgos de concebir a la educación como un bien transable y no como un bien público, principalmente por la pérdida de autoridad política de los estados y el sometimiento de la educación a un mercado global en el que el intercambio de servicios educativos está planteado entre mundos diferentes y asimétricos.

Finalmente, cabe mencionar a las acciones de internacionalización suscitadas como consecuencia de los procesos regionales de integración que van más allá de acuerdos económicos entre grupos de países y que plantean procesos de **convergencia** de la educación como forma de integración regional o subregional. El Proceso suscitado en la Unión Europea a partir del conocido Acuerdo de Bolonia es el mejor ejemplo dentro de esta categoría. En 1999, la firma por parte de los ministros de educación europeos de la Declaración de Bolonia constituyó el puntapié inicial de un proceso orientado a la conformación de un Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) coherente y compatible dentro de Europa y competitivo a nivel mundial, que implicó una profunda reorganización y armonización de los sistemas de educación superior en esa región. La declaración refleja la búsqueda de una



respuesta europea a problemas comunes de los sistemas de educación superior de la región, entre los que se reconocen el crecimiento de los sistemas, la empleabilidad y formación de los egresados, la expansión de la educación privada y transnacional, entre otros (Salaburu, 2011). Asimismo, se planteó la eliminación de obstáculos a la movilidad de estudiantes, docentes, investigadores y administradores. Concretamente, con el acuerdo los países firmantes se comprometieron en el término de diez años a que los sistemas de educación superior confluyeran en una estructura común de titulaciones sobre la base de dos ciclos principales de formación (Bachelor y Master) con posibilidad de salida directa al mercado laboral, y un tercer ciclo de doctorado. Esta tarea implicó la adopción de un marco común de “cualificaciones” legibles y comparables a nivel europeo. Asimismo, se acordó el diseño y puesta en funcionamiento de un Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (ECTS), con el fin traducir en moneda corriente la composición de los ciclos y de eliminar los obstáculos a la movilidad de los estudiantes. También se acuerda la introducción de un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior a escala europea, con criterios y métodos comparables.

La conformación del Sector Educación del MERCOSUR puede incluirse en esta categoría de acciones tendientes a la convergencia de los sistemas educativos a nivel regional. A partir de 1994 los países miembros han trabajado a nivel de sus equipos técnicos en los distintos niveles educativos, dando lugar a la firma de protocolos de integración educativa que tuvieron como fin el reconocimiento de títulos de nivel primario y medio no técnico (1994), de nivel medio técnico (1995), de posgrado (1995), y de títulos y grados universitarios con fines académicos (1999). Son variadas las acciones de convergencia en nuestra región que han sido analizadas en detalle (Fernández Lamarra, 2004 y 2005). Una experiencia reconocida en este ámbito fue el Mecanismo Experimental de Acreditación de carreras (MEXA), realizada en el marco del MERCOSUR que tuvo como propósito acordar criterios comunes de calidad de las carreras de grado consideradas de interés público, con el fin otorgar validez a los títulos académicos en términos de calidad a nivel regional y facilitar así la movilidad estudiantil. Esta experiencia implicó un trabajo conjunto de las agencias de evaluación existentes en el MERCOSUR, a la vez que impulsó la creación de instancias homólogas y normativa vinculada a la evaluación y la acreditación en aquellos países que no contaban aún con sistemas de evaluación constituidos. En la actualidad, el carácter experimental del mecanismo pasó a ser permanente en el marco del denominado Sistema de Acreditación Regional de Carreras del MERCOSUR (ARCUSUR).

Este ha sido apenas un repaso de los principales procesos puestos en marcha a partir de la globalización, con la pretensión de agruparlos en categorías que hasta el momento parecen ser de utilidad para identificar tipos de vinculaciones, finalidades de los procesos e implicancias de las acciones desarrolladas, aprovechando los desarrollos de los últimos años de los especialistas internacionales en la materia. A la vez, esos avances constituyen un marco que debe ser complementado aún más con la producción académica latinoamericana, que también en el último tiempo se ha propuesto el estudio de los procesos desarrollados en nuestra región, y que cada vez adquiere mayor relevancia a nivel regional e internacional. Este reconocimiento se ha manifestado en el último congreso del *World Council of Comparative Education Societies* (WCCES) desarrollado en Buenos Aires el pasado junio de 2013, en el que varios autores de América Latina presentaron comunicaciones en el grupo temático denominado “La internacionalización de la educación: voces académicas y políticas públicas”.

El dossier sobre Internacionalización de la Educación de la Revista Latinoamericana de Educación Comparada que aquí presentamos tiene como propósito difundir algunos de los trabajos presentados en ese evento por considerarlo relevante para el enriquecimiento de la producción académica de nuestra región sobre un tema que, a la vez que atraviesa a los países y sus sistemas educativos, los tiene como protagonistas de esos procesos y cambios. Los temas abordados en artículos aquí presentados analizan en profundidad las políticas, los actores o las acciones que se desarrollan en nuestra región en el marco de la internacionalización y pueden ser ubicados en las principales categorías hasta ahora construidas y repasadas más arriba. En todos los casos, los trabajos reflejan las tensiones generadas a partir del juego dialéctico entre lo global y lo local, entre las instancias supranacionales y los gobiernos, o bien entre los países para hacer frente a las tendencias globales siendo protagonistas de procesos más o menos autónomos.

El trabajo de Marcela Pronko, Anakeila De Barros Stauffer y Anamaria D’Andrea Corbo, denominado *Formação de Trabalhadores Técnicos no Mercosul em perspectiva comparada* analiza la oferta de formación de los trabajadores técnicos de la salud en el ámbito del MERCOSUR. Con foco en Brasil, Argentina y Uruguay, las autoras reconocen los esfuerzos realizados en el ámbito sub-regional pese a un tratamiento fragmentario del tema en sus diferentes espacios, según se trate del Sector Educación del Mercosur, el MERCOSUR Laboral o el de salud. Destacan como principales tendencias en los países considerados una concentración urbana de la formación de técnicos en salud; con fuerte presencia del sector privado, constituyendo un mercado de formación que creció al mismo ritmo del crecimiento del mercado de la salud. Asimismo, pese a las diferentes historias nacionales de constitución y desarrollo de los sistemas nacionales de salud, las autoras reconocen una tendencia convergente de formación, en los países estudiados, orientada a la formación instrumental, de adquisición de competencias. Estas tendencias autónomas que llevan a un perfil de formación específico de los técnicos de la salud pueden ser, según las autoras, revertido desde acciones de cooperación específicas entre los países miembros, desde el espacio subregional. En este sentido, surge del texto un diagnóstico que debe ser trabajado desde políticas de internacionalización desde el bloque regional y mediante acuerdos bilaterales que recuperen las parti-



cularidades locales de cara a una formación integral, que involucre aspectos científico – sociales y recupere la historia de formación y de los sistemas de salud locales.

El artículo de Mario Azevedo, denominado *“A Integração Regional, a Estratégia Europeia de Desenvolvimento e algumas comparações com o Mercosul”* trabaja sobre la dialéctica entre la integración regional y la relativa pérdida de soberanía de las naciones, instituciones y organizaciones, tomando como objeto de análisis, de manera comparada, los procesos de convergencia desarrollados por la Unión Europea y por el MERCOSUR. El foco de este trabajo radica justamente en las tensiones que se dan a partir de procesos de internacionalización planificados por los países, agrupados en bloques, y sus consecuencias a nivel de los gobiernos nacionales. Desde una mirada crítica, el autor interpreta no sólo a la globalización sino también a los procesos de internacionalización como expresiones de recomposición del capitalismo en el ámbito educativo, señalando una continuidad entre la conformación de bloques regionales para el acuerdo de políticas educativas para la región hasta los acuerdos de incorporación de la educación a los procesos de comercialización ligados a la OMC. En ese trayecto, el denominador común es la presencia de actores económicos que ven a la educación como un bien clave para la producción y la rentabilidad.

Mirian Capelari presenta un trabajo denominado *“Las políticas de tutoría en la educación superior: génesis, trayectorias e impactos en Argentina y México”*. La autora contextualiza y caracteriza la emergencia de políticas institucionales y nacionales de tutorías que forman parte de una agenda común regional e internacional como respuesta a los problemas comunes que hoy enfrentan los sistemas de educación superior como la deserción, el rezago, el fracaso académico y baja eficiencia terminal, surgidos como consecuencia de los procesos de expansión y masividad de la educación superior característicos de las últimas décadas. Desde una perspectiva comparada, y considerando las políticas desarrolladas en México y Argentina, la autora describe cómo se han institucionalizado en ambos países estas acciones orientadas a apoyar al estudiante desde su génesis, trayectorias e impactos, atendiendo a la complejidad del problema en un contexto de internacionalización de la Educación Superior. Del análisis surge que, si bien las acciones tutoriales muestran cierto incumplimiento de las promesas de solución unidas a su origen, es posible reconocer un desarrollo transformador que ha generado caminos diversos, que hoy constituyen valiosos aportes a sus ámbitos institucionales así como desafíos políticos en los ámbitos de gobierno y gestión. En este sentido, una agenda común a nivel global reconoce la posibilidad de adaptaciones a las características locales que permiten la emergencia y riqueza de lo diverso.

En *“Educación Superior y ‘Emergencia indígena’ en América Latina en el contexto de la internacionalización. Los casos de Bolivia, Guatemala y México”* Gustavo Gareiz y Mariana Manriquez analizan un aspecto particular de los procesos globalizadores vinculados con la emergencia de demandas locales por parte de minorías. Los autores sostienen que los procesos de globalización de la educación superior, con la consecuente internacionalización de las universidades en América Latina, aparecen acompañados en el primer decenio del siglo XXI por la reivindicación de los derechos de las comunidades originarias, en virtud de la llegada al poder de gobiernos de izquierda y centro izquierda que responden a las nuevas demandas con propuestas de creación de Universidades indígenas. Reconocen un éxito dispar de estas experiencias, a partir de un análisis comparativo de las mismas. Los autores se preguntan si este nuevo tipo de instituciones son parte de políticas públicas focalizadas y compensatorias, o bien son parte de una “metapolítica” aún de carácter marginal que precisa de un recorrido aún mayor para poder superar la “densidad histórica de las inequidades y conflictos existentes”. Nuevamente, aparecen las tensiones propias de la dialéctica global – local, en este caso interpelando al modelo universitario tradicional y cada vez más globalizado a partir de experiencias que en principio se presentan como liberadoras y democratizadoras, que merecen seguir siendo analizadas.

Daniela Perrota presenta un trabajo denominado *“El regionalismo de la educación superior en el MERCOSUR como vector de internacionalización: un acercamiento desde la política regional de acreditación”*. Allí se toma como objeto de análisis a las acciones de acreditación de la calidad académica de carreras de grado en el marco del MERCOSUR, con el fin de comprender cómo se desarrollan políticas de internacionalización a partir de un caso de integración regional. La autora sostiene, a partir de su análisis, que la política regional de acreditación del MERCOSUR, pese a no ser de cumplimiento obligatorio para las instituciones de educación superior y que constituye una agenda periférica del proceso de integración, ha logrado incidir en la construcción de un marco regulatorio con efectos en la política doméstica de los Estados. De esta forma, se trata de otro aporte que muestra, una vez más, las tensiones que se dan en la dialéctica entre las regulaciones regionales, producto de acuerdos de los países, sobre las distintas capacidades y avances a nivel local, que tienden a la convergencia de procesos en el nivel supranacional a partir de marcos regulatorios acordados más allá de las diversas situaciones de partida de los estados nacionales..

Finalmente, María Cristina Parra-Sandoval presenta su trabajo *“La movilidad de estudiantes de posgrado de Venezuela y México a Canadá”*, analiza los movimientos de venezolanos y mexicanos que han emigrado (temporal o definitivamente) a Canadá para realizar estudios de posgrado. Tomando como universo cinco universidades canadienses que reciben el mayor número de estudiantes de posgrado de esos países, la autora analiza la política canadiense de internacionalización, el reclutamiento de estudiantes extranjeros y las razones de quienes eligen responder a ellas, entre las que se encuentra el prestigio de la universidad seleccionada,



la existencia de un grupo de investigación en su área de interés y el respaldo económico ofrecido a los estudiantes de posgrado en Canadá, distinguiéndose las particularidades según el país de procedencia, en relación con cada contexto local. De esta manera, la autora realiza un aporte original, a partir de un estudio comparado, de los efectos de las políticas de movilidad atendiendo a la complejidad producto de las múltiples variantes que presenta la migración académica desde los países latinoamericanos hacia los países desarrollados.

Estos aportes constituyen avances importantes en el campo de estudio de la internacionalización en América Latina. A partir de la consideración de los marcos conceptuales y desarrollos ya existentes, los trabajos aquí presentados colaboran sin dudas a la producción de conocimiento sobre la internacionalización, con la riqueza de brindar al lector claves para comprender los efectos de los procesos más o menos autónomos de la región que han tenido como finalidad la incorporación de la educación latinoamericana al escenario global con relativos niveles de autonomía respecto de las tendencias mundiales.

Bibliografía

Altbach, P. (2002). Perspectives on Internationalizing Higher Education. *International Higher Education*(27). Chestnut Hill, Massachusetts: Center for International Higher Education, Lynch School of Education, Boston College.

Altbach, P. (2006). *International Higher Education: Reflections on Policy and Practice*. Chestnut Hill, Massachusetts: Center for International Higher Education, Lynch School of Education, Boston College.

Altbach, P., y Knight, J. (2007). The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities. *Journal of Studies in International Education*, 11(3), 290-305.

Kinght, J. (2005). Un modelo de internacionalización: respuesta a nuevas realidades y retos. En: H. de Witt y otros, *Educación Superior en América Latina*. La dimensión internacional. Bogotá: Mayol Ed.- Banco Mundial.

Didou Aupetit, S. (2005). Internacionalización de la Educación Superior y provisión transnacional de servicios educativos en América Latina: del voluntarismo a las decisiones estratégicas. En: *La Metamorfosis de la Educación Superior*. IESALC – UNESCO. Caracas.

Fanelli, A. (1999) *La educación transnacional: la experiencia extranjera y lecciones para el diseño de una política de regulación en la Argentina*. CONEAU, Buenos Aires, diciembre.

Fernández Lamarra, N. (2004) Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina. Situación y Desafíos. En: *Revista Iberoamericana de Educación*, Nº 35, OEI.

Fernández Lamarra, N. y Mora, J.G (Coord.) (2005). *Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa. Procesos de Evaluación y Acreditación de la Calidad*. EDUNTREF - Comisión Europea. Buenos Aires.

Salaburu, P. (2011) *España y el Proceso de Bolonia. Un encuentro imprescindible*. Academia Europea de Ciencias y Arte.





Formação de Trabalhadores Técnicos no Mercosul em perspectiva comparada

Health workers' technical training in a comparative perspective

Marcela Pronko / Anakeila De Barros Stauffer / Anamaria D'Andrea Corbo

Resumo

Este artigo é fruto da pesquisa multicêntrica, coordenada pela EPSJV/Fiocruz, que objetivou identificar e analisar a oferta quantitativa e qualitativa de formação de trabalhadores técnicos em saúde no MERCOSUL (Argentina, Brasil e Uruguai), a fim de subsidiar políticas de organização e fortalecimento de sistemas de saúde, de educação e de cooperação internacional entre estes países, garantindo a comparabilidade dos estudos nacionais, respeitando as especificidades de cada país. O referencial teórico-metodológico, de cunho histórico-dialético, considera a formação destes trabalhadores como uma mediação específica da formação humana na totalidade das relações sociais, captando elementos que possibilitem compreender como e por que, as características quanti-qualitativas da oferta dessa formação e seus fundamentos teórico-metodológicos buscam conservar e/ou transformar relações necessárias à conformação psicofísica do trabalhador às formas de produção hegemônicas. Na análise quantitativa elaborou-se, em cada país, uma base de dados com informações sobre áreas de formação, tipos e modalidades dos cursos e instituições ofertantes. A fase qualitativa realizou-se em instituições selecionadas, através da aplicação de questionário, entrevistas e análise documental. Resultados preliminares apontam que, em que pese a conformação histórica particular dos sistemas nacionais de educação e de saúde de cada país, as reformas neoliberais aproximaram as características dessa formação, sobretudo no plano curricular.

Palabras-claves: formación de trabajadores técnicos en salud – educación comparada – Mercosur – integración regional – políticas públicas de educación

Abstract

This paper presents the preliminary results of multicenter survey, which aimed to identify and analyze quantitative and qualitative training of health technicians in Argentina, Brazil and Uruguay, in order to inform policies that organize and strengthen health and education system as well as international cooperation between MERCOSUR countries. The research methodology ensures comparability of each national study, respecting the specificities of different countries. The historical-dialectical approach followed by the research considers the training of health technicians as a specific mediation in human education, in the totality of social relations, thereby allowing us to understand how and why quantitative and qualitative traits and theoretical and methodological foundations of the training seek to maintain or transform relationships necessary to the worker's psychophysics conformation to hegemonic forms of production. Regarding quantitative analysis, a systematic database for basic information about areas of training, modalities of courses and educational institutions was elaborated for each country. The qualitative phase was based on fieldwork, conducted in selected institutions through questionnaires, interviews and document analysis. Preliminary results indicate that, despite the historical and particular conformation of each national education and health systems, neoliberal reforms tend to enforce a standardization of training in distinct countries, especially in the curriculum.

Key Words: training of health technicians – comparability education – MERCOSUR – regional integration – public education policies



A criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), institucionalizado em 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção, objetivou uma inserção mais competitiva dos países membros do bloco no mercado mundial globalizado, através do estabelecimento de políticas facilitadoras da circulação de capitais e mercadorias e da definição de tarifas comuns para as relações comerciais com outros países. Posteriormente, em parte como resultado da pressão de diversos grupos e setores, procurou-se extrapolar o âmbito exclusivamente econômico do bloco, incluindo na agenda de discussões questões relacionadas às políticas sociais, particularmente de educação, saúde e trabalho, visando a uma integração social mais efetiva. Este processo interferiu na configuração das políticas nacionais, que coadunada com a progressiva intervenção dos organismos internacionais¹, marcados pelo receituário neoliberal de liberalização econômica e reforma do Estado, tendencialmente produziu certa homogeneização nas políticas sociais adotadas (Pronko et al, 2011)², apesar das tensões advindas das heranças históricas específicas de cada realidade nacional.

A efetivação de uma integração com caráter eminentemente social requer que sejam envidados esforços para lograr um conhecimento mútuo profundo entre os países membros do bloco, sobretudo naqueles aspectos que resultam essenciais para a implementação da referida integração social. Faz-se mister, portanto, a ampliação e o aprimoramento de mecanismos necessários para a produção, a sistematização, a circulação e a apropriação crítica de conhecimentos de base nacional e regional que subsidiem uma melhoria das condições de vida das populações desses países, baseada na garantia de direitos fundamentais como a saúde, a educação e o trabalho.

Uma das questões urgentes no campo do trabalho diz respeito à livre circulação de trabalhadores. Enquanto meta do processo de integração, a livre circulação de trabalhadores constitui um horizonte que deveria pautar-se nos princípios da universalização e de construção de uma base regional comum de direitos e garantias para todos os habitantes de nossos países. Entretanto, para evitar os efeitos duplamente perversos das migrações – tanto para aqueles que procuram “melhores oportunidades de vida”, quanto para os países que perdem seus quadros qualificados –, as condições para sua concretização precisam ser construídas na perspectiva de alcançar uma cidadania regional plena que proteja os direitos fundamentais de todos os “mercosulinos” e caminhe para a materialização de um conjunto de direitos máximos comuns. Essa perspectiva deveria balizar a definição de políticas setoriais específicas no âmbito do processo de integração, entre as quais, as relativas à formação de trabalhadores técnicos em saúde para a região (Corbo e Stauffer, 2013)³. Nesse sentido, a análise da formação dessa parcela específica da força de trabalho em saúde, pode revelar tensões e contradições importantes para a reflexão das implicações concretas desses processos.

A problemática da formação dos trabalhadores técnicos em saúde, considerada no âmbito dos processos de integração regional, condensa elementos-chaves no que diz respeito à regulação das relações de trabalho e às políticas de educação, relacionando-se, diretamente, com os princípios e as características das políticas nacionais e regionais de saúde. Nesse contexto, as políticas públicas dos países membros do Mercosul para a formação de trabalhadores da saúde se confrontam com as demandas e os entraves, não só de cada contexto nacional específico, como do próprio processo de integração supranacional. Os diferentes ritmos de avanço e as distintas ênfases das negociações rumo à definição de diretrizes políticas comuns em cada uma dessas áreas – trabalho, educação e saúde – colocam exigências e desafios novos para se pensar estratégias regionais sobre o tema.

Como ponto de partida para a discussão e o conhecimento sobre os trabalhadores técnicos em saúde na região, conforme já indicado em outras publicações sobre o tema⁴, constata-se que não há uma definição unívoca na região do significado das expressões “trabalhadores técnicos em saúde” e “profissionais técnicos em saúde”. Esta “indefinição” se relaciona não apenas com alguma especificidade que estas denominações apresentam, mas se deve, primordialmente, ao fato de que o caráter de “técnico” e de “profissional”, está ligado tanto ao desenvolvimento histórico dos sistemas educacionais nacionais quanto ao caráter particular que assume, em cada caso, o trabalho em saúde. Mesmo representando a porção mais significativa do pessoal envolvido nos serviços de saúde, verifica-se, entre os países membros do Mercosul, enorme diversidade no que diz respeito à formação, à certificação, à regulação e à regulamentação do exercício profissional desses trabalhadores. Da mesma forma, percebe-se um desconhecimento sobre quem são, o que fazem e onde estão alocados esses trabalhadores, que aliada à falta de reconhecimento profissional, configura uma certa invisibilidade da categoria⁵.

Almejando contribuir para a discussão acima delineada, entre março de 2007 e maio de 2009, a Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio da Fundação Oswaldo Cruz (EPSJV/Fiocruz), autarquia do Ministério da Saúde do Brasil, coordenou a pesquisa “A Educação Profissional em Saúde no Brasil e nos países do Mercosul: perspectivas e limites para a formação integral de trabalhadores face aos desafios das políticas de saúde”⁶, com o objetivo de conhecer e analisar a oferta quantitativa e qualitativa da educação técnica em saúde⁷ no Brasil. Concomitante, pretendeu-se realizar uma aproximação inicial das características dessa formação nos demais países do Mercosul, tendo como parâmetro de análise os desafios nacionais e internacionais de Gestão do Trabalho e da Educação em Saúde, com vistas a subsidiar políticas de organização e fortalecimento de sistemas de saúde e de cooperação internacional entre os países do referido bloco sub-regional.

As informações colhidas e as análises realizadas permitiram a realização, em 2008, do Primeiro Seminário Internacional “Formação de Trabalhadores Técnicos em Saúde no Brasil e no MERCOSUL” na EPSJV, durante o qual foi elaborado e aprovado o “Documento



de Manguinhos sobre a formação de trabalhadores técnicos em saúde no Mercosul”, constituindo-se como um relevante registro das principais questões abordadas e dos encaminhamentos necessários para o tratamento do tema em âmbito regional⁸.

Dando prosseguimento aos encaminhamentos desse Documento⁹, a EPSJV desenvolveu, entre 2011 e 2013, o projeto de pesquisa intitulado “A Formação dos Trabalhadores Técnicos em Saúde no Mercosul: entre os dilemas da livre circulação de trabalhadores e os desafios da cooperação internacional”¹⁰, com o objetivo de aprofundar a análise sobre a oferta quantitativa e qualitativa de formação de trabalhadores técnicos em saúde na Argentina, Paraguai e Uruguai¹¹, de forma convergente com os dados e as análises já produzidas para o Brasil, garantindo a comparabilidade dos estudos nacionais e respeitando as especificidades de cada país. Pretendeu-se, assim, correlacionar os resultados obtidos na perspectiva de elaboração de um diagnóstico regional da formação dos trabalhadores técnicos em saúde na região, visando contribuir com ações de cooperação internacional entre os países do referido bloco.

Tratou-se de uma pesquisa multicêntrica, de caráter interinstitucional, desenvolvida por equipes locais, coordenadas por instituições estratégicas de pesquisa na Argentina (*Instituto de Investigación en Salud Pública – Universidad de Buenos Aires e Dirección Nacional de Capital Humano y Salud Ocupacional del Ministerio de la Nación Argentina*), Paraguai (*Instituto Nacional de Salud – Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*) e Uruguai (*Escuela Universitaria de Tecnologías Médicas – Universidad de la República*), que realizaram o levantamento e a análise de informações de base nacional sobre a formação de trabalhadores técnicos em saúde nos respectivos países, sob coordenação geral da equipe de pesquisa da EPSJV. No âmbito desse projeto foi realizado o Segundo Seminário Internacional sobre a Formação dos Trabalhadores Técnicos em Saúde no Mercosul (novembro de 2012) que aprovou, por sua vez, o Segundo Documento de Manguinhos sobre a formação desses trabalhadores, atualizando os desafios regionais específicos, a partir de um balanço dos quatro anos decorridos desde o primeiro documento¹².

Os resultados preliminares dessas pesquisas constituem o embasamento empírico para as reflexões apresentadas neste artigo que assumem, portanto, também, um caráter preliminar.

O trabalho de pesquisa no campo da formação de trabalhadores técnicos em saúde como âmbito de formação

O contexto das políticas públicas dos países membros do MERCOSUL para a formação de trabalhadores da saúde, bem como a problemática posta pelas demandas de circulação da força de trabalho e dos processos de integração regional, anteriormente expostas, foram elementos definidores da necessidade estratégica não apenas da **perspectiva comparada** como do **caráter multicêntrico e interinstitucional da pesquisa**. Nesse sentido, os dois projetos de pesquisa foram constituídos por equipes multicêntricas, que trabalharam sob a orientação de uma coordenação geral sediada na EPSJV.

No caso do primeiro projeto, desenvolvido entre 2007 e 2009, pesquisadores de sete Escolas Técnicas do Sistema Único de Saúde (ET-SUS) das cinco regiões do Brasil, conformaram equipes que se responsabilizaram pela execução da etapa qualitativa da pesquisa em cada região do país. Neste projeto, a fase nacional da pesquisa foi abordada numa perspectiva quantitativa e qualitativa; e a internacional teve dois focos principais de trabalho: o de conhecimento inicial das políticas nacionais de formação de trabalhadores técnicos em saúde e o de consideração dessas políticas no processo de integração.

A constituição das equipes regionais de pesquisa teve um duplo objetivo: de um lado, identificar as diretrizes teórico-metodológicas e as bases materiais da organização e do desenvolvimento curricular dos cursos técnicos de saúde, oferecidos no Brasil, nas diversas especialidades da área, através do desenvolvimento da fase qualitativa do projeto. De outro lado, a qualificação das equipes e de seus pesquisadores, através do próprio processo de discussão e operacionalização da pesquisa, fortalecendo a capacidade de elaborar e desenvolver outros projetos de investigação científica que contribuam para a educação técnica em saúde.

Para isso, ao longo do processo de pesquisa foram realizadas quatro oficinas de trabalho com a equipe ampliada na perspectiva de garantir a construção coletiva de todas as fases do trabalho de campo na sua etapa qualitativa nacional e de qualificar seus participantes.

Ao longo das oficinas foram discutidos os referenciais teóricos da pesquisa, definidos os critérios de seleção do conjunto de instituições entrevistadas, elaborados os instrumentos de coleta de dados, construídos os referenciais e instrumentos de análise, assim como o formato dos relatórios regionais para, finalmente, debater os próprios relatórios apresentados. Em todos os casos, esse trabalho coletivo se beneficiou da dupla experiência dos participantes: como pesquisadores, no processo de construção do conhecimento, e como possíveis “objetos de pesquisa”, dado que alguns dos participantes são ou foram dirigentes de escolas de educação técnica em saúde. Essa dupla inscrição resultou muito enriquecedora não só para os necessários cuidados metodológicos



em relação ao objeto de estudo, mas também para a avaliação da própria atuação profissional como docentes e/ou dirigentes dessas instituições.

O objeto de pesquisa da equipe ampliada se deteve nas concepções curriculares dos cursos de educação técnica em saúde das diversas instituições de formação de técnicos participantes¹³, compreendendo-as como particularidades de uma totalidade social mais ampla. Através da indagação sobre os currículos dos cursos, mais especificamente sobre sua organização e seu desenvolvimento em cada instituição selecionada, é que se pretendeu identificar as diretrizes teórico-metodológicas que embasam a formação de trabalhadores técnicos em saúde no país.

A educação técnica, entendida como uma política econômico-social, foi tomada como categoria geral de análise. Buscou-se, a partir do discurso das instituições formadoras, captar o significado dessa modalidade de educação, assim como suas relações com as políticas nacionais de saúde e de trabalho.

Outra categoria central de análise foi a noção de competência - que surge com o objetivo de responder às necessidades teóricas e empíricas postas pela realidade e que, portanto, pode estar orientando os currículos da educação técnica. Nesse sentido, uma das hipóteses apontadas no projeto, que orientaram essa fase da pesquisa, foi a de que a pedagogia das competências tem sido o principal referencial para a reformulação dos cursos de formação técnica em saúde no Brasil. Entre os motivos que podem explicar o sentido que tal pedagogia adquiriu no setor saúde, está o fato desta estar centrada na prática profissional, e também por considerar o processo de trabalho uma mediação fundamental da aprendizagem, compondo um modelo pedagógico que melhor expressa as necessidades e características da formação em saúde.

Em contraponto, tentou-se verificar o nível de apropriação dos dirigentes institucionais do conceito de educação unitária e politécnica, da compreensão do trabalho como princípio educativo e da formação integral ou omnilateral dos trabalhadores.¹⁴ Essas categorias foram centrais na análise realizada pelo fato de serem capazes de formar o homem culturalmente e profissionalmente, dissolvendo toda e qualquer separação entre cultura e técnica, formação geral e formação específica, saber teórico e saber prático. A educação unitária desenvolveria todos os potenciais humanos, proporcionando a capacidade de interação autônoma e consciente com a tecnologia (Saviani, 2007)¹⁵.

Os resultados alcançados na fase nacional qualitativa da pesquisa constitui uma contribuição relevante para se pensar a educação técnica em saúde no Brasil. Não obstante, constata-se que a análise pode ser considerada inicial em vários sentidos. Em primeiro lugar, porque ela não esgota, em abrangência e profundidade, o volume do material produzido na fase qualitativa nacional da pesquisa. Isto ocorreu tanto por razões de tempo (os tempos da elaboração de relatórios não necessariamente coincidem com os tempos de amadurecimento das questões tratadas), como também, pelas próprias características das equipes, desiguais em termos de disponibilidade, dedicação, formação e experiência prévia no trabalho de pesquisa. Nesse sentido, vale lembrar que, embora o próprio processo de pesquisa desenvolvido pela equipe ampliada contivesse um componente formativo no seu desenho metodológico, ele constituiu uma experiência que pode ser qualificada de inédita e, portanto, inicial no âmbito das atividades desenvolvidas pelos profissionais das ET-SUS. É relevante destacar, ainda, que, embora a investigação tenha se beneficiado da experiência prévia e sistemática de alguns pesquisadores envolvidos nas equipes regionais, a pesquisa como prática permanente não constitui um componente fixo das atividades cotidianas dessas instituições.

Em segundo lugar, a análise pode ser considerada inicial também em função do próprio desenho metodológico da pesquisa. A opção por realizar um estudo de caráter qualitativo em abrangência nacional teve, como contrapartida, a limitação no que diz respeito à possibilidade de uma análise mais integrada e integradora dos materiais produzidos, sobretudo devido às limitações financeiras e temporais de reuniões presenciais que viabilizassem o debate e o intercâmbio sistemático entre os pesquisadores. Embora as quatro oficinas realizadas tenham sido fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa e a formação dos próprios pesquisadores, elas foram insuficientes para, no tempo previsto, aprofundar análises e interpretações de uma maneira mais orgânica.

Mesmo com as limitações indicadas, os resultados obtidos constituem um ponto de partida valioso, capaz de subsidiar uma reflexão mais aprofundada sobre as diretrizes teórico-metodológicas que embasam a organização e o desenvolvimento curricular da educação técnica em saúde no Brasil, ao mesmo tempo em que destaca o caráter coletivo da construção do conhecimento.

No que tange à fase internacional, a formulação original do projeto previa os mesmos objetivos da fase nacional, propondo-se a trabalhar também na dupla perspectiva quantitativa e qualitativa. Partia-se do pressuposto de que, ao se estender a investigação para os países do Mercosul, a metodologia deveria incorporar referenciais próprios dos estudos comparados. Tomando como base a reflexão apresentada por Ciavatta (2000)¹⁶ e Pronko (2003)¹⁷, optou-se pelo método da reconstrução histórica, pela possibilidade de compreensão das políticas de educação técnica em saúde nos países estudados em sua própria dinâmica, ou seja, em suas relações com a sociedade. Para isto, resultou necessário buscar as diferenças entre os países a partir dos seus processos históricos mais amplos, de modo a reconstruí-las como parte de uma determinada realidade, dinâmica e contraditória.



Nesse sentido, o projeto previa a verificação inicial da existência de bases de dados sobre a oferta de formação de trabalhadores técnicos em saúde nos países pesquisados. Caso estas não existissem ou fossem insuficientes, as informações quantitativas seriam buscadas por meio de questionário. Do ponto de vista qualitativo, o projeto se propunha a replicar a estratégia de pesquisa desenvolvida para a fase nacional, através da constituição de equipes nacionais capazes de desenvolver, coletivamente, a pesquisa. Entretanto, devido a uma série de dificuldades operacionais e financeiras que inviabilizaram a execução das ações previstas, as estratégias e os focos da pesquisa para a fase internacional foram redesenhadas, sendo definidas duas frentes de trabalho:

- uma frente “nacional”, que teria como foco uma caracterização geral das políticas de saúde, de educação e de trabalho desses países, com ênfase na organização da educação técnica em saúde, na perspectiva de permitir uma primeira aproximação comparativa entre eles. Posteriormente, buscou-se estabelecer relações entre as políticas nacionais e as políticas comuns aos países estudados, destacando desafios e entraves colocados pelo processo de integração regional. Para a realização desta caracterização, foram realizadas entrevistas *in locu* com informantes-chave: dirigentes nacionais dos Ministérios de Educação e/ou Saúde, encarregados de definir e desenvolver as políticas de formação de trabalhadores técnicos em saúde de cada país;

- uma frente “regional” centrada na caracterização do funcionamento institucional do Mercosul, da sua agenda relativa à educação técnica em saúde e dos mecanismos institucionais para sua definição e operacionalização, tendo como foco o funcionamento do Mercosul e as ações específicas desenvolvidas no âmbito do processo de integração relativas à definição de uma política de educação técnica em saúde comum aos países estudados. Para a realização desta caracterização foram entrevistados informantes-chaves: representantes nacionais perante o Sub-Grupo de Trabalho 11 do Mercosul¹⁸ (SGT 11 – Mercosul) e/ou coordenadores nacionais das negociações na área de saúde do Mercosul.

De um modo geral, apesar do esforço realizado no sentido de caracterizar a educação profissional em saúde no Mercosul, os resultados alcançados por este primeiro projeto, na fase internacional, apresentaram um caráter preliminar pela própria abrangência e complexidade do objeto em estudo. Desse modo, evidenciou-se a necessidade do desenvolvimento de estudos de abrangência nacional, de caráter comparado e preferencialmente interinstitucional, que permitissem aprofundar o conhecimento sobre as características quantitativas e qualitativas da formação dos trabalhadores técnicos em saúde, assim como as condições e características da sua circulação em âmbito nacional e regional.

Face ao exposto, e tendo como referência a experiência de pesquisa multicêntrica desenvolvida para o estudo do caso brasileiro, no segundo projeto, realizado entre 2011 e 2013, se constituiu uma equipe de pesquisa em cada país do Mercosul (à época composto por Argentina, Paraguai e Uruguai como membros plenos) que, sob a coordenação da equipe da EPSJV/Brasil, desenvolveu o estudo com abrangência nacional, realizando a coleta de dados que possibilitou o trabalho comparativo entre os países.

Seguindo a metodologia implementada na pesquisa anterior, foram realizadas três oficinas multicêntricas de trabalho (presenciais) ao longo do processo de pesquisa, com a equipe ampliada. Além destas, a equipe de coordenação da pesquisa se reuniu periodicamente, à distância, com cada uma das equipes participantes da pesquisa, redefinindo as tarefas de acompanhamento e elaboração. Esta articulação contínua permitiu, em momentos decisivos para a pesquisa, enfrentar situações inesperadas e tomar as decisões pertinentes ao redesenho metodológico quando necessário¹⁹.

Os objetivos do projeto²⁰ foram alcançados através da identificação e análise das bases de dados existentes em cada país; da definição de categorias de análise comparáveis; da elaboração de instrumentos de coleta de dados; e da definição de cruzamentos entre variáveis. Para o desenvolvimento da fase qualitativa da pesquisa buscou-se a definição de categorias relevantes para todos os países; a elaboração de roteiros de entrevistas; a definição de critérios comuns e específicos para determinação de amostragem, com foco nas quatro áreas prioritárias definidas pelo SGT 11 do Mercosul no que se refere aos trabalhadores técnicos em saúde (enfermagem, análises clínicas, radiologia e hemoterapia); além da elaboração de uma matriz de análise comum.

Um momento a ser destacado foi a construção de uma matriz de definição comum das subáreas de formação de trabalhadores técnicos em saúde nos quatro países constituintes da pesquisa e do bloco regional, a partir de uma primeira caracterização das subáreas de formação existentes em cada país. Este detalhado e extenso trabalho resultou em uma planilha contendo um quadro comparativo dos cursos de formação de trabalhadores técnicos em saúde no Mercosul, com as suas definições, especificidades e carga horária, constituindo valioso subsídio para o desenvolvimento de políticas públicas para o setor, nos diferentes países envolvidos²¹.



Os desafios da integração

A educação técnica em saúde é uma área de ação e de estudo cuja origem se encontra, principalmente, nas políticas de saúde, estendendo-se, gradualmente, para o plano das políticas educacionais, embora esteja perpassada, também, pelas políticas de trabalho em um contexto determinado.

Dados relativos à distribuição da força de trabalho em saúde no Brasil, publicados em 1997 pelo Ministério da Saúde brasileiro (Pereira, 2002)²², demonstram que mais da metade dessa força de trabalho é composta por trabalhadores técnicos, sendo que 35% deles não dispõem do ensino fundamental completo. Nessa realidade, os trabalhadores sem formação profissional que ingressam nos serviços de saúde passam, quando muito, por treinamentos em serviços que, apesar de desempenharem papel importante diante das circunstâncias que se apresentam, não substituem a formação básica e profissional desejada.

O surgimento dos Centros de Formação (CEFOP) e das Escolas Técnicas do Sistema Único de Saúde (ETSUS), no Brasil, pode ser caracterizado como uma tentativa de superação desses limites. Apesar das diversas origens dessas instituições, o que as une é o fato de serem escolas do setor Saúde, com a finalidade de melhorar a educação profissional nessa área e promover a qualificação técnica de trabalhadores já inseridos no sistema de saúde, a partir de um modelo de educação profissional descentralizado e em relação estreita com os serviços de saúde (Pereira, 2002)²³. A crítica ao modelo de treinamento como instrumento para tornar as pessoas aptas ao fazer pragmático e imediato, por um lado, e ao ensino transmissivo de conteúdos e descolado da realidade dos serviços, por outro, é a base para a construção de uma nova perspectiva pedagógica adotada por essas escolas a partir da década de 1980.

Entretanto, esse percurso realizado pelo Brasil, é fruto das suas particularidades históricas e não pode ser generalizado para os outros países que compõem o MERCOSUL. A esse respeito, um estudo pioneiro realizado pela Organização Pan-Americana da Saúde - OPS/OMS (1995)²⁴ sobre a política de recursos humanos em saúde no âmbito do Mercosul, identificou precocemente a necessidade de criação de uma estratégia de cooperação específica no campo de formação, capacitação e dinâmica da força de trabalho em Saúde, porque o avanço dos processos de integração econômica coloca o problema da circulação da força de trabalho como componente dos processos de produção, havendo o risco de se ter um fluxo de recursos humanos qualificados orientados para determinadas regiões em prejuízo de outras. Requer-se, com isto, “o estabelecimento de reciprocidade de reconhecimento curricular e particularmente de mecanismos de habilitação e credenciamento” (OPS/OMS, 1995; p-19)²⁵.

Esse estudo colocava em evidência alguns dos novos desafios que as políticas de educação técnica em saúde teriam de enfrentar no bojo do processo de integração regional em curso. A complexidade dos mesmos já pode ser observada no próprio desenho institucional do MERCOSUL que trata de aspectos relacionados à formação de trabalhadores técnicos em saúde de forma concomitante através de, pelos menos, três instâncias setoriais diferenciadas: o chamado MERCOSUL educacional, os diversos órgãos que cuidam da regulação das relações do trabalho (MERCOSUL laboral) e aqueles que tratam das questões relativas à saúde, incluindo a formação de seu pessoal específico (MERCOSUL Saúde). Por sua vez, cada uma dessas instâncias imprime uma lógica própria no funcionamento e no tratamento do tema, dando como resultado uma abordagem fragmentária que corre o risco de se perder no labirinto regulatório desenhado desde os âmbitos institucionais do próprio processo de integração²⁶.

Só como ilustração, uma análise preliminar da listagem dos projetos e programas em andamento desde o início do MERCOSUL Educacional aponta duas áreas críticas que, por diferentes razões, têm concitado o esforço e a atenção dos negociadores ministeriais e de outros atores envolvidos: 1) a educação profissional/técnica/tecnológica e 2) a educação superior. A problemática em discussão em ambas as áreas está diretamente vinculada à possibilidade da livre circulação de trabalhadores entre os países integrantes do bloco, ainda que em níveis bem diferenciados.

No que se refere à educação superior, os esforços têm se concentrado na criação de mecanismos de reconhecimento dos títulos e diplomas concedidos pelas instituições nacionais, apoiando-se e reforçando os órgãos de credenciamento e de avaliação do ensino superior existentes em cada um dos países, para facilitar a livre circulação de profissionais em áreas consideradas prioritárias ou estratégicas. Apesar dos avanços, esse processo tem se revelado lento, pela complexidade dos interesses envolvidos (nacionais, profissionais/corporativos e institucionais), mas também pelas limitações reais de um processo de integração que constitui uma iniciativa essencialmente intergovernamental, na qual a participação dos diferentes grupos e atores sociais, apesar de legalmente reconhecida em alguns âmbitos, não está integrada, de fato, ao processo decisório que traça os caminhos do bloco regional.

No que diz respeito à educação profissional/técnica/tecnológica, as negociações têm reproduzido nas instâncias supranacionais, a mesma dualidade com que o tema é tratado nos âmbitos nacionais. Dois são os espaços, paralelos e concomitantes, para o tratamento das medidas atinentes à integração desse setor: de um lado, a Comissão Regional Coordenadora da Educação Tecnológica (CRC-ET), pertencente à estrutura do Setor Educacional do Mercosul (SEM), cujos programas vêm sendo orientados para



a harmonização de perfis profissionais em algumas áreas estratégicas. De outro lado, o Sub-Grupo de Trabalho 10 (SGT 10) sobre “Relações laborais, Emprego e Seguridade Social”, órgão consultivo do Conselho Mercado Comum - CMC, de composição tripartite (empregadores, trabalhadores e governos), que produziu o “Repertório de Recomendações Práticas de Formação Profissional” e avança na elaboração de mecanismos regionais de certificação de competências profissionais por setor da produção, numa tentativa de acelerar e suprir os tempos institucionais que “atrapalham” a lógica da competitividade e do desenvolvimento econômico.

As contradições, entraves e conflitos que atravessam essas duas áreas estratégicas para a integração educacional no MERCOSUL evidenciam a complexa trama dos interesses envolvidos nesse processo, que colocam em tensão concepções de educação diferenciadas e diferenciadoras, de acordo com os projetos de nação e de integração dos atores (nacionais/setoriais) subjacentes aos projetos. Todo este processo se enquadra num contexto em que se constata que o eixo da integração ainda é fundamentalmente comercial, o que introduz um estado permanente de instabilidade, produto dos atritos constantes entre os interesses comerciais nacionais concorrentes dos países que conformam o bloco.

Essas características, em um plano mais geral, podem indicar que o MERCOSUL ainda constitui um somatório de países, sem que haja uma consciência comunitária do bloco. Esse elemento, somado ao caráter intergovernamental, estaria na base do chamado “déficit de supranacionalidade” do MERCOSUL, apontado por alguns autores como uma das principais “debilidades” do processo de integração em curso (Ferreira, 2003)²⁷. Perante esse contexto, a pergunta sobre como essas características interferem e condicionam o processo de integração educacional se torna, não só pertinente, mas também necessária para avaliar suas consequências e potencialidades para o desenvolvimento e a democratização da educação nos países membros do bloco.

As vicissitudes da constituição do MERCOSUL Educacional, brevemente descritas até aqui, mostram a complexidade de um processo que se debate entre o fortalecimento das políticas nacionais de educação dos países membros do bloco e a consolidação de uma estratégia regional que as apoie e potencialize seus resultados.

No caso específico em análise, deve somar-se a especificidade do setor saúde que tem definido seus próprios âmbitos para a negociação relacionada diretamente ao desenvolvimento e exercício profissional e indiretamente à circulação dos profissionais do setor²⁸. Nesse âmbito, foi dada mais ênfase aos processos de compatibilização das profissões em saúde de nível superior. Entretanto, observa-se o desenvolvimento de algumas iniciativas de discussão sobre os trabalhadores técnicos que representam importante parcela da força de trabalho em saúde na região.

Cabe ressaltar que essa “lacuna” reflete as próprias contradições do processo de negociação, subordinado aos imperativos da integração econômica. Nesse sentido, “é significativo constatar que das Resoluções aprovadas pelo GMC do MERCOSUL referentes à saúde, poucas dizem respeito diretamente à gestão do trabalho e à educação em saúde” (Machado, Paula e Aguiar Filho, 2007)²⁹.

Entretanto, os desafios que são colocados pelo processo de integração ao setor saúde não são menores. Segundo Machado e outros (2007)³⁰, devem ser considerados no debate, entre outros:

“As diferenças culturais e especificidades regionais; a falta de dados na área de recursos humanos que orientem a tomada de decisões; o desequilíbrio quantitativo de profissionais de saúde nos Estados Parte; as diferentes estruturas de organização dos profissionais; a desigual estrutura de fiscalização do exercício profissional; as dificuldades na definição de políticas no setor saúde para as áreas de fronteiras; a inadequação de programas de educação permanente voltados para os profissionais de saúde no âmbito do MERCOSUL; a criação indiscriminada de faculdades e escolas *off-shore*.” (Machado e outros, 2007;p-298, destacado no original)³¹.

Nesse sentido, e do ponto de vista mais amplo, deve levar-se em consideração que a circulação internacional de pessoas e de trabalhadores constitui não só um efeito (desejado ou não) de todo e qualquer processo de integração, mas também uma realidade histórica de nossas populações.

No que tange à problemática dos trabalhadores técnicos em saúde, constatam-se alguns avanços com relação ao diagnóstico realizado à época do Primeiro Seminário Internacional sobre a Formação dos Trabalhadores Técnicos em Saúde no Mercosul, em 2008. De acordo com o Segundo Documento de Manguinhos, observa-se uma articulação crescente e sustentada entre órgãos setoriais de negociação sobre educação e saúde, na perspectiva de compreender, de maneira integrada, a formação, a certificação e a regulação profissional dos trabalhadores da saúde em âmbito regional. Nesse sentido, verifica-se a incorporação das “profissões” técnicas nas pautas de trabalho das instâncias correspondentes. Entretanto, os diferentes ritmos de avanço e as distintas ênfases das negociações rumo à definição de diretrizes políticas comuns em cada uma dessas áreas ainda condicionam a capacidade de formulação de políticas regionais sobre o tema.



Os aportes da comparação

Um dos principais elementos que incide na dificuldade de construir uma definição regional para a expressão “trabalhadores técnicos em saúde” é a diferença histórica que existe entre os países envolvidos no que tange ao nível educativo onde tal formação se realiza. No Brasil, a formação técnica em saúde é considerada como de nível médio enquanto que no resto dos países que compõem o bloco, essa formação se realiza, predominantemente, no nível superior de educação, seja em instituições universitárias ou em institutos terciários não universitários. Essa primeira distinção, que pode parecer infranqueável na hora de pensar políticas de harmonização de certificações para a livre circulação dos profissionais do setor, pode, entretanto, ser relativizada ao proceder a uma análise mais detalhada. De um lado, como resultado da reforma educativa desenvolvida no Brasil durante a década de 1990, cuja principal expressão legal foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nº 9324/96), o ensino técnico foi separado do ensino médio, podendo ser realizado, atualmente, em três modalidades que estabelecem formas diferenciadas de relação entre ambos: de forma integrada, concomitante e subsequente³². A pesquisa em tela demonstrou que mais de 90% das instituições que oferecem habilitações técnicas em saúde no Brasil o fazem nos formatos concomitante e, principalmente, subsequente. Na prática, isso significa dizer que o curso técnico em saúde no Brasil adquire a forma de um curso pós-médio na maior parte dos casos, o que o aproximaria da formação oferecida nos diferentes países. De outro lado, quando se compara a carga horária das diversas habilitações técnicas oferecidas nos países, independentemente do nível de escolaridade com o que se associam, verifica-se que a diversidade é imensa: enquanto no Brasil a carga horária mínima para a formação de um técnico em saúde é de 1200 horas, sem levar em consideração o estágio obrigatório, nos outros países essa carga horária varia dependendo do país e da habilitação, de 1000 até 3800 horas, incluindo o estágio. Isso indica que qualquer processo de harmonização de certificações deverá partir da análise específica de cada habilitação técnica considerada, incluindo a consideração não só dos requisitos educacionais formais, mas também e principalmente dos desenhos curriculares e as características do próprio processo de trabalho onde a atividade dos técnicos se desenvolve, em cada país e em cada especialidade, com graus de subordinação variáveis ao profissional de certificação superior.

Nesse sentido, deve levar-se em consideração que em cada país a inserção dos trabalhadores técnicos em saúde no processo de trabalho específico se realiza de forma diferenciada no âmbito de cada especialidade, de acordo com a configuração histórica particular que assume o papel desempenhado pelas corporações profissionais e a função reguladora exercida ou não sobre as mesmas por parte do Estado. Sobre essa questão, também se verifica ampla variação de situações entre os países, constituindo modelos de regulação e regulamentação do exercício profissional dos mais diversos, com incidência direta tanto sobre a formação e a certificação como sobre a definição de graus de atuação e subordinação no processo de trabalho.

Outro elemento que incide na própria definição da função técnica do profissional da saúde está relacionado à tensão existente, e não necessariamente resolvida no âmbito nacional, entre as políticas de educação - que certificam os profissionais -, e as políticas de saúde - que pautam sua atividade e suas possibilidades de inserção, através de mecanismos de regulação do trabalho no setor e da amplitude de sua intervenção social traduzida em modelos mais ou menos integrais e universais de atenção. Dois exemplos podem ilustrar essa questão. No Brasil, sobretudo em algumas funções técnicas do trabalho em saúde, a formação sofreu, nos últimos anos, e alentada pelas políticas educacionais contemporâneas, um certo deslocamento do nível técnico médio de formação para o nível tecnológico superior, através da multiplicação de cursos, eminentemente privados, de formação de tecnólogos correspondentes às chamadas “graduações curtas”. Ainda que do ponto de vista da certificação escolar, as instituições que oferecem esses cursos contam com o reconhecimento do Ministério da Educação, do ponto de vista da inserção profissional, nem o Ministério da Saúde, nem as corporações profissionais respectivas, são favoráveis ao reconhecimento da habilitação profissional desses formados. Já no Uruguai, a formação de trabalhadores técnicos em saúde se realiza, predominantemente, de forma autônoma tanto em relação ao Ministério da Saúde quanto ao Ministério da Educação, através dos cursos desenvolvidos pela Universidade da República que é responsável por mais de 80% dos cursos oferecidos no país. Embora nesse país não existam corporações profissionais com incidência direta na regulação do trabalho dos profissionais em saúde, as pressões corporativas e do próprio mercado de trabalho se processam por dentro da universidade com notável independência das políticas de saúde desenhadas no âmbito nacional, incidindo diretamente sobre a elaboração dos currículos dos cursos de formação de técnicos.

Por fim, destaca-se um elemento não menor, ligado às variadas denominações que adquire o trabalho técnico em saúde em suas diferentes especialidades, e que afeta a possibilidade tanto de um entendimento comum entre os países (e, às vezes, inclusive dentro de um país) como a própria realização de abordagens comparadas entre eles. Para além das diferenças existentes já apontadas na interpretação do que seja o “trabalho técnico em saúde” para cada um dos países considerados, sua definição como “profissionais” também não é unívoca, implicando a inclusão ou exclusão de algumas especialidades em alguns casos (por exemplo, na Argentina, os enfermeiros não são considerados técnicos em saúde, enquanto no Brasil, constituem a principal profissão técnica na área). Outras diferenças terminológicas afetam a própria denominação das áreas e/ou sub-áreas de habilitação profissional, constituindo espaços de atuação e/ou funções mais ou menos amplas para os egressos da mesma, segundo o caso.



Resultados preliminares da pesquisa

Embora os resultados finais da pesquisa ainda não se encontrem sistematizados em sua totalidade, algumas tendências podem ser claramente apontadas. Destacamos, a seguir, aquelas que se apresentam de forma mais clara e que consideramos mais relevantes.

Instituições formadoras: concentração geográfica e gestão privada

Ao elaborar um mapa das instituições formadoras de trabalhadores técnicos em saúde nos países que compõem o Mercosul, duas tendências se verificam de forma clara, embora com diversos graus de aprofundamento: a concentração geográfica da oferta nos grandes centros metropolitanos e a proeminência da oferta privada de formação.

Nos quatro países que fizeram parte da configuração originária do Mercosul, verifica-se uma enorme concentração de instituições formadoras nos grandes centros metropolitanos nacionais, com particular destaque para as cidades capitais (nos casos do Uruguai, Paraguai e Argentina), com exceção do Brasil que concentra suas instituições na região sudeste, área de maior dinamismo econômico nacional. Segundo dados coletados pelas duas pesquisas acima mencionadas, no Brasil, em 2007, 75% das instituições de formação de trabalhadores técnicos em saúde se concentravam nas regiões Sul e Sudeste, sendo que só a região Sudeste concentrava 56% das mesmas. Na Argentina, a região Central do país concentrava, em 2011, 64% das instituições formadoras, situando-se 43% do total delas na província de Buenos Aires e na Cidade Autônoma de Buenos Aires. No Uruguai, no mesmo ano, a quase totalidade da formação era oferecida em Montevideu, sede principal da Universidade da República, responsável pela quase totalidade da oferta de formação para esses trabalhadores. No caso do Paraguai, dados preliminares de 2010, confirmam a mesma tendência, verificando-se grande concentração de instituições em Assunção e nos departamentos (províncias) circundantes.

Embora essa tendência acompanhe o processo de urbanização e concentração urbana das populações nacionais, intensificada, sobretudo, na segunda metade do século XX, ela reflete também profundas desigualdades regionais no interior de cada país, marcada, entre outras coisas, pela desigualdade de distribuição de estabelecimentos de ensino e de cobertura dos sistemas de saúde. No Brasil, por exemplo, a correlação entre a proporção de instituições formadoras e o desenvolvimento do mercado de trabalho em saúde é bastante estreita: em 2005, a região Sudeste detinha 47,2% dos empregos em saúde do país (Pronko et al., 2011)³³. Ao se considerar esses elementos à luz da expansão do setor privado, tanto na educação quanto na saúde, vivenciada de forma diferenciada por cada um desses setores dentro de cada país, novas configurações são definidas.

Com exceção do Uruguai, os outros três países que conformam o bloco apresentam uma clara proeminência do setor privado na caracterização da oferta de formação de trabalhadores técnicos em saúde. Na Argentina, 66% das instituições formadoras são privadas; no Brasil, esse número corresponde a 87% e no Paraguai, dados preliminares indicam que em torno de 95% das instituições de formação são privadas. Os dados levantados indicam ainda que nos três países boa parte dessas instituições foi criada recentemente, com particular destaque para as décadas de 1990 e 2000.

Essa proliferação de novas instituições de gestão privada faz parte do movimento de reforma do Estado, impulsionado pelos receituários governamentais neoliberalizantes, e do fomento à constituição de “mercados de formação” que afetaram particularmente o ensino técnico, a partir de processos de desvinculação desse ramo do ensino dos sistemas educativos regulares e do ensino superior na região. Tal processo incidiu de forma variável sobre cada um dos países em tela, de acordo com as tradições nacionais de formação e a capacidade de mobilização e resistência que as populações desses países foram capazes de organizar.

Embora a pesquisa tenha se restringido a observar os processos de formação dos trabalhadores técnicos em saúde, pode se afirmar que a constituição de “mercados de formação” foi correlata à extensão de “mercados de saúde” que se desenvolveram de forma desigual em cada um dos espaços nacionais, inclusive naqueles onde a definição de sistemas públicos universais de saúde pautaram a atuação dos setores empresariais.

Mesmo no Uruguai, onde a educação pública constitui uma tradição e uma conquista muito cara para o conjunto da população, verifica-se, nos últimos anos, uma tendência crescente de criação de novas instituições formadoras do setor privado, inclusive no nível superior de educação.

O fato da maior parte da formação se desenvolver em instituições privadas incide de forma direta sobre o tipo de trabalhador a ser formado. Formar os trabalhadores para o “mercado de trabalho” tem gerado o retorno a uma formação mais instrumental, tecnicista, onde o processo educativo se reduz à aquisição de um conhecimento prático, instrumental, adaptando o trabalhador às condições de sociabilidade capitalista existente. Neste sentido, o processo educativo, orientado pela pedagogia das competências, deve desenvolver valores como eficiência, eficácia, organizando as atividades de forma padronizada. A “boa formação” é compreendida como aquela capaz de formar um trabalhador “polivalente, multiqualificado, apto a lidar com situações inesperadas, que saiba trabalhar em equipe” (Pronko et al., 2011; p-143)³⁴. Apesar de se constituir um discurso dito mais socializante - visto que o “novo



trabalhador” deve saber trabalhar com seus pares -, a dimensão coletiva é esvaziada, pois as relações de trabalho se dão de forma isolada entre ele e a empresa, sem a mediação e a força da organização coletiva dos trabalhadores.

O “novo trabalhador”, para o neoliberalismo presente nestes países, aponta para um sujeito que alienado da responsabilidade coletiva e da compreensão de seu papel social, deve saber desempenhar bem sua função de forma individualizada e flexível. O encurtamento do horizonte dessa formação aos estritos limites fixados pelo “mercado de trabalho” constitui, assim, uma tendência convergente verificada pelo trabalho de pesquisa.

A definição da oferta de formação: a onipresença do mercado de trabalho

Nos três países que participaram de todas as fases da pesquisa (Argentina, Brasil e Uruguai), foi indagado aos dirigentes institucionais pertencentes às instituições públicas e privadas sobre o que define a oferta de formação e verificou-se em todos os casos que a oferta encontra-se fortemente estruturada pela demanda e pela lógica do mercado de trabalho. Essa determinação incide não só na definição dos cursos a serem oferecidos, como também nas características do trabalhador a ser formado. No que diz respeito aos cursos oferecidos, a opção se concentra naquelas habilitações mais demandadas pelo mercado de trabalho (particularmente enfermagem) tanto no setor público como no privado. Embora a formação de trabalhadores técnicos de enfermagem, por exemplo, possa ser explicada pela composição típica das equipes de saúde, também se pode levantar a hipótese de que a proeminência dessa formação está associada à baixa complexidade tecnológica do processo formativo, o que implica para as instituições de formação privadas, um menor custo da formação (ou, em outros termos, maiores possibilidades de lucro).

A lógica do mercado - duplamente representada pelo “mercado de formação” e pelo “mercado de trabalho” na definição da oferta de cursos - configura o descompasso verificado em todos os países entre oferta de formação assim definida e as necessidades dos serviços de saúde. Entretanto, esse descompasso se constitui muito além da correlação numérica entre trabalhadores formados e disponíveis. Os dados das pesquisas mostram uma distância importante das instituições de formação em relação às políticas de educação e de saúde que balizam seu funcionamento, restringindo-se ao cumprimento das normas e legislações vigentes, sem participação efetiva na definição dos seus conteúdos. Aliado a isto, em muitos casos, a formação se afasta ou ignora as diretrizes que orientam os sistemas públicos de saúde, reduzindo o trabalho técnico ao seu caráter meramente instrumental³⁵. Por exemplo, a inserção do futuro trabalhador no sistema público de saúde e no processo de trabalho encontra-se ausente na maior parte dos documentos pedagógicos e no discurso dos docentes dessas instituições.

Na Argentina e no Brasil, a existência de um Projeto Político Pedagógico da instituição (ou de um Projeto Educativo Institucional, de acordo com as denominações locais) parece tornar-se relevante somente como requisito formal para o funcionamento das instituições formadoras. Os próprios docentes e dirigentes dessas instituições reconhecem a distância existente entre o “que se diz” e o “que se faz”, apontando aspectos presentes nos documentos, mas ausentes nas práticas cotidianas de ensino-aprendizagem. Ao mesmo tempo, verifica-se de uma maneira geral em todos os países, que não há políticas claras de formação de docentes para a educação técnica. A demanda de este tipo de formação está mais vinculada à necessidade de atualização dos conhecimentos técnicos específicos de cada área do que às dimensões pedagógicas do próprio processo de formação.

Tudo isso se traduz, de forma concreta, nas características do trabalhador a ser formado. Desse ponto de vista, embora pareça existir nas instituições formadoras uma tensão entre formação instrumental e formação integral, relacionada à tensão entre teoria e prática no processo formativo, os métodos de ensino-aprendizagem declarados assim como o perfil do trabalhador em formação parecem indicar ainda uma concepção de trabalho técnico em saúde, predominante na região, muito ligada ao tecnicismo e ao “fazer”. Tal concepção anula a possibilidade de apropriação, pelo futuro trabalhador, das bases científicas que determinam as técnicas, ou dos fundamentos teóricos que permitem a compreensão das dinâmicas e dos processos históricos de produção científica e tecnológica, necessários para a transformação das condições materiais da vida e para a ampliação das potencialidades e das capacidades do homem.

Perfil do trabalhador: a construção de novas sociabilidades?

Historicamente, a formação de trabalhadores técnicos em saúde surge como necessidade da crescente estruturação dos serviços de saúde, iniciando-se como uma formação estreitamente vinculada ao serviço e geralmente realizada nele, sustentada em um alto grau de instrumentalidade (formação orientada pela demanda, enfatizando o caráter técnico-instrumental, com pouca reflexão pedagógica). A complexidade progressiva do trabalho em saúde, configurado como trabalho heterogêneo e hierarquicamente fragmentado, passa a colocar uma também crescente exigência de escolarização prévia ou concomitante ao processo formativo



específico, favorecendo uma integração cada vez maior desse tipo de formação com o sistema educativo formal, o que derivou numa dupla regulação para esses trabalhadores: a regulação da formação (geralmente assumida pelos ministérios de educação ou instâncias jurisdicionais equivalentes) e a regulação do trabalho (exercida de forma variável em cada país pelos ministérios de saúde ou instâncias jurisdicionais equivalentes, pelas corporações profissionais segundo hierarquizações próprias derivadas da conformação dos processos de trabalho, ou por formas mistas de regulação). Entretanto, esses âmbitos de regulação com lógicas próprias, não necessariamente convergentes, configuram importantes descompassos entre formação e processo de trabalho.

Nas últimas décadas, cada um desses espaços de regulação - que correspondem às políticas públicas de educação, trabalho e saúde - foi afetado, de forma particular em cada caso, por amplos processos de desregulamentação que “flexibilizaram” a formação, a inserção laboral e a própria natureza da atenção em saúde. Às formas historicamente instrumentais de formação de trabalhadores técnicos em saúde sobrepôs-se, contemporaneamente, em um plano mais geral, um encurtamento do horizonte de formação de modo a torná-lo cada vez mais restrito às “necessidades” do mercado de trabalho. Assim, uma nova sociabilidade se sobrepõe à anterior, reforçando aqueles aspectos que reduzem a formação do trabalhador técnico em saúde a um “saber fazer”, porém um saber fazer sem fundamentos científicos e políticos, que encurtam sua capacidade de agir e (com)formam esses trabalhadores nos moldes da “empregabilidade”, do “empreendedorismo” e da “colaboração” como novos valores ordenadores da sociedade contemporânea (Neves, 2005)³⁶.



Em síntese: que trabalhadores são formados para qual sistema de saúde? A análise das formas específicas que assume a formação de trabalhadores técnicos em saúde indica a existência de um mercado de formação adaptado ao setor saúde no qual se observa a predominância de um modelo baseado na pedagogia das competências (Ramos, 2006)³⁷, deslocando a centralidade dos conceitos de qualificação, na área de trabalho, e de conhecimento, na de educação. Este processo teve como consequência uma formação voltada exclusivamente para o desempenho profissional, em que a seleção dos conteúdos de ensino teve como base a adequação de comportamentos às necessidades do mercado de trabalho, distanciando-se assim de uma perspectiva de formação integral desses trabalhadores. Por outro lado, a educação passa a ser concebida como um fator do desenvolvimento econômico, constituindo-se em um dos principais indicadores para fundamentar as diferenças de produtividade e de renda.

Neste lineamento, há o comprometimento de uma apropriação integral não só das técnicas necessárias ao trabalho em saúde, apresentadas de forma descolada de seus fundamentos científicos e sociais, como também o desenvolvimento de um olhar crítico e reflexivo sobre o seu fazer social, sua inserção nos sistemas públicos de saúde, e as determinações sociais da sua atuação profissional.

Adicionalmente, verifica-se que, de uma maneira geral, esse modelo de formação se distancia também das políticas públicas de saúde na perspectiva de uma atenção integral, na medida em que uma formação de base instrumental e pautada no modelo biomédico serve principalmente aos interesses do modelo hospitalar de atenção, não respondendo às necessidades de saúde da população em seu conjunto. Além disso, a análise indica que a lógica que impera nas instituições formadoras, públicas e privadas é predominantemente mercadológica na definição da oferta e do modelo de formação. Observa-se que na formação dos trabalhadores técnicos em saúde e nos próprios serviços de saúde predomina uma lógica privatizante, que tende a fragmentar, ao mesmo tempo, a formação do trabalhador e a atenção do usuário³⁸. Nesse sentido, e considerando o panorama atual, podemos afirmar que os desafios nacionais e internacionais da formação de trabalhadores técnicos em saúde na perspectiva da educação integral estão longe de serem superados.

Frente a esse panorama, cabe reafirmar, como feito no Segundo Seminário Internacional sobre a Formação dos Trabalhadores Técnicos em Saúde no Mercosul, “a defesa do caráter integrado e integral de qualquer projeto público que tenda a articular organicamente a formação de trabalhadores técnicos em saúde em nível regional, desde o nível médio ao superior de educação, que incorpore tanto os fundamentos científico-sociais da sua atividade como os pressupostos e problemáticas que orientam a organização dos sistemas públicos de saúde da região”³⁹.

¹ Compreende-se como organismos internacionais tanto as agências multilaterais de crédito – como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – quanto as agências de fomento e cooperação – como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Mundial da Saúde (OMS), etc.

² Pronko, M.; Corbo, A.; Stauffer, A. e outros (2011). A formação de trabalhadores técnicos em saúde no Brasil e no Mercosul. Rio de Janeiro: EPSJV.

³ Corbo, A. e Stauffer, A. (eds). (2014, no prelo). Os desafios da integração regional para os trabalhadores técnicos em saúde. Rio de Janeiro: EPSJV.



- ⁴ Pronko, M. e Corbo, A. (eds.) (2009). A silhueta do invisível: a formação de trabalhadores técnicos em saúde no MERCOSUL. Rio de Janeiro: EPSJV; e Pronko, M.; Corbo, A.; Stauffer, A. e outros (2011) op.cit.
- ⁵ Documento de Manguinhos sobre a Formação de Trabalhadores Técnicos em Saúde no Mercosul. Em: Pronko, M. e Corbo, A. (Eds.) (2009). op. cit.
- ⁶ Esta pesquisa foi financiada com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação do Brasil, da própria EPSJV e do TC-41 (Termo de Cooperação nº 41 entre a Organização Panamericana de Saúde OPAS/OMS e o Ministério da Saúde).
- ⁷ Neste artigo, se utilizará o termo educação técnica para denominar tanto o nível de educação formal relacionada à educação profissional em saúde no Brasil como a educação técnica de nível superior nos demais países participantes da pesquisa. Do ponto de vista legal, a educação profissional em saúde compreende a formação inicial e continuada, a formação técnica de nível médio e a formação tecnológica de nível superior. Para uma explicação ampliada do conceito ver Pereira, I. B. e Lima, J. C. F. (2006). Educação Profissional em Saúde. Em: EPSJV (eds.). Dicionário da Educação Profissional em Saúde. Rio de Janeiro, EPSJV.
- ⁸ As contribuições do Seminário Internacional, incluindo o Documento de Manguinhos, estão publicadas em Pronko, M. e Corbo, A. (eds.) (2009) op.cit.
- ⁹ “Fomentar e desenvolver estudos de abrangência regional, de caráter comparado e preferencialmente inter-institucional que permitam aprofundar o conhecimento sobre as características quantitativas e qualitativas da formação dos trabalhadores técnicos em saúde, sua certificação, a regulação e regulamentação do seu exercício profissional, sua inserção no processo de trabalho e no mercado de trabalho, assim como as condições e características da sua circulação em âmbito nacional e regional” (ibidem; p-256).
- ¹⁰ Pesquisa financiada com recursos da OPAS/MS no âmbito do Observatório dos Trabalhadores Técnicos em Saúde da EPSJV/Fiocruz, do TC-41 (OPAS/OMS e Ministério da Saúde), da EPSJV, e dos governos dos países participantes.
- ¹¹ À época, a República Bolivariana da Venezuela ainda não tinha sido incorporada como membro pleno do bloco, o que só veio a acontecer em 2012, concomitantemente à suspensão do Paraguai como membro pleno, por alterações à ordem democrática.
- ¹² As contribuições do Segundo Seminário estão divulgadas em Corbo, A. e Stauffer, A. (eds.) (2014, no prelo). Os desafios da integração regional para os trabalhadores técnicos em saúde. Rio de Janeiro: EPSJV.
- ¹³ Nesta etapa da pesquisa, foram analisadas 452 instituições de formação que responderam a um questionário enviado para a totalidade das 1636 escolas de formação de técnicos em saúde constantes no Cadastro Nacional de Cursos Técnicos do Ministério da Educação do Brasil. Para a etapa qualitativa, através da definição de critérios de eliminação, foram selecionados 34 estabelecimentos em que seus dirigentes participaram de entrevistas semi estruturadas.
- ¹⁴ Embora compreenda-se que a “pedagogia das competências”, da forma que vem sendo desenhada pelas reformas educacionais contemporâneas, constitui uma concepção de formação humana contraposta à “educação politécnica”, tal e como foi caracterizada, isso não significa que é possível reduzir a formação dos trabalhadores técnicos em saúde efetivamente desenvolvida a essas duas concepções entendidas de forma dual. Alguns trabalhos apontam, de um lado, para o caráter polissêmico que adquire o conceito de competência no debate educacional contemporâneo (RAMOS, 2006) e, de outro lado, para o caráter híbrido das práticas educacionais efetivamente desenvolvidas nos processos formativos dos trabalhadores em tela (RAMOS, 2010). Ver Ramos, M. (2006), A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação? São Paulo: Cortez e Ramos, M. (2010). Trabalho, educação e correntes pedagógicas no Brasil: um estudo a partir da formação dos trabalhadores técnicos da saúde. Rio de Janeiro, EPSJV/UFRJ.
- ¹⁵ Saviani, D. (2007). Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. Revista Trabalho, Educação e Saúde. Rio de Janeiro: EPSJV, vol. 12, n. 34, 152-180.
- ¹⁶ Ciavatta, M. (2000), Quando nós somos o outro. Questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. Revista Educação & Sociedade. Cedes, Campinas, XXI (72), 197-230.
- ¹⁷ Pronko, M. (2003). A comparação como ferramenta de conhecimento e os processos de integração supranacional: desafio para as Ciências Sociais. En: Fausto, A.; Pronko, M.; Yannoulas, S. (eds.). Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe, Tomo I, Processos de integração supranacional e articulação de políticas públicas. Brasília: Abaré.
- ¹⁸ No quadro institucional do Mercosul, um dos âmbitos de tratamento da questão da Educação Técnica em Saúde é a Sub-Comissão de Desenvolvimento e Exercício Profissional - uma das três subcomissões da Comissão de Serviços de Atenção à Saúde- do Sub-Grupo de Trabalho 11 - Saúde.
- ¹⁹ A última oficina realizada marcou o início das dificuldades da equipe do Paraguai que acabaria sendo desligado da pesquisa. No período entre a realização da segunda e da terceira oficinas multicêntricas, a crise institucional vivida pelo país acarretou a sua suspensão como membro pleno do Mercosul, o que acabou acarretando o afastamento da equipe paraguaia do projeto às vésperas do II Seminário Internacional.
- ²⁰ Identificar o número de cursos, habilitações profissionais e instituições ofertantes da educação profissional em saúde nos países do Mercosul; identificar as diretrizes teórico-metodológicas e as bases materiais da organização e desenvolvimento curricular da educação profissional em saúde nos países do Mercosul; correlacionar, mediante análise crítica, os resultados obtidos na perspectiva de construção de um diagnóstico regional da formação dos trabalhadores técnicos em saúde, visando contribuir com ações de cooperação internacional entre os países do referido bloco; e fortalecer a capacidade de pesquisa das instituições participantes na área de formação de trabalhadores técnicos em saúde.
- ²¹ A matriz de comparação foi utilizada como referência nas reuniões sobre educação de técnicos em saúde, realizadas pelo SGT 11 do Mercosul no ano de 2013.
- ²² Pereira, I. B. (2002). A formação profissional em serviço no cenário do Sistema Único de Saúde. Tese de Doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica/ São Paulo.
- ²³ Pereira, I. B. (2002), op cit.
- ²⁴ Organização Pan-Americana da Saúde - OPS/OMS (1995). Recursos Humanos em Saúde no Mercosul. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- ²⁵ Organização Pan-Americana da Saúde - OPS/OMS (1995), op cit .



- ²⁶ Para uma abordagem específica sobre a lógica diferenciada desses três âmbitos de negociação no processo de integração, ver Pronko, M. A. (2009) A Formação de Técnicos em Saúde no Mercosul: entre as políticas nacionais de saúde e os entraves da integração regional. Em: Pereira, I. B. e Dantas, A. (eds.) Estudos de Politécnica e Saúde. Rio de Janeiro: EPSJV, vol. 3, p. 11-31.
- ²⁷ Ferreira, M. C. (2003). La formación profesional en el MERCOSUR. Montevideo, CINTERFOR.
- ²⁸ Trata-se da Subcomissão de Desenvolvimento e Exercício Profissional que funciona no marco da Comissão de Serviços de Atenção à Saúde, uma das três comissões de trabalho que integram o Subgrupo nº 11 sobre Saúde, conforme já indicado neste artigo.
- ²⁹ Machado, M. H.; Paula, A. E-K. e Aguiar Filho, W. (2007). O trabalho em saúde no MERCOSUL: uma abordagem brasileira sobre a questão. Em: *Caderno Saúde Pública*. Rio de Janeiro, 23 Sup 2.
- ³⁰ Machado, M. H.; Paula, A. E-K. e Aguiar Filho, W. (2007), op cit.
- ³¹ Machado, M. H.; Paula, A. E-K. e Aguiar Filho, W. (2007), op cit.
- ³² A forma integrada supõe a realização do nível médio na mesma instituição e com a mesma matrícula que a habilitação técnica correspondente. A forma concomitante implica a realização do nível médio e da habilitação técnica ao mesmo tempo em instituições diferentes ou na mesma instituição, existindo uma matrícula para cada curso. Por fim, a forma subsequente implica a realização da habilitação técnica uma vez concluído o ensino médio. Para uma análise mais aprofundada ver Neves, L. M. W. e Pronko, M. A. (2008). O Mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: EPSJV.
- ³³ Pronko, M.; Corbo, A.; Stauffer, A. e outros (2011), op cit.
- ³⁴ Ibidem, p-143.
- ³⁵ Segundo Documento de Manguinhos sobre a Formação de Trabalhadores Técnicos em Saúde no Mercosul. [Extraído el 30 de novembro de 2013 de http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/doc/doc_manguinhos_port.pdf].
- ³⁶ Neves, L. (ed.) (2005). A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã.
- ³⁷ Ramos, M. (2006). op. cit.
- ³⁸ Compreendido, na maioria dos casos, como “o cliente”.
- ³⁹ Segundo Documento de Manguinhos, op cit.

Autoras

MARCELA ALEJANDRA PRONKO. Possui graduação em Ciências da Educação - Universidad Nacional de Luján, Argentina (1992), mestrado em Educação pela Universidade Federal Fluminense (1997) e doutorado em História pela Universidade Federal Fluminense (2002). É professora-pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (Fundação Oswaldo Cruz) e coordenou as duas pesquisas citadas no artigo. Atualmente é Vice-Diretora de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico da EPSJV/Fiocruz.

ANAKEILA DE BARROS STAUFFER. Possui graduação em Pedagogia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1995), mestrado em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1999) e doutorado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica-RJ (2007). É professora-pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (Fundação Oswaldo Cruz) e formou parte das equipes das duas pesquisas citadas no artigo.

ANAMARIA D'ANDREA CORBO. Possui graduação em Odontologia pela Universidade Federal Fluminense - UFF (1987), é Especialista em Educação Profissional pela Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz (2005) e mestre em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ (2004). É professora-pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (Fundação Oswaldo Cruz) e formou parte das equipes das duas pesquisas citadas no artigo. Atualmente é doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade de Buenos Aires, Argentina.

Fecha de recepción: 29/12/2013

Fecha de aceptación: 15/03/2014





A Integração Regional, a Estratégia Europeia de Desenvolvimento e algumas comparações com o Mercosul

Regional integration, the European Development Strategy and some Comparisons with Mercosur

Mário Luiz Neves de Azevedo

Resumo

A integração regional é o resultado de acordos entre diferentes Estados e vários outros atores sociais posicionados em campos sociais. Esses Estados, paradoxalmente, promovem a integração e, ao mesmo tempo, cedem porções de soberania para instituições e organizações regionais que, a seu turno, são receptoras de poder e catalisadoras para favorecer integração regional. Neste sentido, o objetivo aqui é examinar a nova estratégia de desenvolvimento da UE (Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo), fazendo comparações com a integração do Mercosul.

Palavras-chave: Regionalização; Internacionalização; União Europeia; Mercosul; Inovação

Abstract

The regional integration is the result of agreements between States and various others social actors positioned in social fields. States, paradoxically, promote integration and at the same time cede portions of sovereignty to regional organizations that, in turn, they are empowered and are catalysts for improving regional integration. In this sense, the objective here is to examine the new EU development strategy (EUROPE 2020 - a strategy for smart, sustainable and inclusive growth), making comparisons with Mercosur.

Keywords: Regionalization; Internationalization; European Union; Mercosur; Innovation



Introdução

“Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes” (Jean Monnet, 1952).

“Quem considera a Europa igual ao euro (moeda), já desistiu da Europa. A Europa é uma aliança de antigas culturas mundiais e superpotências que procuram uma saída da sua história bélica” (Ulrich Beck, 2013, p.37)

A regionalização apresenta variadas escalas e dimensões e pode ser interpretada como um processo internacional de convergência política, social, econômica e cultural entre diferentes atores sociais, inclusive estados nacionais, em determinado espaço geográfico.

Assim, sem apelar para o “nacionalismo metodológico” ou o “estatismo metodológico”, conforme alertam Robertson e Dale (2011), a regionalização tem sido bastante impulsionada por tratados, protocolos e acordos de integração entre Estados. Em termos formais, a integração regional “refere-se aos processos pelos quais os estados vão além da remoção de obstáculos à interação entre os seus países e criam um espaço regional sujeito a distintas regras comuns” (Baylis; Smith; Owens, 2008, p. 436).

Paradoxalmente, os próprios Estados Nacionais, ao buscarem a integração e a formação de um bloco político-econômico, são, ao mesmo tempo, atores preponderantes e salientes nas iniciativas de regionalização e, também, na transferência de parte de seus próprios poderes para organizações e instituições regionais que, por sua vez, catalisam, continuam e consolidam o processo de integração.

Ademais, a regionalização tanto pode ser uma estratégia de resistência à globalização econômica como pode ser a reprodução em escala regional de seu programa [da globalização – a exemplo do “regionalismo aberto”, ditado pela abertura e integração de mercados] (Dale, 2009; Baylis; Smith; Owens, 2008; García Guadilla, 2005; García Guadilla, 2010). Dale, ao discutir a “globalização e a europeização”, lembra que Rosamond chama esse desafio de “Paradoxo Castells”, isto porque a “a integração europeia é, ao mesmo tempo, uma reação ao processo de globalização e sua mais avançada expressão” (CASTELLS apud DALE, 2009, p. 25). Dale nota que tem sido dada mais atenção a uma das partes do paradoxo, aquela em que a integração regional é interpretada como uma resposta de defesa à globalização. Para Dale, “a integração europeia, como uma reação à globalização, certamente, tem se destacado de forma mais proeminente nas discussões sobre as consequências para a política educacional” (2009, p. 26).

Em síntese, a integração regional, baseada geralmente em declarações de paz, de cooperação, de ajuda mútua e de alianças, é resultado de processos que envolvem embates, combates, debates e consensos que, necessariamente, são traduzidos na forma de tratados, acordos, convenções e protocolos, via de regra, incorporados à legislação de cada Estado parte. Isto é, os diplomas legais aprovados regionalmente, para que alcancem efetiva vigência, precisam ser convalidados pelos Congressos nacionais, constitucionalizando-se a regionalização em cada País.

Em consequência, como se fosse um “efeito bumerangue”, novas políticas nacionais são propostas de modo a promover a liberação das fronteiras intra-regionais, a estimular o internacionalismo entre os membros, a fomentar a circulação de ideias e o compartilhamento de valores e, sobretudo, a catalisar o movimento de integração, propiciando condições para a construção de um espírito supranacional e de pertencimento à região e conformando os variados campos sociais a esse redimensionamento territorial. Nesse sentido, o campo do poder complexifica-se, tendo por consequência a criação de instâncias, autoridades e entes regionais de mediação e representação, a exemplo de tribunais, organizações, bancos, comissões, conselhos, parlamentos, associações e instituições com atribuições que pervadem fronteiras, culturas, mercados e políticas locais e nacionais.

Entre as experiências contemporâneas, a União Europeia tem sido o bloco regional mais solidamente integrado¹. Formalmente, a integração europeia foi iniciada com o Tratado de Paris, de 18 de abril de 1951, que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Tratado CECA), logo após o fim da II Guerra. Segundo o Portal da União Europeia,

a primeira organização comunitária surgiu logo após a Segunda Guerra Mundial, quando se afirmou necessário reconstruir economicamente o continente europeu e assegurar uma paz duradoura. Foi assim que nasceu a ideia de reunir a produção franco-alemã de carvão e de aço e que surgiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Esta opção obedeceu a uma lógica não só econômica como política, visto que estas duas matérias-primas constituíam a base da indústria e do poderio destes dois países. O objectivo político subjacente

¹ De acordo com dados do portal oficial da União Europeia (UE), 28 países constituem essa especial parceria econômica, política e social. Historicamente, “a UE teve início no rescaldo da Segunda Guerra Mundial, com o intuito de incentivar a cooperação econômica na Europa, partindo-se do pressuposto de que os países com relações comerciais se tornam economicamente dependentes, reduzindo assim os riscos de conflito. Dessa cooperação econômica resultou a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) em 1958, inicialmente constituída por seis países: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos (...). Aquilo que começou por ser uma união meramente econômica, evoluiu para uma organização que abrange domínios de intervenção variados que vão da ajuda ao desenvolvimento à política ambiental. A mudança de nome de ‘CEE’ para ‘União Europeia (UE)’ em 1993 reflete essa evolução” (União Europeia, 21 mar 2014)



era claramente o reforço da solidariedade franco-alemã, o afastamento do espectro da guerra e a abertura de uma via para a integração europeia (Europa, 10 Jan 2012).

A primeira organização comunitária Europeia tem seu batismo na forma de um acordo econômico na produção de aço e carvão, que são os principais insumos da indústria de guerra, tornando-se [este tratado] uma espécie de vacina política anti-hostilidades entre Alemanha e França, os dois grandes contendores europeus em três quartos de século de História (1870-1945) – Guerra Franco-Prussiana ou Guerra Franco-Germânica (1870-1871), I Guerra Mundial (1914-1918) e II Guerra Mundial (1939-1945) – sem contar as guerras napoleônicas de 1803 a 1815.

O sucesso desse projeto deveria desestimular a disputa por mercados e a luta política internacional por intermédio de guerras – a máxima expressão da disputa no campo do poder. Em 1950, Jean Monnet, alto funcionário francês (Comissário geral de Planejamento - *Commissaire général au Plan*), em memorando enviado ao Ministro das Relações Exteriores da França, Robert Schuman, sugeriu a associação das indústrias de carvão e aço e o estabelecimento de uma “Alta Autoridade” de regulação a ser respeitada pela França e Alemanha e por outros países que vierem a juntar-se a essa associação. A concretização dessa proposta seria “o primeiro passo para a fundação da Federação Europeia, algo indispensável para a manutenção da paz” (Monnet apud Commission européenne, 2002b, p. 21).

Além disso, a integração econômica na extração de carvão (energia) e na siderurgia (indústria de base) cria sinergias bem recebidas pelas classes proprietárias e, ao mesmo tempo, faz com que os capitais sejam movimentados, associados e amalgamados no cadinho europeu, de modo a criar, a partir das marcas e dos elementos nacionais, aproximações, novos quadros dirigentes e uma nova cultura administrativa (pública e privada) no âmbito europeu da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

Nesse sentido, recorrendo ao conceito de campo social de Pierre Bourdieu, metodologicamente, a integração regional significa a reconfiguração em escala ampliada – regional – dos campos sociais. De modo que os atores sociais dos campos específicos nacionais passam a agir e a interagir em espaços regionalmente integrados, competindo, lutando, fazendo alianças, cooperando, disputando objetos e obedecendo a regras comuns de conduta. Segundo Bourdieu,

[...] um campo é um campo de forças, e um campo de lutas para transformar as relações de forças. Em um campo como o campo político ou o campo religioso, ou qualquer outro campo, as condutas dos agentes são determinadas por sua posição na estrutura da relação de forças característica desse campo no momento considerado (2011, p. 201).

Essas normas de funcionamento também são válidas para os campos sociais em escala regional, pois, mesmo integrados, os campos sociais continuam sendo campos de forças em que os atores sociais lutam para conservar ou transformar as relações sociais existentes. A posição dos atores sociais nos campos é determinada pela relação de forças no espaço social e é balizada pela posse de capital específico e pelo *habitus*. Kauppi afirma que

Os recursos políticos e econômicos disponíveis para os grupos que ocupam posições centrais na Euro-esfera (para usar a expressão cunhada por Dusan Sidjanski) os habilitam cada vez mais para determinar as regras do jogo político transnacional por intermédio, por exemplo, de configurações institucionais (para ilustrar: reforçando a posição da Comissão Europeia) e a imposição de novos princípios de classificação social [...] (70% da nova legislação provem do nível europeu). Esta concentração de recursos também transforma as culturas políticas dos subcampos políticos nacionais e regionais, como demonstra o caso do Parlamento Europeu (2003, p. 783)².

Enfim, no que se refere à economia baseada no conhecimento, de maneira sintética, nota-se que a lógica de integração tem se revelado em políticas de mercadorização, na confecção de variadas tabelas de *rankings* de instituições de educação superior (IES), no reforço da teoria do capital humano como referencial de formulação de políticas públicas, na promoção utilitária do conhecimento, no estímulo à inovação e no tratamento da educação superior como um serviço comercializável (*commodity*), estimulando a chegada de “novos provedores” transnacionais de educação superior e gerando, também, competições entre as IES em supostos mercados de educação superior em escala nacional, regional e global.

² A União Europeia “tem um enquadramento institucional único: • as grandes prioridades da UE são definidas pelo **Conselho Europeu**, que reúne dirigentes nacionais e da UE; • os eurodeputados representam os cidadãos europeus no **Parlamento Europeu** e são por eles directamente eleitos; • os interesses da UE no seu conjunto são defendidos pela **Comissão Europeia**, cujos membros são designados pelos governos nacionais; • os países defendem os seus próprios interesses nacionais no **Conselho da União Europeia**” (Europa, 22 mar 2014). Entre outras instituições, há ainda o **Banco Central Europeu** (BCE), o **Tribunal de Contas Europeu** e o **Tribunal de Justiça**, que “interpreta o direito da UE a fim de garantir a sua aplicação uniforme em todos os Estados-Membros. Além disso, resolve os litígios entre os governos nacionais e as instituições europeias. Particulares, empresas e organizações podem recorrer ao Tribunal se considerarem que os seus direitos foram infringidos por uma instituição europeia” (Europa, 22 mar 2014).



Europa 2020 e suas estratégias (para o avanço do capital)

[...] os agrupamentos regionais partilham a preocupação com o controlo e concordam sobre certas regras do jogo. Competem ferozmente para fazer avançar o conjunto de acordos globais que lhe sejam mais favoráveis, mas reconhecem que, em última análise, dependem da existência de um mundo que seja seguro para o prosseguimento da procura do lucro e não de um mundo que seja seguro para perseguir o seu lucro próprio a expensas de outros (Roger Dale, 2004, p. 436)

A regionalização europeia estimula comparações entre os campos sociais específicos nacionais na Europa e também entre os campos sociais europeus já constituídos com os campos sociais de outros blocos (constituídos ou em construção), entre os quais, com os campos sociais do Mercosul (Mercado Comum do Sul). Nesse sentido, assim como vem ocorrendo na Europa, a integração no Mercosul pode estar conduzindo à reconfiguração em escala ampliada – regional – dos campos sociais comuns aos países que compõem esse bloco regional. De acordo com Bourdieu,

a noção de campo político (...) permite construir de maneira rigorosa essa realidade que é a política ou o jogo político. Ela permite, em seguida, comparar essa realidade construída com outras realidades como o campo religioso, o campo artístico... e, como todos sabem, nas ciências sociais, a comparação é um dos instrumentos mais eficazes, ao mesmo tempo de construção e de análise (2011, p. 194).

Nesse sentido, desenvolve-se o argumento de que a integração europeia tem sido a inspiração política para a formação do Mercosul, entretanto, com ainda maior predomínio da motivação econômica e da hegemonia de atores sociais transnacionalizados, como as multinacionais sediadas nos países centrais, implicando na reconfiguração e no redimensionamento dos campos sociais em escala regional com a supremacia da “mão direita” dos atores sociais no processo de regionalização. Tal processo, não seria exagero deduzir, pode ser classificado como uma sorte de europeização do Mercosul, devido à influência cultural e política europeias, porém capitaneada pelas multinacionais e comandada pela “mão direita” (interesses econômicos). Assim, essa especial europeização é mais concernente à europeidade do capital do que à europeidade social (Azevedo, 2014).

Após a Segunda Guerra Mundial, um dos pontos da pauta política internacional dizia respeito a como impedir o aparecimento de novos conflitos armados entre as nações europeias. Esquemáticamente, o processo de integração da Europa pode ser dividido em três fases. A primeira fase, de 1945 a 1975, coincide com a reconstrução da infra-estrutura e da consolidação do Estado de Bem-Estar Social, também chamado de Anos Dourados do capitalismo europeu.

A segunda fase, de 1975 a 2000, teria como marco de passagem os efeitos da crise do capitalismo dos anos 1970. Nessa segunda fase, perfazendo um quartel de século, entre outros eventos, houve reformas neoliberais, o Novo Gerencialismo Público foi amplamente experimentado, a globalização econômica foi disseminada, houve a *débâcle* do socialismo real e a Guerra Fria chegou ao fim. Como termo dessa segunda fase da integração europeia, pode-se apontar o lançamento da nova estratégia de desenvolvimento na Reunião do Conselho Europeu em Lisboa, no ano 2000, que também é a inauguração da terceira fase da integração europeia, quando o Conselho Europeu coloca como desafio para a União Europeia tornar-se a mais competitiva economia do conhecimento do Globo, com o lançamento do Processo de Lisboa, também conhecido como Agenda de Lisboa ou Estratégia de Lisboa (Conselho Europeu de Lisboa, 2000).

Mais detalhadamente, no que se refere à integração da Europa, no período posterior à segunda Guerra Mundial, concomitantemente ao esforço de regionalização, também houve a consolidação dos princípios basilares do Estado de Bem-Estar Social na maioria dos países da Europa Ocidental, baseando-se nos princípios da solidariedade e da justiça social. Essa fase da integração europeia, os *Anos Dourados* (1945-1975) do capitalismo na Europa, que os franceses chamam de *Trente Glorieuses*, época de forte crescimento, de recuperação da infraestrutura, de distribuição de justiça social, de desenvolvimento e de promoção do bem-estar, foi regulada por políticas sociais e econômicas de corte keynesiano e marcada pelo temor da expansão comunista. Dessa forma, respeitadas as particularidades nacionais na abrangência do bem-estar social, houve significativa “desmercadorização” das relações sociais e conquistas de direitos e bens públicos nos países da Europa Ocidental (SPING-ANDERSEN, 1991).

Entretanto, a partir dos *Anos Dourados*, sob os efeitos da alta dos preços do petróleo e do chamado *Nixon Shock* de 1971 nos Estados Unidos (supressão da conversibilidade do dólar para ouro, desvalorização do dólar em relação a outras moedas, alta da inflação em dólar e aumento do desemprego nos EUA), é iniciada uma segunda fase no processo de integração europeia (1975-2000), trazendo a forte marca da crise do capitalismo. Nesse período, começam a predominar ideologicamente os paradigmas inspirados no neoliberalismo, o “Novo Gerencialismo Público” entra na pauta da governança estatal e a globalização econômica avança vigorosamente, colocando em questão o Estado de Bem-Estar e o princípio de solidariedade.



Claus Offe (2003), em pertinente artigo intitulado *The European Model of “Social” Capitalism: Can It Survive European Integration?*, percebe que a Europa do Bem-Estar pode estar em risco. O sociólogo alemão alerta que a própria integração europeia pode estar colocando em perigo a “europeidade” social em função da “europeidade” da integração capitalista. Offe levanta oportunas questões a respeito do futuro do modelo social europeu:

[...] o que podemos esperar e prever sobre o impacto da integração europeia sobre as características distintivas do “capitalismo social” europeu? Seria provável que as sociedades europeias convergiram no processo de integração europeia de maneira distinta do “modelo social”, como representado pelo modelo herdado dos estados-nações europeus, ou haveria evidência de tendências para o oposto? Se assim for, a integração europeia minaria a “europeidade” da economia política emergente da União Europeia (UE) (2003, p. 437).

A Estratégia de Lisboa, acordada pelo Conselho Europeu em 2000, estimulou mudanças no processo de tomada de decisões e estabeleceu que a promoção de políticas regionais na Europa, em especial para a questão do emprego e da educação, passaria a ser operada via Método Aberto de Coordenação (MAC) tendo em vista, fundamentalmente, alcançar a meta de tornar a Europa a mais dinâmica e competitiva economia baseada no conhecimento do Planeta (AZEVEDO, 2014).

Essa estratégia de desenvolvimento da União Europeia, ao reivindicar a melhoria do padrão de competitividade da Europa e do poder da inovação e da tecnologia para “ganhar a dianteira” na corrida global pela economia baseada no conhecimento, sustenta-se ideologicamente na Teoria do Capital Humano e parece filiar-se ao modelo de desenvolvimento proposto por Joseph Schumpeter. Para o autor de **Capitalismo, Socialismo e Democracia**, um de seus seminais livros, publicado na Europa, em 1942, e no Brasil, em 1961,

o planejamento do progresso (...) e, em particular, a coordenação sistemática e a distribuição ordenada, em todos os sentidos, em épocas de inovações, seriam incomparavelmente mais eficientes na prevenção das explosões em algumas épocas e reações depressivas em outras, do que qualquer variação automática ou artificial, como a taxa de juro e o fornecimento do crédito (SCHUMPETER, 1961, p. 238-239).

A inspiração schumpeteriana da Estratégia de Lisboa é ainda mais evidente ao se verificar a importância que Schumpeter empresta ao “empreendedorismo” e às novas lideranças nos negócios, pois, segundo ele, “a princípio apenas uns poucos vêm o novo empreendimento e são capazes de realizá-lo” (SCHUMPETER, 1997, p. 135). Além disso, ao se examinarem as premissas para o desenvolvimento apontadas na obra **Teoria do Desenvolvimento Econômico**, nota-se a relevância da inovação para Schumpeter:

o desenvolvimento, no sentido que lhe damos, é definido então pela realização de novas combinações. Esse conceito engloba os cinco casos seguintes: 1) Introdução de um novo bem — ou seja, um bem com que os consumidores ainda não estiverem familiarizados — ou de uma nova qualidade de um bem. 2) Introdução de um novo método de produção, ou seja, um método que ainda não tenha sido testado pela experiência no ramo próprio da indústria de transformação, que de modo algum precisa ser baseada numa descoberta cientificamente nova, e pode consistir também em nova maneira de manejar comercialmente uma mercadoria. 3) Abertura de um novo mercado, ou seja, de um mercado em que o ramo particular da indústria de transformação do país em questão não tenha ainda entrado, quer esse mercado tenha existido antes, quer não. 4) Conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados, mais uma vez independentemente do fato de que essa fonte já existia ou teve que ser criada. 5) Estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria, como a criação de uma posição de monopólio (por exemplo, pela trustificação) ou a fragmentação de uma posição de monopólio (1997, p. 76).

A **Estratégia de Lisboa 2000** é sucedida, em 2010, pela **Estratégia Europa 2020** que, nesta versão comporta o subtítulo “Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”. O texto foi apresentado pela Comissão Europeia no decorrer da grande recessão desencadeada a partir de dezembro em 2007 com a crise dos subprimes (crédito a tomadores com garantias menos seguras) e a falência do banco de investimento norte-americano Lehman Brothers.

O prefácio da **Estratégia Europa 2020**, assinado por José Manuel Barroso, anuncia que a “prioridade imediata é assegurar uma saída com êxito da crise” (2010, p. 2). Barroso assevera que o objetivo da **Estratégia Europa 2020** é “criar mais emprego e assegurar melhores condições de vida. Esta estratégia demonstra a capacidade da Europa para gerar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo” (2010, p. 2). A primeira prioridade (crescimento inteligente) apresentada no documento a **Estratégia Europa 2020** reforça a ideia de que a Europa seja uma economia baseada no conhecimento. Consigna-se no subitem “Crescimento inteligente - uma economia baseada no conhecimento e na inovação”:



*Um crescimento inteligente significa **reforçar o conhecimento e a inovação**, enquanto factores determinantes do nosso crescimento futuro. Para tal é necessário **melhorar a qualidade do nosso ensino**, reforçar o desempenho da nossa **investigação, promover a inovação e a transferência de conhecimentos** em toda a União, tirar plenamente partido das **tecnologias da informação** e da comunicação e assegurar a **transformação das ideias inovadoras em novos produtos e serviços** que criam crescimento e emprego de qualidade e que ajudam a enfrentar os desafios sociais que se colocam a nível europeu e mundial. Contudo, para termos êxito, tudo isto deverá ser conjugado com o empreendedorismo e o apoio financeiro, tendo em conta as necessidades dos utilizadores e as oportunidades do mercado [sem grifos no original] (Comissão Europeia, 2010, p. 12).*

A **Estratégia Europa 2020** parece manter a inspiração em Schumpeter e na referência à teoria do capital humano. A economia baseada no conhecimento proposta pelos formuladores da **Estratégia Europa 2020** pressupõe um tratamento pragmático para o desenvolvimento e para a inovação. Como resultados para o mundo do trabalho, por exemplo, espera-se que “a melhoria dos níveis de habilitações contribuirá para a empregabilidade e [que] o aumento das taxas de emprego contribuirá para reduzir a pobreza” (Comissão Europeia, 2010, p. 13). No que se refere ao processo produtivo, a **Estratégia Europa 2020** assegura que “uma maior capacidade de investigação e desenvolvimento e de inovação em todos os sectores da economia, combinada com uma utilização mais eficiente dos recursos, melhorará a competitividade e promoverá a criação de emprego” (Comissão Europeia, 2010, p. 13).

O Mercosul e a integração para o capital

O Tratado de Assunção, de 1991, foi o ato fundador do Mercosul, bloco formado atualmente por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela. O Mercosul é institucionalizado posteriormente ao ciclo de ditaduras na América do Sul e entre países que, frise-se, não alcançaram a plena industrialização e não experimentaram algo similar ao Estado de Bem-Estar europeu.

No Mercosul, em grande medida, a integração tem sido estimulada (e apropriada) por atores sociais dominantes no campo econômico, aqueles que são detentores de capitais tangíveis e simbólicos conversíveis em capital político. A regionalização operada no Mercosul tem estado afeita à influência de multinacionais, do empresariado presente em escala regional, de *think tanks* liberais, de organizações internacionais e de atores sociais identificados com programas livre-cambistas e transnacionalizados.

A regionalização hegemônica de matiz liberalizante, a exemplo do que tem ocorrido com a globalização econômica, mesmo com a mitigação de governos eleitos com plataformas populares e progressistas na última década na América do Sul, tende a ser um processo dirigido por grupos transnacionalizados e por frações de classe e atores sociais que, apesar de estarem situados em bases locais, conquistam capacidade de estabelecer conexões regionais e internacionais e de persuadir (e coagir) outros grupos, frações de classe e atores sociais para que seus valores e o próprio espírito de “regionalismo aberto” sejam aceitos como universais.

Em encontro entre o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010) e 36 intelectuais da América do Sul, em 21 jan. 2013, Márcio Pochmann, professor na Unicamp e presidente da Fundação Perseu Abramo, afirmou que na “América do Sul existem duas velocidades de integração, a das multinacionais e a dos governos. E apontou que os governos não seguem a mesma velocidade das multinacionais, que tem sido muito maior” (POCHMANN, 21 jan 2013). No mesmo encontro, Salomón Lerner, ex-primeiro ministro do Peru, do governo de Ollanta Humala, durante o ano de 2011, emitiu opinião similar quanto ao papel predominante das multinacionais:

Hoje, quem planifica, quem faz pensamento estratégico são as multinacionais. A participação dos grupos políticos no governo é cada vez menor. A questão é como fazer para que essas militâncias, no momento progressista em que vivemos, participem da política. E não que a política seja discriminada como incapaz, corrupta e inoperante (LERNER, 2013).

De maneira esquemática, pode-se dizer que os processos de regionalização existentes, a exemplo do Mercosul, têm sido recuperados por atores sociais identificados com os interesses do capital, que, por intermédio da persuasão e do convencimento, procuram conquistar o consenso social para sua agenda de integração, buscando considerá-la de interesse mútuo e universal. Em termos gramscianos, a educação do consenso é um dos artifícios da conquista da hegemonia (GRAMSCI, 1989).

Portanto, a agenda de governança regional do Mercosul, baseada nos princípios do gerencialismo (eficácia, parcerias público-privadas, indicadores, *benchmarking* etc.) e do livre-comércio, torna-se aceita pelos demais atores sociais que não estão envolvidos diretamente no processo de regionalização. Em outras palavras, os atores sociais não hegemônicos acabam por concordar



tacitamente com o modelo de “regionalismo aberto”, justificando-se por razões relacionadas à baixa de custos, à promoção de transações intrarregionais, à complementaridade produtiva e à competição internacional, sendo [o “regionalismo aberto”], por conseguinte, assimilado pela legislação nacional - constitucionalizado.

Em síntese, sem descartar os encaminhamentos progressistas em disputa, o processo de regionalização do Mercosul acabou por se tornar uma janela de oportunidades para os atores sociais que defendem a abertura comercial, a integração de mercados e as reformas liberais. Esse processo de liberalização em escala regional, que não valoriza o princípio da solidariedade, poderia ser chamado, parafraseando Gill (2002), de constitucionalização do “regionalismo aberto” ou constitucionalização da integração neoliberal. Gill, ao tratar sobre a constitucionalização do neoliberalismo, afirma que esse processo

envolve reformas políticas e legais para redefinir a política através de uma série de mecanismos de compromissos prévios. Estes incluem constituições, leis, direitos de propriedade e vários arranjos institucionais, projetados para ter um estatuto quase permanente. Um dos objetivos centrais do novo constitucionalismo é evitar que futuros governos desfaçam compromissos relacionados a um padrão normalizado de acumulação neoliberal. Assim, um objetivo central do novo constitucionalismo é redefinir a relação entre o “político” e o “econômico” e, assim, reconstruir os termos através dos quais a ação política é possível em uma sociedade capitalista. O Novo Constitucionalismo redefine os limites políticos do possível, agora e no futuro. E isso implica esforços para conter politicamente ameaças ao projeto neoliberal disciplinado por intermédio da cooptação, domesticação, neutralização e despolitização da oposição. (GILL, 2002:47-48).

Nesse sentido, os acordos e tratados de integração do Mercosul, para entrarem em vigor, devem ser incorporados à legislação interna por intermédio da aprovação nos Congressos nacionais, de modo que as normas de regionalização sejam legalmente nacionalizadas e constitucionalizadas. Dessa forma, as decisões do Mercosul, tecnicamente, uma União Aduaneira pautada por uma agenda de liberalização econômica, necessitam ser reconhecidas legalmente em cada Estado-membro do bloco regional para surtirem os efeitos esperados e para não serem desfeitas por futuros governos programaticamente discordantes e contestadas judicial e politicamente por atores sociais não beneficiados (ou prejudicados) pelo “regionalismo aberto”.

Além disso, não se pode perder de vista que as organizações internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), também jogam papel importante nos processos de regionalização, pois, entre outras razões, em grande medida, a integração de países tem se iniciado como uma união aduaneira, ou seja, como um bloco econômico com os objetivos de compatibilizar políticas de comércio exterior e de promover a troca de mercadorias – uma agenda coincidente com as recomendações de liberalização das organizações internacionais anteriormente mencionadas.

Assim, no que se refere à educação, caso as normas da OMC, por intermédio do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (AGCS), inspirem a integração na área de educação, esse bem público, a educação, que também é um direito social, passaria a ser, formal e efetivamente, uma *commodity*³, cuja regulação poderia subordinar-se às normas do comércio internacional e que poderia (a educação como um setor) ser, também, oferecida nas negociações do bloco regional com outros países e com outros blocos, segundo o que determinam as normativas de regulação da OMC.

Dessa maneira, como efeito de uma relativa perda de soberania de cada Estado integrante do bloco regional na regulação educacional, o AGCS poderia, inclusive, por termo à histórica bandeira popular de educação pública, gratuita, universal e unitária para todos. Robertson, Bonal e Dale observam que,

Em 1995, o GATT foi substituído pela OMC, uma organização internacional que tem agora mais de 140 membros. Em contraste com o GATT, onde as negociações ocorriam tendo por base uma pauta de negociações multilaterais, a novata OMC tem uma capacidade muito mais forte para impor regras de como os países membros comprometem-se com toda a pauta já negociada. A OMC é o único organismo internacional ou global com mandato para estabelecer regras obrigatórias que regem o comércio entre os países membros que se estendem para muitas áreas da legislação interna (2002, p. 480).

Entretanto, não se pode perder a possibilidade da contradição, pois a regionalização, para além de um concerto de Estados dirigido por atores sociais hegemônicos, é uma possibilidade de integração em escala regional dos diversos atores sociais e seus respectivos campos. Isto é, ao mesmo tempo em que são afinados os interesses das elites e dos atores sociais dominantes, também podem ser contemplados históricos projetos das forças políticas populares e progressistas que têm por base, contra-hegemonicamente,

³ *Commodity*, mercadoria em inglês, é um bem ou um serviço suprido por intermédio do livre jogo do mercado e sujeito a suas regras de comercialização.



compromissos de solidariedade, cooperação e de promoção do “bem viver”. Nesse sentido, Muhr, por exemplo, identifica

a ALBA [Aliança Bolivariana para as Américas] como um projeto de globalização contra-hegemônico que, em termos geopolíticos e ideacionais, se estende para além da área da ALC [América Latina e Caribe]. A ALBA se originou da resistência a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA-FTAA) promovida pelos Estados Unidos da América e está centrada em conceitos de desenvolvimento endógeno e em um ‘Socialismo para o Século XXI’ que substitui a vantagem competitiva pela vantagem cooperativa (MICE/Bancoex, s/d) (2010, p. 613).

Em poucas palavras, seja no caso da Europa ou do Mercosul, a regionalização é um projeto em disputa entre classes sociais, frações de classe e atores sociais, individuais e coletivos, inseridos nos espaços e campos sociais já constituídos ou em vias de formação na escala territorial de abrangência do processo de integração.

Considerações finais

A possibilidade de alternativas [à globalização neoliberal] é desacreditada precisamente por ser utópica, idealista, irrealista. Todas as utopias conservadoras são sustentadas por uma lógica política baseada num único critério de eficácia que rapidamente se transforma em critério ético supremo. Segundo este critério, só tem valor o que é eficaz nos termos dele. Qualquer outro critério ético é desvalorizado como ineficaz. O neoliberalismo é uma dessas utopias conservadoras para as quais o único critério de eficácia é o mercado ou as leis do mercado (...). Para a utopia conservadora do neoliberalismo, se há desemprego e exclusão social, se há fome e morte na periferia (e mesmo no centro) do sistema mundial, isso não é efeito das deficiências ou dos limites das leis do mercado. É antes o resultado do facto de essas leis ainda não terem sido plenamente aplicadas. O horizonte das utopias conservadoras é, assim, um horizonte fechado, um fim da história. (Boaventura de Sousa Santos, 2008, p. 11-12).

A regionalização é um processo de convergência de políticas e de compatibilização de regras de diversos dos campos sociais em escala regional, buscando a validação (constitucionalização) em cada Estado da integração. Essa dinâmica, segundo a correlação de forças nos campos sociais, catalisa a institucionalização política e cultural comunitária e o sentimento de pertencimento regional.

Contraditoriamente, a regionalização é um jogo de forças – um processo em disputa. Por um lado, apresentam-se os atores identificados com os princípios da solidariedade e da cooperação e, por outro lado, aqueles que apoiam projetos baseados na competição e na liberalização dos mercados. Nesse sentido, verifica-se que os atores sociais dominantes no processo de regionalização têm sido, em grande medida, pautados por uma agenda comum de liberalização e de mercadorização (*commodification*) e tomam por referência programas de transnacionalização comprometidos com o capitalismo histórico. De acordo com Wallerstein, isto é devido ao fato de que

o capitalismo histórico incluiu a ampla mercantilização de processos – não só os de troca, mas também os de produção e de investimento – antes conduzidos por vias não mercantis. No anseio de acumular cada vez mais capital, os capitalistas buscaram mercantilizar cada vez mais esses processos sociais presentes em todas as esferas da vida econômica. Como o capitalismo é centrado em si mesmo, nenhuma relação social permaneceu intrinsecamente isenta de uma possível inclusão. O desenvolvimento histórico do capitalismo envolveu o impulso de mercantilizar tudo (2001, p. 15).

Dessa forma, pode-se inferir, apoiando-se em Wallerstein, que a regra tácita no sistema capitalista não é a de necessariamente resguardar a hegemonia de determinados Estados e atores sociais capitalistas, mas sim salvaguardar e preservar o sistema capitalista como um todo orgânico, alimentando-o com medidas impulsionadoras da acumulação de capital em todas as escalas (local, regional e global).

Roger Dale, nesse mesmo sentido, analisando a relação entre Globalização e Educação e distinguindo os conceitos de “Cultura Educacional Mundial Comum” (CEMC) e da “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação” (AGEE), detecta que o fenômeno contemporâneo da globalização articula-se em favor de preceitos que garantam a existência dos princípios capitalistas (mercado, competição, lucro, individualismo, privatismo etc). Dale, assente na tese da existência de uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação, observa que a globalização, na perspectiva do capital, é um conjunto de dispositivos político-econômicos organizador da economia global com vistas a manter o sistema capitalista (DALE, 2004, p. 436).



Essa disposição torna-se mais clara ao se notar que na recente crise do capitalismo, iniciada com a grande recessão, a partir de dezembro de 2007, os Estados e os reguladores globais do sistema não se colocaram a obrigação de salvar os empresários capitalistas, mas sim, essencialmente, o dever de salvar o sistema capitalista. Os Estados Unidos da América, no decorrer dessa crise, têm agido precipuamente de maneira a preservar o sistema capitalista. Isto é, ao mesmo tempo em que não impediram a falência do tradicional banco de investimento Lehman Brothers (fundado em 1850), estatizaram empresas de crédito imobiliário (Fannie Mae e Freddie Mac) e injetaram dinheiro público no mercado (somente para uma empresa, à seguradora American International Group - AIG, foram repassados em torno de 85 bilhões de dólares).

Os países europeus, as instituições comunitárias europeias e o Fundo Monetário Internacional agiram de acordo com a mesma lógica, de maneira a conservar a organicidade do sistema capitalista, mesmo que, para isso, tivessem de assimilar por intermédio dos tesouros públicos, nacionais e comunitário (da União Europeia), grande parte das perdas. Nalu Fernandes, em matéria publicada no periódico **O Estado de São Paulo**, tomando por base relatório da consultoria privada Investport, redigido por Dany Rappaport, assevera que a “crise fiscal na Europa, cuja escalada exigiu um fundo bilionário de emergência para combater os efeitos nos mercados financeiros, reflete a socialização das perdas ocorridas durante a crise financeira mundial de 2008” (Fernandes, 10 maio 2010). Mesmo os formuladores da **Estratégia Europa 2020** reconhecem que

os instrumentos de política foram utilizados de forma intensiva e decisiva para lutar contra a crise. A política orçamental desempenhou, quando possível, um papel expansionista e anticíclico; assistiu-se a uma redução das taxas de juro para valores mínimos históricos, tendo ao mesmo tempo sido injectado no sector financeiro um volume de liquidez sem precedentes. Os governos proporcionaram um apoio intensivo aos bancos, através de garantias e recapitalizações ou através da “limpeza” dos balanços, mediante a transferência dos activos depreciados; outros sectores da economia beneficiaram de apoio ao abrigo de um quadro temporário e excepcional relativo aos auxílios estatais (...). A sequência das diferentes medidas adoptadas para sair da crise é importante. Um reforço da coordenação das políticas económicas, em especial no âmbito da área do euro, deverá assegurar uma saída global positiva (Comissão Europeia, 2010, p. 28).

Não é exagero, portanto, afirmar que as instâncias de poder locais, regionais ou globais seguem preceitos de uma agenda global de governança compatível com fenômenos de integração regional e da globalização de modo a preservar e a promover os princípios do sistema capitalista. Segundo Dale, discutindo sobre o fenômeno da globalização do tempo recente:

esta forma e extensão da globalização é diferente de qualquer outra que tenha acontecido anteriormente; ela torna possível, pela primeira vez, falar de uma economia global que inclui todas as nações do mundo. Tal resultou do colapso formal da única alternativa ao capitalismo e da aceleração dos processos no sentido da mercadorização de todas as coisas que se fizeram acompanhar desse colapso. Um segundo factor central é que foi o sistema que triunfou e não uma nova nação hegemônica. Como resultado das ETN (Empresas Transnacionais) e das mudanças técnicas na velocidade de transferências financeiras, a economia global escapa à capacidade de até a mais poderosa das nações a poder controlar (embora tal não signifique, é claro, que os EUA não sejam ainda o mais importante actor da economia mundial, apesar de eventualmente não ser a economia mais bem sucedida; quer dizer, a globalização é um fenómeno político-económico, e não puramente económico) (2004, p. 437).

Nesse sentido, respeitadas as alternativas contra-hegemônicas, a globalização e os processos de regionalização são fenômenos sintonizáveis que concorrem para a preservação do sistema capitalista. Assim, no caso europeu, apesar da persistência (não resolução) do “Paradoxo Castells”, mencionado anteriormente neste texto, de que, ao mesmo tempo, a integração europeia é uma reação à globalização e sua mais avançada expressão (CASTELLS apud DALE, 2009, p. 25), nota-se que a **Estratégia Europa 2020** reforça a tendência de intensificação da europeização por intermédio do reforço da governança comunitária e intergovernamental. Segundo seus formuladores “será necessário um quadro de governação mais forte que tire partido dos instrumentos existentes (...). A estratégia deve ser articulada em torno de uma abordagem temática e de uma supervisão dos países mais estreita” (Comissão Europeia, 2010, p. 31). O documento não deixa margem a dúvidas: o reforço da governança regional inclui a necessidade de consignar “recomendações de políticas” aos Estados-Membros e, também, censuras para aqueles que se comportarem de modo indevido aos olhos da Comissão Europeia. Segundo a **Estratégia Europa 2020**,

serão dirigidas aos Estados-Membros recomendações de política tanto no contexto dos relatórios por país como da abordagem temática da estratégia Europa 2020 (...). Se um Estado-Membro não der a resposta adequada no prazo fixado à recomendação do Conselho ou adoptar políticas contrárias a essa recomendação, a Comissão pode emitir uma advertência” (COMISSÃO EUROPEIA, 2010, p. 32).



A integração europeia, como na linguagem da aviação, parece ter alcançado o Ponto de Não-Retorno (*point of no return* - PNR). A tentativa de fazer meia-volta nos caminhos da regionalização pode levar a consequências ainda mais desastrosas. Em decorrência, os cenários menos turbulentos para o futuro da União Europeia, inclusive para a solução da crise em curso, contemplam, em geral, a ideia de imprimir maior velocidade e intensidade na integração (Qual integração? Europeidade do capital ou europeidade social?).

Isto é comparável, ainda, a uma suposta situação em que o condutor de um veículo (*european omnibus*), em face da irregularidade do calçamento da estrada, aliás, provocada pelos excessos da europeidade do capital, optasse por acelerá-lo para que a trepidação fosse menos sentida pelos ocupantes. Nesta suposta viagem, restaria saber até quando a estrutura da condução (não só algumas partes, como os amortecedores) e os passageiros suportariam os excessos da direção (governança regional), principalmente quando se reconhece que alguns viajam em primeira classe e a grande maioria segue em segunda classe, de quem sistematicamente tem se retirado ou negado o conforto da solidariedade, aliás, da europeidade social.

Sem querer abusar das metáforas, mas, para finalizar, percebe-se que não há exatamente um “rubicão” para indicar os limites excedidos pela europeidade do capital, porém há marcos e princípios humanitários historicamente conhecidos, como a solidariedade e a justiça social, que devem ser respeitados para que a europeidade social não seja perdida: *alea jacta est*. Enfim, para reflexão, anotam-se algumas questões em relação à integração do Mercosul: qual metáfora mais revela a identidade do processo de integração do Mercosul? Qual será o destino do processo de integração no Mercosul? Mudará a mão que comanda a regionalização no Mercosul (direita x esquerda)? Qual europeização?



Referências

- AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. The Bologna Process and higher education in Mercosur: regionalization or Europeanization?, **International Journal of Lifelong Education**, v. 33, issue 2, March 2014, London: Routledge/Taylor & Francis. DOI: 10.1080/02601370.2014.891884
- BECK, Ulrich. **A Europa Alemã** - de Maquiavel a “Merkievel”: estratégias de poder na crise do Euro. Lisboa: Edições 70, 2013.
- BOURDIEU, Pierre. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 5. Brasília, janeiro-julho de 2011, pp. 193-216.
- _____. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Trad. Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- COMISSÃO EUROPEIA. **Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2010.
- COMMISSION EUROPÉENNE. **CECA — EKSF — EGKS — EKAX — ECSC — EHTY — EKSG 1952-2002**. Actas — Schlussakte — Actes — Atti. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes. 2002a — 85 p. ISBN 92-894-2073-1
- COMMISSION EUROPÉENNE. **CECA — EKSF — EGKS — EKAX — ECSC — EHTY — EKSG 1952-2002**. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes. 2002b — 287 p. ISBN 92-894-2072-3.
- CONSELHO EUROPEU DE LISBOA. Conclusões da Presidência. Lisboa, 23-24 Março 2000. Extraído de < http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00100-r1.p0.htm>. Acesso em 23 jan 2013.
- DALE, Roger; Robertson, Susan. The Varying Effects of Regional Organizations as Subjects of Globalization of Education. **Comparative Education Review**, n. 46, 1, 2002, p. 10-36.
- _____. Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004
- DALE, Roger. Contexts, Constraints and Resources in the Development of European Education Space and European Education Policy. In: Dale, Roeger; Robertson, Susan. **Globalisation & Europeanisation in education**. Oxford: Symposium Books, 2009.
- ECONOMIABR. Teoria Keynesiana. Extraído de <http://economiabr.net/>. Acesso em 23 Jan 2013
- EL BUEN VIVIR en la Constitución del Ecuador. Extraído de <http://plan.senplades.gob.ec/3.3-el-buen-vivir-en-la-constitucion-del-ecuador>, acesso em 22 jan 2013.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, Set. 1991. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 23 Jan. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>.
- EUROPA. **Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço** (Tratado CECA). Extraído de http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_pt.htm, acesso em 10 jan 2012.
- _____. **Como funciona a UE**. Extraído de <http://europa.eu/about-eu/index_pt.htm>. Acesso em 21 mar 2014.
- _____. **Instituições e outros organismos da UE**. Extraído de <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_pt.htm>. Acesso em 22 mar 2014.
- FERNANDES, Nalu. Crise na Europa reflete socialização das perdas de 2008, diz Dany Rappaport. **O Estado de São Paulo**. Extraído de < <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,crise-na-europa-reflete-socializacao-das-perdas-de-2008-diz-dany-rappaport,17588,0.htm>>. Acesso em 30 nov 2012.
- GILL, St. Constitutionalizing Inequality and the Clash of Globalizations. **International Studies Association**. Malden, MA: Blackwell Publishing, 2002.
- GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da História**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.



- GRISCHKE, Paulo Eduardo; HYPOLITO, Álvaro Moreira. Entre a Gestão Burocrática e o Novo Gerencialismo: A Organização do Trabalho Docente na Educação Profissional. **Trabalho & Educação** – vol.18, nº 1 – Jan. / Abril 2009.
- GARCÍA GUADILLA, Carmen. **Tensiones y Transiciones**: educación superior latinoamericana en los albores del tercer milenio. Caracas: CENDES-UCV, 2005.
- _____. **Educación superior comparada**: el protagonismo de la internacionalización. Caracas: IESALC-UNESCO/CENDES-UCV, 2010.
- KAUPPI, Niilo. Bourdieu's Political Sociology and the Politics of European Integration. **Theory and Society**, Vol. 32, No. 5/6, Special Issue on The Sociology of Symbolic Power: A Special Issue in Memory of Pierre Bourdieu (Dec., 2003), pp. 775-789
- LERNER, Salomón. In: Integração da América do Sul passa por “choque de inclusão”, diz Lula. Instituto Lula. Extraído de <http://www.institutolula.org/integracao-da-america-do-sul-passa-por-gestao-de-inclusao-diz-lula/#.UP3bqidfC8V>, acesso em 21 jan 2013.
- LIMA, Jorge Ávila de. Redes na educação: questões políticas e conceptuais. **Revista Portuguesa de Educação**, 2007, 20(2), pp. 151-181, 2007, CIEEd - Universidade do Minho.
- MONNET, Jean. **Discours**, Washington, 30 avril 1952. In: Discours de Jean Monnet - Extraits. Extraído de <http://www.ajmonnet.eu/>, Acesso em 06 jan 2013.
- MUHR, Thomas. Desprivatização da educação, ‘revolução participativa da educação’ e socialismo do século XXI na Nicarágua. **Acta Scientiarum**. - Education. Maringá, v. 34, n. 2, p. 269-280, July-Dec., 2012
- _____. Venezuela e ALBA: regionalismo contra-hegemônico e ensino superior para todos. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n.2, p. 611-627, maio/ago. 2010
- OFFE, Claus. The European Model of “Social” Capitalism: Can It Survive European Integration? **The Journal of Political Philosophy**: Volume 11, Number 4, 2003, pp. 437–469.
- POCHMANN, Márcio. In: Integração da América do Sul passa por “choque de inclusão”, diz Lula. Instituto Lula. Extraído de <http://www.institutolula.org/integracao-da-america-do-sul-passa-por-gestao-de-inclusao-diz-lula/#.UP3bqidfC8V>, acesso em 21 jan 2013.
- ROBERTSON, Susan; Bonal, Xavier; Dale, Roger. GATS and the Education Service Industry: The Politics of Scale and Global Reterritorialization. **Comparative Education Review**, vol. 46, no. 4, 2002.
- SADER, Emir. Neoliberalismo - a cara do capitalismo contemporâneo - e pós neoliberalismo. Blog do Emir. 17 Jan 2011. Extraído de http://www.cartamaior.com.br/templates/postMostrar.cfm?blog_id=1&post_id=650, acesso em 23 Jan 2013.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Esquerda no Século XXI**: As lições do Fórum Social Mundial. Coimbra: Oficina do CES, n.º 298, Fev. 2008.
- _____. Entrevista concedida a Roger Dale and Susan Robetson). **Globalisation, Societies and Education**. V. 2, n. 2, July 2004
- SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- _____. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1997.
- WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

Datos del autor

Mário Luiz Neves de Azevedo

Professor no Programa de Pós-Graduação em Educação (mestrado e doutorado) da Universidade Estadual de Maringá (Paraná-Brasil). Doutor em Educação pela USP (Brasil). Pós-doutorado na Universidade de Bristol (Inglaterra). Pesquisador do CNPq.

Email: mario.de.azevedo@uol.com.br

Fecha de recepción: 30/12/2013

Fecha de aceptación: 07/02/2014





Las Políticas de Tutoría en la Educación Superior: Génesis, Trayectorias e Impactos en Argentina y México

Tutoring Policies in Higher Education: Genesis, Trajectories, and Impact in Argentina and Mexico

Mirian Capelari

Resumen

Frente a las problemáticas de la educación superior derivadas de su expansión y masividad, las políticas de tutoría se instalaron en la última década como solución a problemas comunes advertidos en los países como la deserción, el rezago, el fracaso académico y la baja eficiencia terminal. En América Latina, México y Argentina han favorecido su implementación con procesos de institucionalización en las universidades. En este trabajo se presentan avances de una tesis de doctorado, cuyo tema refiere a los impactos de las políticas de tutoría en universidades de ambos países en el período 2000-2012. La complejidad del problema en el contexto de internacionalización de la Educación Superior, incorpora aportes teóricos interdisciplinarios de la Educación Superior Comparada, la Historia reciente de las Políticas Educativas, y los Enfoques Socioculturales. La metodología es cualitativa y basada en el análisis de seis casos institucionales. El enfoque metodológico se conceptualiza como de multiniveles, tomando aportes de la reconceptualización que realizan Bray, Adamson y Mason (2010) sobre el cubo de Bray y Tomas. Se analiza la génesis, trayectoria e impactos de las políticas de tutoría en Argentina y México y se presentan hallazgos preliminares sobre el impacto de estas políticas en los casos institucionales.

Palabras clave: políticas de tutoría - Educación Superior - Educación Comparada - Argentina y México - impactos

Abstract

Facing the current Higher Education problems derived from its expansion and massiveness, the tutoring policies has been installed during the last decade as a solution to the common problems detected in some countries such as drop-out, and low graduation. In Latin America, Mexico and Argentina led its implementation with growing institutionalization processes at universities. This work approaches a comparative analysis of the national tutoring policies in both countries during the 2000-2012 period. The problem complexity in the internationalization context of Higher Education incorporates theoretical interdisciplinary insights of the Comparative Higher Education, the recent history of the Educational Policies and the Sociocultural Approach. The methodology is qualitative and based in the analysis of six educational cases. The methodological approach is conceptualized as multilevel, taking contributions from the reconceptualization made by Bray, Adamson & Mason (2010) about Bray & Thomas cube. Genesis, trajectory and impact of tutoring policies in Argentina and Mexico are analyzed and preliminary findings about the impacts of these policies in the institutional cases are presented.

Keywords: tutoring policies - Higher Education - Comparative Education - Argentina and Mexico - impact



Introducción

En el contexto global caracterizado por la internacionalización de la Educación Superior y de las políticas emergentes, la tutoría se promueve de muy diversas formas en distintos contextos nacionales e institucionales. En este trabajo se presentan avances de una tesis de doctorado¹, cuyo tema refiere a los impactos de las políticas de tutoría en universidades de Argentina y México desde una perspectiva comparada y sociocultural.

La caracterización del contexto sociocultural y educativo en los últimos diez años, permite entender las razones que acompañan la definición de políticas de tutoría en las universidades y la relevancia de conocer sus impactos. Como ha sido señalado en otros trabajos (Capelari, 2009; 2010), las funciones del tutor se reconfiguran en los escenarios educativos actuales a partir de dos cuestiones centrales: 1. los procesos de convergencia político-económicos que se producen en distintas regiones del mundo; y 2. los problemas identificados en la educación superior vinculados al ingreso, la permanencia y graduación de los estudiantes.

Con relación a la primera cuestión, los procesos de convergencia que se producen en Europa a fines del siglo XX y que direccionaron a partir del proceso de Bolonia la conformación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), han incidido en reformas comunes en los sistemas educativos de los países. Se generaron cambios en las universidades europeas en aspectos estructurales, curriculares y pedagógicos. Entre los mismos, puede mencionarse la estructura común de titulaciones basada en ciclos de igual duración -Grado + Master + Doctorado- y los modelos de formación por competencias, con planes de estudio flexibles y articulados, basados en sistemas de créditos. En estos escenarios, la tutoría universitaria se resignifica como una función propia del profesor, vinculada al acompañamiento individualizado de los estudiantes y a la orientación en sus trayectos de formación.

En coincidencia con estos procesos, se identifica en España una tendencia académica hacia la institucionalización de la tutoría como una función inherente a la docencia, que ha sido referente para varias reformas e innovaciones emprendidas en América Latina (Martínez González, 2011; Cano González, 2009; Álvarez González, 2008; Rodríguez Espinar, 2005; Michávila y García, 2003; Lázaro Martínez, 1997; 2008).

Con relación a la segunda cuestión, la tutoría cobra nuevos significados frente a las problemáticas que instala la masividad, consecuencia de la expansión de la Educación Superior en las últimas décadas, que se acompañan de debates sobre inclusión, igualdad y democratización. En particular, la deserción de los estudiantes se plantea como un obstáculo y un problema estructural, derivado de la masividad como una de las condiciones centrales de su producción (González Fiegehen, 2006; Rama 2006; Fernández Lamarra, 2010; Ezcurra, 2011a; 2011b). En este contexto, se observa la emergencia de políticas educativas vinculadas a favorecer el ingreso, la retención y la graduación de los alumnos en las universidades. La tutoría surge en los países latinoamericanos con esta impronta y es uno de los dispositivos privilegiados para la solución de los problemas mencionados.

En estos escenarios y con los motivos políticos señalados, la tutoría universitaria se ha instalado con distintos niveles de desarrollo y sistematización, como una realidad en las instituciones de varios países latinoamericanos. En particular, México y Argentina se consideran países relevantes para el análisis de los impactos de estas políticas. Este propósito se justifica por las siguientes razones: a) la existencia de problemas educativos similares y de interés común, que surgen y se instalan en las universidades, vinculados a la expansión y masividad; b) las demandas de inclusión e igualdad que apelan a la función democratizadora de las universidades y a la emergencia de sistemas de tutoría como respuesta a las mismas; c) la definición de políticas nacionales sobre tutoría y los procesos de institucionalización creciente en la última década, cuyos significados e impactos son relevantes de identificar y analizar, teniendo en cuenta el carácter público y el rol social y democratizador de la universidad.

Antecedentes

Entre los antecedentes de investigaciones sobre el tema, no se han hallado estudios que aborden el impacto de las políticas de tutoría en las universidades. Se identificaron publicaciones académicas, fundamentalmente españolas, de carácter descriptivo y/o normativo, vinculadas a prescripciones del rol del tutor y prácticas institucionales deseables. Autores como Rodríguez Espinar (2005), Lázaro Martínez (2004; 2008), Michávila y García (2003), y Álvarez González (2008), han desarrollado propuestas de acción tutorial, con relación a los nuevos modelos de formación que se instauran. En México, la ANUIES (2001) ha desarrollado una propuesta programática con orientaciones para la organización y funcionamiento de la tutoría en las instituciones de Educación Superior. En perspectiva comparada, puede mencionarse un estudio de González Alfaya (2008) sobre la tutorización de estudiantes en la Universidad de Santiago de Compostela de España y la Università degli Studi di Torino de Italia.

¹ Tesis correspondiente al Doctorado Interinstitucional en Educación de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Universidad Nacional de Lanús y Universidad Nacional de San Martín. Proyecto que tiene radicación en la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires. Proyecto UBACYT -20020110100137.



Algunas investigaciones abordan las percepciones y representaciones del rol del tutor en las instituciones (Solomon y Crowe, 2001; Lobato, del Castillo y Arbizu, 2005; Vogel, Fresko y Wertheim, 2007). Son menos los trabajos hallados que discuten los alcances y significados del rol del tutor y los motivos de su existencia. Gardner et al (2007), advierten sobre la tendencia a generalizar los efectos positivos de la tutoría a distintos ámbitos, señalando la vinculación entre los mismos y las culturas académicas específicas en que se desarrollan. También puede citarse una investigación exploratoria sobre las configuraciones del rol del tutor en universidades argentinas (Capelari, 2007), en la que se identifican configuraciones con núcleos comunes de significados y prácticas. En sus conclusiones se advierte la incidencia de los problemas que se abordan en las formas institucionales adoptadas.

En el tema más específico de la evaluación de impactos en las instituciones desde una perspectiva nacional, puede citarse una investigación coordinada por Romo López (2010), que incluye la perspectiva evaluativa de los alumnos en un conjunto de universidades de México. Finalmente, se han encontrado numerosos trabajos institucionales presentados en Jornadas y Encuentros Nacionales que incluyen la tutoría como objeto de interés específico, tanto en Argentina como en México. Sin embargo, son descriptivos de experiencias y no se abordan evaluaciones sobre resultados de los programas implementados.

El análisis de los impactos de las políticas de tutoría en las instituciones en su articulación con las políticas más macro en que éstas se sitúan, parece ser un tema de vacancia en función del estado de avance relevado. Se considera que la perspectiva comparada, como enfoque teórico y metodológico, en clave global-local y situada en casos institucionales, permite captar la complejidad del tema en el contexto de su producción y desarrollo y aporta riqueza a su comprensión actual y desarrollo a futuro.

Encuadre teórico y metodológico

La complejidad y multidimensionalidad del problema de investigación se inscribe dentro de un campo amplio de conocimientos, de carácter interdisciplinario, en que confluyen la Educación Superior Comparada, la historia reciente de las Políticas Educativas y los Enfoques Socioculturales; que aportan marcos teóricos y metodológicos para su abordaje.

Los aportes disciplinares de la Política Educativa y su historia reciente permiten caracterizar las políticas de tutoría y analizar las formas de interpretación y concreción en la práctica en distintos niveles: ámbitos nacionales en que surgen y programas institucionales en que se implementan. Estas políticas se sitúan en un contexto global y de internacionalización de la Educación Superior, que contribuye a comprender su génesis y desarrollo en un escenario mayor que las influye y con el que interaccionan. La perspectiva histórica permite la comprensión de las reformas educativas de las últimas décadas, según los problemas que se definen en las agendas universitarias y las propuestas para solucionarlos. Los Enfoques Socioculturales posibilitan el análisis de los impactos de estas políticas en una dimensión institucional, situada y desde la perspectiva de los significados que construyen los sujetos involucrados. Permite penetrar en la capilaridad de las estructuras y procesos institucionales a fin de conocer las formas en que las políticas son recepcionadas, reinterpretadas e implementadas, así como los efectos producidos en -y entre- los contextos estudiados.

Las contribuciones teóricas y metodológicas de la Educación Comparada se articulan con los marcos teóricos referenciados, por su carácter aplicado, interdisciplinario y transversal a los mismos. En este marco, la metodología comparada seleccionada integra dos perspectivas centrales que se integran entre sí: la perspectiva histórica y la perspectiva de los significados. Esta necesaria interdisciplinariedad es señalada por autores desde distintos campos disciplinares: la Etnografía (Rockwell, 2011), los Enfoques Socioculturales (Julkunen, 2011) y la Educación Comparada (Schriewer, 2011).

La perspectiva histórica abre la “posibilidad de recuperar lo particular y lo significativo desde lo local, pero, además, de situarlo en una escala social más amplia y en un marco conceptual más general” (Rockwell, 2011: 34). En la investigación se asigna importancia central a esta perspectiva, y en función de la misma se analiza la génesis, la trayectoria, la situación actual y la proyección a futuro de las políticas y programas de tutoría en los ámbitos políticos nacionales y en las instituciones que son objeto de estudio.

La atención a los significados también es nodal. Los desarrollos de Julkunen (2011) señalan la importancia de la reflexividad en clave histórica para entender el contexto. La historia está presente en las situaciones actuales, y los actores reconstruyen continuamente su historia a fin de entender el presente. En cuanto a la finalidad del conocimiento producido, y a la relevancia de enfoques comparados integrados a la perspectiva sociocultural, Julkunen (2011) destaca el valor de crear conocimientos científicos que tengan valor para la práctica, a través de estudios empíricos de nivel local. Es importante encontrar formas diferentes de prácticas en desarrollo, y generar resultados relevantes para ampliar y promover conocimientos generales. Este marco mayor puede aportarlo la consideración de distintos contextos de práctica, en instituciones y en países diferentes. Además de producir conocimientos locales, se trata de un modo de producir conocimiento local, al poner el foco en los contextos en los que los procesos de generación de conocimiento para la acción toman forma.



Schriewer (2011) también aborda los desarrollos socioculturales como alternativas metodológicas que se promueven desde el campo de la Educación Comparada, al plantear la importancia de reconciliar historia y comparación. Su perspectiva de la externalización se sustenta en una visión del mundo caracterizada por construcciones de semánticas desde una perspectiva específica en cada entorno, desde el concepto de que existen interpretaciones selectivas de los discursos homogéneos, mediadas por significados construidos en cada contexto. Como refiere Novoa (en Ferrer, 2002), el análisis se centra en el sentido de los hechos, en las formas en que estos hechos son interpretados y significados en los distintos contextos.

El punto de vista metodológico fundamentado, justifica la relevancia de los enfoques socioculturales, por su potencialidad para estudiar comparativamente casos institucionales en su articulación con las políticas nacionales, para desnaturalizar supuestos comunes que circulan sobre el dispositivo tutorial, y para resignificar el mismo desde perspectivas críticas y transformadoras a partir de las posibilidades generadas en los distintos contextos.

La Educación Comparada aporta enfoques para interpretar los procesos de recontextualización que se producen en las instituciones en relación a los ámbitos nacionales en que se insertan las políticas, así como las relaciones e interacciones entre los casos estudiados (Mollis, 2010). La comparación se orienta a conocer y difundir responsablemente las experiencias realizadas, incorporando las distintas voces, desde una perspectiva de respeto y diálogo intercultural. Es un método que más allá de una herramienta procedimental, se basa en la multiperspectividad y el respeto a la diversidad (Mollis, 2010). Se privilegia una interpretación de las diferencias en cada contexto, basada en el reconocimiento del otro en cuanto otro. Para ello, se utilizan estrategias que ponen en primer plano las formas de diferencias identificadas. Del mismo modo, se busca interpretar estas diferencias individuales y/o grupales-institucionales en el contexto de variaciones más amplias, reconociendo que hay estructuras en común en la relación entre otros y en la relación entre otros y uno mismo. Esta forma de conocer, considera la singularidad del objeto de estudio, la historicidad del mundo vivido y la heterogeneidad de los sujetos sociales y sus identidades. La investigación se sustenta en un posicionamiento ético de explicación de las diferencias a través de la comprensión de la alteridad (Marginson y Mollis, 2001).

Las políticas de tutoría, en cuanto a su perspectiva teórica, se definen como un tipo particular de políticas educativas, cuyo análisis está influido por la forma en que las mismas se definen y consideran (Ball, 1994; Yang, 2010). Se conciben como producto y como proceso, con continuidades, y en perspectiva dinámica, compleja, interactiva (Yang, 2010). La dependencia de las políticas del contexto y las transformaciones según los mismos, son señalados por Bowe, Ball y Gold (1992) que diferencian entre: a) el contexto de influencia, que incluye intenciones, metas, propósitos, objetivos, b) el contexto de producción del texto, que refiere a documentos, artículos, normativas, y c) el contexto de la práctica, que se define por las acciones. Estas diferencias permiten reconocer las políticas como procesos, y ubicarlas en contextos continuos, interdependientes e influidos recíprocamente (Yang, 2010).

Las políticas implican acciones y prácticas. La concepción adoptada en este trabajo incluye el aspecto documental pero excede el mismo, ya que una perspectiva esencial es la construcción de los significados que los actores atribuyen a las políticas. Según Ana Vitar (2006) hacer política implica una tensión entre lo universal y lo particular y supone la construcción de consensos sobre los principios generales y sus formas de concreción. Se adhiere a la importancia señalada por la autora de reconstruir el campo práctico en que se inscriben las políticas. El análisis de los impactos se considera en función de las formas de implementación de los programas en contextos específicos. En esta concepción, políticas y programas no se entienden de modo lineal, como definición y acción, sino como una trama compleja, mutuamente constitutivos, atravesados por una construcción histórica, en su génesis, desarrollo, y situación actual.

Un supuesto central de la investigación, es que las políticas de tutoría, influidas por discursos y experiencias locales y globales, direccionan significados y prácticas en las instituciones, con impactos heterogéneos en cuanto a las transformaciones e innovaciones posibilitadas. Se considera importante interrogar por: a) cómo se concretan las políticas nacionales en las definiciones y prácticas institucionales; b) qué reflexiones realizan los actores involucrados sobre los problemas que abordan, sus prácticas y c) cuáles son los impactos alcanzados en relación a los objetivos propuestos.

La metodología es cualitativa y basada en el estudio comparado de seis casos institucionales de universidades de Argentina y México en el período 2000-2012. El análisis comparado de casos tiene por objeto indagar los efectos, influencias y cambios producidos por las políticas de tutoría en la última década, consideradas como tramas que se configuran en la dinámica de lo local (instituciones) y los ámbitos nacionales en que surgen y se promueven estas políticas, influenciadas a su vez por un contexto global.

El estudio de casos se abordó a través de un trabajo de campo, con experiencias directas en las instituciones seleccionadas, concebido como el espacio en que los actores sociales interactúan, producen situaciones, construyen significados y explicitan sus prácticas sociales (Galindo Cáceres, 1998). El año 2000 se define como el inicio del período de análisis dada la confluencia de dos cuestiones: 1) el comienzo de una etapa caracterizada por definiciones de políticas de tutoría a nivel nacional con procesos de institucionalización en las universidades; y 2) el incremento significativo de experiencias de tutoría que se produce a partir de dicha fecha hasta la actualidad.



El marco metodológico para organizar el estudio comparado de casos, incorpora distintos niveles, dimensiones y perspectivas de análisis. Se conceptualiza como de multiniveles, tomando aportes de la revisión y reconceptualización que realizan Bray, Adamson y Mason (2010) sobre el cubo de Bray y Tomas (Manzon, 2010). En este marco, se consideran dos niveles de unidades geográficas o localizaciones, que incluyen a dos países, -Argentina y México- y en cada uno de ellos una doble localización a su vez: el ámbito de las políticas nacionales y el de seis casos institucionales. Estos niveles se conciben como ámbitos o estructuras anidadas, permeables y mutuamente influidas, cuyas relaciones mutuas es importante comprender (Manzon, 2010). El tema sustantivo que nuclea, y articula las relaciones entre los distintos niveles es el de políticas y programas de tutoría. Se ha decidido incluir ambos términos -políticas y programas- como una unidad articulada, para referenciar sus relaciones dinámicas y mutuamente constitutivas, y a la vez para incluir aquellos casos en que sólo se identifican políticas (sin propuestas programáticas) o programas (sin definiciones políticas explícitas). Este tema, es analizado en tres dimensiones de análisis en cada nivel: la génesis, la implementación y los impactos; atravesadas a su vez por la doble perspectiva: histórica y de los significados.

Los casos institucionales comprenden las políticas y programas de tutoría de seis unidades académicas de universidades de Argentina y México. La selección de los casos incluye universidades públicas de gestión estatal, elegidas por características similares en cuanto a: su rol y función social, sus dimensiones y su trayectoria en la implementación de programas institucionales de tutoría. Los ámbitos de política educativa nacional incluidos en el estudio son esenciales de comprender por dos razones fundamentales: a) constituyen áreas vinculadas a la formulación, definición y/o implementación de políticas y/o programas de tutoría con incidencia en los casos institucionales, y b) aportan información esencial, a partir de referentes claves que pueden dar cuenta de estas políticas, recuperar su dimensión histórica y presentar la situación actual. El instrumento metodológico se integra por niveles, dimensiones y perspectivas de análisis conforme a la siguiente tabla:

Tabla 1: Marco metodológico para el análisis comparado: niveles, dimensiones y perspectivas de análisis

Perspectiva de los significados: autoridades nacionales e institucionales, tutores, alumnos, coordinadores

Dimensiones	Niveles de análisis		
	Países	Casos Institucionales (Políticas y Programas de seis unidades académicas)	Ámbitos Nacionales (Políticas y Programas)
Génesis	Argentina	Caso 1- Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA).	Secretaría de Políticas Universitarias SPU
		Caso 2- Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC)	
		Caso 3. Universidad Nacional del Litoral (UNL)	
Implementación	México	Caso 4. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior ANUIES
		Caso 5- Universidad de Guanajuato (UG)	
		Caso 6- Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP)	
Impactos			

Perspectiva Histórica / Génesis
Desarrollo Situación actual y perspectivas a futuro

Génesis, trayectorias e impactos de las políticas de tutoría

En la génesis de las políticas nacionales de tutoría en Argentina y México, se identifica una etapa histórica común situada en los años 2000-2001, en el marco de reformas políticas más amplias en los sistemas de educación superior en que aquellas se incluyen. Se encuentran también similitudes en los problemas y motivos que justifican su existencia y en los resultados generales alcanzados. También, se han hallado diferencias significativas en cada contexto en la caracterización política de los problemas y



sus interpretaciones, en las formas de gestión de las reformas en su articulación con las universidades y en las configuraciones de los programas institucionales.

Según plantea Manzon (2010), se interpretan a modo de hipótesis, algunas razones de las similitudes y diferencias encontradas en los distintos niveles de análisis en función de las dimensiones consideradas: génesis, implementación e impactos.

Las similitudes en la génesis de los problemas y motivos asociados a las políticas de tutoría en Argentina y México, pueden interpretarse a la luz de sus relaciones e interacciones con el contexto global. La tutoría como dispositivo institucional para la solución de un conjunto de problemas como la deserción, rezago, baja eficiencia terminal, y los motivos políticos para su implementación, se identifican en distintos discursos educativos desde fines de los años noventa. La influencia de la globalización ha instalado el problema de la deserción y escasa cantidad de graduados en las agendas universitarias con el carácter de urgente y prioritario, evidentes en discursos internacionales, que circulan en las recomendaciones de diversos organismos, consultores y académicos (Samoff, 2005). El rol de varias organizaciones que plantean su compromiso con el desarrollo de políticas en educación, y que definen agendas y soluciones, también se acompaña de redes de especialistas que toman prestadas políticas de agendas dominantes, para realizar recomendaciones y propuestas en distintos contextos (Schriewer, 2011; Torres y Schugurensky, 2001; Torres, 2006). Desde estas perspectivas, se comprenden las transformaciones que se presentan de modo similar en los sistemas educativos y permiten interpretar las políticas educativas en su contexto más amplio.

Si se analizan los marcos referenciales identificados en los países analizados, en el caso de México hay referencias explícitas desde la Secretaría de Educación Pública (Secretaría de Educación Pública, 2003) a los procesos globales y a la inserción en los mismos, que orienta la definición del conjunto de políticas definidas en el período 2001-2006 para la Educación Superior. Las referencias a modelos de tutoría de otros países, han sido enunciadas también por la ANUIES y se consideran un factor esencial en las políticas actuales (ANUIES, 2012).

En la Argentina, se ha hallado un antecedente en la génesis de la tutoría como dispositivo para resolver los problemas señalados, en las reformas estatales iniciadas en la década de los noventa con recomendaciones de los organismos internacionales. Corresponde al proyecto del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA) en el marco del Programa para la Reforma de la Educación Superior (PRES). Entre los objetivos prioritarios que se apoyaron con estos fondos, se incluyó la implementación de prácticas para disminuir la deserción y la duración real de las carreras, y la mayor eficiencia en la cantidad y calidad de egresados. Los sistemas de tutoría fueron una de las prácticas propuestas para responder a estos problemas.

Ahora bien, las políticas de tutoría como solución a los problemas mencionados, evidencian en su trayectoria, interpretaciones y rumbos distintos, según cómo se definen, y concretan en los ámbitos de políticas nacionales de los países considerados.

Se identifican respuestas políticas distintas frente a problemas y retóricas similares (Dale, 2002; 2007; Steiner Khamsi, 2002, 2011, Schriewer, 2002, 2011). Como diferentes autores plantean desde enfoques críticos sobre la convergencia educativa, los países modifican, interpretan, resisten y configuran de diversos modos las presiones e influencias externas (Dale, 2002). Las políticas se caracterizan por distintas interpretaciones según la historia y la ideología en cada contexto, y son muy distintas de cómo se pensaron originalmente, evidenciando significados políticos diferentes (Yang, 2010). Los enfoques que señalan la dimensión política que opera en las influencias externas son claves, ya que los discursos y prácticas suelen relacionarse con la necesidad de legitimar otras políticas relacionadas.

Lo mencionado se comprende en los aspectos diferenciales identificados en los dos países que se consideran. En México, la propuesta de políticas para las instituciones de Educación Superior que realiza la ANUIES para el sexenio 2000-2006, es asumida por la Secretaría de Educación Pública, que da entrada a las políticas de tutoría como políticas de estado, explícitas e incluidas dentro de los Planes Nacionales de la Educación Superior. Una característica que se observa, es que legitima otras políticas relacionadas que direccionan la obligatoriedad de la tutoría de modo particular. Es el caso de las políticas de mejoramiento del profesorado (Programa PROMEP), que inducen cambios en el perfil de los profesores de tiempo completo y en las funciones de la docencia universitaria. La inclusión de la tutoría como una nueva función de estos profesores y la condición de cumplir con este perfil para su contratación, evaluación e incentivos, es un condicionante central. El otro caso, es el de las políticas de becas para alumnos de bajos recursos, que a través del Programa Nacional de Becas (PRONABES) exige que todos los becarios tengan un tutor. Finalmente, las políticas de calidad para el fortalecimiento institucional con mejoras financiadas a partir de procesos de autoevaluación, también prevén y refuerzan la inclusión de tutorías en las universidades.

En el caso de Argentina, las políticas de tutoría se manifiestan y movilizan de modo implícito y se legitiman en el marco de otros procesos y propósitos. No constituyen políticas de estado, pero han sido fuertemente direccionadas en las universidades públicas, a través de las políticas de evaluación y acreditación, al constituir un requisito obligatorio que las carreras deben cumplir para ser



acreditadas. La tutoría se plantea como un dispositivo deseable de intervención en las universidades para la solución de los problemas de ingreso, deserción y graduación.

Se observa así una selectividad en la forma de considerar los problemas y soluciones que se formulan en cada contexto (Schriewer, 2002; Steiner Khamsi, 2002, 2011, 2012). En línea con lo formulado por Steiner Khamsi (2012) las formas de recepción y traducción de las políticas globales que operan en los contextos políticos nacionales implican diferencias importantes con relación a aquellas.

En la fase de implementación de las políticas de tutoría en los países de estudio, se manifiesta una modalidad común en la forma de gestión de las mismas, que parece seguir una lógica de intervención estatal por programas. Parecen estar presentes algunos rasgos de políticas neoliberales, evidenciados en la existencia de programas con plazos definidos, segmentados en cuanto a sus objetos de intervención, y con predominio de metas compensatorias. Algunos desarrollos teóricos que debaten sobre estas políticas (Gluz, 2011; Duschatzky y Redondo, 2000; Kent Serna, 2009), advierten sobre las transformaciones de significados que se producen en la educación pública, en que se instalan políticas focalizadas y compensatorias por sobre las igualitarias y universales.

A la vez, son significativas las diferencias en la configuración de los programas que se observan en los contextos de análisis. En Argentina, los programas son de carácter trienal, y se incluyen en programas más amplios de mejora de la enseñanza que se convocan desde el ámbito nacional para carreras e instituciones. Se instalan de modo gradual, a medida que finalizan los procesos de acreditación. En este marco, se identifica la coexistencia de diversos programas dentro de cada universidad, caracterizados por una asincronía en la génesis e implementación y con posibles efectos de fragmentación en su aplicabilidad. Estas características direccionan procesos de puesta en práctica diversos. La tutoría no tienen direccionamientos políticos ni programáticos explícitos desde el ámbito nacional, por lo que cada carrera o universidad define su propia modalidad. Lo que se privilegia es su contribución a la solución de problemas indetificados.

En México, se han definido programas nacionales que explicitan políticas de tutoría de carácter sexenal (2001-2006 y 2007-2012). Se acompañaron de una propuesta programática elaborada por ANUIES, cuyo modelo es asumido por la mayoría de las universidades. También se vincularon a otros programas con financiamiento, como el PROMEP y el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI).

Una diferencia central que desnaturaliza discursos homogéneos sobre el rol del tutor y sus funciones en la universidad, es quien es el sujeto pensado para el desempeño del rol. En México, el rol del tutor se asocia desde sus orígenes a la docencia y en particular, a las funciones del profesor de tiempo completo. En Argentina, la tutoría no se vinculó en su génesis a la función docente. En un porcentaje cercano al 50% el rol es desempeñado por alumnos avanzados -tutoría de pares- y el resto está a cargo de docentes de distinta categoría y dedicación, y/o de profesionales de la educación y/o la psicología, que deseen asumir el rol.

Con relación a los impactos de las políticas de tutoría, se identifican resultados similares en el cumplimiento de los propósitos iniciales. En los ámbitos nacionales de los dos países se señala en forma coincidente que los resultados alcanzados son buenos, si bien no son los esperados en términos de masividad, ya que continúan los problemas que dieron origen a la tutoría.

En el caso de México, los análisis evaluativos reflejan logros en la equidad en las condiciones de ingreso y permanencia, a través de apoyos y mejoras logrados en los aprendizajes. Otro impacto ha sido la institucionalización de la tutoría y su inclusión como política federal. Sin embargo, se plantea la continuidad de problemas tales como la equidad en la cobertura y la calidad. En los posicionamientos actuales y las perspectivas a futuro, la ANUIES (2012) considera la necesidad de un nuevo ciclo de políticas de inclusión con responsabilidad social, con mayor referencia al contexto global, a la internacionalización y a la evaluación. Se refiere a los efectos negativos del financiamiento de programas que burocratizaron la gestión universitaria sin incidencias significativas.

En Argentina se plantean cuestiones similares. Se recuperan aspectos positivos, como mejoras en índices de retención de los alumnos y graduación, pero se señala que la forma de implementación no ha favorecido la identificación de cambios atribuidos exclusivamente a la tutoría. La continuidad de los programas financiados en las universidades, se piensa en términos de consolidación de sistemas ya instalados, basados en evaluación de resultados. Una particularidad actual en la Argentina, es la emergencia de otras voces nacionales, como el organismo representativo de las universidades públicas de gestión estatal (Consejo Interuniversitario Nacional-CIN), que ha solicitado la institucionalización generalizada de la tutoría como política pública para todos los estudiantes. Este efecto no esperado parece generar, desde un movimiento de abajo hacia arriba, la tracción de las universidades hacia un reconocimiento y valoración del rol, que se ha construido e instalado a lo largo del tiempo.



Tabla 2: Síntesis de la génesis, implementación e impactos de las políticas de tutoría en Argentina y México

GÉNESIS	ARGENTINA	MÉXICO
Comienzos	2001	2000
Organismos Nacionales de Educación Superior	Secretaría de Políticas Universitarias (SPU)	ANUIES. Secretaría de Educación Pública (SPU).
Problemas	Ingreso, deserción, cronicidad, escasa graduación.	Cobertura, deserción, altos índices de reprobación, baja eficiencia terminal.
Caracterización	Políticas implícitas a través de políticas de acreditación que direccionan la tutoría como requisito de calidad en carreras reguladas por el estado.	Políticas explícitas de tutoría como políticas de estado. Planes y programas nacionales por sexenios.
IMPLEMENTACIÓN	ARGENTINA	MÉXICO
Modalidad de gestión de las políticas	En el marco de Programas de Calidad para la mejora de la enseñanza. Por convocatorias progresivas. Programas trienales.	Programas Nacionales promovidos en el marco de programas específicos: PROMEP; PRONABES y PIFI. Programas sexenales.
Modalidad de financiamiento	Fondos extraordinarios para mejoras en la enseñanza de las carreras acreditadas.	Fondos extraordinarios, en el marco de políticas de mejora del profesorado y de las instituciones.
Puesta en práctica	Sin direccionamientos específicos desde el ámbito nacional. Las instituciones definen las modalidades y puesta en práctica.	Modelos direccionados como deseables desde el ámbito nacional: la Propuesta Programática de la ANUIES es el modelo privilegiado.
Configuraciones predominantes	El 50% es tutoría de pares y el 50% tutoría de docentes y otros profesionales del campo de la educación y la psicología.	La tutoría es una función más de la docencia: el profesor de tiempo completo es la figura idónea y con estímulos para su desempeño.
IMPACTOS	ARGENTINA	MÉXICO
Propósitos iniciales	Mejoras en el ingreso y la permanencia. Continuidad de los problemas. No se identifican impactos masivos.	Mejoras en la cobertura, la permanencia y el rendimiento académico. Continuidad de los problemas. No se perciben impactos masivos.
Impactos institucionales	Institucionalización del rol del tutor en las universidades públicas y en carreras reguladas por el estado.	Institucionalización del rol del tutor en forma masiva en todas las universidades.
Situación actual y proyección a futuro	Continuidad para programas en marcha. Sujeto a evaluaciones. Las universidades promueven la institucionalización de la tutoría como política pública.	Continuidad con evaluaciones más directas sobre resultados en los aprendizajes.



Los casos institucionales: perspectivas sobre los impactos alcanzados

Los hallazgos preliminares en los casos estudiados, dan cuenta de las particulares configuraciones de las políticas de tutoría y sus impactos en los sujetos e instituciones. De modo compatible con los desarrollos de Schriewer (2011) y Steiner Khamsi (2011, 2012), se ha encontrado en las instituciones una trama compleja de significados y prácticas, con reinterpretaciones, adaptaciones y reconfiguraciones a partir de los procesos de recepción y traducción de las políticas nacionales. Estos procesos se hallan atravesados además por la interinstitucionalidad con grupos locales y regionales, a través de redes de interacción que también impactan en los distintos contextos. Por razones de extensión del trabajo y de nivel de avance de la investigación, se analizan perspectivas generales y compartidas por los actores participantes, en torno a los principales resultados alcanzados, los problemas que persisten y las transformaciones planteadas a futuro.

Un resultado contundente es la inserción del rol del tutor en las unidades académicas analizadas, a través de procesos de institucionalización progresivos y con variedad de configuraciones en las modalidades de intervención. Se incorporan funciones que privilegian la mirada sobre los alumnos y sus aprendizajes, ya sea para resolver problemas y/o promover su formación académica y profesional.

Una característica observada en la modalidad de implementación de las políticas y programas de tutoría es la interinstitucionalidad, como dimensión que ha acompañado los procesos de construcción del rol en los casos estudiados. Se han encontrado diferencias entre países e instituciones, según exista presencia y articulación del ámbito nacional –como es el caso de México- o sólo articulación entre universidades –como es el caso de Argentina-, con estructuras articuladoras al interior de cada universidad y la conformación de redes interinstitucionales.

La tutoría, como nuevo campo organizacional y profesional, se enfrentó y se enfrenta al desafío de instalar nuevos roles y funciones en las universidades y lograr un reconocimiento a su interior. Las dificultades implicadas en este proceso, pueden explicar que la interinstitucionalidad juegue un importante rol legitimador. Desde las teorías neoinstitucionalistas cobra sentido el funcionamiento de espacios interinstitucionales para la formación y la difusión de conocimientos sobre tutoría, a través del concepto de isomorfismo institucional (Di Maggio y Powell, 1999). El isomorfismo es un concepto que permite analizar estos procesos, ya que refiere a la tendencia a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones, especialmente cuando se entiende poco de la tecnología, o cuando hay incertidumbre simbólica, ya que se busca la construcción siguiendo el modelo de otras instituciones más consolidadas y exitosas (en el discurso y/o en las prácticas).

También se ha encontrado que las redes entre las universidades involucran ámbitos que favorecen la reflexión crítica y dinámicas colaborativas para la apropiación significativa del rol a partir de dificultades compartidas. Estos vínculos configuran estructuras inter-agenciales de comunicación reflexiva (Engeström, 1997) que impactan en los procesos de análisis y reconceptualización de los dispositivos tutoriales y su sentido en la universidad, imprimiendo nuevas direccionalidades en las propuestas a futuro.

La interinstitucionalidad se manifiesta como un espacio que surge de la necesidad de articular políticas, significados y prácticas institucionales en el contexto global. Cobran sentido los desarrollos de Schriewer (2002) al señalar que en la interacción entre lo global y lo local, las identidades de los sujetos e instituciones son fluidas, múltiples, híbridas; y se insertan en contextos dinámicos donde se entrelazan sistemas nacionales, internacionales y globales. El enfoque de análisis comparado de multiniveles, aporta un marco enriquecedor para descubrir las transformaciones y potencialidades locales desde perspectivas críticas y transformadoras en el marco de interacciones e influencias recíprocas.

La inserción de la tutoría en las universidades estudiadas, como nuevo rol y dispositivo de prácticas, evidencia procesos de construcción paulatinos con diferentes formas de inclusión, a través de: a) la definición de políticas y/o programas de tutoría en las unidades académicas en que los casos se sitúan, b) la aprobación de nuevas normativas para acompañar su implementación, c) la inclusión en la estructura organizativa de la institución, y d) la definición de nuevos roles.

La perspectiva de los tutores sobre logros alcanzados evidencia áreas de mayor impacto y otras sin influencia significativa. Las valoraciones que realizan, categorizadas según problemas en los que se ha incidido, muestran influencias en tres grandes grupos de problemas: inserción en la universidad, aprendizajes de los estudiantes, y enseñanza. El área de mayor impacto en ambos países es la inserción en la universidad. Se señalan también logros relacionados con los aprendizajes académicos y profesionales. Estos resultados se evidenciaron en las universidades en que la tutoría abarca toda la carrera, y el aprendizaje es objeto de intervenciones específicas dentro y fuera del aula.

Los alumnos que participaron en la investigación, al mencionar los impactos en sí mismos, valoran la tutoría y la consideran necesaria en la universidad. Los logros alcanzados se categorizaron en tres grandes aspectos: personal y social, permanencia, y apren-



dizaje académico y profesional. Se ha observado coincidencia con la percepción de los tutores sobre las áreas de impacto. En el aspecto personal-social, los resultados constituyen fortalezas para favorecer la permanencia y mejores condiciones para aprender. La continuidad en la carrera y el avance en los estudios, son también aspectos destacados. Los resultados en los aprendizajes se señalan fundamentalmente en universidades mexicanas, donde se identifican intervenciones disciplinares y profesionales específicas.

En la diversidad de experiencias relevadas sobre la conformación del rol del tutor en el tiempo, y transcurridos varios años desde el inicio de la implementación de los programas, los actores consultados han tres dificultades comunes que persisten: la escasa participación de alumnos, el insuficiente involucramiento de profesores y la construcción del rol del tutor.

La explicación de tutores y coordinadores sobre la falta de participación de los estudiantes en la tutoría, alude al escaso conocimiento y valoración institucional del programa. También se han realizado planteamientos críticos por parte de tutores y alumnos, que incluyen otras razones tales como: a) la tutoría implica un tiempo extra que se agrega a las actividades obligatorias de los estudiantes, b) el carácter remedial y centrado en la atención de dificultades, que remite a un lugar resistido por el impacto subjetivo y la posición en que se sitúa a los estudiantes, y c) la falta de respuesta a los problemas y necesidades académicas inmediatas de los alumnos.

El rol del tutor ha sido problemático en su configuración, y actualmente es objeto de revisiones, reflexiones críticas y debates. En particular, se identifican tensiones vinculadas a su definición, en su atravesamiento y problematizaciones respecto al rol docente. En las experiencias de ambos países todos los tutores reafirman la importancia y el valor de brindar ayudas personalizadas a los alumnos, frente a la toma de conciencia de los problemas que se presentan en la vida universitaria, tanto en aspectos académicos como personales. También se debaten los alcances y límites de las intervenciones, con la necesidad de delimitar un campo de intervención más pedagógico que psicológico para los tutores que son docentes. La responsabilidad por los impactos de las propias intervenciones es señalada por algunos tutores, que advierten sobre los riesgos de asumir roles para los que no fueron formados. En este sentido, se ha encontrado heterogeneidad de sentidos individuales atribuidos a la tutoría aún al interior de un mismo programa.

Una apreciación compartida por los actores institucionales, es la insuficiente vinculación de la tutoría con las prácticas de la enseñanza y los profesores. Los diferentes actores coinciden en la necesidad de favorecer una mayor integración, superando abordajes marginales sobre los alumnos, que predominan en la actualidad. Proponen cambios en la forma de pensar en los destinatarios, pasar de alumnos en riesgo o minoritarios, a todos los estudiantes, y a perspectivas preventivas y/u optimizadoras de aprendizajes en lugar de remediales y asistenciales.

En relación con estas tendencias, algunas investigaciones sobre políticas para la inclusión y la permanencia en instituciones educativas aluden a las intervenciones centradas en los estudiantes y sus supuestos déficit, y señalan la invisibilización de los condicionantes institucionales que las mismas producen (Gluz y Rosica, 2011, Ezcurra, 2011a). Son conceptualizaciones que destacan ir más allá de innovaciones en los márgenes para lograr reformas sistémicas en el curriculum y los profesores (Ezcurra, 2011b), que interroguen sobre los efectos de las prácticas educativas en los sujetos y consideren la situación, la historia y la cultura en la que los alumnos están implicados (Baquero, 2003; 2008; Gutiérrez y Rogoff, 2003). Otras perspectivas también transformadoras del contexto educativo, dan cuenta de abordajes curriculares integradores, con dispositivos que se enmarcan en comunidades de aprendizaje (Rogoff, 1997; Baquero, 2006, Ezcurra, 2011 b) y cambios en las estructuras de apoyos, el curriculum y la didáctica, con pedagogías colaborativas, e interdisciplinarias y prácticas de aprendizaje profesional desde los primeros años (Sánchez, Morales Cruz y Hurtado Barajas, 2011).

En las valoraciones de impacto que realizan gestores, coordinadores, tutores y alumnos sobre la tutoría y el cumplimiento de los propósitos iniciales, se evidencian procesos de apropiación crítica de los problemas que se abordan y los propósitos de sus intervenciones, con cuestionamientos y propuestas para reorientar y resignificar las prácticas.

Las transformaciones que se plantean a futuro, tanto para solucionar dificultades como para optimizar los programas que se desarrollan actualmente, refieren a: a) revalorizar el lugar de la tutoría en la institución, b) a incrementar y/o modificar sus dimensiones y alcances, y c) a revisar las características de la tutoría y el rol del tutor. Las propuestas se relacionan con cambios cuantitativos como cualitativos, con una doble tendencia en los posicionamientos institucionales. Una de ellas se orienta a reforzar la tutoría tal como se desarrolla y a consolidarla a través del incremento de tutores y de la estructura institucional, pensada como un dispositivo de acompañamiento personalizado a lo largo de la carrera. La otra tendencia apunta a cambios estructurales y cualitativos, como reconceptualizar los propósitos de la tutoría y el rol del tutor, con una mayor integración a la docencia y la enseñanza.

Con respecto a los logros alcanzados a nivel institucional, pueden señalarse aportes valiosos de la tutoría para la formación académica, integral y profesional, con experiencias enriquecedoras que complementan los aprendizajes universitarios. La tutoría es



valorada en los resultados actuales y también en las posibilidades que se descubren a partir de las experiencias. El estudio ha posibilitado la identificación impactos significativos en los sujetos e instituciones, no pensados en sus inicios, que se orientan hacia dimensiones posibilitadoras de mejores condiciones para enseñar y aprender, y se ocultan o se opacan cuando sólo se interrogan los resultados en orden a los problemas que han sido resueltos a nivel masivo.

Reflexiones finales

Los niveles y dimensiones de análisis utilizados en la investigación a partir del marco teórico y metodológico seleccionado, constituyen un aporte valioso para comparar contextos, en sus tramas y mutuas interacciones, desde una perspectiva compleja que contempla lo histórico y el significado de los sujetos involucrados en la génesis, trayectoria e impactos de las políticas de tutoría. El enfoque comparado revela perspectivas y posibilidades de diversos contextos, que de otro modo no habrían entrado en el espectro de experiencias y prácticas posibles vinculadas a la tutoría y sus significados. También produce evidencia de que muchas de las soluciones o direcciones que se plantean en la actualidad en un ámbito determinado, ya han sido abordadas en el otro, con la presencia a la vez de las mismas dificultades. La comprensión de las similitudes y diferencias en un marco mayor, favorece la interpretación de las razones de tales dinámicas y resultados. La sistematización de las comparaciones entre los contextos analizados, puede constituir un aporte significativo para la definición de políticas, su implementación y evaluación, sustentados en un marco político y sociocultural.

En el panorama presentado, se encuentra que la tutoría universitaria evidencia un recorrido y una experiencia rica, innovadora, así como impactos no pensados en sus inicios. Se instala como respuesta a un problema de agendas nacionales en el ámbito latinoamericano, con una interpretación política de estos problemas y soluciones, que cobra fuerza en el tiempo a partir de mandatos originales, pero que a la vez toma direcciones propias. Se conforma como un campo en búsqueda de profesionalización, con procesos de institucionalidad no previstos y propósitos diversos.

Una mirada crítica podría enunciar su fracaso, a partir del incumplimiento de las promesas de solución unidas a su origen, pero también se evidencia un desarrollo transformador que ha generado caminos propios, diversos, impactando en diversidad de aspectos, tan legítimos e importantes como los originalmente asignados. En las experiencias relevadas, se han identificado aportes valiosos a la comunidad en la que se han incluido, para pensar los problemas, para considerar a los estudiantes y a los profesores, y para articular acciones de formación. La responsabilidad política de los ámbitos de gestión, nacionales e institucionales, por los programas en desarrollo, cobra una importancia crucial. La desnaturalización del rol del tutor a partir de los discursos que lo instalan, su interpelación y su análisis a la luz de la historia de las instituciones y acciones de los sujetos, muestra nuevos significados y formas de intervención, devela prácticas ficticias o simuladas, pero también transformaciones diversas no pensadas en sus inicios, con procesos enriquecedores y transversales. La riqueza de la tutoría como nuevo rol en busca de sentido, también puede contribuir a abrir posibilidades y horizontes para optimizar aprendizajes desde acciones colaborativas y con sentido para los sujetos.



Bibliografía

Álvarez González, M. (2008). La tutoría académica en el Espacio Europeo de la Educación Superior. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*. La tutoría en el marco de la convergencia, 22 (1), 71-88.

ANUIES (2001) *Programas Institucionales de Tutoría. Una propuesta de la ANUIES para su organización y funcionamiento en las instituciones de educación superior*. México: Asociación Nacional de Universidades e instituciones de Educación Superior.

_____. (2012) Sitio Web oficial de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. [Extraído el 20 de octubre de 2012 de: <http://www.anui.es.mx/>]

Ball, S. (1994). *Education Reform: A Critical and Post Structural Approach*. Buckingham: Open University Press.

Baquero, R. (2006). *Sujetos y aprendizaje*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Bowe, R., Ball, S. y Gold, A. (1992). *Reforming Education and Changing Schools: Case Studies in Policy Sociology*. London: Routledge.

Bray, M., Adamson, B. y Mason, M. (2010). Diferentes modelos, diferentes énfasis, diferentes insights. En M. Bray, B. Adamson y M. Mason: *Educación Comparada. Enfoques y Métodos*. Buenos Aires: Granica.

Cano González, R. (2009). Tutoría universitaria y aprendizaje por competencias. ¿Cómo lograrlo? *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado- REIFOP*, 12 (1), 181-204. [Extraído el 13 de mayo de 2011 de <http://www.aufop.com/>]

Capelari, M.I. (2007). *Configuraciones del rol del tutor en la universidad argentina desde la perspectiva de los enfoques socioculturales: experiencias situadas en contexto como tramas de significados y prácticas en sistemas de actividad*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: FLACSO. Programa Argentina.

_____. (2009). Las configuraciones del rol del tutor en la universidad argentina: aportes para reflexionar acerca de los significados que se construyen sobre el fracaso educativo en la educación superior. *Revista Iberoamericana de Educación*, 49 (8), 1-10. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Julio de 2009.

_____. (2010). Los sistemas de tutoría en la Argentina y su impacto en las universidades: un enfoque de la evaluación desde la perspectiva institucional. *Primer Congreso Argentino de Sistemas de Tutoría en carreras de Ingeniería y Afines*. Red Argentina de Sistemas de Tutoría en Carreras de Ingeniería y Afines- RASTIA. Oberá, Misiones, Argentina.

Dale, R. (2002). Globalización: ¿un nuevo mundo para la educación comparada? en J. Ferrán Ferrer: *La educación comparada actual*. Barcelona: Ariel.

_____. (2007). Los efectos de la globalización en la política nacional. Un análisis de los mecanismos. En: X. Bonal, A. Tarabini Castellani y A. Verger (Comps). *Globalización y Educación*. Textos Fundamentales. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Di Maggio, P.J. y Powell, W. (1999). Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En W. Powell, y P.J. Di Maggio (Comps.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Universidad Autónoma del Estado de México. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Duschatzky, S. y Redondo, P. (2000). Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas. En S. Duschatzky (Comp.). *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. 1ª Edición. Buenos Aires: Pianos.

Ezcurra, A.M. (2011a). *Igualdad en educación superior*. Un desafío mundial. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento. IEC. CONADU.

_____. (2011b). Enseñanza universitaria. Una inclusión excluyente. Hipótesis y conceptos. En N. Elichiry (Comp.): *Políticas y prácticas frente a la desigualdad educativa. Tensiones entre focalización y universalización. Ensayos y Experiencias N° 79*. Buenos Aires: Noveduc.

Ferrer, F. (2002). *La educación comparada actual*. Barcelona: Ariel.

Galindo Cáceres, L. J. (1998). *Sabor a Ti. Metodología Cualitativa en Investigación social*. México: Biblioteca Universitaria Veracruzana.

Gardner, R., Nobel, M., Hessler, T. et al (2007). Tutoring System Innovations: Past Practice to Future Prototype. *Intervention in School and Clinic*, 43; (2), 71-81.

Gluz, N. (2011). Asistir en la escuela, un cambio en los sentidos de asistir a la escuela. En N. Elichiry (Comp.): *Políticas y prácticas frente a la desigualdad educativa. Tensiones entre focalización y universalización*. Ensayos y Experiencias N° 79. Buenos Aires: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico. Noveduc.



- Gluz, N. y Rosica, M. (2011). ¿Selectividad social o escolar? Fragmentación del sistema educativo y trayectoria en el CAU. En N. Gluz (Ed.). *Admisión a la universidad y selectividad social. Cuando la democratización es más que un problema de "ingresos"*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- González Alfaya, E. (2008). *Estudio comparado sobre la autorización de los estudiantes universitarios. Estudio de caso: Universidad de Santiago de Compostela (España) y Università degli Studi di Torino. (Italia)*. Girona: Universidad de Santiago de Compostela.
- González Fiegehen, L. E. (2006). Repitencia y Deserción Universitaria. *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*. La metamorfosis de la educación superior. Caracas: IESALC-UNESCO.
- Gutiérrez, K. y Rogoff, B. (2003). Cultural Ways of Learning: Individual Traits or Repertoires of Practice. *Educational Researcher*, 32, (5), 19–25; jun/jul 2003. Sage.
- Julkunen, I. (2011). Knowledge-Production Processes in Practice Research-Outcomes and Critical Elements. *Social Work & Society. Practice Research*. International Online Journal, 9 (1), 60-75.
- Fernández Lamarra, N. (2010). Evolución, situación y problemas principales de la educación superior en la región. En N. Fernández Lamarra: *Hacia una nueva agenda de la educación superior en América Latina*. México D.F.: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- Lázaro Martínez, A. (2008). Diferencias cualitativas entre experiencias tutoriales para opciones de aprendizaje universitario. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado. La tutoría universitaria en el marco de la convergencia*, 22 (1). Abril, 2008. Zaragoza. España.
- _____. (2004). Características y expectativas de la tutoría universitaria. Documento de la Universidad de Alcalá de Henares.
- _____. (1997). La acción tutorial de la función docente universitaria. En P. Apodaca y C. Lobato: *Calidad en la Universidad: Orientación y Evaluación*. Barcelona: Laertes.
- Lobato, C., del Castillo, L. y Arbizu, F. (2005). Las representaciones de la tutoría universitaria en profesores y estudiantes: estudio de un caso. *International Journal of Psychology and Psychological Therapy*, 5, (2), 148-168.
- Manzon, M. (2010). La comparación de espacios. En M. Bray, B. Adamson y M. Mason (Comps.): *Educación Comparada. Enfoques y Métodos*. Buenos Aires: Granica.
- Marginson, S. y Mollis, M. (2001). Theories and Reflexivities of Comparative Education for a Global Millennium. *Comparative Education Review*, 45, (4). Chicago: University of Chicago Express.
- Martínez González, J.A. (2011). La tutoría en el Espacio Europeo de Educación Superior. *Cuadernos de Educación y Desarrollo*, 3 (23), Enero 2011.
- Michávil, M. y García, J. (2003). *La tutoría y los nuevos modos de aprendizaje en la universidad*. Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria. Universidad Politécnica de Madrid. Comunidad de Madrid. Consejería de Educación. Dirección General de Universidades.
- Mollis, M. (2010). Los aportes de la Educación Comparada al campo de la Educación Superior. Una disciplina formativa para investigar y gestionar. L. Bagrera y D. M. Rivarola (Comps) *La Universidad ante los desafíos del siglo XXI, Revista Paraguaya de Sociología*. Paraguay: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES).
- Pedró, F. y Puig, I. (1998). *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Barcelona: Paidós.
- Rama, C. (2006). La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulación e internacionalización. *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*. Caracas: IESALC-UNESCO.
- Rockwell, E. (2011). Reflexiones sobre el trabajo etnográfico. *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. Buenos Aires: Paidós.
- Rodríguez Espinar, S. (2005). *La tutoría ante el EEES. Calidad de la formación y acción tutorial*. Documento de la Universidad de Barcelona. UMA. Abril de 2005.
- _____. (2010). *La percepción del estudiante sobre la acción tutorial. Modelos para su evaluación*. México D.F.: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- Rogoff, B. (1997). Los tres planos de la actividad socio-cultural: apropiación participativa, participación guiada y aprendizaje. En J. Wertsch, P. del Río y A. Álvarez. (Eds.), *La mente sociocultural. Aproximaciones teóricas y aplicadas*. Madrid: Fundación Infancia y Aprendizaje.



Samoff, J. (2005). The Pursuit of Effective External Support and Persisting External Influence—Direct, Indirect, and Negotiated. *Prepared for presentation at the Nuffic Expert Meeting A Changing Landscape: Making support to tertiary education and research in developing countries more effective*. The Hague, the Netherlands, 23–25 May 2005

Sánchez, J.M., Morales Cruz, D. N. y Hurtado Barajas, K. (2011). La Comunidad de Aprendizaje en el aula: el programa de Co-docencia. En J.M. Sánchez, y F. Rodríguez Sánchez (Comps.): *Proyecto Andamios Curriculares: Hacia una nueva cultura de la formación universitaria*. México D.F: Facultad de Psicología. Universidad Nacional Autónoma de México

Schriewer, J. (2002). *Formación del discurso en la educación comparada*. Barcelona: Pomares.

_____. (2011). Sistema mundial y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada. En M. Caruso y H. Elmar Tenorth (Comps.). *Internacionalización. Políticas Educativas y Reflexión Pedagógica en un Medio Global*. Buenos Aires: Granica.

Secretaría de Educación Pública (2003). *Informe Nacional Sobre la Educación Superior en México*. Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC); Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Solomon y Crowe, (1° de marzo de 2001). Perceptions of student peer tutors in a problem – based learning programme. *Medical Teacher*, 23. (2).

Steiner-Khamsi, G. (2002) Transferir la educación y desplazar las reformas en J. Schriewer: *Formación del discurso en la educación comparada*. Barcelona: Pomares.

_____. (2011). La reformulación de la transferencia educativa como estrategia política. En M. Caruso y H. Elmar Tenorth: *Internacionalización. Políticas Educativas y Reflexión Pedagógica en un Medio Global*. Buenos Aires: Granica.

_____. (2012). Lo político y lo económico de la comparación. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 3, (3), 9-22.

Torres, C. A. (2006). *Educación y Neoliberalismo. Ensayos de Oposición*. Madrid: Ediciones Popular.

Torres, C.A. y Schugurensky, D. (2001). La economía política de la Educación Superior en la era de la globalización neoliberal: América Latina desde una perspectiva comparatista. *Perfiles Educativos*. Vol. 23 (92), p. 6-31.

Vitar, A. (2006). Las políticas y lo (s) político (s). En A. Vitar (Coord.): *Políticas de educación. Razones de una pasión*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Vogel, G., Fresko, B. & Wertheim, Ch. (2007). Peer Tutoring for College Students With Learning Disabilities: Perceptions of Tutors and Tutees. *Journal of Learning Disabilities* 2007, 40, (6), 485–493. November-December, 2007.

Yang, R. (2010). La comparación de políticas. En M. Bray, B. Adamson y M. Mason: *Educación Comparada: Enfoques y Métodos*. (1ª Ed). Buenos Aires: Granica.

Datos de la autora

Mirian Capelari

Psicopedagoga. Licenciada en Educación y Magíster en Psicología Cognitiva y Aprendizaje. Es Directora de Acreditación y Políticas de Calidad Educativa en la Facultad Regional Buenos Aires –Universidad Tecnológica Nacional. Desarrolla investigaciones sobre tutoría universitaria en el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires. Es colaboradora de universidades públicas de Argentina en temas vinculados a políticas y programas de tutoría. Ha dictado seminarios y conferencias en universidades de Argentina y México. Libro reciente: *Las configuraciones del rol del tutor en la Universidad. Enfoques socioculturales para el análisis de significados y prácticas del tutor* (Editorial Académica Española, 2013).

Fecha de recepción: 02/12/2013

Fecha de aceptación: 17/03/2014





Educación Superior y “Emergencia Indígena” en América Latina en el contexto de la Internacionalización. Los casos de Bolivia, Guatemala y México

Higher Education and “Emergency of Indigenous People” in Latin America in the context of Internationalization: The cases of Bolivia, Guatemala and Mexico

Mariana Manríquez Suárez
Gustavo Gareiz

Resumen

Los procesos de globalización de la educación superior, con la consecuente internacionalización de las universidades en América Latina, aparecen acompañados en el primer decenio del siglo XXI por la reivindicación de los derechos de las comunidades originarias, en virtud de la llegada al poder de gobiernos de izquierda y centro izquierda.

Como consecuencia de dicha reivindicación, en varios países de la región emergen propuestas de creación de Universidades indígenas que, con dispar éxito, logran hacerse un lugar en los respectivos Sistemas de educación superior.

Al estudiar comparativamente los casos de México, Guatemala y Bolivia, pueden advertirse divergencias en torno al tratamiento del componente “indígena” en cada sistema de educación superior. Esto surge al analizar las Leyes de Educación de cada país y las normas surgidas en el marco de las mismas.

De esta forma, se plantea la necesidad de analizar comparativa y críticamente el surgimiento de universidades indígenas en el contexto actual de la región, preguntándonos, como punto de partida, si estamos en presencia de una política pública focalizada y compensatoria, o bien, ante una “metapolítica” de carácter aún marginal que precisa de un recorrido aún mayor para poder superar lo que, como plantea Matto (2011: 68) constituye la “densidad histórica de las inequidades y conflictos existentes”.

Palabras claves: educación superior, emergencia indígena, internacionalización, universidades indígenas, educación multicultural.

Abstract

In the first decade of XXI century, Higher Education Internationalisation in Latin America appears accompanied by the politic recognition of indigenous communities rights.

Consequently, in several countries emerge different projects for the creation of Indigenous Higher Education Institutions, both University and Non-University. They succeed in different ways to be consolidated.

Studying comparatively the cases of Mexico, Guatemala and Bolivia, we observe divergences about the treatment of “indigenous” component in each System’s discourses. This is possible thanks to the said expressly and several presuppositions in standing laws in the context of the “indigenous emergency”. We focus on each system legislation, and also institutional information fonts. In this way, we make the comparison between policies and higher education systems of each case.

We propose to analyse if since the emergency of University and Non-University Indigenous Higher Education Institutions, we are in the presence of a focalized and compensatory public policy, or of a “metapolicy”, still marginal that needs more time to overcome the “historical density of the standing iniquities and conflicts” (Mato, 2011:68).

Key words: higher education, indigenous emergency, internationalisation, indigenous universities, multicultural education.



1. Introducción

Son escasos los estudios que existen acerca del tema de la emergencia indígena, sobre todo, cuando se intenta abordar la cuestión de la inserción de las comunidades indígenas en los Sistemas de Educación Superior (SES) de América Latina (AL).

Nos proponemos reflexionar, desde el enfoque de la Educación comparada, sobre las propuestas de creación de Universidades Indígenas (UI) que, junto con otras Instituciones de Educación Superior no Universitaria, emergen en varios países de la región y que, con dispar éxito, logran hacerse un lugar en los respectivos SES. Todo ello, en el contexto de los procesos de globalización de la Educación Superior (ES) y con la consecuente internacionalización de las universidades en AL. Procesos que, desde la instauración de la Década Internacional de los Pueblos Indígenas, entre 1994 y 2004, aparecen contextualizando a nivel macro, la lucha política por la reivindicación de las comunidades originarias de la región.

Los logros dispares de cada propuesta de creación de UI, motivan, en principio, la necesidad de revisar la conceptualización que de “indígena” se sostiene en cada caso. Al estudiar comparativamente los casos seleccionados a efectos de nuestra comunicación, como lo son los de las UI de México, Guatemala y Bolivia, pueden advertirse divergencias en torno al tratamiento del componente “indígena” en cada SES. Para el análisis comparativo y crítico, se trabajará a partir de las leyes vigentes, así como fuentes de información institucional. Esto nos permite la comparación de las respectivas políticas y sistemas.

En un trabajo anterior (Gareiz y Manríquez Suárez, 2012) analizamos, también desde la perspectiva comparada, la Región Andina y con ello, los casos de los SES de Bolivia, Perú y Ecuador. El estudio permitió establecer algunas semejanzas y divergencias en cuanto a las normas e instituciones existentes, por lo cual quisimos ampliar la mirada hacia la sociedad y la percepción que se tiene acerca de lo aborígen, considerando como casos a México y Guatemala. En ambos países, el porcentaje de población indígena es proporcionalmente significativo. Por otra parte, consideramos las luchas de reivindicación de derechos por parte de las muchas comunidades aborígenes que pueblan sus territorios y que han adquirido, en los últimos diez años, una manifestación singular logrando, en muchos casos, el “empoderamiento” de ciertas estructuras sociales. El caso de Bolivia es paradigmático en la región, a partir de la creación por Decreto Supremo de 3 UI hace poco más de tres años.

El concepto de “metapolítica” (Badiou, 2009) nos remite a una postura crítica que trasciende el mero análisis discursivo para devenir en acciones concretas que replantean y resignifican una política, en este caso, educativa. En tal sentido, el análisis permite hacer foco en el sustento detrás de las políticas, que se materializan en Leyes y Decretos educativos para el tratamiento de la cuestión indígena en la región. De tal forma, es posible analizar, por un lado, si existe una verdadera puesta en cuestión de lo aborígen como tema de la agenda de los Estados. O bien, si esas normativas; la ausencia de ellas en el caso de México; o la mayor o menor centralidad del Estado en la ES, están nuevamente poniendo de manifiesto un tratamiento aún sesgado por el centralismo de universidad tradicional y homogeneizante. Hecho que implicaría reforzar y generar nuevas formas de la marginalidad y la exclusión.

El modelo de tratamiento de la “educación multicultural” de los casos seleccionados, permite establecer diferencias significativas entre el abordaje de los SES de Guatemala y México, con respecto al caso de Bolivia. Fundamentalmente, en lo que se refiere a considerar al componente indígena como mero emergente de un determinado período histórico, como ocurre con los SES guatemalteco o mexicano, o, en su defecto, como un sector fuertemente empoderado dada su significatividad para el entramado social, refiriéndonos así al caso boliviano.

Por ello, en las conclusiones, proponemos la necesidad de analizar críticamente desde la Educación Comparada la emergencia indígena, expresada en la creación de instituciones de educación superior (IES) en el contexto actual de la región, preguntándonos, si estamos en presencia de una política pública focalizada y compensatoria, o bien, ante una “metapolítica” de carácter todavía marginal que precisa de un recorrido aún mayor para poder superar lo que, como plantea Matto (2011) constituye la “densidad histórica de las inequidades y conflictos existentes” y que responde, en términos de Bengoa (2009), a los desafíos que se plantean en América Latina en una “segunda etapa de la emergencia indígena”.

2. Emergencia indígena en el contexto de la internacionalización de la Educación Superior y la globalización

De acuerdo a Stavenhagen y Gutiérrez (1997), la emergencia indígena aparece favorecida por las migraciones del campo a la ciudad, proceso que, para este autor, influye en la formación de la identidad indígena y su forma de organización. Este proceso favorecería, además, la conformación de la “conciencia étnica” como producto de la educación recibida.



Para Bengoa (2009), surge un nuevo discurso identitario, una “nueva cultura indígena reinventada”. Esto es, en un nuevo contexto, localizado geográficamente en el espacio urbano, inmerso históricamente en la etapa de la globalización.

Recordamos que para Dale (2002), la globalización constituye un contexto fructífero en términos de estudios comparados, teniendo presentes los rasgos típicos de la transnacionalización de las culturas, como consecuencia de un proceso político-económico que afecta, entre otras cosas, a los sistemas educativos. Se trata de un tiempo de erosión de las identidades locales, fenómeno potenciado, entre otros factores, por la mercantilización de los servicios educativos, tendencia a nivel mundial que presenta un importante desarrollo en la región.

Debemos tener presente la “dialéctica de lo global y lo local” (Arnové, 2003) conscientes de que la multiplicidad de niveles en los que la emergencia indígena se despliega, lleva a pensar en una propuesta que excede el nivel “locativo” del cubo de Bray y Thomas (1995, citado por Bray, Adamson y Mason, 2010:33) para dar lugar a aspectos no locativos y de cada sistema y sociedad (Gareiz y Manríquez Suárez, 2012).

Gorostiaga y Tello (2011), ponen en relación los procesos de globalización y las consecuentes reformas que se generan en los sistemas educativos de la región, entendiendo que dichas reformas se dieron en forma “hegemónica”, sin atender a las particularidades de cada nación y, en consecuencia, dando lugar a repensar la globalización desde una perspectiva “antihegemónica”.

Es necesario destacar, además, que el proceso de globalización coincide en AL con el proceso de recuperación de la democracia; hacia 1980, de acuerdo a, Coelho Prado, Pellegrino Soares y Colombo (2007), todavía dos tercios de la población vivía bajo regímenes militares. Este proceso de democratización de las estructuras políticas planteó, hacia los años noventa un problema de gobernabilidad a los estados latinoamericanos.

Martí i Puig (2010), alude a un “triple proceso de desplazamiento del poder” sufrido por los estados de la región, ante la erosión de su gobernabilidad producto de la globalización. Esto, en virtud del desplazamiento de dicho poder hacia otras instancias: hacia arriba –upward–, (organizaciones internacionales, las redes transnacionales y las grandes empresas globales); hacia abajo –downward–, hacia gobiernos locales); y hacia fuera –outward–, hacia comunidades y organizaciones sin fines de lucro del tercer sector. Según Martí i Puig, es este desplazamiento el que permite el empoderamiento de las organizaciones indígenas, debido al aprovechamiento de la pérdida del poder y del control central por parte de los estados en su faz clásica o burocrática.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, del año 2007, marca, en este sentido, un hito importante. Esa declaración constituyó un documento de reivindicación de los pueblos nativos de América, más aún si tenemos en cuenta el recorrido desde la instauración de la Década Internacional de los Pueblos Indígenas, lanzada oficialmente el 10 de diciembre de 1994 por la Asamblea General de la ONU. Mucho más, si consideramos que desde 1982, con la apertura del Primer Grupo sobre Población Indígena, esta cuestión aparece en la agenda política internacional. Los desafíos impuestos por el reconocimiento explícito de las organizaciones parte, en relación con el incumplimiento histórico de la cobertura de los derechos de los pueblos indígenas, llevan, a finales del 2004, a la Declaración de la Segunda Década de los Pueblos Indígenas (comprendida entre los años 2005 y 2014). El objetivo sigue siendo el de fortalecer la cooperación internacional en torno a diferentes esferas entre las que destacamos la educación y la cultura, cuyos problemas aún distan mucho de verse resueltos.

3. Presupuestos históricos en torno a “lo indígena” como elemento aglutinador de las comunidades originarias de América Latina

Si tenemos en cuenta que, según la Organización de las Naciones Unidas, existen alrededor de cuatrocientos millones de habitantes pertenecientes a pueblos indígenas en toda América, los que a su vez, poseen una inmensa variedad de orígenes, lenguas y culturas, definir qué se entiende por indígena resulta difícil si se pretende establecer una definición más o menos consensuada.

Antes bien, nos encontramos con diferentes marcos desde los cuales se lleva a cabo una definición del término. Al analizarlos, advertimos que para su definición se han establecido, al menos, cinco parámetros: el racial, el legal, el cultural, el desarrollo económico o la autodefinición étnica (Espinoza, 2011).

Con relación al criterio racial, se refuerza la diferencia física con el hombre blanco europeo, aún cuando se halla históricamente comprobada la no homogeneidad de las etnias indígenas de la región, además del mestizaje entre ellas.

El criterio legal, por su parte, retoma la clasificación que se lleva a cabo en algunos estados, como en el caso de Guatemala, que



distingue “indios” de “ladinos”, consagrando la identidad de clase en función del control social impuesto.

En cuanto al criterio cultural, éste toma como base de identificación el idioma, más allá de que muchos pueblos indígenas, debido a la transculturación, han olvidado su lengua.

El criterio económico, por su parte, asimila la condición social a la condición étnica, cristalizando desde dicha perspectiva la idea de que las poblaciones marginales, habitualmente situadas en el ámbito rural, tienen descendencia indígena. Este criterio suele ser el más cuestionado.

Para Espinoza (2011) es recomendable tener presente, sobre todo, el criterio de autodefinición étnica. Es decir, el criterio según el cual los pueblos indígenas se autodefinen como grupo, fijando a su vez la condiciones de aceptación por parte de los otros grupos.

Al interrogarnos acerca de cuál o cuáles son los criterios de definición que se desprenden de los textos de las leyes de educación y demás normas subsidiarias en los SES de los casos analizados, vemos que en México, Guatemala y Bolivia “lo indígena” aparece encuadrado desde ópticas diferentes. Esto, a pesar de sustentarse, como base común, en los artículos 14, 15 y 21 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La complejidad para referir de manera unívoca a lo indígena residiría, principalmente, en “la relación histórica que algunos grupos de indígenas latinoamericanos han mantenido con el Estado y la sociedad dominante. En algunos países como Bolivia, Perú y Guatemala, los conceptos de indio, indígena y mestizo, se han convertido en términos sociales en vez de conceptos étnicos” (Espinoza, 2011). A la visión del autor, incorporamos para nuestro estudio, el caso de México, entendiendo como paradigmática la lucha de clase establecida por los pueblos indígenas para dejar de ser considerados “campesinos”, en busca reivindicaciones étnicas puestas en “el centro del debate de un México que se aprestaba a ingresar en el mundo globalizado firmando el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos” (Bengoa, 2009).

Por tales motivos, al encarar desde la perspectiva comparada el análisis de las respectivas políticas y sistemas de educación superior entendemos “la cuestión indígena” como un tema que requiere especial atención en tanto emergente del nuevo contexto local y global de AL. Dicho emergente, pone en cuestionamiento en qué medida los acuerdos y logros alcanzados por las organizaciones indígenas aparecen plasmados en forma concreta en los SES de México, Guatemala y Bolivia.

4. Convergencias–divergencias entre los sistemas de educación superior y las políticas en los casos estudiados

Al analizar los SES de México, Guatemala y Bolivia, debemos mencionar que salvo en el caso explícito de Bolivia, ni México ni Guatemala poseen una Ley de Educación Superior que sustente de manera concreta las políticas que atañen a las universidades e instituciones de educación superior no universitarias indígenas. En tal caso, lo que denominamos genéricamente “sistema”, alude más bien al conjunto de instituciones coexistentes bajo un mismo régimen normativo, referido a todo el sistema educativo, antes que a la existencia de una norma que las sistematice de manera específica en tanto que pertenecen al nivel superior. Cabe recordar la apreciación de Weise y Laguna (2008), quienes caracterizan a los SES de la región como desarticulados (“no-sistemas”), ya que oscilan entre la centralidad del Estado y la asignación de importantes grados de autonomía para las instituciones que los integran.

En tal sentido, el concepto de “sistemas”, en el caso de las instituciones de ES indígena, aparece más ligado a las políticas educativas implementadas en los tres países. En cuanto a la comparación de políticas educativas, desde la diferenciación de perspectivas propuesta por Rui (2010), puede verse desde el análisis que realizamos, el pasaje de una perspectiva racional, caracterizada por la centralidad del Estado-Nación, hacia una perspectiva del conflicto, en tanto y en cuanto la pérdida de la centralidad referida da lugar a las demandas e inquietudes de intereses de sectores particulares como, en el caso de nuestra indagación, las comunidades indígenas en el marco de la ES.

A esto debemos, además, sumar la contextualización de la “emergencia indígena” en tiempos de globalización, lo que supone, para Marquina (2006: 45) un contexto que promueve “procesos que impactan en cada una de las sociedades de manera diferenciada en función de sus propias historias, culturas y procesos internos. La educación aparece como una dimensión con creciente importancia en estos procesos”. Por ello, al hacer foco sobre los diferentes abordajes frente a dicha emergencia, la caracterización general no resulta suficiente para comprender sus alcances y se impone una mirada en perspectiva comparada que permita, desde el análisis de políticas y de sistemas, interpretar en su complejidad los procesos de continuidades y rupturas.



Educación superior indígena en Bolivia

En Bolivia el proceso de inclusión de población indígena en la ES tanto como la creación de instituciones de Educación superior indígena se sustenta en políticas a través de las cuales el Estado buscó garantizar el reconocimiento y la inclusión de un colectivo social que históricamente había sido relegado de ese y otros ámbitos de ciudadanía. Este país alcanzaba ya en 2006 el mayor nivel de cobertura relativo de población indígena en los SES en la región a través de la incorporación a las universidades públicas existentes o a instituciones que se crearon asociadas a la educación intercultural bilingüe (Rama, 2006). La creación de incentivos directos a personas de comunidades específicas; la determinación de cupos destinados a personas que no lograban ingresar a la universidad; las modalidades especiales de admisión y las propuestas de educación no formal como talleres y cursos desarrollados por ONG o por las propias universidades públicas, que se desarrollaban en territorio indígena, son algunas de las acciones compensatorias que se llevaron adelante para promover la educación superior indígena.

A partir del gobierno de Evo Morales, desde las elecciones de 2005, las políticas comenzaron a sustentarse fuertemente en la promoción de la masificación en el acceso y en consecuencia, la deselitización de la universidad pública.

En el marco del trabajo de una Comisión nacional de la nueva Ley de la Educación Superior, el gobierno formuló un Proyecto de Ley de Educación Boliviana denominado “Avelino Siñani-Elizardo Pérez”. Este proyecto estuvo en el Parlamento desde su presentación en 2006 y hasta su aprobación en diciembre de 2010 como Ley 070 (LEAS). La misma prevé ámbitos de formación superior a partir de principios de inclusión de los indígenas y propuestas de enseñanza desde el pensamiento decolonial, tanto en la órbita universitaria como no universitaria. En relación con la ES universitaria la LEAS menciona cuatro tipos de universidades: públicas autónomas, privadas, de régimen especial e indígenas. Se establece así, por primera vez en una tipología de universidades a las llamadas “universidades indígenas”.

Educación Superior universitaria

De acuerdo a Rama (2011), la indigenización aumentó significativamente la cobertura en las instituciones públicas sobre modelos con bajos niveles de controles de acceso, permanencia y egreso. De acuerdo al autor este proceso se asocia al aumento de la oferta privada, en la medida en que sectores medios y altos se orientan a una ES de mayor calidad. Entre los años 2006 y 2009 se crearon siete universidades privadas, algunas de ellas orientadas y dirigidas por indígenas.

En el Art. N° 52 la LEAS propone como objetivos de la formación superior universitaria: *“formar profesionales científicos, productivos y críticos; sustentar la formación universitaria como espacio de participación, convivencia democrática y práctica intracultural e intercultural que proyecte el desarrollo cultural del país; desarrollar la investigación en los campos de la ciencia, técnica, tecnológica, las artes, las humanidades y los conocimientos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; desarrollar la formación postgradual y promover políticas de extensión e interacción social”*.

Las universidades indígenas contribuyen a lo que Weise (2009) llama, un cambio en la “fisonomía” de las universidades en Bolivia. El Art. N° 60 de la mencionada Ley establece que las mismas pueden otorgar diplomas académicos de pregrado y post grado. Asimismo las define como instituciones académico científicas de carácter público, articuladas a la territorialidad y organización de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos del Estado Plurinacional. Estas universidades desarrollan sobre la base de los principios de formación profesional e investigación a partir de la base del pensamiento decolonial, el desarrollo del pensamiento propio, la intra e interculturalidad, el plurilingüismo y la desconcentración universitaria.

Las tres Universidades Nacionales Indígenas bolivianas (UNIBOL) se crearon a partir del Decreto supremo N° 29.664 en agosto de 2008; fueron inauguradas en abril de 2009 e iniciaron sus actividades en mayo de 2010. El Decreto de creación expresa entre sus considerados los lineamientos que luego retoman las UNIBOL en sus propuestas educativas:

“Que las naciones y los pueblos hoy denominados indígenas constituían en la época prehispánica una civilización integral, con formas de organización estatal, económica, política, educativa y religión propia;

Que el desarrollo y fortalecimiento de las civilizaciones indígenas fueron interrumpidos por la invasión de los españoles en 1492, la cual pretendió destruir todo el sistema tecnológico, económico, político, cultural y religioso de los indígenas, e impuso, a través del genocidio y el etnocidio, la cultura occidental europea;

Que los diferentes pueblos indígenas han luchado por siglos para el establecimiento de una educación indígena y anticolonial en sus diferentes niveles, logrando en 1931 el establecimiento de la primera escuela indígena en Warisata, bajo los principios filosóficos,



productivos y organizativos de la sociedad aymara y que posteriormente esta educación fue destruida por los hacendados y el gobierno de esa época y

Que Bolivia es un país plurinacional, multicultural y plurilingüe, y su diversidad debe ser respetada y fortalecida, porque en ella reside su fuerza fundamental para proyectarse en el escenario latinoamericano y mundial”.

Asimismo, se definen allí como fundamentos filosófico-políticos la descolonización, la intraculturalidad e interculturalidad; la educación productiva, comunitaria y familiar; la democracia Comunitaria; el Modelo Productivo Comunitario; y la Integración Universidad, Sociedad y Estado. Se determina la ubicación de cada universidad; las carreras que se desarrollan y el marco institucional. Este último prevé como autoridades a una Junta Comunitaria integrada por los Directores de Carreras, representantes docentes y alumnos y miembros de las instituciones productivas de la región; una Junta Universitaria, compuesta por el Rector y los Directores de Carreras; el Rector y los Directores de cada carrera.

Las UNIBOL son gratuitas con base el rendimiento; la formación orientada a la producción; el desarrollo bajo régimen de internado preferentemente; la integración de teoría y práctica; la enseñanza trilingüe; la sujeción a evaluación permanente y el formento de la actividad empresarial ya sea comunitaria o familiar.

1. La Universidad indígena comunitaria intercultural productiva boliviana aymara “Tupac Katari” está ubicada en Warisata, La Paz. Posee cuatro carreras de ingeniería que están directamente relacionadas con los ciclos productivos económicos y culturales de las comunidades del mundo aymara. Estas son: Ingeniería en agronomía altiplánica, en Industria de alimentos, en Industria Textil e Ingeniería en Veterinaria y Zootecnia. Realiza actividades de difusión a través de la red de noticias Ukhamawa.

2. La Universidad indígena boliviana quechua “Casimiro Huanca” está ubicada en Chimoré de Cochabamba está reconocida como parte de las universidades estatales públicas de régimen especial, oferta las carreras de Ingeniería Agronómica, Ingeniería en Industria de Alimentos, Ingeniería Forestal e Ingeniería en Acuicultura. Tiene como misión “formar integralmente hombres y mujeres, con conocimientos científicos, tecnológicos y ancestrales, desarrollando procesos de investigación para resolver problemas de la producción, la transformación y la diversificación de la base productiva nacional, generando capacidades en la elaboración y la preparación de emprendimientos productivos sociocomunitarios con enfoque intra e intercultural y plurilingüe”.

3. La Universidad indígena boliviana intercultural guaraní y Pueblos de Tierras bajas “Apiaguai Tüpa” está ubicada en Macharetí del Gran Chaco de Chuquisaca. Es de carácter descentralizado y público; está administrada bajo régimen especial por el Ministerio de Educación. Desarrolla como carreras la Ing. en Hidrocarburos, Forestal en Piscicultura y Veterinaria y zootecnia.

Posee un Instituto de investigaciones culturales que desarrolla una intensa labor vinculada con los estudios lingüísticos interculturales y de fortalecimiento de vínculos interinstitucionales.

En los documentos acerca de Términos de referencia docente se establece el perfil profesional del cuerpo docente siendo requisitos ser profesional con Título en Provisión Nacional, Título Profesional y con especialidad en las asignaturas en que se postule y poseer formación postgradual en los niveles de diplomado, especialidad, maestría y/o doctorado. Se solicitan como condiciones personales para ejercer: la capacidad de trabajo en equipo, la facilidad de expresión y comunicación intercultural; la disponibilidad para trabajos en horarios extraordinarios y la posibilidad de viajar en el interior y al exterior del país, estar inscripto en el padrón electoral; ser ciudadano de origen del Estado plurinacional de Bolivia. En cuanto a las condiciones académicas, se solicita: contar con publicaciones y poseer una experiencia de dos a tres años en la docencia y tener dominio oral y escrito de una lengua indígena que caracteriza a cada UNIBOL, competencia que no es excluyente.

En cuanto al financiamiento el Estado plurinacional de Bolivia destinó 80 millones de pesos bolivianos provenientes del Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Originarios y Comunidades Campesinas, Tesoro General de la Nación–TGN y Cooperación Internacional. (Decreto Supremo N° 29.664)

Educación Superior no universitaria

En la ES no universitaria, el componente intercultural está presente también y se destaca en el Art. 31 de la LEAS, referido a la Formación superior de maestros y maestras, cuando menciona que la misma es “intracultural, intercultural y plurilingüe”. Se plantea la formación superior de maestros y maestras y la formación artística a través de las Escuelas bolivianas Interculturales con nivel de Licenciatura.



El Art. 35 de dicha Ley establece que el currículo para la formación superior de Maestros y maestras *“está organizado en campos de conocimiento y ejes articuladores, basados en los principios generales de la educación descolonizadora, intracultural e intercultural, comunitaria, productiva desarrollando el ámbito de la especialidad y el ámbito pedagógico, sobre la base del conocimiento de la realidad, la identidad cultural y el proceso socio-histórico del país”*.

El Vice ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología es el órgano ejecutivo que regula la educación superior pública y privada. El CONAES, Consejo nacional de evaluación y acreditación de la educación superior es el órgano evaluador descentralizado y autónomo.

Educación superior indígena en México

México no cuenta con una ley de educación superior. Tanto la Ley General de Educación (LGE) como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) contienen en artículos y referencias aisladas, aspectos básicos referidos a la ES. La LGE sancionada en julio de 1993 y cuya última reforma es de abril de 2012, establece en su Art. 1 que las Universidades y demás instituciones de ES se regulan por las leyes que rigen a cada institución. De esta manera, se rige la enseñanza denominada básica, que comprende los niveles preescolar, primario y secundario. De acuerdo a la CPEUM, los 3 niveles y el nivel secundario superior son obligatorios: *“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”* (Art. 3).

La LGE establece la obligación del Estado en cuanto a *“Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas”*. Asimismo plantea que *“Los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español”* (Art. 7 Inc. IV)

Desde 2003 y hasta 2012, la LEG tuvo una importante cantidad de modificaciones que se expresan en artículos, fragmentos, párrafos y fracciones que se han reformado y/o adicionado. Los mismos se refieren a temas inherentes a la igualdad de oportunidades, la educación física y sexual, la planificación familiar, la educación de adultos y personas con discapacidad, la cuestión de género, y la obligatoriedad que incluye el nivel secundario.

En el Art. 20 se contempla la necesidad de formación de maestros para la educación indígena y especial y más adelante el Art. 21 prevé la necesidad de capacitación para aquellos maestros de educación indígena que no posean nivel de Licenciatura además de la exigencia en el dominio de una lengua indígena. Pero ninguno de esos aspectos motivó una política, plasmada en ley que articule y abarque al conjunto del sistema. El Estado garantiza la educación pública y gratuita hasta el nivel secundario, atendiendo al componente indígena predominante en la población. Por otra parte, establece la necesidad de garantizar la equidad a través de acciones compensatorias, como es el caso de suministro de materiales educativos en las lenguas originarias para los establecimientos donde asisten alumnos pertenecientes a comunidades aborígenes (Art. 33 Inc. XIII), que fue adicionado a la Ley en julio de 2010. El Art. 38 establece la necesidad de que la educación básica cuente con *“adaptaciones referidas a las características lingüísticas y culturales de cada grupo indígena del país, la población rural y los grupos migratorios”*.

La LGE escinde los niveles educativos aunque reconoce la importancia de la formación de maestros en especial los que se desempeñan en el ámbito de la educación indígena.

La educación superior en México plantea a los indígenas insertarse en el sistema social; esto supone cumplir con el perfil deseado por una educación, que entendida como estrategia de modernización pueda competir para afrontar los retos de los bloques regionales, como por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

De esta manera, sostiene Padilla Arias (2008: 42), *la escuela se torna cada vez más discriminadora al ser más accesible a los que cumplen con el perfil requerido por las recomendaciones de los organismos financieros internacionales. En la mayoría de los casos la educación impartida a los indígenas es deficiente debido, entre otros factores, a la carencia de infraestructura y a la escasa preparación de los instructores comunitarios.*

Se observa así un corrimiento del lugar del Estado como garante en la continuidad de las políticas educativas que se vinculan con la población indígena. De acuerdo a la LGE se le otorga a la educación indígena un reconocimiento en la consideración de su desarrollo en los primeros niveles de enseñanza, pero se plantea una discontinuidad en el paso a los estudios superiores.



Si bien la LGE establece la consideración de la diversidad cultural y lingüística, excluye a la educación superior de su marco normativo y con ello deja un vacío en relación con la continuidad de en la educación postsecundaria. Este aspecto es relevante considerando que México tiene una composición multicultural de gran riqueza, con más de 62 grupos étnicos que hablan 80 lenguas (Rama, 2006) y que el nivel secundario es obligatorio, generando esto último una presión de ingreso sobre el nivel superior.

La CPEUM sancionada en 1917, con su última modificación en febrero de 2013, determina la necesidad de: *“Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación”* (Art. 2 B II)

En relación con las Universidades y demás instituciones de ES autónomas establece que *“tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere”* (Art. 3 VII)

Con respecto a los órganos de regulación de la ES, la creación del Vice Ministerio de Educación superior significó un incremento de regulación sobre el sistema. El Consejo para la acreditación de la educación superior (COPAES, A.C.) es la única instancia válida por la Secretaría de Educación Pública (SEP) para otorgar reconocimiento oficial a organismos que acreditan programas académicos. Se constituyó como asociación civil no gubernamental y está integrada por la SEP; la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de educación superior (ANUIES) y otras federaciones de Colegios profesionales (Rama, 2009). El Art. 5 del Estatuto de creación expresa el objetivo de *“fungir como una instancia capacitada y facultada para conferir reconocimiento formal a favor de organizaciones cuyo fin sea acreditar programas académicos de educación superior de instituciones públicas y particulares, así como colaborar con las autoridades educativas competentes en el incremento sistemático de la calidad de la educación superior”* (Sitio Web COPAES)

Universidad Autónoma Indígena de México (UAIM)

Se creó en diciembre de 2001; fue la primera Universidad del país creada con el propósito de atender a jóvenes indígenas. Se define como una institución *“joven, diferente y comprometida”, “innovadora, orientada a preparar a los jóvenes para que se conviertan en profesionistas impulsores del desarrollo integral, sustentable, social y económico contribuyendo a la construcción de un mundo más justo...”* Su matrícula comprende a estudiantes de 27 etnias diferentes de México y del extranjero.

Posee cuatro Unidades académicas ubicadas en Sinaloa, Jardines de Fátima, Centro y Fuentes del Bosque donde se encuentra el Rectorado. Dicta Carreras de Grado y Postgrado –Maestría y Doctorado- en las áreas de Humanidades, Sociales y Ciencias Naturales.

A pesar de que el fenómeno de la emergencia indígena y el proceso de expansión de la ES han dado lugar a la creación de iniciativas de educación superior indígena y la creación de Universidades gestionadas y de matrícula indígena, la legislación vigente en México, LGE y CPEUM, no regulan ni contemplan una tipología de universidades.

Educación superior indígena en Guatemala

En Guatemala, el Ministerio de Educación atiende al sector primario y secundario, es decir, hasta el nivel medio y previo al inicio de los estudios superiores. También le compete la equiparación de estudios realizados en el extranjero, siempre en el nivel medio.

La regulación de la ES queda supeditada a la Universidad de San Carlos, (USAC), única Universidad estatal. No existe LES sino injerencia de la USAC, que regula junto con el Consejo de Educación Privada Superior (CEPS), a las 13 universidades privadas que integran el SES guatemalteco.



El Art. N° 82 de la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) consagra la “Autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala” con *“exclusividad (para) dirigir, organizar y desarrollar la educación superior del Estado y la educación profesional universitaria estatal, así como la difusión de la cultura en todas sus manifestaciones”*. No hay referencias en la constitución a la educación superior indígena. La ES se rige por la Ley Orgánica de la USAC y por los estatutos y reglamentos que ella emite.

La población indígena, desde el imaginario cultural guatemalteco, aparece ligada a la figura del “campesino”. Este imaginario, consagrado por las leyes de educación, que no refieren específicamente a la población indígena, puede verse cristalizado en los proyectos de universidades como la Universidad Rural de Guatemala (UruralG).

En referencia a su misión, la UruralG sostiene el ideal de trabajar *“por ser la universidad que facilita el acceso de la educación superior a la mayoría de guatemaltecos, con los ejes estratégicos de ruralidad, desarrollo sostenible y excelencia académica, bajo los principios de intermediación social y eficiencia administrativa”*. Recordamos que salvo la USAC, el resto de las universidades son de carácter privado, lo que coloca la atención, por parte de la UruralG, del componente indígena de la población en un plano de desarrollo económico estratégico, antes que en el del reconocimiento de un derecho de clase.

En la fundamentación de su proyecto, señala la UruralG que *“la riqueza natural de Guatemala es un valioso activo del país y de la humanidad, además de un valor cultural y espiritual esencial para los pueblos indígenas”*. A su vez, relaciona a estos pueblos con la población *“económicamente más frágil”*.

Universidad Indígena Intercultural

El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe (Fondo Indígena), tras *“un amplio proceso de construcción colectiva y tras varios años de experiencia brindando cursos de educación superior”*, crea la Universidad Indígena Intercultural (UII) en América Latina, a partir del trabajo conjunto de universidades públicas y privadas de la región. Cabe destacar que, en el caso de Guatemala, la USAC no participa del proyecto, siendo la Universidad Rafael Landívar la única integrada a la red creada por UII a través de dos cátedras “Educación Intercultural Bilingüe” y “Revitalización Lingüística y Cultural”. La Universidad Rafael Landívar cuenta, además, con la unidad “Edumaya”, que otorga más de 250 becas completas en todas las carreras para jóvenes indígenas provenientes de diferentes grupos étnicos del país para *“coadyuvar al desarrollo sostenible del país, por medio del mejoramiento y extensión de servicios para la población indígena”*.

La Universidad Maya de Guatemala, o „Mayab’ Nimatijob“

La creación de la Universidad Maya de Guatemala fue acordada por el Gobierno y la antigua guerrilla en los acuerdos de paz suscritos en diciembre de 1996.

Las políticas educativas que se plantean, referidas en los objetivos del Ministerio de Educación de Guatemala, para obtener un Sistema de Calidad con viabilidad política, técnica y financiera son: de calidad; de cobertura; de equidad; de educación bilingüe, multicultural e intercultural; de modelo de gestión; de fortalecimiento institucional y descentralización; de formación del recurso humano y de aumento de la inversión educativa. Según el propio Ministerio: *“plantean que una orientación realista de las acciones debería sustentarse en el desarrollo de un esquema integrado, donde el acceso y la cobertura, así como la calidad estén enmarcados en la equidad y constituyan el centro de las acciones”*.

Esta institución inició sus actividades con las Facultades de Ciencias de la Educación y de Desarrollo Sostenible, en los niveles de técnico superior y licenciatura, promoviendo el reconocimiento de la sabiduría popular en los niveles de diplomado y especialización.

Todas las personas, indígenas o no, guatemaltecas y extranjeras, que están interesadas en especializarse en la cultura maya pueden inscribirse en esta universidad.

La misión de la Mayab’Nimatijob’ aparece asociada a *“la consolidación de un Estado guatemalteco democrático, participativo, plurilingüe, multiétnico y multicultural, en el proceso de desarrollo integral y sostenible de sus pueblos en equidad y respeto mutuo y desde una perspectiva intercultural”*, favoreciendo preferentemente al *“área rural empobrecida”*.



No abundan datos de alcance e impacto de las acciones de dicha universidad. Sin embargo, a la luz de lo declarado por el propio Ministerio de Educación de Guatemala, con relación a los alcances de los Acuerdos de Paz de 1996, estos aún muestran: *“importantes retrasos en casi todos los compromisos de estos Acuerdos. Reconocemos que el cumplimiento de los mismos es necesario para que existan condiciones básicas para que las grandes brechas económicas, políticas y sociales que originaron el conflicto armado interno se reduzcan y funcionen los sistemas esenciales para la convivencia democrática”*. Referido específicamente al Eje de Inclusión Social del “Plan Estratégico de Implementación Estratégica de Educación 2012-2016”, se señala que *“Guatemala ha hecho progresos importantes en materia política y en algunas áreas de la administración pública, pero existen enormes brechas entre un Estado funcional y el Estado guatemalteco”*. La escasa consideración de Educación Superior Indígena en este Plan revela buena parte de esa brecha.

Conclusiones/Proyecciones

A partir de la “emergencia indígena” en América Latina, los diferentes procesos de reivindicación de los derechos de los pueblos nativos replantean muchos aspectos vinculados con la inserción efectiva de dichos pueblos en los SE. El tema de la educación intercultural y bilingüe de los estudiantes indígenas aparece reflejado en las diferentes políticas analizadas. Observamos en la región divergencias en cuanto al tratamiento de derechos tales como los lingüísticos y culturales en el marco de la Educación Superior. Nos centramos en la comparación de políticas educativas, haciendo un contraste con las políticas lingüísticas y culturales de los casos de Bolivia, Guatemala y México. Consideramos necesarios mayores consensos sobre la “educación intercultural”, para dar cumplimiento en el nivel local de lo que a nivel global se plasma, por ejemplo, en la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Se advierten, fundamentalmente, diferencias en la implementación de políticas focalizadas que refuerzan la desigualdad.

En el caso de Bolivia, si bien desde el gobierno de Evo Morales las regulaciones sobre la ES han tendido a aumentar, no se logró implementar al interior de la Universidades públicas existentes, dada su autonomía, diversas acciones de compensación tendientes a garantizar el acceso y una modificación sustancial en las propuestas de enseñanza que contemplen el componente indígena. Por ello, el Estado propició la creación de UI bajo control directo del Ministerio de Educación. También se establecieron alianzas con parte del sector privado y algunas Universidades privadas son dirigidas por miembros de comunidades aborígenes y sus propuestas curriculares se desarrollan a partir del pensamiento de corte decolonial y la valoración del componente indígena.

Si se toma como referencia la mayor o menor presencia del Estado como regulador de las IES, podrá advertirse que en grado decreciente vemos al SES de Bolivia como el de mayor tendencia “estadocéntrica”, siendo el caso de México el de un Estado “garante”, en tanto que en el caso de Guatemala resta mucho por hacer en materia de Educación Superior, más allá del reconocimiento “de clase” de los pueblos indígenas producto de las luchas libradas hacia los años noventa.

El caso de las Instituciones de Educación Superior Indígenas, representa, en su estado actual, un raro caso de “empoderamiento”. Por un lado, dada la reivindicación que tiene lugar a partir de la consagración del derecho de los pueblos originarios a recibir una educación que responda a sus rasgos culturales y lingüísticos que le son propios. Por otro, porque desde esa misma reivindicación, sobre todo por lo expresado en el artículo 21 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se plantea el derecho “al mejoramiento” de la educación y de las condiciones laborales, entre otros aspectos, cristalizando la idea de asimilación al sistema-mundo laboral capitalista. Es decir, que las universidades e instituciones de educación superior indígena no representan aún un medio para el desarrollo pleno de la cultura e historia de cada pueblo de la región.

Al referirnos a “metapolítica”, aludimos a la concepción sostenida por Badiou (2009), según la cual a la objetividad de la política, en tanto pensamiento desplegado desde una esfera de poder, se le opone, como complementaria, una dimensión subjetiva que somete a reflexión crítica a “lo político”. A esa dimensión, el autor la concibe como metapolítica. En el caso de la política referida a la educación superior indígena, notamos desde el análisis que, con diferentes niveles de “intromisión”, desde cada caso estudiado, los Estados aún se encuentran en la etapa de políticas compensatorias o focalizadas, las que constituyen más bien parches a las históricas fisuras entre el “colectivo” social blanco-mestizo y los grupos indígenas. Esta condición de “política parche” vuelve a cada acción un movimiento asistemático que, en algunos casos, termina superponiéndose, cuando no contradiciéndose con otras acciones del mismo Estado. Este puede ser el caso de la relación entre políticas educativas y políticas lingüísticas o políticas de inserción laboral/desarrollo económico.

Desde la óptica de los pueblos indígenas, cada logro alcanzado en el marco de lo que ya podríamos considerar una “segunda emergencia” (Bengoá, 2009), viene a constituir una metapolítica en los términos de Badiou, dado el carácter aún marginal de las



acciones educativas desplegadas, sobre todo en lo que al reconocimiento del Estado como totalidad se refiere -por la falta de prestigio que todavía pesa sobre las instituciones indígenas-. No obstante, desde “las orillas” de cada sistema analizado, se advierte una potencia derivada de cuestiones coyunturales que podrán o no ser capitalizadas oportunamente por cada pueblo.

El reconocimiento o reivindicación de los pueblos indígenas parte, en definitiva, de diferentes intereses. Por el lado de los Estados, sobre todo el guatemalteco, con fuerte impronta económica y asociada al paradigma de la “pacificación nacional”. Por el lado de las organizaciones indígenas, que encuentran mayores coincidencias en el caso boliviano, se plantea la “restitución de derechos” afectados por la acción política de los conquistadores, traducida en la enorme brecha social y educativa constatada para finales del siglo XX.

No parece posible dicha restitución, entendida como “descolonización” (Weise, 2006) “si las políticas se piensan para grupos marginales y no para la totalidad de un sistema”. La oscilación entre la “invisibilidad”, caracterizada por el no reconocimiento del colectivo indígena dentro de la universidad tradicional, y una “visibilidad marginal”, al menos por ahora, caracteriza a la transición entre las universidades previas y posteriores a las reformas devenidas tras las reivindicaciones aquí descritas.

La emergencia indígena pone de manifiesto la imposibilidad de la universidad tradicional de dar respuestas satisfactorias a la heterogeneidad de las demandas que caracterizan a los pueblos nativos y que históricamente habían sido, ya desoídas, ya neutralizadas. En su complejidad las demandas aparecen vistas como reclamos que “han estado más orientados al reconocimiento de su autonomía que a la demanda de igualdad” (Padilla Arias, 2008: 43).

Por otra parte, la “respuesta alternativa” que supone la creación de universidades indígenas, incluso cuando puedan ser consideradas insuficientes el sustrato de su creación sea más político e ideológico que pedagógico, resulta un componente esencial del actual contexto de países como Bolivia, Guatemala y México.

En tal sentido, el aporte que puede realizarse desde la Educación Comparada resulta sumamente importante, en tanto y en cuanto las experiencias de la Educación Superior Indígena se hallan aún en una etapa incipiente. Como señala Acedo (2012), “muchas naciones todavía se disputan sobre las continuidades y discontinuidades de su pasado y su presente, la diversidad cultural sigue teniendo muchas formas y muchas historias.” Por tal motivo, el aporte de la Educación Comparada es sustancial para que esas muchas formas y muchas historias hallen su correlato en propuestas más democráticas y más eficientes. Se trata, fundamentalmente de superar la “densidad histórica de las inequidades y conflictos existentes” (Matto, 2011: 68). Esto supone, en definitiva, entender al proyecto de la Educación comparada en el contexto de la emergencia indígena en su faz más profundamente política, democratizadora y crítica.



Bibliografía

- Acedo, C. (2012) Abrir los sistemas educativos a la diversidad cultural: las funciones clave del currículo, la lengua y los docentes. *Perspectivas*, XLII, (2), 1-4.
- Arnové, R. (2003). Reframing Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local. En Arnove R. y Torres, C. (Eds.) (2003). *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local*, (2nd ed.), Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Badiou, A. (2009). *Compendio de metapolítica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bengoa, J. (2009). ¿Una segunda etapa de la Emergencia Indígena en América latina? *Cuadernos de antropología social*, 29, 7-22.
- Bolivia, Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional (2008). *Decreto supremo N° 29.664*. La Paz, Bolivia.
- Bolivia, Poder ejecutivo del Estado Plurinacional (2010). *Ley de Educación N° 070 "Avelino Siñani-Elizardo Pérez"*, La Paz, Bolivia.
- Bolivia, Ministerio de Educación del Estado Plurinacional de Bolivia (2012). *Términos de referencia docente, UNIBOL*. La Paz, Bolivia.
- Bray, M., Adamson, B. & Mason, M. (2010). *Educación comparada. Enfoques y métodos*. Buenos Aires: Granica.
- Coelho Prado, M.L., Pellegrino Soares, G. & Colombo, S. (2007). Reflexões sobre a Democracia na América Latina (1. ed.). São Paulo: SENAC, 1, 1-128.
- Dale, R. (2002). Globalización: ¿Un nuevo mundo para la educación comparada. En Schriewer, J. (Comp.), *Formación del discurso en la educación comparada* (Cap. 3). Barcelona: Ediciones Pomares.
- Espinoza, F. (2011). Pueblos indígenas: ¿Y después de la emergencia? Institute for Analysis of Change in History and Contemporary Societies Université Catholique de Louvain. Working paper N° 24, 4-20.
- Gareiz, G. & Manríquez Suárez, M. (2012, octubre). *La Educación comparada como proyecto regional: el caso de la Región Andina*. Ponencia presentada en el XIII Congreso Nacional de Educación comparada, Huelva, España.
- Gorostiaga, J.M. & Tello, C. (2011). Globalización y reformas educativas en América Latina: un análisis intertextual. *Revista Brasileira de Educacao*, 16, (47), 363-388.
- Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Guatemala, Ministerio de Educación. (2012). *Plan de Implementación Estratégica de Educación 2012-2016*. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Matto, D. (2011). Universidades indígenas de América Latina: Logros, problemas y desafíos. *Revista Andaluza de Antropología*, 1, 63-85.
- Marquina, M. (2006) "Tendencias recientes de los sistemas de evaluación de la educación superior en el actual escenario internacional. Un nuevo "round" del Estado evaluador". En: *Revista Avaliação*, vol. 11, nº 4, Diciembre. RAIES, Campinas, pág. 27-50.
- Martí i Puig, S. (2010). Después de la «década de los pueblos indígenas», ¿qué? El impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, (227), 68-82.
- México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Nación. (1917). *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*. Distrito Federal, México.
- México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Nación. (1993). *Ley general de Educación*. Distrito Federal, México.
- México, Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. Sitio Web: <http://www.copaes.org.mx/FINAL/inicio.php>
- México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. Sitio Web: <http://www.anuies.mx/>
- Padilla Arias, A. (2008). Las universidades indígenas en México: Inclusión o exclusión. En: *Veredas. Revista del Pensamiento Sociológico*. Número Especial. Uam-Xochimilco • México • Páginas 35-59
- Rama, C. (2006). *La tercera reforma de la Educación superior en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: FCE.



- Rama, C. (2009). *La universidad latinoamericana en la encrucijada de sus tendencias*. Santo Domingo: UNICARIBE.
- Rama, C. (2011). *La nueva fase de la educación privada en América Latina*. Montevideo: UDE.
- Rui, Y. (2010). Comparación de políticas. En Bray, M., Bob, A. & Mason, M. (2010). *Educación comparada. Enfoques y métodos*. Buenos Aires: Granica.
- Stavenhagen, R. & Gutiérrez E, M. (1997). Las organizaciones indígenas: Actores emergentes en América latina. *Revista de la CEPAL*, 62, 61-74.
- Weise Vargas, C. (2006) La fisonomía post-neoliberal de la universidad boliviana. Los impactos de una transformación en curso. *Revista Educación superior y sociedad 2*. Disponible en: <http://ess.iesalc.unesco.org.ve/index.php/ess/article/viewArticle/368>
- Weise Vargas, C. (2009). La fisonomía post-neoliberal de la universidad boliviana. Los impactos de una transformación en curso. *Revista Educación Superior y sociedad*, (2), 45-68.
- Weise Vargas, C. y Laguna, J.L. (2008). La educación superior en la región andina: Bolivia, Perú y Ecuador, *Revista Avaliação*, n. 13, (2), 425-450.

Antecedentes académicos de los autores

Mariana Manríquez Suárez.

Prof. en Letras por la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. Magister en Pedagogía y Comunicación interculturales por la Universidad Autónoma de Barcelona. Prof. Adjunta en la Cátedra Formador de formadores: problemática de la educación superior en la UNPSJB y Coordinadora Académica de la Maestría en Letras en la mencionada universidad. Cursa la Maestría en Política y Administración de la Educación en la UNTREF; participa desde 2011 en eventos y publicaciones científicas vinculadas con la gestión universitaria y estudios comparados sobre política educativa con énfasis en educación intercultural.

Gustavo Gareiz

Es Profesor Licenciado en Lengua y Literatura de la UNLAM y Maestrando en Políticas y Administración de la Educación de la UNTREF. Desde 2004 participa como ponente en diferentes Congresos ligados a la política educativa, tanto a nivel nacional como internacional, principalmente referidos a la Educación Comparada. Como docente universitario, se desempeña en la UNLAM y UNTREF como profesor a cargo de asignaturas referidas a la escritura y lectura académicas. Cuenta con diversas publicaciones en revistas científicas y en libros de actas de congresos ligadas a la problemática de la identidad y su relación con la interculturalidad y la política educativa en perspectiva comparada. A su vez, participa de investigaciones, una de las cuales ha sido publicada por la UNLAM, La lectura y la escritura en el ingreso a la universidad.

Fecha de recepción: 23/12/2013

Fecha de aceptación: 04/03/2014





El regionalismo de la educación superior en el MERCOSUR como vector de internacionalización: un acercamiento desde la política regional de acreditación

Regionalism of higher education as a vector of internationalization in MERCOSUR: insights from the regional policy of accreditation

Daniela Vanesa Perrotta

Resumen

El trabajo analiza el regionalismo de la educación superior en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) a partir del estudio en profundidad de las políticas de acreditación de la calidad académica de carreras de grado. El objetivo es doble: por un lado, comprender el proceso de internacionalización de la educación superior a partir de las iniciativas regionales y, por el otro, analizar los efectos de la regulación regional en la esfera doméstica, identificando procesos de cambio político y creación de instituciones. El argumento a desarrollar afirma que la política regional de acreditación del MERCOSUR, pese a no ser de cumplimiento obligatorio para las instituciones de educación superior y que constituye una agenda periférica del proceso de integración, ha logrado incidir en la construcción de un marco regulatorio con efectos en la política doméstica de los Estados.

Palabras clave: Educación superior, regionalismo, MERCOSUR, acreditación, políticas públicas.

Abstract

The paper analyzes the regionalism of higher education in the Common Market of the South (MERCOSUR) from in-depth study of the policies of accreditation of academic quality of undergraduate diplomas. The aim is twofold: first, to understand the process of internationalization of higher education from regional policies and on the other, to analyze the effects of regional regulation in the domestic sphere, identifying processes of political change and creating institutions. The argument states that the regional accreditation policy of MERCOSUR, although it is not binding and it is still peripheral regarding the overall integration agenda, has managed to influence the construction of a regulatory framework that affects domestic policy within the States.

Key words: Higher education, regionalism, MERCOSUR, accreditation, public policy.



Introducción

“La regionalización constituye una forma de procesar la globalización en términos de cambios y transformación en los patrones normativos y de la vida social y económica de los países. Las universidades ya no pueden optar por cooperar, crear interdependencias y configuraciones. Existen determinaciones estructurales que los obligan a ello [...] El Mercosur educativo es joven y las estructuras institucionales, así como los programas de cooperación están en sus inicios. Sin embargo, ya se han dado los pasos necesarios para la liberación de las energías regionales. Se trata ahora de profundizar en la reflexión teórica al mismo tiempo que se acelera la práctica asociativa” (Krotsch, 1997: 135)

Hace más de quince años, Pedro Krotsch (1997) alertaba a las universidades latinoamericanas sobre la necesidad de encaminar procesos de regionalización, basados en la solidaridad y el cooperativismo. El desafío consistía en procesar una globalización que se presentaba como irreversible, aprovechando las ventajas de un mundo, una sociedad y una economía global en pos de una transformación, necesaria, de las estructuras universitarias. Por entonces, Krotsch ya señalaba –a partir del análisis de Argentina y Brasil– las potencialidades de esos vínculos regionales, los puntos de convergencia así como las cuestiones discordantes entre nuestros complejos de educación superior¹ –lo que hoy denominamos como asimetrías: véase Perrotta (2013a)–. Su análisis de los incipientes procesos de regionalización de las universidades (públicas) –a partir de la creación de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM) (Mollis y Krotsch, 1998)– y del proceso de regionalismo de reciente creación por entonces –con la puesta en marcha del MERCOSUR Educativo– fue uno de los primeros estudios sobre el tema y, también, una línea programática –a modo de decálogo– de los beneficios que reporta la integración regional universitaria para nuestros países. Por lo tanto, su trabajo cuenta, a nuestros días, con suma vigencia; en especial la alerta que colocó al campo de estudios de la universidad: profundizar la discusión teórica en torno de los procesos de regionalismo y regionalización de la educación superior.

Consecuentemente, a partir de la importancia que reviste para el avance del campo de estudios de la universidad (Krotsch y Suasnábar, 2002) abordar una arista no comúnmente estudiada, este trabajo analiza el regionalismo de la educación superior en el MERCOSUR a partir de un estudio de caso: la política de acreditación de la calidad de carreras de grado, que contó con una primera fase de carácter experimental entre los años 2002 y 2006 (Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario del MERCOSUR, Bolivia y Chile, MEXA) y devino, a mediados del año 2008 en un sistema permanente (Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados, ARCU-SUR). El objetivo es doble: por un lado, comprender el proceso de internacionalización de la educación superior a partir de las iniciativas regionales (i.e la forma propuesta por Krotsch para procesar la globalización) y, por el otro, analizar los efectos de la regulación regional en la esfera doméstica, identificando procesos de cambio político y creación de instituciones. El argumento a desarrollar afirma que la política regional de acreditación del MERCOSUR, pese a no ser de cumplimiento obligatorio para las instituciones de educación superior y que constituye una agenda periférica del proceso de integración, ha logrado incidir en la construcción de un marco regulatorio con efectos (diferentes en cada caso) en la política doméstica de los Estados. De esta manera, el regionalismo se constituye como un vector de internacionalización.

En vistas a ello, este trabajo se divide en tres secciones: la primera, recupera una selección de conceptualizaciones sobre los procesos de internacionalización, regionalismo de la educación superior y políticas de acreditación internacional. El propósito de esta sección consiste en no sólo presentar un sucinto estado del arte, sino que avanzar en una propuesta de abordaje de estos fenómenos –que son locales y globales al mismo tiempo– de educación transnacional / internacionalizada, que, a la vez, recupere los debates actuales sobre como aprehender los procesos de integración regional de América del Sur². La segunda sección realiza un recorrido por la conformación del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) y, puntualmente, del dinamismo de la agenda de educa-

¹ La noción de complejo de educación superior fue esbozada por Naidorf y Perrotta (2010) para analizar el caso argentino. En el citado artículo se define que en Argentina la educación superior no configura un sistema strictu sensu sino que sus actividades, prácticas y políticas no son sistemáticas; se tratan, más bien, de actividades e instituciones con problemas de articulación entre sí y entre éstas y otros actores (sociales, económicos, de gobierno). En consecuencia, la educación superior argentina puede comprenderse a partir de contraponer la idea de sistema con la de un complejo: “la idea de complejo [...] la recuperamos a partir de los escritos de Enrique Oteiza quien utiliza la noción de “Complejo Científico y Tecnológico (CCT)” para referirse al conjunto de actividades de investigación científica y tecnológica, que él considera mal y poco articuladas entre sí y con el resto de la sociedad. Al respecto, afirma que el CCT argentino es producto de un proceso histórico de acumulación y desacumulación de investigadores, actividades, instituciones, tradiciones –buenas y malas– e infraestructura especializada que incluye recursos y capacidades no insignificantes y plantea asimismo complicados problemas para su mejor articulación con el resto de la sociedad. (Oteiza, 1992: 11)” (Naidorf y Perrotta, 2010: 197-198).

² La opción por América del Sur y no por América Latina se refiere a que, desde el punto de vista de los procesos políticos novedosos y en curso durante los últimos diez años, las posiciones en franca oposición al modelo neoliberal y el recupero de la necesidad de consolidar autonomía política y desarrollo socioeconómico integral e inclusivo es un fenómeno localizado, geográficamente, en América del Sur (con matices entre cada gobierno: se hace referencia a los procesos de cambio político experimentados en Venezuela, Ecuador, Bolivia, Brasil, Uruguay, Argentina y el Paraguay de Fernando Lugo). En segundo lugar, la opción por América del Sur se toma de los aportes conceptuales al estudio de la integración regional realizados por Alberto Methol Ferré (2009). Para el autor, la unidad de América Latina se inicia a partir de la unidad de América del Sur porque en este último se encuentra el núcleo básico de aglutinación del subcontinente, capaz de impulsar la integración en la parte Sur y, desde aquí, hacia toda América Latina. El núcleo básico de aglutinación, en sus términos, es la unidad argentino-brasilera.



ción superior en el marco de la orientación general del proceso de integración. A partir de este análisis, se procede al desarrollo del estudio de caso de la política de acreditación regional, indicando su proceso de institucionalización, su metodología de implementación y la gravitación de diferentes actores en la constitución del “sello de calidad MERCOSUR”. Finalmente, el artículo concluye con una sección dedicada a la discusión del argumento principal: los impactos de la política regional sobre las esferas domésticas como resultado de la conformación de un marco de regulación regional sobre la acreditación de la calidad, centrándonos en dos casos: Paraguay y Uruguay, por ser los menos abordados por la literatura especializada y por dar cuenta de las diferentes formas en que el marco regulatorio regional incide sobre el nacional.

1. Internacionalización, regionalismo y acreditación

Sin relegar la tradicional e histórica dimensión internacional de la universidad y el conocimiento, la internacionalización es un proceso contemporáneo. En efecto, su origen se remonta a la década de los años 80, estimulado por la convergencia de diversos factores y/o tendencias: un modelo académico común en todo el mundo que surge de la universidad europea medieval; un mercado académico global creciente, tanto para estudiantes como para profesores e investigadores; la utilización del idioma inglés como lenguaje internacionalmente aceptado para la comunicación de la investigación y para la docencia; la educación a distancia y el uso de Internet; la tendencia de las instituciones académicas a formar asociaciones con instituciones en otros países, la creación de campus en el exterior y la apertura de franquicias; la armonización de las estructuras de los títulos, cursos, créditos y demás mecanismos de evaluación y medición del progreso académico (Altbach, 2002, 2006; Altbach, Reisberg, y Rumbley, 2009; Altbach y Teichler, 2001; De Wit, 2006).

La novedad de la internacionalización, por lo tanto, se relaciona con: i) el papel cada vez más importante que asume el conocimiento a nivel global; ii) un mercado de trabajo para personas cada vez más calificadas; iii) el aumento de la interconectividad entre los productores y consumidores de conocimiento dado por el auge de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Se presencia, así, una “nueva geopolítica mundial del conocimiento” ya que este último ha adquirido un valor económico generado por fuerzas enfrentadas en cuanto a las posibles maneras de relacionamiento entre las instituciones del conocimiento a nivel global (García Guadilla, 2010).

Igualmente, pese a que el término se utiliza asiduamente, la internacionalización es un concepto tan complejo como confuso (Knight, 1999) que incluye un amplio conjunto de elementos como los programas de estudio, la enseñanza y el aprendizaje, la investigación, los acuerdos institucionales, la movilidad de estudiantes y profesores, la cooperación, etc. Afecta múltiples dimensiones y actores (directos e indirectos) de la educación superior y no constituye un proceso homogéneo ni unidireccional sino que existen tendencias que permiten concebir la existencia de al menos dos paradigmas opuestos (y los matices entre ambos): por un lado, el modelo de internacionalización centrado en la cooperación y la solidaridad internacional tradicional; por el otro, un modelo competitivo, fundado en la búsqueda de ganancia bajo criterios de racionalidad económica (Altbach, 2001, 2002; Verger, 2006)—y que llamamos en otro trabajo internacionalización solidaria e internacionalización fenicia, respectivamente, a modo de señalar dos formas extremas, no presentes de manera pura en la realidad, pero que son útiles para describir las diferencias y avizorar los matices entre ellas (Perrotta, 2012a), para destacar sus efectos positivos y negativos—. Sin embargo, como sucede con diferentes fenómenos del mundo actual, las visiones maniqueas impiden el desarrollo del pensamiento crítico a partir de colocar lentes que no son adecuados para la aprehensión cabal de la realidad. Sobre este punto, Brandenburg y de Wit (2010) afirman que:

“no podemos continuar asumiendo que ciertos tipos de movilidad u otro tipo de actividades internacionales (como los intercambios y el estudio en el exterior) son buenos en sí mismos y que otros tipos (como es el caso de la educación transnacional y el reclutamiento de estudiantes internacionales) son malos. Debemos excavar más profundo, colocar las opciones en el marco de un nuevo conjunto de valores y racionalidades y asegurar que lo que consigamos es realmente importante” (Brandenburg y de Wit, 2010:17)

Puntualmente, se ha asociado la profundización del proceso de internacionalización dada la inclusión de la educación superior en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS o GATS), de la Organización Mundial de Comercio (OMC)³. Un argumento esgrimido a favor de esta liberalización de las barreras regulatorias (cabe señalar que aquí las fronteras nacionales no son ya los aranceles, sino las legislaciones / regulaciones nacionales que impiden o encapsulan la provisión de educación por parte de institu-

³ El 23 de septiembre de 1998, a partir de una nota restringida de la Secretaría de la OMC que argumenta que en tanto los Estados Nacionales permiten que actores privados brinden educación a nivel doméstico, la misma puede ser considerada un servicio, por lo tanto, debe sujetarse a las reglas del comercio multilateral de servicios. En otras palabras, al permitir la provisión privada de educación al interior de las fronteras nacionales, ésta debe ser reglamentada por la organización que regula el comercio internacional: es decir, por esta misma institución —la OMC—



ciones extranjeras) consiste en la “supuesta necesidad” generada a partir de la “elevada demanda” de educación y “escasa oferta” presente en estos Estados con “débiles capacidades” para encararlo de manera autónoma. Es menester aclarar que hacia fines de la década de los años noventa, el capital trasnacional ya se había beneficiado de la liberalización arancelaria y no arancelaria del comercio de bienes; en consecuencia, el paso siguiente era encontrar nuevos nichos para continuar su proceso de acumulación: servicios, inversiones, propiedad intelectual, etc.

En particular, el AGCS consiste en un conjunto de regulaciones tendientes a eliminar las barreras al comercio de estos servicios. Comprende cuatro modos de la provisión de servicios, a saber: a) *Provisión transfronteriza*: este modo incluye la educación a distancia (e-learning) y la franquicia de cursos y títulos. No requiere necesariamente el movimiento físico del consumidor o del proveedor; b) *Consumo en el extranjero*: el consumidor se mueve al país del proveedor. Este modo incluye la movilidad estudiantil tradicional; c) *Presencia comercial*: el proveedor del servicio establece filiales en otro país incluyendo *branchcampuses* y *jointventures* con instituciones locales; d) *Presencia de personas*: este modo incluye personas (profesores e investigadores) que temporalmente viajan a otro país para proveer servicios educativos (Altbach y Knight, 2007; Verger, 2006).

Las obligaciones del AGCS son de dos tipos: por un lado, un conjunto del articulado versa sobre cuestiones generales para todos los países firmantes (*top-downrules*), indistintamente si han realizado compromisos específicos para cada sector y que revisten, por tanto, un carácter obligatorio; por el otro, las decisiones encaminadas por cada país en la confección de sus listas: en éstas indican qué sectores y en qué medida los liberalizarán (*bottom-uprules*), en este sentido, constituyen obligaciones condicionales. El procedimiento, en este caso, es por “listas positivas”: cada país especifica que sectores se incorporan en el cronograma de compromisos (a diferencia de lo que ocurre con otros acuerdos donde todos los sectores se incluyen de manera automática y el país sólo especifica qué sector se excluye –esto se denomina, enfoque de “lista negativa”–).

La discusión de la comunidad académica sobre las implicancias del AGCS para la educación superior (y en especial para las universidades) ha sido fecunda, nutrida con los aportes de expertos de todas las latitudes. Varios autores coinciden en señalar que la iniciativa de la OMC amenaza a los ideales tradicionales de la universidad, las culturas propias de las instituciones y de las naciones, así como el control nacional e institucional de la educación. En términos de Altbach (2001), las normas, los valores, el lenguaje, las innovaciones científicas y los productos del conocimiento de los países del centro desplazan otras ideas y prácticas. Los países industrializados no sólo cuentan con las universidades más prestigiosas, sino que también son sede de corporaciones multinacionales poderosas en el sistema de conocimiento global (en particular en los campos de la biotecnología, las tecnologías de la información y comunicación, la industria farmacéutica, etc.). Esta situación aumenta, por tanto, la brecha centro – periferia (Altbach, 2001).

A nivel multilateral, el AGCS establece que las regulaciones se sujeten a complejos acuerdos bajo la meta única y final del acceso al mercado. La situación es ilustrada cabalmente por Altbach (2001):

Los productos de la educación en todos sus tipos serían libremente exportados de un país a otro. La regulación sobre patentes, copyright y licencias, que ya forman parte de tratados internacionales, se reforzarían. Sería difícil regular el comercio a través de las fronteras en las instituciones académicas, programas, títulos y productos. Aquellos que desean involucrarse [en dicho movimiento] de importación y exportación tendrán el recurso de recurrir a tribunales internacionales y emprender acciones legales. En la actualidad, la jurisdicción sobre la educación superior se encuentra enteramente en manos de las autoridades nacionales. [Sin embargo, surgen] [...] interrogantes sobre el futuro de la idea de educación superior y el futuro de la academia en los países en desarrollo y pequeños [...] tales como ¿mantendrán los países y las universidades la independencia académica en un mundo donde el control legal y práctico sobre la importación y exportación es mínimo? ¿Cómo se llevará adelante la acreditación y el control de la calidad? [...] (Altbach, 2001). Traducción propia en base al original en inglés.

Los efectos residen en la pérdida de control de las universidades sobre las actividades de docencia, de investigación y de servicio para que quede en manos de los acuerdos internacionales y las regulaciones burocráticas de los organismos internacionales.

Desde otro punto de vista, el aumento de la internacionalización por medio de la conformación de diferentes estructuras de agrupamiento de instituciones da cuenta de la necesidad de trabajar en pos de una cooperación interinstitucional horizontal que supere las acciones más tradicionales de cooperación bilateral (Didriksson, 2008). La horizontalidad propuesta refiere, entre otras cuestiones, a la forma que adquiere la colaboración y cooperación entre las instituciones, tales como la construcción de canales de diálogo y de puentes que conducen a un entendimiento intersubjetivo a partir del mutuo beneficio y en virtud del interés recíproco (Naidorf, 2005). Sobre este punto, Krotsch distingue entre las formas tradicionales y las tendencias actuales de la cooperación interuniversitaria: las primeras constituían acciones relativamente electivas (impulsadas, en este sentido, por la voluntad cooperativa e integracionista de las universidades). Las segundas son novedosas en tanto exigen la creación de sinergias a partir de la comple-



mentariedad y la interdependencia. La exigencia está dada, entonces, por las coerciones externas del nuevo escenario, conforme se desprende de la cita introductoria a este trabajo.

La definición de Knight sobre internacionalización permite contar con una visión amplia de los diferentes niveles de regulación y actores que intervienen en el proceso: la internacionalización, “en el nivel nacional/sectorial/institucional [...] el proceso de integrar una dimensión internacional, intercultural o global en el propósito, las funciones y las provisiónes de la educación post-secundaria” (Knight, 2003:2). A partir de esta definición podemos incorporar un proceso que ha motorizado la internacionalización de la educación superior (el regionalismo).

1.1. Breves notas escogidas sobre regionalismo y educación superior

En lo que compete a los procesos de integración regional, Europa se posicionó como una de las primeras experiencias de internacionalización mediante programas regionales: los Estados (tanto los que forman parte de la Unión Europea como los que no) sentaron las bases para los procesos de movilidad académica, cooperación y reformas en la educación superior. El proceso de Bolonia, en especial, se asienta sobre los principios de: facilitar la lectura y comparación de las clasificaciones, implementar un sistema basado en dos ciclos, establecer un sistema de créditos, construir un esquema de movilidad de estudiantes, investigadores y profesores, promover la cooperación para la calidad y promover la dimensión europea de la educación superior. Algunos autores consideran que este fenómeno muestra un proceso de “europeización” de las políticas de educación superior (Antunnes, 2006; Solanas, 2009) y otros se refieren en particular a la noción de convergencia (Fernández Lamarra, 2006).

Una vez encaminado el proceso interno, Europa ha conformado lo que Robertson (2009) denomina como un modelo de regionalismo regulatorio estatal, donde la UE difunde su “modelo” en otras partes del globo en tanto poder normativo. A partir del año 2003, destaca un viraje en la estrategia de regulación regional de la UE sobre la educación superior: de la orientación hacia el proyecto regional y sus políticas al interior de la región, se dio paso, además, a una estrategia globalizadora “extra regional” que contó, al decir de la autora, con efectos directos e indirectos. Los efectos directos refieren a los productos de las estrategias explícitas de tornar competitiva a Europa (Programa Erasmus Mundus, Política de Vecindad, negociaciones del AGCS, etc.) mientras que los efectos indirectos son las reacciones de economías claves para la economía global, las que detectaron al proceso de Bolonia como una amenaza potencial (EEUU, Australia), un modelo de reestructuración nacional (Brasil, China) y la base de nuevos proyectos regionales (África, América Latina) (Robertson, 2009). En consecuencia, “resulta claro que las técnicas de gobernanza regional cuentan con un potencial no sólo en términos de regulación interna, sino que, cada vez más frecuentemente, de desafiar la base del liderazgo normativo en el sector de servicios de la educación” (Robertson, 2009: 10). Se destaca, por lo tanto, que el proceso de Bolonia y la creación del Área Europea de Educación Superior han inspirado nuevas formas de pensar la región y del valor de crear e institucionalizar el rol de la educación en las relaciones regionales

El Tratado de Libre Comercio de **América del Norte** no incluye a la educación superior en su agenda de liberalización comercial de manera directa; pero sí, indirectamente, en el articulado sobre las certificaciones necesarias para el ejercicio de la profesión en los Estados Parte (Sá y Gaviria, 2011) y en la regulación de las inversiones externas directas; permitiendo el aumento de las actividades de colaboración entre funcionarios gubernamentales. También, promovió las interacciones entre las universidades, creando, principalmente, redes de cooperación y nuevas configuraciones como es el caso de los consorcios (Perrotta, 2009). México se ha visto perjudicado por la introducción de consorcios multilaterales que compraron universidades privadas existentes y ofrecen cursos masivos y de baja calidad (Rodríguez Gómez, 2004).

En el **Este asiático**, la emergencia del llamado regionalismo regulatorio —es decir, como se expuso, de las nuevas formas de gobernanza regional que trascienden el territorio de los espacios nacionales (Robertson, 2009)— constituye una tendencia que está afectando la gobernanza de la educación superior (Mok, 2012: 31). En efecto, de acuerdo con Ha Ko Mok (2012), el surgimiento de la regionalización de la educación superior asiática puede comprenderse como parte de una estrategia más amplia de las universidades por alcanzar cierto liderazgo regional como, principalmente, global. Esto se expresa en los numerosos esfuerzos de las universidades asiáticas en pos de formar redes regionales e internacionales, alianzas a través de colaboraciones en investigación, programas académicos conjuntos e intercambios académicos.

Un rasgo interesante de esta situación en el Este asiático (principalmente, China, Taiwán, Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Malasia) es que el sistema de educación superior cuenta con una intervención y regulación estatal fuerte y persistente. Los gobiernos del este asiático están buscando de manera agresiva mejorar la eficiencia de sus sistemas y, “en un período corto de tiempo, han adoptado nuevas estrategias para responder a los desafíos locales, regionales y globales [...], principalmente] han optado por políticas pro-competencia” (Mok, 2012: 27). Si bien todos los países, con mayor o menor intensidad, han modificado sus políticas para favorecer determinados cursos de acción de cara a los desafíos de la globalización, el caso del Este asiático se diferencia a



partir de la combinación simultánea de desregulación (o descentralización) en la reestructuración del mercado con la persistencia de un Estado regulador fuerte. Esta tendencia es denominada por el autor como “Estados facilitadores del mercado” o “Estados aceleradores del mercado” ya que, durante las dos últimas décadas, han jugado un rol importante en la creación del mercado (Mok, 2012: 29). De esta manera, algunas universidades (las más destacadas que revisten carácter público) aspiran alcanzar un Modelo Global Emergente (MGE) que se define por ocho características: investigación intensiva, misión global, financiamiento diversificado, reclutamiento de estudiantes en todo el mundo, complejidad creciente, nuevos roles para los profesores, nuevas relaciones con el gobierno y con la industria y colaboración global con instituciones similares (Mok, 2012: 31).

Sobre esta base, es menester interrogar la vinculación entre la internacionalización –y el regionalismo como vector de internacionalización– y las políticas de acreditación.

1.2. ¿Internacionalización = Acreditación?

La acreditación comienza a ser incorporada en el abanico de políticas de reforma de la educación superior en tiempos recientes, de manera coincidente con el surgimiento del proceso de reforma neoliberal.

Para la Real Academia Española, acreditar significa “dar seguridad de que alguien o algo es lo que representa o parece; dar testimonio en documento fehaciente de que alguien lleva facultades para desempeñar comisión o encargo diplomático, comercial, etc.”. Así, la acreditación surge a partir de una sospecha: es decir, de la falta de certezas de que algo puede no ser lo que parece y, frente a esa desconfianza, una autoridad debe expresarse para demostrar lo contrario y avalar mediante un dictamen que, efectivamente, es lo que parece ser. En el mundo universitario, la acreditación se ha impuesto como política pública e institucional desde fines de los años ochenta pero resulta extraño asumir que una universidad “no es” lo que “parece ser”: entonces, ¿cómo y dónde surge el fenómeno de acreditar a las instituciones de educación superior y qué implicancias conlleva? Siguiendo a Ginés Mora (2005), la definición de acreditación ha sido establecida en el mundo de la industria:

Un proceso por el cual una agencia acreditadora “acredita” que otra agencia certificadora cumple con los requisitos necesarios de calidad en los procedimientos para otorgar certificaciones de calidad. [...] [Trasladando ello al mundo de la educación superior] la palabra acreditación puede tomarse en un sentido semejante si consideramos a las universidades como agencias otorgadoras de certificados académicos a los individuos [...] [mientras estos cumplan] los requisitos mínimos de calidad (Ginés Mora, 2005:27) (El énfasis corresponde al original).

Consecuentemente, la acreditación en el campo de la educación, en general, y de la educación superior, en particular, se relaciona a la necesidad de dar cuenta de la calidad de esas instituciones. Se adapta, por lo tanto, al concepto de calidad con las exigencias del mundo económico y sus nuevos códigos morales (libertad individual, éxito individual, libre elección, lucro, *emprendedorismo* empresarial, desempeño, resultados, eficiencia, competitividad, productividad, rendimiento) y se elaboran índices a partir de ellos: la calidad es cuantificable y susceptible de ser medida (Dias Sobrinho, 2007: 320). En esta operación de asociar acreditación con calidad implica, a su vez, asociar calidad con evaluación porque la acreditación se produce por medio de una serie de mecanismos que son, ante todo, mecanismos de evaluación.

Sobre este punto, José Dias Sobrinho (2007) realiza un aporte interesante a partir de la distinción entre evaluación y control, que permite contraponer la idea de finalidad con la de los fines de la acreditación de la calidad. De manera sucinta, afirma que los actuales procedimientos de evaluación y acreditación de la educación superior adolecen de la interrogación y reflexión respecto de los sentidos y valores (científicos, éticos, sociales, etc.) de las ideas, misiones, visiones, proyectos, procesos, impactos y relaciones que se despliegan en las instituciones. Consecuentemente, al no preguntar respecto de los valores –producción de sentidos, con vistas a la superación y mejora– esos procedimientos y sistemas de evaluación son, más bien, procesos de control: una práctica de verificación y comparación con la meta de generar grados de conformidad entre lo realizado y un modelo ideal prefijado con anterioridad y exógenamente a las instituciones. Mientras que la evaluación toma en cuenta el principio de la globalidad junto a los procesos, contextos, modalidades de realización e indagación respecto de los sentidos, el control fragmenta los objetos (el curso, los estudiantes, los docentes, las instituciones, el sistema) suponiendo que puede verificar de manera objetiva y precisa la calidad. De esta forma, la evaluación es un proceso dinámico y proyectado al futuro y el control es estático y conservador. La evaluación trabaja con múltiples referencias (extiende la red de relaciones entre personas, dimensiones y aspectos de una misma realidad), lo que la dota de un carácter de proceso inacabado, dinámico y abierto a nuevos sentidos y cuestiones. Por su parte, el control clausura o cierra el proceso en tanto consiste en una explicación posterior sobre la base de un estándar anterior. Finalmente:

El control tiende a mirar individuos y aspectos parcelarios y acabados: el docente, el investigador, su tiempo de dedicación en clase, número de publicaciones [...] La evaluación pone en cuestión los sentidos de las estructuras y funciones: por ejemplo, los sentidos de la formación y de sus medios, como los casos de la docencia y de la investigación, desde el punto



de vista de relevancia humana, científica y social, o sea, del valor para la emancipación de las personas, el desarrollo de la ciencia y la pertinencia en relación a la sociedad (Dias Sobrinho, 2007: 323).

El control en sí mismo no es per se un elemento negativo, sino que constituye una herramienta que debe sumarse a la evaluación ya que ésta precisa de índices formales, datos, estadísticas, etc. que acompañen la reflexión y producción de sentidos: son para Dias Sobrinho dos procesos “complementarios, interdependientes e imbricados en un mismo fenómeno” (2007: 324). En América Latina, ha predominado el “paradigma del control aislado y auto-suficiente” en los procesos de evaluación.

Finalmente, cabe destacar que la necesidad de contar con mecanismos de control implica desafíos para las legislaciones y los sistemas nacionales de evaluación y acreditación, dados por la progresiva convergencia de los sistemas nacionales de educación superior. Sobre este punto, Jesús Sebastián(2008) afirma que:

La comparabilidad y compatibilidad de los sistemas nacionales supone el establecimiento de procesos, criterios y métodos mutuamente aceptados de acreditación, la instauración de la confianza como principio y la cooperación como cultura, la homogenización de los estándares de evaluación de la calidad para permitir comparaciones, la remoción de los obstáculos a la movilidad de estudiantes, profesores y egresados, y el reconocimiento transfronterizo, mejorando la transparencia de los sistemas educativos. (Sebastián, 2008:3).

Concordamos con Sebastián en la necesidad de contar con procedimientos más o menos estandarizados para la acreditación, surgidos de acciones de cooperación basadas en la confianza, pero, en línea con otras perspectivas, no concordamos en la necesidad de que los mismos sean homogéneos a nivel mundial ni mucho menos que los mismos no incorporen la dimensión de los sentidos y los valores de la educación superior. La homogeneización implicaría la importación descontextualizada de parámetros elaborados en los centros de poder, derivando en el aumento de la brecha de la desigualdad entre los países industrializados y los de menor desarrollo relativo (aumento de la brecha Norte – Sur). La cuantificación excesiva, como afirmé *ut supra*, deja de lado la misión de las instituciones universitarias como parte de una sociedad global, regional, nacional y local.

Sobre la cuestión de la homogenización, Altbach (2002) sostiene que “realizar un seguimiento de los programas y de las titulaciones, [...] y mantener [...] estándares de calidad sobre una base global resulta difícil [...] más aún si los que buscan entrar al mercado global se orientan a la búsqueda de beneficios y no a la misión educativa” (Altbach, 2002:2). Esto implica que los criterios de medición se basen en elementos de corte empresarial y prioricen evaluaciones cuantitativas de factores que no dan cuenta de las funciones de la educación superior ni de la diversidad de culturas nacionales y regionales. Más aún, siguiendo al autor, para analizar las implicancias de la homogenización global de estándares de calidad, se puede realizar un parangón entre la importación de sistemas de acreditación (dominantes) y la adopción de un tipo de cambio fijo: las consecuencias redundan en la falta de autonomía en materia de la política sectorial de la educación superior (para marcar el rumbo de la internacionalización) así como en una descontextualización de la fórmula original en el espacio de aplicación. A título ilustrativo, el sistema de acreditación de los Estados Unidos presiona a instituciones extranjeras para que se adecuen a sus patrones curriculares y académicos, así como a cumplir sus estándares de calidad. Si bien esto puede entenderse como el reforzamiento externo del control de la calidad, en realidad, deriva en la constricción de la innovación y coloca estándares extranjeros sobre las universidades. Para Altbach (2006):

En cierta medida, esto es similar a la dolarización adoptada por unos pocos países para reforzar su disciplina fiscal –Argentina, por ejemplo, ató su moneda al dólar por unos años–. Esta política redujo la inflación y ayudó a la estabilización de la economía por un tiempo, pero la estrategia falló porque la disciplina adoptada era externa y no tomó en consideración las particularidades de la economía argentina. [...] La acreditación externa tiene el mismo resultado: la auto-imposición de una disciplina externa y sin relación con las condiciones locales acarrea efectos potencialmente peligrosos. (Altbach, 2006: 53)
Traducción propia en base al original en inglés, el destacado nos pertenece.

La evaluación de la calidad (que supone una definición – eminentemente política– sobre qué consiste dicha calidad) debe entonces responder a, y estar en consonancia con, la realidad sociocultural del país; no se pretende indicar que deben existir tantos procedimientos de evaluación como países en el mundo (claramente, ello redundaría a una complejidad normativa sin precedentes) sino que cierta estandarización (entendida como armonización) de los parámetros de calidad debe producirse sobre una base regional, es decir: ser definidos de manera autónoma por la región particular y atendiendo a las especificidades nacionales al interior de dicho espacio regional.

1.3. Una propuesta para aprehender el regionalismo de la educación superior en el contexto sudamericano

A partir de las referencias teórico conceptuales señaladas, es posible elaborar un marco de análisis a ser aplicado en el estudio de



caso que aquí presentamos, pero también en el estudio de otras políticas regionales⁴, como las de movilidad y de cooperación académica. El marco plantea la existencia de tres niveles de análisis de las políticas y/o regulaciones a modo de círculos concéntricos que se retroalimentan, para comprender no sólo las características centrales de esa política regional sino, en especial, la interacción con el nivel doméstico (regulaciones y actores –gubernamentales, grupos de presión, académicos etc.–). El primer nivel de análisis es el internacional, que ha sido mencionado en el apartado anterior. El segundo nivel de análisis es el regional –aludiendo a los acuerdos de integración regional firmados entre países– y el tercer nivel es el doméstico, que incorpora, conforme se desprende de la definición de Knight, dos subniveles: el nacional y el sectorial.

Puntualmente sobre el nivel de análisis regional –que es el predominante en la investigación a la que aludimos en el artículo– en Sudamérica hay que tomar en consideración: la situación de asimetrías entre los Estados que forman parte de dichos acuerdos y la tensión entre proyectos políticos divergentes y en tensión, dada la especificidad del momento actual que se refleja, entre otros elementos, en la arquitectura institucional del regionalismo. Adicionalmente, en tanto los procesos de integración regional sudamericanos son eminentemente intergubernamentales, para aprehender la elaboración de las políticas regionales se debe considerar no sólo el proceso institucional formal para la toma de decisiones del acuerdo regional sino que también las variadas interacciones e interrelaciones con el nivel doméstico de elaboración de políticas (ya sea inter-gubernamental como intra-gubernamental).

Respecto del primer punto, las asimetrías estructurales y regulatorias, las diferentes culturas y tradiciones universitarias y las disímiles capacidades estatales, adicionan complejidad al desarrollo de las políticas regionales e influyen la forma y el contenido de la política regional para la educación superior en este acuerdo de integración regional. La discusión sobre asimetrías en los procesos de integración regional ha sido desarrollada en el área de la integración productiva: Fernando Porta (2006) considera que las asimetrías estructurales consisten en las diferencias entre los tamaños de la economía y de la población de los países que componen un proceso de integración regional, así como a las divergencias en los niveles de su ingreso per cápita y en el grado de diversificación de su estructura productiva. Por otro lado, las *asimetrías regulatorias* son aquellas creadas por las políticas explícitas o por intervenciones regulatorias de los países socios: a modo de ejemplo, las políticas de promoción a las exportaciones, de inversión, los diversos tipos de apoyo industrial, etc., constituyen ejemplos de asimetrías regulatorias. Adaptando los conceptos al caso de la educación superior, podemos considerar que las estructurales refieren al tamaño (cantidad de instituciones, estudiantes, profesores, facilidades e infraestructura) del complejo de educación superior y a su financiamiento. Las regulatorias refieren a las medidas de política para el sector, que incluye programas de becas, incentivos a la docencia, investigación, transferencia y extensión, tipo de acceso y costos (o no) al estudio superior. A ello, consideramos pertinente incorporar la consideración sobre las tradiciones universitarias en cada uno de los países a partir de la idea de cultura académica de Naidorf (2009) y sobre la base de las regulaciones y características estructurales de los complejos de educación superior: si bien no es posible cristalizar las culturas académicas (en plural) si ha sido útil englobar bajo la noción de tradiciones universitarias los rasgos sobresalientes y de difícil modificación como son la defensa de la autonomía y la divisoria de aguas entre considerar a la educación como un derecho humano y un bien público o no. El hecho de que en el MERCOSUR –en los cuatro Estados Parte– contemos con dos países cuyos complejos son públicos (Argentina y Uruguay) y otros dos países que demuestran una mayor privatización (Brasil y Paraguay) permite comprender determinadas decisiones de política de las delegaciones nacionales y, así, características de la política regional adoptada. Finalmente, a estas asimetrías se suma una vinculada con las disímiles capacidades estatales entre los países socios dados los recursos tangibles e intangibles de los que dispone un Estado –una agencia dentro del mismo (ejemplo: los Ministerios de Educación)– para llevar adelante una política o programa de gobierno: recursos humanos con o sin experiencia en la negociación y en el tema de negociación, recursos financieros, apoyo de otras agencias gubernamentales, apoyo de actores sociales relevantes, etc.

Respecto del segundo punto, sobre la institucionalidad de los acuerdos regionales, es menester destacar con Caetano, Vazquez, y Ventura (2009) que la arquitectura institucional no es nunca un marco neutro sino que se relaciona con el desarrollo de un proyecto político o tipo de integración particular. Siguiendo a los autores, esto implica cinco cuestiones:

1. en lo que refiere al modelo de integración, la discusión en torno a la institucionalidad y la forma en que se toman las decisiones es un elemento central en lo que compete a la estrategia de integración regional e inserción internacional (una estructura mínima puede limitarse a dejar librado al mercado la regulación de la integración, mientras que una estructura más compleja permite distribuir los costos y beneficios generados por el proceso regional);

⁴ Las políticas regionales son aquellas acciones emanadas de los órganos de gobierno regional (léase, del peculiar sistema de gobernanza que la región ha creado para su funcionamiento) para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político tanto de los Estados Nación que han formado y participan de ese proceso de integración regional, así como de las instituciones de gobierno regional (que pueden tener o no capacidad decisoria). La definición –basada en los aportes de Vilas (2011) sobre políticas públicas– permite incorporar la distinción de que, por un lado, las políticas regionales no son competencia exclusiva de un único juego decisional y que, por el otro, los actores e instituciones involucrados cuentan con capacidades y recursos diferentes según el tema en cuestión. La finalidad de la política regional (léase, su orientación a servir a las metas que se ha propuesto desde el poder político) implica tomar en consideración a las relaciones de poder que se establecen entre el Estado, el mercado y la sociedad en múltiples niveles (regional, nacional y local) y reconocer que, incluso las decisiones, en apariencia, “técnicas”, remiten también a procesos políticos.



2. en relación a lo anterior, la arquitectura institucional imprime una metodología de integración que habilita o inhabilita a diversos actores a participar del proceso decisorio (ya sean éstos gubernamentales o no gubernamentales) lo cual conlleva resultados divergentes en materia de opciones de políticas;
3. la institucionalidad da cuenta de la mayor o menor democratización del bloque en función de la tensión intergubernamentalidad versus supranacionalidad y de los grados variables de concentración del poder entre los Estados, la sociedad civil y los gobiernos locales (es decir, los espacios abiertos a la participación de éstos últimos);
4. indagar en torno a la legitimidad social del proceso y los límites y alcances de las normas que genera;
5. evaluar la capacidad para la resolución de los conflictos internos del bloque (favoreciendo la concertación o la concentración de las negociaciones en intereses nacionales y/o sectoriales) (Caetano, et al., 2009: 22-23).

En consecuencia, por un lado, la conformación intergubernamental del bloque regional imprime al proceso de integración un sesgo difícil de sortear: las preferencias nacionales predominan sobre las regionales, lo cual conlleva ineficiencias decisionales así como periodos de parálisis y conflicto, más aún si se considera que todos los Estados tienen idéntica capacidad de veto (Inchauspe y Perrotta, 2008). Por el otro, la toma de decisiones permanece, aún hoy, centrada en la dimensión comercial del acuerdo regional. Esto explica por qué consideramos como periférica la agenda educativa.

Finalmente, al tomar en consideración los elementos provenientes del campo de estudio de la integración regional (en sus tres vertientes: estudios europeos de integración, enfoque del nuevo regionalismo y el pensamiento latinoamericano sobre integración; véase: Perrotta (2013b)) es posible analizar las peculiaridades de la política regional en cuestión en el marco de las reglas de juego regionales, de la asimetría entre los socios y de la conformación de una comunidad epistémica⁵ (que es tanto regional como global) sobre —en este caso— la acreditación de la calidad. La definición de integración regional que utilizamos es una de las primeras elaboradas, que mantiene su vigencia: “proceso mediante el cual los actores políticos en variados y distintos escenarios nacionales son persuadidos a cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes” (Haas, 1958:16). La justificación de optar por esta definición, que incluye el componente de reforzamiento de instituciones supranacionales, en un proceso que es intergubernamental, reside en que pese a dicha característica y sumado al hecho de ser una agenda periférica del MERCOSUR, la política de acreditación regional encaminada tuvo efectos en las políticas nacionales de los Estados. Una pregunta que quedará abierta para la discusión final del trabajo es, por lo tanto, ¿la acreditación regional del MERCOSUR, está generando un marco regulatorio con incidencia en los marcos políticos domésticos?

1.3.1. Estrategia metodológica

La estrategia metodológica seleccionada fue eminentemente cualitativa y se asumió un diseño de investigación flexible de carácter exploratorio-descriptivo, en su primera fase ya que se trata de un área del conocimiento con ciertas vacancias a nivel local, y analítico, en segundo término. Se optó por la realización de un estudio de caso —la política regional de acreditación de la calidad de las titulaciones de grado del MERCOSUR— ya que el abordaje de la particularidad y complejidad del caso me permitió aprehender de manera más acabada el problema de investigación. Se utilizó una variante de caso único. El trabajo de campo fue intenso y extenso, siendo indagadas múltiples fuentes (documentales, estadísticas, orales) que, a continuación, fueron trianguladas. Se utilizaron alrededor de 120 actas de reuniones de los órganos que componen el Sector Educativo del MERCOSUR y alrededor de cincuenta decisiones del Consejo del Mercado Común y/o resoluciones del Grupo del Mercado Común; se recabó legislación sobre educación superior y, en particular, acreditación de carreras de grado, de los cuatro países que componen el MERCOSUR (Estados Parte: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay); la información estadística que se utilizó se obtuvo de variadas fuentes, tales como los Anuarios o Sinopsis Estadísticas de los cuatro países, la CEPAL y la UNESCO; se realizaron veinte entrevistas a actores clave de los cuatro países en varias etapas durante el desarrollo de la investigación.

⁵ Definida como “una red de profesionales con pericia y competencia reconocida en un ámbito particular y el reclamo de las autoridades por conocimiento relevante para la política al interior de ese ámbito o área-temática. Si bien una comunidad epistémica puede consistir en profesionales de una variedad de disciplinas y de antecedentes, éstos comparten: 1) un conjunto de normas, principios y creencias [que redundan en] una racionalidad basada en valores para la acción social de los miembros de la comunidad; 2) creencias causales, las que se derivan de su análisis de las prácticas que llevan o contribuyen a un conjunto central de problemas en su ámbito y que luego les sirven como las bases para elucidar los múltiples vínculos entre las posibles acciones políticas y los resultados deseados; 3) nociones de validez, [es decir] un criterio intersubjetivo definido internamente para validar el conocimiento en el ámbito de su pericia; y 4) una política de empresa, [es decir] un conjunto de prácticas comunes asociadas a un conjunto de problemas a los que se dirige su competencia profesional, presumiblemente, bajo la convicción de que el bienestar humano será mejorado como consecuencia de ello” (Haas, 1992: 3).



2. El Sector Educativo del MERCOSUR y la educación superior

La agenda de educación ha estado presente en el acuerdo de integración regional del MERCOSUR desde su creación en el año 1991 –comenzando a funcionar de manera formal a partir del primer semestre del año siguiente– (decisión del CMC N° 07/91). En ese entonces, y hasta el año 2001, el sector funcionó a partir de una estructura institucional simple y capilar, si bien puede calificarse como densa. En dicho año, la estructura se expande y formaliza para cubrir las áreas de trabajo encaminadas (decisión del CMC N° 15/01) y en el año 2011 (decisiones del CMC N° 05/11 y 06/11) vuelve a ser objeto de modificación para acompasar el crecimiento de temáticas y actividades.

La institucionalidad del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) consta de: la Reunión de Ministros de Educación (RME), como autoridad máxima, adopta las decisiones del sector y establece las estrategias para llevar adelante sus objetivos. A continuación en la estructura funcional, y asistiendo a la RME, sigue el Comité Coordinador Regional (CCR), compuesto por funcionarios de carácter político y técnicos de los Ministerios (por ejemplo, coordinan el CCR los Directores de Cooperación Internacional –o denominación equivalente–, los cuales son asistidos por los técnicos de estas Direcciones Nacionales). El CCR, a su vez, es asesorado por cuatro Comisiones Regionales Coordinadoras de Área (CRC)⁶: Educación Básica (CRC-EB), Educación Superior (CRC-ES), Formación Docente (CRC-FD)⁷ y Educación Tecnológica (CRC-ET). Finalmente, existen instancias temporales, los Grupos Gestores de Proyectos (GGP), que son convocadas por el CCR para el desarrollo de planes y/o programas aprobados.

Todo el SEM cuenta con el apoyo del Sistema de Información y Comunicación (SIC) en lo que compete a la comunicación, información y gestión del conocimiento⁸. Al esquema funcional del año 2001 (que excluía al CRC-FD) se incorporaron, más adelante y de manera progresiva, otras agencias dedicadas a asuntos específicos, de acuerdo al área de intervención. En lo que compete a la educación superior, particularmente, la instancia creada a los propósitos de acompañar el procedimiento de acreditación de carreras de grado es la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA). Su surgimiento se plasma en el artículo 13 del “Memorándum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile” (aprobado en el año 2002). Los funcionarios de las agencias nacionales de acreditación son los que encaminan las acciones de la RANA. Una segunda instancia de relevancia que se suma al marco institucional de funcionamiento del SEM ha sido el Comité Asesor del Fondo de Financiamiento Educativo del MERCOSUR.

El SEM organiza su actuación en cuatro áreas de trabajo, a saber: educación básica, educación técnica, educación superior y formación docente. Para el área de la educación superior, sucintamente, se propone la creación de un espacio académico regional, el mejoramiento de la calidad y la formación de recursos humanos como componentes fundamentales para brindar soporte al proceso de integración regional (de acuerdo a lo plasmado en los últimos tres Planes de Trabajo: 2001-2005, 2006-2010, 2011-2015). Tres son los bloques temáticos para la puesta en marcha de programas: acreditación, movilidad y cooperación interinstitucional.

Al igual que la mayoría de las instituciones regionales del MERCOSUR, el SEM funciona por medio de delegaciones nacionales: el trabajo diario se realiza en cada Estado Parte y Asociado por funcionarios y funcionarias nacionales que desarrollan las actividades en áreas “cooperación internacional”. Esto significa que sus competencias, lejos de ser exclusivas para el tema MERCOSUR y/o cooperación internacional suelen, más bien, incorporarse a otro conjunto de atribuciones relativas al cargo particular que desempeñan. También implica que el trabajo en conjunto de todas las delegaciones nacionales se realiza en el marco de las reuniones semestrales (en cada Presidencia Pro Tempore, PPT) y las reuniones preparatorias que tengan antes de éstas. Asimismo, en lo que compete a cuestiones financieras, implica que tanto los salarios de los funcionarios como los costos en términos de pasajes, viáticos y hospedaje consisten en desembolsos en el marco de cada presupuesto nacional.

Desde su creación a la fecha, el SEM ha realizado diversas acciones que dan cuenta de tres períodos diferenciados: conocimiento

⁶ Hasta mediados del 2011, existían tan sólo tres comisiones y la cuarta –dedicada a la formación docente– se adicionó en el último Plan aprobado y se plasmó en las DEC N°5/11 y N° 6/11. Básicamente, de acuerdo a entrevistas realizadas a funcionarios de Argentina (mayo 2011) y Brasil (septiembre 2011), la necesidad de contar con este nuevo organismo de apoyo versa en torno al reconocimiento de su carácter transversal y la diversidad de las características de la formación docente para los países de MERCOSUR (como la terminología, los currículos y la duración de la formación técnica y superior).

⁷ De acuerdo al Plan de Trabajo 2011-2015, se identificó una “creciente dificultad en tratar el tema de la formación docente en el ámbito del SEM. El enlace con el área de educación básica no contemplaba la participación técnica necesaria al tratamiento de las cuestiones planteadas. [...] El carácter transversal y la diversidad de las características de la formación docente para los países de MERCOSUR, como la terminología, los currículos y la duración de la formación técnica y superior, indican la necesidad de crear una comisión de área específica [Además,] la aprobación del Proyecto de Apoyo al SEM (PASEM) por la Unión Europea [reviste carácter] fundamental para el desarrollo de las actividades del área para el próximo quinquenio, pues proveerá los fondos necesarios para el efecto” (Plan de Acción del SEM 2011-2015: 18).

⁸ El artículo 9 de la decisión del CMC N° 05/11 establece que el Comité de Gestión del Sistema de Información y Comunicación del Sector Educativo del MERCOSUR tiene entre sus funciones colaborar en la difusión del conocimiento, el intercambio de información y la utilización de tecnologías de comunicación social en el ámbito del SEM.



y reconocimiento (1992-2001), visibilización (2002-2007) y profundización (desde el 2008)⁹. Vale destacar que, como toda periodización, la diferencia entre las fases implica rupturas respecto de situaciones anteriores, al mismo tiempo que, en la nueva fase, permanecen elementos o procesos que lo dotan de continuidad respecto del momento anterior. En el caso particular de la agenda de educación, en general, y de la educación superior, en particular, los criterios utilizados para marcar los quiebres son dos: por un lado, modificaciones sustanciales a la estructura institucional; por el otro, la menor o mayor posibilidad de encaminar acciones conjuntas que puedan devenir en políticas regionales. Ambas no están ajenas, claramente, al devenir histórico del proceso de integración regional —es decir, a la orientación general del MERCOSUR en determinados momentos— y a las relaciones interinstitucionales que establece el SEM con los órganos decisionales.

2.1. Análisis de la institucionalidad

En lo que compete al lugar funcional dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, el SEM depende jerárquicamente del Consejo del Mercado Común (CMC, órgano máximo del acuerdo de integración). En este sentido, la aprobación final de los programas requiere del consenso al interior del mismo, previa venia —la mayoría de las veces— del Grupo del Mercado Común (GMC): si consideramos solamente como ejemplo las normativas que regulan la estructura del SEM, todas ellas son decisiones del CMC. Por supuesto, no es el CMC el órgano que las elabora, esta tarea es atribución de las diversas instancias del SEM, pero sí el que las convierte en normativa regional. Esta situación genera, primero, una jerarquización en el nivel regional de funcionarios que en el nivel nacional tienen la misma jerarquía: los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía (CMC) tienen un rol de mayor importancia funcional que los Ministros de Educación (RME) en el espacio MERCOSUR, situación que —en el nivel nacional— se basa en la igualdad. Además de la jerarquía diferencial entre los niveles, la pericia de los primeros es diferente respecto de la de los segundos: cabe preguntarse entonces la legitimidad técnica de las acciones (adoptadas y rechazadas) del CMC respecto de la RME. En segundo lugar, y en estrecha relación con el punto anterior, la dependencia orgánica puede generar bloqueos institucionales cuando el CMC no esté de acuerdo con las iniciativas del SEM; o bien el CMC puede aprobar decisiones que afectan al campo de la educación pese a que provengan de agencias diferentes al SEM —y, en especial, decisiones sobre cuestiones que no serían acordadas por el Sector de la educación¹⁰—.

Sin embargo, la situación ha sido favorable ya que la agenda de integración educativa ha logrado encaminar un prolífico número de iniciativas en su área sin mayores inconvenientes. En base al diagnóstico realizado por Caetano, Vazquez y Ventura (2009) señalado en la sección anterior, tres son los déficits institucionales —aplicados al SEM— a señalar.

El *déficit funcional* estriba en las disfuncionalidades generadas por: la situación de jerarquías diferenciadas entre el nivel nacional y el regional; la persistencia de la concentración de la toma de decisiones en los ejecutivos nacionales (y, dentro de éstos, en los abocados al desarrollo de las áreas de integración económico-comercial así como, especialmente, las Cancillerías) en detrimento de poderes parlamentarios; la concentración del poder en los Estados y, dentro de éstos, en los que llevan la delantera respecto de los temas de la agenda de integración educativa; la concentración de la toma de decisiones en el marco de la rotación de las PPT y la ausencia de espacios de articulación interinstitucional tanto en el espacio regional como en el nacional. Pese a estas dificultades, considero que el SEM ha generado una cultura institucional y una agenda común en los temas que son de su competencia, lo que ha permitido el fortalecimiento de una visión regional (pese a la dinámica de funcionamiento intergubernamental con las citadas características) y no ha contado con bloqueos decisionales que sean necesarios señalar.

El *déficit material* refiere a la dimensión presupuestaria: al igual que todas las áreas temáticas del MERCOSUR, son los propios Estados los que financian la integración¹¹. La creación de “fondos regionales” es un fenómeno reciente en el proceso de integración y se relaciona con el surgimiento de una etapa orientada a la resolución de las asimetrías, la inclusión social y la participación social —ciudadana. El primero de ellos ha sido el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) en el año 2003 y, para el caso particular de la educación, el FEM. Aún no es posible realizar un balance cabal sobre el funcionamiento del mismo, sólo podemos señalar que, pese a su creación, la dimensión material continúa siendo débil en el área de integración educativa, si bien el FEM permite abrir los márgenes de acción al SEM. De hecho, su creación y puesta en marcha efectiva fue un proceso largo y complejo.

⁹ Mayor información sobre la periodización en: Perrotta (2011a, 2012b).

¹⁰ Un caso ilustrativo de este tipo de incongruencias derivadas de la estructura radial del MERCOSUR y la jerarquización desigual estriba en las negociaciones por la liberalización de servicios. El SEM defiende la concepción de la educación como un bien público, un derecho humano que el Estado debe proteger y garantizar; sin embargo, en el marco de las negociaciones birregionales con la UE —por ejemplo— la educación concebida como servicio comercial podría ser colocada y/o utilizado como “pieza de cambio” (bargaining chip) para obtener a cambio apertura en los mercados agrícolas (Botto y Peixoto, 2007). Vale destacar que los encargados de negociar los acuerdos (eminentemente comerciales) son funcionarios técnicos del GMC — CMC que no tienen un mandato expreso para la realización de consultas a las áreas de política afectadas, sólo lo hacen cuando lo consideran necesario y por medio de canales informales.

¹¹ Salvo en el caso de la Secretaría Administrativa y del Parlamento del MERCOSUR que cuentan con presupuestos regionales, provenientes, mayoritariamente, de la cooperación internacional.



El *déficit de legitimidad democrática* refiere a tres dimensiones relacionadas: la rendición de cuentas, la presencia de visión regional y la legitimidad social y política. En lo que refiere a la rendición de cuentas, los temas en cuestión son la transparencia del proceso de toma de decisiones y la existencia de mecanismos de consulta. Respecto de la legitimidad social y política el interrogante abierto cuestiona la representación de los actores sociales y políticos en el marco de la toma de decisiones concentradas en los ejecutivos nacionales. Pues bien, el resultado del análisis del funcionamiento institucional del SEM da cuenta de un sistema opaco y cerrado, a saber: opaco, en un doble sentido ya que no sólo no se prevén mecanismos transparentes para realizar un seguimiento de la toma de decisiones al interior del mismo sino que tampoco su accionar es conocido por la opinión pública y/o la ciudadanía en general (denomino a éste, déficit comunicacional: el acceso a la información, vale destacar, es el primer mecanismo de participación). En lo que compete a la persistencia de una visión regional, considero que se ha logrado: la estabilidad de las burocracias recientes (por lo menos de los últimos diez años del proceso de integración) ha abonado no sólo a la profesionalización de las acciones encaminadas sino a que se promuevan los intereses regionales por encima de los nacionales. El desafío actual del SEM en este campo consiste en cómo incorporar canales para la participación de actores sociales: si bien existe un mecanismo de foros con la sociedad civil del MERCOSUR, los mismos no constituyen una práctica frecuente y se podría argumentar en torno a la pluralidad de espacios representados al observar los registros de participantes.

Los tres déficits señalados para el SEM permiten comprender el marco general en el cual se elaboran, deciden e implementan las políticas regionales para la educación superior. El SEM, por tanto, no se encuentra ajeno a las paradojas y contradicciones que experimenta el modelo actual de integración regional por un MERCOSUR social, productivo y ciudadano, que choca con dos situaciones heredadas del auge del MERCOSUR comercial. Por un lado, una estructura institucional desfasada respecto de los cambios experimentados. Por el otro, la persistencia de visiones e intereses sectoriales que pugnan por la apertura comercial de todas las áreas de integración (Perrotta, 2011b). En suma, pese a su gravitación, sigue siendo una agenda periférica del proceso de integración regional que, además, no cuenta, *per se*, con la capacidad de que sus decisiones tengan carácter vinculante en los ordenamientos jurídicos nacionales.

2.2. La política regional de acreditación

La política regional de acreditación, así como las diversas iniciativas de integración regional de la educación superior en el MERCOSUR, ha sido moldeada a partir de la división del trabajo en tres sub-áreas delimitadas por el SEM: acreditación, movilidad y cooperación inter-institucional. Las mismas no son compartimentos estancos y las acciones en un campo requieren e impactan sobre los otros. De acuerdo con los documentos programáticos del SEM, las tres áreas se proponen:

Acreditación: “Un sistema de reconocimiento de la carrera como un mecanismo para la aprobación de los títulos facilitará la movilidad en la región, estimular el proceso de evaluación para mejorar la calidad de la educación y facilitar la comparación entre los procesos de formación de calidad académica”;

Movilidad: “La creación de un espacio regional común para la educación superior es uno de los pilares en el desarrollo de programas de movilidad. Este programa se centra en proyectos y actividades de gestión académica e institucional, la movilidad estudiantil, sistema de transferencia de créditos y el intercambio entre profesores e investigadores. Un primer paso es en el desarrollo de recuperación de los programas en la región, en orden a fortalecerlos y promover la creación de nuevas áreas de cooperación, la expansión de la relación entre las universidades y asociaciones de educación”;

Cooperación inter-institucional: “Los actores centrales en el proceso de integración regional en el campo de la educación superior son las propias universidades. En este sentido, es de fundamental importancia la recuperación de las experiencias desarrolladas para promover y estimular la adopción de nuevas medidas. El énfasis en las acciones conjuntas para desarrollar programas de colaboración de estudiantes de graduación y posgrado en programas de investigación conjunta, en la creación de redes de excelencia y en el trabajo con otros niveles de la educación en formación de profesores”

En este artículo nos concentramos en la política regional de acreditación de carreras de grado, que tuvo dos fases: una experimental y la conformación de un sistema permanente. A continuación, se pasa revista de su desarrollo.

2.2.1. “El MEXA”: la prueba piloto de la acreditación regional en pos del reconocimiento de titulaciones

La primera acción del eje dedicado a actividades de acreditación fue el lanzamiento, en el año 2002, de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile —acordado en la XXII RME—, más comúnmente denominado como “MEXA”. Esta acción se elaboró a partir de un Memorandum de Entendimiento sobre la implementación de un mecanismo experimental de acreditación de carreras para el reconocimiento de títulos de grado universitario en los países del MERCOSUR (acordado en la XVI RME en el año 1998): éste documento inicial no



contemplaba la participación de los Estados Asociados y las actividades para ponerlo en marcha fueron dilatándose en un contexto signado por “la crisis” en el proceso de integración. Consecuentemente, recién en el año 2002 se dio inicio al proceso de acreditación regional.

La citada XXII RME del año 2002 también incorporó, entre sus anexos, los documentos: a) “Normas Generales de Operación y Procedimientos del Mecanismo Experimental del MERCOSUR, Bolivia y Chile” (Anexo IV); b) los criterios y parámetros de calidad comunes para cada carrera con el documento titulado “Dimensiones, Componentes, Criterios e Indicadores, elaborados por las Comisiones Consultivas de Agronomía, Ingeniería y Medicina” (Anexo V); y c) el establecimiento de la puesta en marcha mediante el documento de “Convocatoria al Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile” (Anexo VI). Asimismo, el artículo 7° de la XXII RME indica al Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR que instruya a las instancias pertinentes para elaborar un acuerdo que elimine la exigencia de la traducción de documentación relativa a estudios cursados, en los países del MERCOSUR y Asociados.

Como su nombre lo indica, el objetivo del programa consistió en acreditar ciertas carreras escogidas para poder reconocer estas titulaciones entre los Estados firmantes. En otras palabras, la acreditación posibilitaría el reconocimiento de carreras. Sin embargo, a medida que avanzaron las negociaciones para encaminar el proceso de acreditación, este objetivo fue dejado de lado de manera paulatina –por considerarlo ambicioso– y se comprendió que la acreditación serviría a los propósitos de reconocer la calidad de las titulaciones –acción que no conllevaría de manera necesaria a la homologación y/o al reconocimiento automático–. No implicaría tampoco el reconocimiento del ejercicio profesional, pese a que en el ideario de quienes comenzaron a desarrollar las primeras negociaciones en el marco del SEM se encontraba latente la posibilidad de lograr la movilidad de trabajadores en el MERCOSUR a partir de las acciones del área educativa (véase en el capítulo anterior los elementos que incentivaron la creación de un Sector para la educación en el MERCOSUR).

La política regional en su versión de prueba piloto implicó que el proceso de acreditación se llevó adelante por medio de acciones de evaluación de dos tipos, una interna –i.e. evaluación institucional de las universidades participantes– y otra externa para la cual se conformaron comités de pares evaluadores con experiencia y trayectoria reconocidas en la disciplina bajo acreditación. Del resultado del análisis de cada uno de los informes elaborados por las instituciones universitarias que pasaron por el MEXA y las observaciones consignadas por los pares evaluadores a partir del estudio del informe, la normativa institucional y la visita a la carrera se realizaron sendos informes de evaluación (coordinados por la agencia nacional de acreditación del país de la carrera que estaba siendo evaluada). La institución universitaria recibía, tras este proceso, un informe final que indicaba si conseguía o no la acreditación regional.

La coordinación general del mecanismo experimental quedó a cargo de la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA), creada en el año 2002. La implementación local fue organizada por cada Agencia Nacional de Acreditación o Comisión Ad Hoc, en aquellos casos que no contaran con Agencias. El proceso no tuvo un carácter obligatorio para las instituciones de educación superior de los Estados Partes y Asociados, sino que, al contrario, fue voluntario. Sin embargo, cada agencia (o, en su defecto, comisión *ad hoc*) invitó a las instituciones prestigiosas de su país a pasar por el proceso de acreditación regional en su fase piloto. Al mismo tiempo, el mecanismo experimental tuvo un cupo limitado para cada una de las tres disciplinas seleccionadas –agronomía, ingeniería y medicina– (es decir, una cantidad determinada de titulaciones por país podían participar) ya que, en tanto se persiguió la certificación de la calidad regional de estas titulaciones –es decir, indicar la calidad de una titulación/institución para separarla de aquellas que no contaban con esta “certificación de prestigio”– la lógica imperante era la de “club”, caracterizado por la selección más que por la universalización.

El mecanismo experimental culminó en el año 2006 y tuvo como resultado la acreditación regional de 55 carreras de grado, de las que: 19 corresponden a titulaciones de Agronomía, 28 a diferentes tipos de Ingenierías y 8 carreras de Medicina.

A raíz de la evaluación positiva del mecanismo experimental, se decidió la continuación de la experiencia con un carácter permanente. De esta manera, se instó a la RANA, en la XXXI RME del año 2006, a encaminar los esfuerzos para la elaboración de un sistema regional permanente de acreditación de cursos de grado, a su vez ampliado a nuevas carreras vinculadas a las existentes (Veterinaria, Arquitectura, Enfermería y Odontología). El trabajo de las agencias nacionales de acreditación se desarrolló en tres semestres, arribando, primero, a la aprobación de un “Memorándum de Entendimiento para la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento de las respectivas titulaciones en el MERCOSUR y sus Estados Asociados” (XXXIII RME, 9 de noviembre de 2007) que se convirtió, luego, en el “Acuerdo sobre la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados” (aprobado por decisión del CMC N° 17/08 en San Miguel de Tucumán –Argentina– el 30 de junio de 2008).



2.2.2. “El ARCU-SUR”: la jerarquización del programa de acreditación regional y la conformación de un sistema permanente para el reconocimiento de la calidad

Sobre la base del procedimiento piloto para la acreditación regional de carreras —en vistas a lograr el reconocimiento de las respectivas titulaciones en la región— y la evaluación antes citada se montó, a partir del año 2008, un sistema permanente que fue jerarquizado en tanto se convirtió en un acuerdo internacional entre los Estados del MERCOSUR. La contracara de esta jerarquización consiste en la disminución de la ambición respecto de los resultados del proceso: si el MEXA contó con el espíritu inicial de acreditar para reconocer las titulaciones, el nuevo ARCU-SUR (derivado del proceso acumulativo de experiencia del anterior) se propone acreditar para reconocer la calidad de las titulaciones. En consecuencia, se redefinen los objetivos políticos y el alcance del programa, dejando de lado la posibilidad de agilizar la homologación de titulaciones, las cuales siguen siendo prerrogativa —en última instancia— de las instituciones universitarias.

El “ARCU-SUR” es, entonces, el “Acuerdo sobre la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de las respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados” y se erige como una acción tendiente a organizar y articular los procesos de acreditación, es decir, dotarlos de sistematicidad y bajo un carácter más estable o permanente. El ARCU-SUR, de acuerdo a la letra del documento, entraría en vigencia a los treinta días posteriores a que el cuarto Estado Parte deposite el instrumento de ratificación (numeral V 2 del Acuerdo). Al momento, aún falta ser ratificado por Brasil pero esta situación no impide que el mismo se encuentre en implementación.

De acuerdo al cronograma establecido, en el año 2008 se dio inicio a la acreditación de las carreras de Agronomía y Arquitectura; en el primer semestre del año 2009, Veterinaria y Enfermería, mientras que en el segundo las de Ingeniería serían sometidas a evaluación; para culminar con Medicina y Odontología en el primer semestre de 2010. Como se analizará más adelante, los plazos previstos no fueron cumplidos pero sí se alcanzó el objetivo de acreditar con el nuevo sistema a las carreras señaladas.

El proceso pretende conformar un mecanismo definitivo de acreditación de la calidad académica de las carreras o cursos universitarios: “El Sistema ARCU – SUR dará garantía pública en la región del nivel académico y científico de los cursos, que se definirá según criterios y perfiles *tanto o más exigentes* que los aplicados por los países en sus instancias nacionales análogas” (I- 4º, decisión del CMC N° 17/08, el destacado es nuestro). Se vislumbra, por tanto, que en el objetivo de acreditar la calidad académica de carreras de grado universitario se pretende que la región iguale y/o eleve los estándares nacionales de calidad. Al respecto, es menester destacar que lo que también involucra es el hecho de que aquellos países que no contaban con “estándares nacionales de calidad” los creen (a la luz del proceso regional) y que, aquellos que sí tenían una experiencia de acreditación, motoricen la elevación de los mismos.

Calidad, generación de capacidades institucionales y reciprocidad son los tres objetivos del ARCU-SUR. Se patentizan en la letra del Acuerdo y son reforzados por el CMC, que expresa la importancia de un programa de esta envergadura, a saber:

“CONSIDERANDO:

*Que la Reunión de Ministros de Educación elevó un proyecto de “Acuerdo sobre la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de las respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados”, que **tiene por objeto establecer criterios regionales de calidad de la enseñanza, desarrollar capacidades institucionales de cada país para evaluarlas y trabajar mancomunadamente en la reciprocidad y valor intrarregional y, más adelante, mundial de un sello MERCOSUR sobre la calidad universitaria.***

*Que las finalidades trascendentes de este esfuerzo son ejercer y **potenciar los efectos de la cooperación educacional, cultural y científica en la región**, garantizando la **simetría** de las contribuciones hacia el desarrollo progresivo de todos los países miembros, así como promover un **intercambio fluido de saberes y prácticas entre instituciones** de toda la región mediante la circulación de sus estudiantes, docentes e investigadores.*

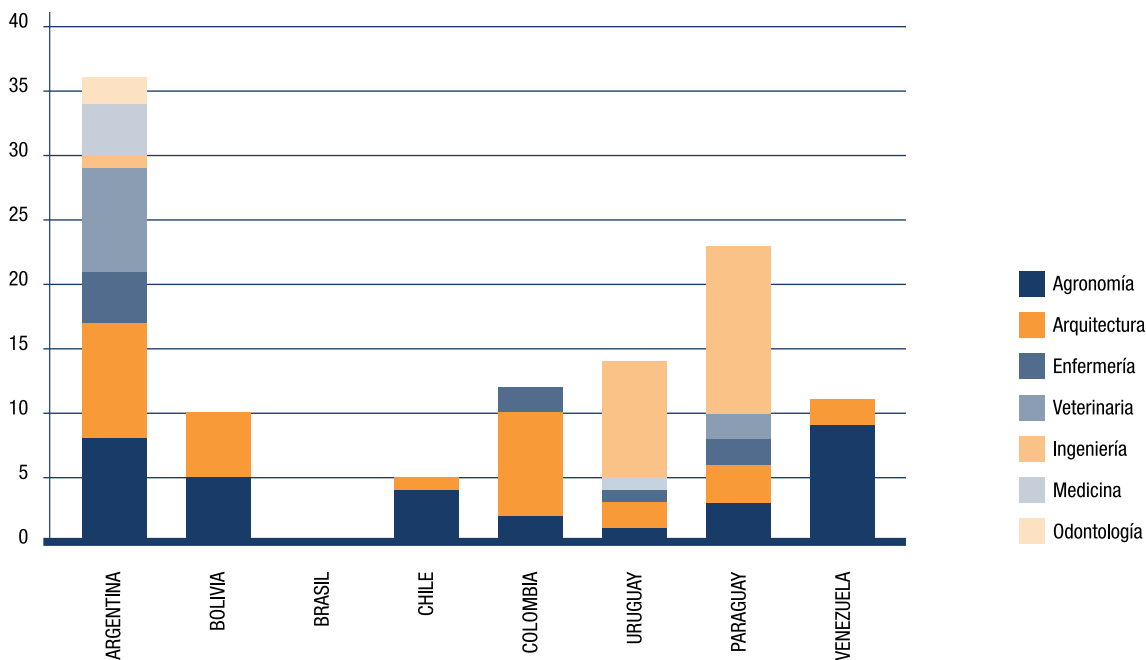
*Que siendo notoria la necesidad de establecer un mecanismo que **facilite y garantice la superación de barreras y viabilice la validez regional de los estudios con proyección extra regional**, se comparte la convicción de que la implementación de la acreditación de las carreras de grado en todos los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR es la alternativa adecuada” (Decisión del CMC N° 17/08, el subrayado es nuestro).*

El reconocimiento de títulos pretendido bajo la ideación de la fase experimental de acreditación queda reducido a la garantía de disminución de las barreras para lograr tal homologación. Asimismo, se cuela un objetivo adicional que tiene que ver con la necesidad de compatibilizar y/o armonizar ciertos parámetros para lograr una validez regional “con proyección extra regional”, es decir, con un mercado internacional de titulaciones y, en especial, en vistas a los acuerdos que el sector (y el MERCOSUR en general) firmaron con la Unión Europea.



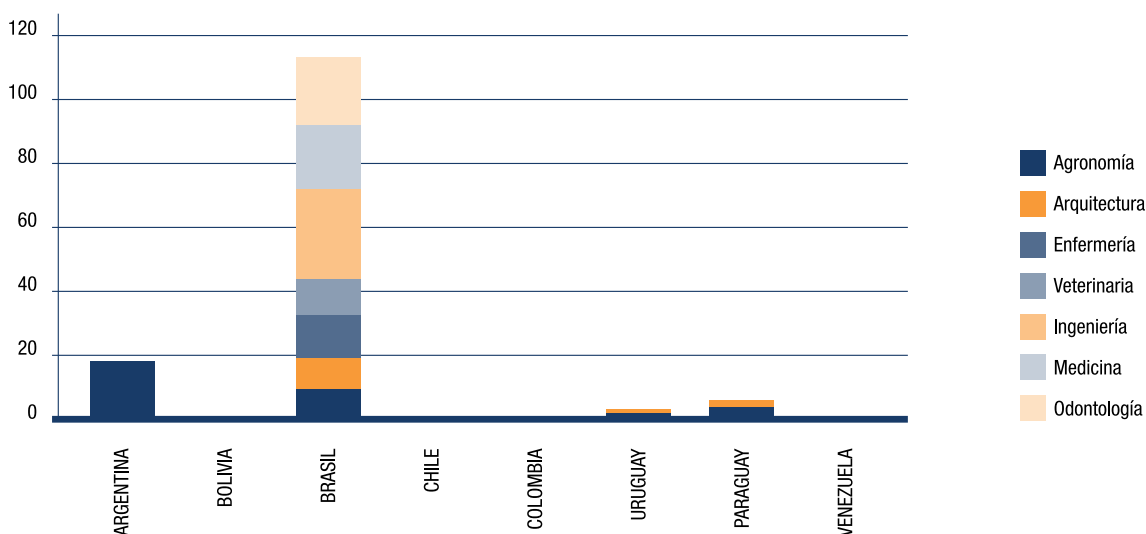
La forma de encaminar el proceso de acreditación es similar al MEXA, a saber: el sistema es voluntario y son las instituciones universitarias oficialmente reconocidas y habilitadas las que solicitan la adhesión al mismo. El perfil del egresado y los criterios regionales de calidad son elaborados por Comisiones Consultivas (por disciplina), a propuesta y coordinación por parte de la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación y designados por la CRC-ES. El proceso de acreditación consta de tres fases: autoevaluación (por parte de la carrera de la institución seleccionada); evaluación externa (encaminada por un Comité de Pares); y la resolución de acreditación (que queda bajo la responsabilidad de la Agencia Nacional de Acreditación). La acreditación rige por seis años y es reconocida por los Estados Partes del MERCOSUR y los Asociados (que adhieren al Acuerdo).

Los resultados del proceso ARCU-SUR al primer semestre del año 2012 son los siguientes. En lo que refiere a las carreras acreditadas, e partir de la información vertida en el Acta de la RANA N°1 del año 2012, se comunicó la acreditación de: 31 carreras de agronomía, 22 carreras de arquitectura, 7 carreras de enfermería, 11 carreras de veterinaria, 31 carreras de ingeniería, 5 carreras de medicina y 2 carreras de odontología. Es decir, 109 carreras en total distribuidas de la siguiente manera en cada uno de los países participantes:



Fuente/ elaboración propia en base a datos del Acta de la RANA N°1 del año 2012.

Asimismo, durante el primer semestre del año 2012, se encontraban en proceso de acreditación las siguientes carreras: 3 de veterinaria, 27 de ingeniería, 6 de medicina y 2 de odontología. La distribución por país de las carreras en proceso de acreditación se refleja en el gráfico a continuación.



Fuente/ elaboración propia en base a datos del Acta de la RANA N°1 del año 2012.



Como se desprende del gráfico anterior, entre el segundo semestre de 2011 (momento en que se realizó la segunda fase de entrevistas a funcionarios de Brasil) y la culminación del primer semestre del año 2012 (PPT argentina), Brasil logró comenzar la aplicación del ARCU-SUR tras cuatro años de no haber encaminado acciones regionales en materia de acreditación. Al respecto, de las entrevistas realizadas en Brasil, los funcionarios destacaron que el mayor impedimento al desarrollo del ARCU-SUR en tiempo y forma refirió a los problemas de gestión vinculados a la autorización de la ejecución de fondos: con el gobierno de la Presidenta Dilma Rousseff (2011-2015) y la investigación sobre posibles casos de corrupción en el sector estatal, los funcionarios del Ministerio de Educación debieron realizar gestiones para autorizar el pago de pasajes y honorarios a pares evaluadores provenientes de otros países. Sin embargo, esto explicaría por qué no se aplicó durante el 2011, momento en que se inicia la gestión Rousseff, pero no la etapa anterior (aún bajo el gobierno de “Lula” da Silva). Es menester destacar, asimismo, que la tardanza de aplicación del sistema permanente de acreditación por parte de Brasil generó resquemores en los demás socios regionales (entrevista a funcionaria ARG 6).

2.2.3. Los efectos sobre las legislaciones nacionales a partir de lo sucedido en Paraguay y Uruguay

Como se ha expuesto, las políticas de la agenda educativa del MERCOSUR se destacan por una característica que, *prima facie*, puede parecer contradictoria: por un lado, al analizar las acciones encaminadas por el SEM, se observa un prolífico accionar; pero, por el otro, se destaca que su institucionalidad sigue dependiendo de una estructura centrada en la dimensión comercial de la integración y que la capacidad de que sus decisiones sean vinculantes para los ordenamientos jurídicos nacionales es prácticamente nula dado el carácter intergubernamental del bloque. Con todo, la política regional de acreditación ha logrado sortear estos últimos obstáculos y se ha consolidado como un sistema permanente que, en la actualidad –si bien aquí no lo abordamos– se ha ampliado a varios Estados Asociados del proceso (ya no sólo a Chile y Bolivia; Colombia, Ecuador y Venezuela están participando del mismo). Entre algunos motivos que podemos señalar se encuentra el hecho de que el “sello MERCOSUR” permite generar una red de universidades prestigiosas (que posicionan también a los países) en la región y a nivel mundial; y la situación de baja conflictividad respecto de la orientación general del proceso de integración y, puntualmente, de cierta relación de no confrontación con los órganos decisorios del MERCOSUR (lo que equivale a decir de no confrontación con las Cancillerías y los Ministerios de Economía nacionales). En esta sección, por lo tanto, nos concentramos en el análisis de la incidencia de la regulación regional sobre el marco político-regulatorio doméstico¹². En vistas a ello, procedemos, primero, a la presentación de la situación de asimetrías (conforme se describió en el apartado teórico-metodológico del trabajo) entre los socios para concentrarnos en dos países: Paraguay y Uruguay. La elección por estos dos países reside en que, a partir de nuestro caso de estudio, ilustran más cabalmente el proceso de incidencia en las regulaciones nacionales, puntualmente, porque al momento de crear el MEXA no contaban con política nacional de acreditación. Argentina, vale destacar, creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en 1996 –en el marco de la reforma de la educación superior– y Brasil inicia un complejo marco regulatorio centrado en el paradigma de evaluación (o, siguiendo a Dias Sobrinho, de control) en los años ochenta¹³.

La política regional de acreditación de carreras –sus características centrales sobre la forma de encaminarla y la metodología de implementación– se comprende a partir de la distinción de los diversos tipos de asimetrías y/o diferencias existentes al momento de iniciarla y que permanecen a nuestros días. A partir de la identificación de las asimetrías comprendemos de qué manera fue la CONEAU (Argentina) la que motorizó el proceso a partir del año 2000 –y la política regional es similar a la argentina– y cómo en los países que no contaban con política doméstica de acreditación (y/o evaluación) se produjeron (o no) cambios en las regulaciones nacionales.

¹² No planteamos la incidencia a modo de una relación unicausal con efectos directos. El trabajo de campo –del que sólo nos centramos en este artículo en dos casos incrustados, Paraguay y Uruguay– a partir de la triangulación de documentos, legislación y entrevistas da cuenta del proceso de conformación de la regulación regional y cómo esta contribuyó a la generación del marco regulatorio nacional en el caso paraguayo y a colocar el tema de la acreditación en la agenda política en el caso uruguayo.

¹³ Los casos no abordados (Argentina y Brasil) pueden encontrarse en (Perrotta, 2013a, 2013c, 2014). De manera sucinta, En Argentina, la relación que se establece entre la política nacional de acreditación de carreras de grado y el MEXA/ARCU-SUR se puede definir a partir de la *progresiva traslación del modelo nacional al modelo regional*, en vistas a *armonizar* los dos niveles sin generar cambios ni modificaciones profundas en el nivel doméstico ya que en el nivel regional los alcances de la acreditación son menores al estándar (más elevado) del proceso nacional. Del trabajo de campo se desprende que las características del MEXA, primero, y del ARCU-SUR, luego, son significativamente similares al procedimiento nacional de acreditación de carreras de grado y la evidencia recabada da cuenta de un proceso de transferencia del modelo nacional al proceso regional. En lo que refiere al caso brasileño, se observa una situación de *coordinación de sus políticas nacionales con Argentina* a partir del escenario de negociación regional pero no ceñido específica o necesariamente a este. En vistas a comprender esta situación, es necesario recordar que este país no cuenta con un sistema de acreditación pero sí tiene un nutrido sistema de evaluación de la educación superior que se caracteriza por su importante incidencia sobre el sistema y que existe desde la década de los años ochenta. Todas las instituciones, los cursos y los estudiantes son evaluados por el Sistema de Evaluación de la Educación Superior (SINAES). Esto es así porque Brasil cuenta con el sistema más privatizado y mercantilizado de los cuatro países revisitados, incluyendo instituciones pequeñas que son máquinas de emitir títulos y el Estado ha asumido un rol fuertemente evaluador. A partir de lo anterior, es posible entender que Brasil motorizó el proceso regional de acreditación durante la fase experimental, en especial, siendo un “*paymaster*” (es decir, asumiendo un liderazgo a partir de la ejecución de fondos) y acompañando la posición argentina ya que, si bien no se ha profundizado en este tema y queda como futura indagación, sus objetivos de política exterior han priorizado en los últimos veinte años al MERCOSUR, en general, y la relación con Argentina, en especial.



En lo que refiere a las asimetrías estructurales (o de tamaño) de los complejos de educación superior, los siguientes cuadros brindan un panorama somero:

Cuadro 1 / Número de estudiantes en el sector de educación superior (ES) y número de instituciones de educación superior (IES), por sector, 2011

	Estudiantes matriculados en ES					IEs		
	Total	Público	%	Privado	%	Total	Público	Privado
Argentina	1.718.507	1.366.237	79,5	352.270	20,5	114	55	59
Brasil	5.746.762	1.595.391	27,8	4.151.371	72,2	2.365	284	2.081
Paraguay	303.530	58.382	19,2	245.157	80,8	52	8	44
Uruguay	131.013	112.891	86,2	18.122	13,8	12	1	11

Fuente/ elaborado del Anuario Estadístico de Argentina (2010) del Ministerio de Educación de la nación. Sinopsis Estadística de Brasil 2011 (INEP). Anuario Estadístico de Uruguay (2010) del Ministerio de Educación. El acceso a datos de Paraguay fue dificultoso, por lo tanto, utilizamos dos documentos: a) Datos de la ES paraguaya 2012, del Ministerio de Educación y b) Cernuzzi, L., Vargas, E., y Gonzalez, V. (2007). Educación superior y desarrollo del capital humano. Asunción: Grafitec.

Cuadro 2 / Matrícula bruta en el nivel terciario, ambos sexos (porcentaje)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	58,3	62,2	64,9	65,4	64	67,1	66,7	68,7	71,2	-
Brasil	17,8	20,1	22,3	23,8	25,6	-	-	-	-	-
Paraguay	17,6	25,8	24,5	24,8	25,5	-	28,7	34,1	36,6	34,6
Uruguay	37,6	39,3	41,2	42,4	45,4	-	63,8	64,6	63,3	63,2
ALCa	24,4	26,2	27,6	29,2	30,9	33,2b	35,5	38,4	39,5	40,6

Fuente/ Elaborado de CEPALSTAT, que se basa en UNESCO-IEU. El indicador muestra la proporción de estudiantes enrolados en el nivel terciario de educación. **Referencias/** a / América Latina y el Caribe. b / Estimados de UNESCO-IEU.

Cuadro3 / Número de estudiantes en la educación terciaria cada 100.000 habitantes

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	5.238	5.479	5.638	5.617	5.477	5.741	5.707	5.862	6.064	6.349
Brasil	1.805	2.039	2.243	2.369	2.503	-	-	-	-	-
Paraguay	1.820	2.703	2.595	2.637	2.708	-	3.025	3.568	3.814	3.572
Uruguay	2.956	3.006	3.093	3.160	3.383	3.460	4.835	4.944	4.881	4.915

Fuente/ Elaborado por UNESCO – IEU.

Cuadro 4 / Gasto público en educación (porcentaje)

a) Como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	4,8	4	3,5	3,8		4,5	4,9	5,4	6	
Brasil	3,9	3,8		4	4,5	5	5,1	5,4	5,6	
Paraguay	5,1	4,9	4,7	4			4			4,1
Uruguay	2,8	2,3	2,1	2,5	2,7	2,9				



b) Como porcentaje del gasto total del gobierno

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	13,5	13,8	12	13,1		14	13,5	14	14	
Brasil	11,3	10,8		12,3	14,5	16,2	16,1	17,4	16,8	
Paraguay	9,7	11,4	10,8	10			11,9			10,6
Uruguay	12,8	9,6	7,9	11,1	12,7	11,6				

Fuente/ Elaborados de CEPALSTAT, sobre la base de UNESCO – IEU data.

Como se desprende de los cuadros, la puesta en marcha de una política regional para la educación superior, parte de una situación de diferencias importantes en términos de los tamaños de los países (a modo de ejemplo: Brasil cuenta con cinco millones y medio de estudiantes, mientras Uruguay no llega a los doscientos mil) pero también de las políticas tendientes a su provisión y cobertura (sobre la base del mismo ejemplo: el 72% de esos estudiantes en Brasil está en el sector privado, mientras que el 86% de los estudiantes de Uruguay están en el sector público). Las diferencias en cuanto al financiamiento al sector son relevantes para comprender las prioridades nacionales y las posibilidades de las carteras de educación para encaminar políticas regionales en un contexto de ausencia de fondos supranacionales en cuantía suficiente.

Luego, en lo que compete a regulaciones, ya hemos indicado que de los cuatro Estados Parte del MERCOSUR, sólo Argentina y Brasil tenían políticas de acreditación y/o de evaluación de manera previa a la negociación del MEXA. Para un cabal acercamiento a las políticas (en múltiples dimensiones) para la educación superior de los cuatro países, véase: Riaipe (2012). Cada marco político regulatorio para la educación superior, ha gestado, en cada caso, culturas académicas y/o tradiciones universitarias diferenciadas, donde destacamos –a modo de divisoria de aguas entre los cuatro países– la presencia (o no) de una autonomía universitaria fuerte y arraigada y la defensa y garantía (efectiva o no) de la educación superior en tanto derecho humano y bien público (Perrotta, 2013c). Estas diferencias demostraron ser de vital importancia en el momento de implementar el MEXA y explican los patrones diferenciados entre Uruguay y Paraguay en lo que refiere a la modificación de los marcos regulatorios nacionales (como consecuencia de lo regional). A continuación, pasamos revista de lo acontecido en cada caso.

Varios autores coinciden en señalar que a raíz de las negociaciones del MERCOSUR y el requisito de contar con una Agencia Nacional de Acreditación se pudo instalar la agenda de reforma de la educación superior en Paraguay (Rivarola, 2003, 2008). En otras palabras, “la cuestión regional” fue utilizada para instalar un debate más amplio sobre la reforma del sistema de educación superior que derivó en la sanción de una ley en el año 2008 (véase ut supra, sección sobre las características de la educación superior paraguaya).

En consecuencia, en el 2003 se sanciona la ley N° 2072/03, la que establece la creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) en su artículo primero, con el fin de evaluar y proceder a la acreditación de la calidad académica de las instituciones de educación superior que se someten a su escrutinio y producir informes técnicos sobre los requerimientos académicos de las carreras y de las instituciones de educación superior.

La ANEAES cuenta con un Consejo Directivo, como órgano rector, conformado por representantes del Ministerio de Educación y Cultura, de las instituciones de educación superior, públicas y privadas, del sector profesional universitario y del sector productivo. Tiene un presidente quien cumple tareas ejecutivas y de representación del Consejo.

El artículo N° 4 establece las funciones de la Agencia, a saber: a) realizar las evaluaciones externas de la calidad académica de instituciones de educación superior; b) producir informes técnicos sobre proyectos académicos de habilitación de carreras e instituciones, a solicitud de la instancia competente de la educación superior; c) servir de órgano consultivo en materia de evaluación y acreditación relativa a la educación superior; d) servir como órgano consultivo a solicitud de instituciones u organismos interesados en materias relacionadas con la presente ley y en los términos de su competencia; e) acreditar la calidad académica de las carreras y programas de postgrado que hubiesen sido objeto de evaluaciones externas por la misma Agencia; f) dar difusión pública oportuna sobre las carreras acreditadas; y g) vincularse a organismos nacionales o extranjeros en materia de cooperación financiera o técnica.

La acreditación es concebida como “la certificación de la calidad académica de una institución de educación superior o de una de sus carreras de grado o curso de postgrado, basada en un juicio sobre la consistencia entre los objetivos, los recursos y la gestión de una unidad académica” (artículo N° 22).



Las etapas que comprende el proceso de acreditación son: la autoevaluación, la evaluación externa y el informe final. El proceso de acreditación se realiza en aquellas carreras que ya cuenten con egresados. Los procesos de evaluación y acreditación deben asumir un carácter integral (artículo N° 19), es decir: abarcar como mínimo los aspectos de la integridad institucional, las funciones de docencia, investigación y extensión y de la gestión institucional, así como los recursos humanos, físicos, económicos y financieros necesarios para otorgar los grados académicos y los títulos profesionales de que se trate. Las instituciones deben contar con agencias para la puesta en marcha de procesos de autoevaluación (artículo N° 20).

Los procedimientos de evaluación y acreditación que desarrolla la ANEAES se elaboran a partir de la consulta con diversos organismos de educación superior, científicos, profesionales y empresariales y son sujetos a revisiones periódicas para su mejora continua (artículo N° 21).

Es menester señalar que en Paraguay, algunos títulos profesionales (otorgados por universidades autorizadas y que se registran en el Ministerio de Educación) habilitan de manera automática al ejercicio profesional. En otras palabras, en el país hay profesiones que están reglamentadas por ley aunque no existe la colegiatura para el ejercicio profesional (entrevista a funcionaria PRY 1).

La Ley de ANEAES establece la obligatoriedad de la acreditación de “las carreras de Derecho, Medicina, Odontología, Ingeniería, Arquitectura e Ingeniería Agronómica y para aquellas que otorguen títulos que habiliten para el ejercicio de las profesiones cuya práctica pueda significar daños a la integridad de las personas o a su patrimonio” (artículo N° 2). Es decir, se deja abierta la posibilidad para incluir nuevas carreras de manera incremental siempre que se traten de profesiones que impliquen algún riesgo a las personas y sus patrimonios, no necesariamente para el interés público. Los primeros procesos de acreditación nacional se desarrollaron a partir del año 2008. Por tanto, se destaca que en Paraguay la implementación de procesos de acreditación de carreras fue primeramente en el nivel regional y, luego, en el nivel nacional o doméstico.

Los procesos establecidos en la ley de Agencia de Paraguay son similares a los procesos de la CONEAU argentina. Al respecto, a partir del trabajo de campo se detectó que el gobierno paraguayo recibió capacitación por parte del organismo argentino para la puesta en marcha de procesos de evaluación y acreditación universitaria y, en efecto, que la ley de ANA de Paraguay “se asemeja bastante a la CONEAU” (entrevista a funcionario URY 1). Los entrevistados por Argentina también valorizaron las “acciones de cooperación internacional” desarrolladas por la CONEAU para capacitar a los funcionarios de los otros países, principalmente Paraguay y Uruguay (entrevista a funcionaria ARG 1). Adicionalmente, se debe reconocer que la política regional de acreditación de titulaciones de grado es muy similar a la política nacional de acreditación de carreras de grado de Argentina, por eso, si se toma en consideración que en Paraguay la acreditación de las instituciones de educación superior se desarrolló primeramente en la esfera mercosuriana, no es de extrañar que el mecanismo nacional paraguayo se asemeje al regional y, consecuentemente, al nacional de Argentina.

Vinculado a lo anterior, es menester destacar que durante el año 2007, la ANEAES contó con el apoyo de consultores externos para desarrollar lo que se denominó el “Modelo Nacional de Acreditación” (MNA) para aquellas titulaciones que ya habían pasado por el mecanismo regional del MEXA, a saber: Medicina, Agronomía e Ingeniería; y se adiciona una titulación nueva, Derecho (no presente ni en el MERCOSUR ni en el caso argentino en ese momento) tras el pedido de instituciones y gremios de abogados. Siguiendo al Informe del Cinda (2009):

“El [MNA] desarrollado establece bases generales y está diseñado para aplicarse a una Institución, una Unidad Académica o un programa, utiliza información cuantitativa y cualitativa, privilegia la función de docencia, sin dejar de lado la investigación – extensión y ha sido construido sobre la lógica de un sistema de información administrativo. El [MNA] se realiza tomando en cuenta los criterios de calidad establecidos para el MERCOSUR, de forma a favorecer la convergencia de los procesos nacional y regional” (Cinda, 2009: 44) (El destacado es nuestro).

Se desprende, por lo tanto, que se buscó la convergencia entre los procesos nacionales y regionales de acreditación de carreras de grado también en el caso paraguayo. En este caso, la convergencia se da, inicialmente, a partir de los procedimientos de evaluación y acreditación y, a continuación, tras la necesidad de realizar convocatorias nacionales y regionales en paralelo. Por lo tanto, es posible detectar la existencia de dos tipos de convergencias entre las políticas nacionales y regionales de acreditación de carreras de grado: la convergencia de procesos (a partir de procedimientos, contenidos, instrumentos, etc. comunes) y la convergencia temporal (con la coincidencia de los cronogramas de evaluación). De esta manera, la acreditación nacional se inició en el segundo semestre del año 2008, tras la aprobación del ARCU-SUR e incluyendo las nuevas carreras establecidas por el sistema regional permanente.

La función más aceptada de la ANEAES es, por tanto, la acreditación de carreras de grado. En lo que refiere a la acreditación de los posgrados, la ley de Agencia no la establece como obligatoria pero, en tiempos recientes, se está discutiendo la necesidad de acre-



ditar titulaciones de posgrado vinculadas con el área de la salud. Por su parte, para la evaluación de instituciones, se ha elaborado un modelo que se validó durante el año 2009 (Cinda, 2009). Además, conforme se desprende del texto de la ley de la ANEAES y de los dichos de la entrevistada de Paraguay (funcionaria PRY 1), la Agencia, a diferencia del caso argentino, no puede expedir dictamen (favorable o no) para la aprobación de una institución de educación superior privada ni pública ya que en la cultura política y universitaria del país, la creación de universidades es aprobada por ley del Congreso Nacional sin requisitos técnico-académicos.

La República Oriental del Uruguay, a diferencia de los demás Estados Parte del MERCOSUR, no cuenta con un sistema formal de aseguramiento y/o acreditación de la calidad de las titulaciones de grado y, por tanto, no cuenta con una Agencia Nacional destinada a este fin. Las regulaciones existentes refieren a, como se expuso en la sección de las características del complejo de educación superior uruguayo, la autorización y el funcionamiento de las instituciones de educación superior privadas; mientras que la Universidad de la República (UdeLaR) se rige por su Ley Orgánica, la que no tiene procedimientos similares a los exigidos para las instituciones privadas.

En efecto, el Decreto N° 308/995 establece las bases del “Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciario Privado”, que incluye algunos requisitos para dar cuenta de la calidad de estas instituciones y sus carreras (vinculados específicamente a cuestiones sobre el perfil y la formación del cuerpo docente). Las instituciones privadas que aspiran al desarrollo de la educación superior deben contar, por tanto, con el aval del Poder Ejecutivo. Además, el citado Decreto también indica que el Ministerio de Educación debe arbitrar los medios para realizar un seguimiento anual de las instituciones durante los primeros cinco años del reconocimiento y, tras este plazo, cada tres años.

Si bien el ejercicio profesional es libre, para algunas profesiones reglamentadas por ley, los títulos obtenidos de las instituciones privadas cuentan deben registrarse en el Ministerio de Educación:

“la creación del registro de los títulos de universidades privadas se basa en que “para su validez” los mismos deban ser inscriptos en él, obteniendo así “idénticos efectos jurídicos que los expedidos por la [UdeLaR] e independientemente de éstos”. Si bien [...] esta condición es imprescindible para el caso de las profesiones reglamentadas por Ley, se ha vuelto un procedimiento asumido casi como un requisito intrínseco y forma de comprobar que un título tiene el reconocimiento oficial” (Martínez Sandres, 2009: 50).

Tras lo expuesto se desprende que las prácticas de evaluación y acreditación no se encuentran sistematizadas y que las mismas se enfocan hacia una parte pequeña (si se toman en consideración los datos estadísticos presentados) del complejo de educación superior: el sector privado. Mientras, la UdeLaR, en ejercicio de su autonomía, desarrolla mecanismos propios de control y/o evaluación. Esta situación de sesgo de los mecanismos de seguimiento sobre el sector privado ha derivado en que los actores que promueven la creación de una Agencia Nacional de Acreditación y Evaluación sean, precisamente, los vinculados a la educación superior privada. En efecto, existe un proyecto de ley que propone la creación de una Agencia para la Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET), pero que aún no ha contado con apoyos suficientes para ser tratada por el Parlamento (entrevista a funcionarios URY 1 y 3) y, probablemente, sea muy difícil que la tenga a mediano plazo (Chiancone Castro y Martínez Larrechea, 2011).

Por lo tanto, resultó un hecho novedoso que se hayan implementado —en instituciones privadas y, principalmente, en la UdeLaR— procedimientos de acreditación de carreras promovidos desde el escenario regional. Por primera vez a partir del MEXA, una misma política se aplicaba de manera igual al sector privado y al público. También es necesario destacar como otro suceso novedoso que la conformación de la Comisión Ad Hoc para la participación de la RANA y la ejecución de la política regional incorporara en pie de igualdad a los representantes del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), de la UdeLaR y de las instituciones privadas: durante el MEXA se integró una Comisión Ad Hoc por cada una de las titulaciones (Agronomía, Medicina e Ingeniería) de cinco miembros cada una; mientras que para el actual ARCU-SUR la Comisión Ad Hoc es una sola compuesta por cinco integrantes (dos a propuesta del MEC, dos a propuesta de la UdeLaR y uno a propuesta de las instituciones privadas). En suma, la política regional colocó al tema de la acreditación de la calidad en la agenda de la política nacional para la educación superior —una agenda que había estado casi siempre marcada por los ritmos, necesidades y demandas vinculadas a la UdeLaR—.

Para el funcionamiento de las comisiones ad hoc no se generó ninguna legislación y/o normativa nacional específica sino que se adoptaron las pautas de funcionamiento que se establecieron en los documentos acordados en la esfera regional. Los recursos financieros para garantizar su funcionamiento son provistos por el Ministerio de Educación.

La política regional se aplicó en Uruguay conforme a lo pautado. No obstante, a diferencia de los otros países analizados los impactos fueron de una importancia relativa mayor ya que, por ejemplo, en el caso del MEXA, si bien se colocaron los cupos por titulación por países, para el complejo de educación superior uruguayo esto implicó que participaron del mismo casi todas las titulaciones de



Medicina, Ingeniería y Agronomía existentes.

La creación de la APACET no es factible de ser concretada en el corto y mediano plazo. Sin embargo, el hecho de que se pudiera plantear un proyecto de semejantes características en un complejo de educación superior dual (público – privado) y concentrado en la única institución pública fue posible a partir de la puesta en marcha de la política regional que derivó en:

- una misma política se implementó a todas las instituciones sin discriminar por tipo de gestión;
- los tres actores (MEC, UdeLaR e instituciones privadas) participaron de un proceso de construcción, decisión, ejecución y evaluación de una política –en este caso regional– en igualdad de condiciones;
- el MEC asumió la conducción financiera de la política regional por medio de la erogación de fondos;
- la UdeLaR se erigió como la única institución universitaria que participó en el organismo regional del SEM (la RANA, en este caso, pero también del CRC-ES);
- la UdeLaR sometió voluntariamente a las carreras escogidas al procedimiento regional de acreditación, al igual que las instituciones de gestión privada;
- los miembros que integraron las Comisiones Ad Hoc recibieron capacitación por medio de la cooperación bilateral establecida con los demás Estados Partes (también aquí la CONEAU transfirió capacidades de gestión y experiencia de evaluación y acreditación).

La política regional sirvió a los actores del sector privado y del sector gubernamental como un medio para la colocación del tema de la regulación global del complejo de educación superior (incluyendo a la UdeLaR) en la esfera doméstica de formulación, decisión e implementación de políticas públicas. Desde otro punto de vista, el hecho de que no se haya conseguido crear una ANA –como sucedió en Paraguay– se explica, precisamente, por el peso de la universidad pública en el complejo de educación superior y la defensa de su autonomía. En este caso, por lo tanto, no es posible identificar las vinculaciones entre la esfera de política nacional y la de política regional a partir de acciones de coordinación, complementación, convergencia y/o armonización exclusivamente porque no se verifican efectos directos sobre el nivel nacional que den cuenta de modificaciones (de diversos grados de intensidad) en la regulación y la política nacional. Se percibe una situación de *convivencia pacífica* entre la política regional y la segmentación y diferenciación de las políticas nacionales y la auto-regulación de la UdeLaR.

El caso uruguayo permite incorporar otro elemento de análisis en esta reflexión final: las capacidades estatales para colocar una agenda política determinada y lograr desarrollarla. Al momento, se han mencionado dos capacidades de gestión, una vinculada con los recursos materiales (siendo el financiero el más relevante ya que permite la sostenibilidad económica) y otra que refiere a los recursos humanos y la pericia técnica que les permite (o los obstaculiza al carecer de ella) negociar las políticas regionales a partir de su conocimiento experto. Sin embargo, del estudio de lo acontecido en Uruguay y Paraguay sobre la posibilidad o no de crear una Agencia se desprende que dentro de las capacidades de gestión se incluyen las capacidades políticas (en el sentido de la arena donde se dirimen conflictos de poder entre actores que portan intereses y valores divergentes) del gobierno para ejecutar los rumbos de acción preferidos. En este sentido, mientras Uruguay cuenta con mejores capacidades materiales y de recursos humanos respecto del caso de Paraguay (que ha experimentado dificultades en las negociaciones regionales en variadas agendas), la capacidad política de este último para poner en marcha una Agencia Nacional de Acreditación ha sido mayor que la uruguayo. La razón de esta situación diferencial refiere a las asimetrías históricas entre los Estados sobre el tamaño del sistema y/o complejo de educación superior, la capacidad de regular cuestiones relativas a la universidad y la historia de la universidad. En el caso uruguayo, la fuerte autonomía universitaria y su peculiaridad de ser un cuasi “Ministerio de educación superior” genera disfuncionalidades y obstáculos para colocar normas por parte del Ministerio de Educación. En el caso paraguayo, en un contexto de un estado del Estado bastante debilitado –en comparación con sus socios regionales– se logró una gestión más efectiva de la política regional para incidir sobre la configuración de las políticas nacionales (hecho significativo si se toma en consideración que, por ejemplo, en la creación de universidades, el Ministerio de Educación no cuenta con un rol de certificación y/o autorización, ya que éstas surgen de leyes emanadas del Congreso Nacional). Finalmente, arroja luz también sobre esta situación de disímiles capacidades políticas el impedimento que tuvo Brasil –un Estado con elevadas capacidades materiales y de recursos expertos– para ejecutar el ARCU-SUR durante los años 2008 a 2011, inclusive.



3. Discusión

El desarrollo de la política regional de acreditación de la calidad de titulaciones de grado del MERCOSUR, su contenido y su forma de implementación, se entiende a partir de las variadas relaciones que se establecen con las políticas domésticas de acreditación de carreras de grado en cada uno de cuatro Estados Parte. Las asimetrías estructurales, y regulatorias, las diferentes culturas y tradiciones universitarias y las disímiles capacidades estatales, adicionan complejidad al desarrollo de las políticas regionales e influyen la forma y el contenido de la política regional para la educación superior en este acuerdo de integración regional. Por su parte, en este mismo proceso, también las tendencias internacionales sobre la educación superior, y cómo éstas son procesadas en cada uno de los países, inciden sobre la política nacional y regional para el sector. En efecto, podemos afirmar que el regionalismo de la educación superior en el MERCOSUR –a raíz de los impactos sobre la política doméstica– se ha constituido en un vector de internacionalización.

El mayor impacto de la política regional sobre la política nacional y que derivó en modificaciones sustantivas al escenario doméstico se encuentra en el caso de Paraguay. Esta convergencia es el resultado una *pseudoarmonización* de la política regional sobre la configuración de las políticas nacionales para la educación superior a partir de un *proceso de difusión* de ideas, valores y procedimientos de acreditación por parte de la comunidad epistémica gestada en el MERCOSUR donde la CONEAU tiene un rol preponderante. Por su parte, en Uruguay se percibe una situación de *convivencia pacífica* entre la política regional y la segmentación y diferenciación de las políticas nacionales y la auto-regulación de la UdeLaR. Este resultado se entiende a la luz de la comprensión de la configuración del complejo de educación superior en el país: una única institución universitaria pública –que tiene un estatus cuasi-ministerial consagrado por la Constitución de la República– concentra el más del 90% de la matrícula, se regula a partir de su Ley Orgánica y es autónoma, mientras que el sector minoritario privado –de surgimiento reciente– es regulado por el Ministerio de Educación. Al igual que en Paraguay, previamente al MEXA no existía en Uruguay un sistema de acreditación de carreras; a diferencia de ese mismo país, aún no se ha creado – pese a los intentos de discutir un proyecto de ley de Agencia–. El principal motivo es la oposición férrea de la UdeLaR, ya que la APACET reduciría considerablemente los márgenes de autonomía de la institución y la incapacidad del gobierno (léase, Ministerio de Educación) para regularla.

En suma, el MERCOSUR está contribuyendo a la generación de un marco regulatorio que promueve la internacionalización de la educación superior, tal como se desprende del caso en cuestión. De esta manera, la negociación regional permite general un bypass sobre la esfera doméstica y generar nuevas formas de encaminar la internacionalización a partir de la legitimidad del proceso regional. Retomando las palabras de Krotzsch, se están liberando las energías regionales y cabe al sector de la educación superior imprimir el ritmo y la orientación política de los procesos de internacionalización de manera de que no sea solamente una estrategia más para competir internacionalmente y asegurar los mercados educativos, sino que se constituya en una herramienta para promover el desarrollo de las instituciones desde una posición de autonomía (revisitada) y, colateralmente, contribuir al desarrollo socioeconómico de nuestros países.



Bibliografía

- Altbach, P. (2001). Higher Education and the WTO: Globalization Run Amok. *International Higher Education*(23), 2-4.
- _____. (2002). Perspectives on Internationalizing Higher Education. *International Higher Education*(27).
- _____. (2006). *International Higher Education: Reflections on Policy and Practice*. Chestnut Hill, Massachusetts: Center for International Higher Education, Lynch School of Education, Boston College.
- Altbach, P., y Knight, J. (2007). The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities. *Journal of Studies in International Education*, 11(3), 290-305.
- Altbach, P., Reisberg, L., y Rumbley, L. (2009). *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution. A Report Prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education. Executive Summary*. Paris: UNESCO.
- Altbach, P., y Teichler, U. (2001). Internationalization and Exchanges in a Globalized University. *Journal of Studies in International Education*, 5(1), 25.
- Antunnes, F. (2006). Globalisation and Europeification of Education Policies: routes, processes and metamorphoses. *European Educational Research Journal*, 5(1), 38-556.
- Botto, M., y Peixoto, J. (2007). La incidencia de la academia en las negociaciones de los servicios de salud y educación en la Argentina: desafíos y oportunidades. En Mercedes Botto (Ed.), *Saber y Política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales* (pp. 247-291). Buenos Aires: Prometeo.
- Brandenburg, U., y de Wit, H. (2010). The End of Internationalization. *International Higher Education*, 62.
- Caetano, G., Vazquez, M., y Ventura, D. (2009). Reforma institucional del MERCOSUR: análisis de un reto. En G. Caetano (Ed.), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas* (pp. 21-77). Montevideo: Trilce.
- CINDA. (2009). Educación Superior en Paraguay. Retrieved from http://www.cinda.cl/proyecto_alfa/download_finales/25informe_paraguay.pdf
- Chiancone Castro, A., y Martínez Larrechea, E. (2011). *Política, educación superior e investigación educativa en Uruguay y el Cono Sur. Estudio de caso y dimensiones comparadas- 1985-2011*. Trabajo presentado en IV CONGRESO NACIONAL / III ENCUENTRO INTERNACIONAL de ESTUDIOS COMPARADOS en EDUCACIÓN ¿Hacia dónde va la Educación en la Argentina y en América Latina? Construyendo una nueva agenda.
- de Wit, H. (2006). European Integration in Higher Education: The Bologna Process Towards a European Higher Education Area. En James F. Forest y PhilipG Altbach (Eds.), *International Handbook of Higher Education* (Vol. 18, pp. 461-482): Springer Netherlands.
- Dias Sobrinho, J. (2007). Evaluación de la educación superior en Brasil: la cuestión de la calidad. En Pedro Krotsch, Antonio Camou y Marcelo Prati (Eds.), *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Didriksson, A. (2008). Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe. En IESALC-UNESCO (Ed.), *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO.
- Fernández Lamarra, N. (2006). Educación Superior. *Convergencia entre América Latina y Europa. Procesos de evaluación y acreditación de la calidad*. Caseros: EDUNTREF.
- García Guadilla, C. (2010). Heterogeneidad y concentración en las dinámicas geopolíticas del conocimiento académico. Reflexiones y preguntas para el caso de América Latina. En Marcela Mollis (Ed.), *Políticas de posgrado y conocimiento público en América Latina y el Caribe: desafíos y perspectivas* (pp. 135-164). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Ginés Mora, J. (2005). *La evaluación y la acreditación en la Unión Europea*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International organization*, 46(1), 1-35.
- Inchauspe, E., y Perrotta, D. (2008). *El Mercado Común del Sur: ¿más que un acuerdo de integración regional comercial?* Trabajo presentado en Jornadas de Jóvenes Investigadores de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo.



- Knight, J. (1999). Issues and Trends in Internationalization: a comparative perspective. En S. Bond y J.P. Lemasson (Eds.), *A New World of Knowledge. Canadian Universities and Globalization*. Toronto: IDRC.
- Krotsch, P. (1997). La universidad en el proceso de integración regional: el caso del MERCOSUR. *Perfiles Educativos*, XIX(76-77), 116-137.
- Krotsch, P., y Suasnabar, C. (2002). Los estudios sobre la Educación Superior: una reflexión entorno a la existencia y posibilidades de construcción de un campo. *Pensamiento Universitario*, 10.
- Martínez Sandres, F. (2009). Informe Nacional de Uruguay. *Proyecto ALFA Nro. DCI-ALA/2008/42*,
- Methol Ferré, A. (2009). *Los Estados Continentales y el MERCOSUR*. Merlo: Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche.
- Mok, K. H. (2012). Global Aspirations and Strategizing for World-Class Status: New Modes of Higher-Education Governance and the Emergence of Regulatory Regionalism in East Asia. En Adam. Nelson y Ian P. Wei (Eds.), *The global university: past, present and future perspectives* (Vol. 1, pp. 25-54). New York: Palgrave Macmillan.
- Mollis, M., y Krotsch, P. (1998). Globalización, integración regional y asociación universitaria: el caso de la Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo. En Armando Alcántara, Riardo Pozas y Carlos Alberto Torres (Eds.), *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo* (pp. 92-107). México: Siglo XXI Editores.
- Naidorf, J. (2005). *Relaciones académicas internacionales. Formas de enriquecer las relaciones bilaterales*. Trabajo presentado en III Seminario Interuniversitario de estudios canadienses en América Latina.
- Naidorf, J., y Perrotta, D. (2010). La educación superior en Argentina. Algo de ayer, un poco de hoy y pistas de mañana. En Antonio Teodoro (Ed.), *A Educação superior no espaço Iberoamericano. Do elitismo à transnacionalização* (pp. 201-232). Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- Oteiza, E. (1992). *La política de investigación científica y tecnológica Argentina. Historias y Perspectivas*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina
- Perrotta, D. (2009). *La cooperación en materia de educación superior y en ciencia y tecnología en el MERCOSUR: balances y desafíos*. Trabajo presentado en IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político.
- _____. (2011a). Integración, Estado y mercado en la política regional de la educación del MERCOSUR. *Puente @ Europa*, IX(2), 44-57.
- _____. (2011b). *La integración regional de la educación superior en el MERCOSUR en el marco de la orientación general del bloque y la tensión entre un modelo solidario y otro competitivo: el caso de los programas regionales de acreditación de carreras de grado (del MEXA al ARCU-SUR, 1998-2008)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.
- _____. (2012a). La dimensión internacional en las actuales condiciones de producción intelectual: entre la potencia creativa y la jaula de hierro. En Judith Naidorf y Ricardo Pérez Mora (Eds.), *Las actuales condiciones de producción intelectual en Argentina, Brasil y México* (pp. 151-171). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- _____. (2012b). ¿Realidades presentes – conceptos ausentes? La relación entre los niveles nacional y regional en la construcción de políticas de educación superior en el MERCOSUR. *Revista del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR*(1), 4-17.
- _____. (2013a). *El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del MERCOSUR: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica Argentina, Buenos Aires.
- _____. (2013b). La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. En Elsa Llenderozas (Ed.), *Teoría de Relaciones Internacionales* (pp. 197-252). Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires (EUDEBA).
- _____. (2013c). *MERCOSUR Brand: regionalism and higher education*. Trabajo presentado en Regionalism, Norm Diffusion and Social Policy: dealing with Old and New crises in Europe and Latin America.
- _____. (2014). La educación superior en el MERCOSUR: la acomodación entre las políticas domésticas y la política regional. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 2, [en prensa].



- Porta, F. (2006). Cómo reinsertar el MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas. *Cuadernos del CENDES*, 23(63), 26.
- RIAIPE. (2012). *La Educación superior en el Mersosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay hoy*. Buenos Aires: Biblos.
- Rivarola, D. (2003). *La educación superior universitaria en Paraguay*. Asunción: Ministerio de Educación y Cultura.
- _____. (2008). La universidad paraguaya, hoy. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior* (Campinas), 13(2), 533-578.
- Robertson, S. (2009). *The EU, 'Regulatory State Regionalism' and New Modes of Higher Education Governance*. Trabajo presentado en International Studies Association.
- Rodríguez Gómez, R. (2004). La Educación Superior Transnacional en México: el caso Sylvan – Universidad del Valle de México. *Educação & Sociedade*, 25(88), 1044-1068.
- Sá, C., y Gaviria, P. (2011). How Do Professional Mutual Recognition Agreements Affect Higher Education? Examining Regional Policy in North America. *Higher Education Policy*, 24, 307-330.
- Sebastián, J. (2008). La dimension internacional en los procesos de evaluacion y acreditacion de la educacion superior. 1-14. Retrieved from http://cms-static.colombiaaprende.edu.co/cache/binaries/articles-186502_doc_academico9.pdf?binary_rand=6948
- Solanas, F. (2009). El impacto del MERCOSUR sobre la educación superior: un análisis desde la “mercosurización” de políticas públicas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17(20), 1-18.
- Verger, A. (2006). La liberalización educativa en el marco del AGCS/GATS: Analizando el estado actual de las negociaciones. *Archivos Analíticos de Políticas Públicas*, 14(9).
- Vilas, C. (2011). *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.

Daniela Vanesa Perrotta

Doctora en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Argentina). Magister en Ciencias Sociales con mención en Educación (FLACSO Argentina). Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires, UBA). Becaria postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE) de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Jefe de Trabajos Practicos en dos asignaturas optativas de la carrera de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, UBA). Coordinadora del programa de extensión universitaria “Identidad MERCOSUR”. Integrante de proyectos UBACyT, PIP-CONICET y ALFA3.

Fecha de recepción: 12/12/2013

Fecha de aceptación: 03/03/2014





La Movilidad de Estudiantes de Posgrado de Venezuela y México a Canadá: Un Estudio Exploratorio

The Mobility of Graduate Students from Venezuela and Mexico to Canada: An Exploratory Approach

María Cristina Parra-Sandoval

Resumen

El artículo presenta los resultados de una investigación exploratoria cuyo objetivo general fue analizar el movimiento de venezolanos y mexicanos que han emigrado (temporal o definitivamente) a Canadá para realizar estudios de posgrado. Se identificaron cinco universidades canadienses que reciben el mayor número de estudiantes de posgrado de Venezuela y de México. Se analizó la política canadiense de internacionalización y reclutamiento de estudiantes extranjeros. Se entrevistó a estudiantes y egresados de posgrado que decidieron permanecer en Canadá y se obtuvo información de los que han regresado a sus países. Para los venezolanos y mexicanos que se graduaron, la razón para haber elegido a Canadá para su estudio de posgrado está asociada al prestigio de la universidad seleccionada y a la existencia de un grupo de investigación en su área de interés; el respaldo económico ofrecido a los estudiantes de posgrado en Canadá y, en algunos casos, por razones personales.

Palabras clave: movilidad académica - posgrado - Canadá - México - Venezuela

Abstract

The objective of this paper is to report an exploratory research whose general objective was to analyze the movement of Venezuelans and Mexicans who have immigrated (temporarily or definitively) to Canada for graduate studies in that country.

The economic value of knowledge, the development of information and communication technologies, the expansion of higher education, the new providers of higher education and the strengthening of so-called world-class universities are some of the elements marking the singularity of this epoch and the internationalization process. Five Canadian universities were identified that receive the greatest number of graduate students from Venezuela and Mexico. Documents were collected and analyzed that express Canadian policy with regard to internationalization and foreign student recruitment. Venezuelan and Mexican graduate students and students who have graduated and decided to remain in Canada were interviewed. Information was requested from Venezuelan and Mexican graduates who have returned to their countries. For Mexicans and Venezuelans who graduate their reasons for having chosen Canada for graduate studies are connected to the prestige of the selected university and the existence of some research group in their area of interest, the economic support offered to graduate students at Canadian universities and, in some cases, personal reasons.

Key words: academic mobility - graduate studies - Canada - Mexico - Venezuela



Introducción

El valor económico del conocimiento, el acelerado desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, la expansión geométrica de la demanda de educación superior en el mundo, especialmente en los países subdesarrollados, el surgimiento de nuevos proveedores (y su impacto en la educación transfronteriza) y el fortalecimiento de las llamadas universidades de clase mundial (sin excepción, ubicadas en los países del Norte o desarrollados) son algunos de los elementos que imprimen singularidad al momento por el cual transita la educación superior en el mundo.

Tales rasgos, asociados a las fuerzas económicas, sociales y políticas implícitas en la globalización, se constituyen en el escenario en el cual, la internacionalización de la educación superior plantea nuevos desafíos a las políticas que, en tal sentido, desarrollen los países y las instituciones. Desafíos que implican el fortalecimiento de principios básicos, declarados universalmente, como el de la naturaleza de bien público de la educación superior, cuya puesta en práctica demanda una vigilancia constante por parte de los Estados y de las instituciones, ante un escenario mundial, donde la competencia por estudiantes, académicos y recursos para investigación es cada vez mayor, en la medida en que factores asociados a la globalización, tales como la creciente integración internacional de la investigación, el uso del inglés como lingua franca en la comunicación científica, el creciente mercado académico internacional y, especialmente, el desarrollo de las TIC (Altbach and Knight, 2012), son fuerzas que están presionando a la educación superior del siglo XXI, hacia ámbitos que amenazan su condición de bien público.

En tal sentido, partimos de concebir la internacionalización de la educación superior como un proceso complejo de integración de las dimensiones de interculturalidad e internacionalización en el propósito, objetivos y funcionamiento de las instituciones universitarias (Knight 2003). Por lo tanto, ello implica entender la internacionalización no como un fin en sí misma, sino como un medio o mecanismo para alcanzar la meta de la calidad en la docencia y en la investigación (De Wit, 2011), sin descuidar su condición de bien público.

Una de las expresiones de la internacionalización de la educación superior es la movilidad académica, característica presente en la historia de la universidad desde su origen, aunque la forma que asume en el mundo contemporáneo es definitivamente diferente, dado su actual volumen, alcance y complejidad (Altbach y Knight, 2006). Hoy en día podemos considerar la movilidad que trasciende fronteras, tanto de académicos como de estudiantes, como un componente del aprendizaje de culturas, sistemas de valores y formas de pensar diferentes (Hudzik, 2011).

La movilidad académica además adquiere hoy especial significado, en el marco de una economía mundial interdependiente, en la que el conocimiento se constituye en elemento clave como fuerza productiva. Esto ha impulsado a gobiernos e instituciones a promover e implementar programas de movilidad de estudiantes y académicos, con la finalidad de ampliar su formación y enriquecer sus formas de pensar y trabajar, a través de su contacto con otras culturas.

No obstante, este proceso de movilidad ha estado caracterizado por un flujo desigual de estudiantes y académicos, en consonancia con la conformación geopolítica mundial, la cual, hasta la década de los 80, estuvo orientada por una concepción desarrollista de la oferta de becas para estudiar en el extranjero, expresada en la presencia de programas, como Fulbright y Colombo, ideológicamente contrarios a los ofrecidos por la Unión Soviética y Alemania Oriental, pero coincidentes en el objetivo común de la formación de profesionales para ser incorporados al desarrollo de sus países de origen, lo cual, en ambos casos, fue el umbral de un proceso marcado por una movilidad académica dirección sur-norte.

En las últimas décadas, las condiciones en la cuales se produce tal movilidad, se han modificado en la medida en que también en la geopolítica mundial se produjo un reacomodo. El fin de la 'guerra fría', la caída del socialismo soviético y del muro de Berlín, se constituyeron en nuevas coordenadas de la distribución del poder en el mundo. Esto se tradujo en la introducción de principios en la educación superior, que imprimieron un papel fundamental al mercado, como ente regulador de la dinámica implícita en la movilidad académica.

Aunque no puede decirse que esta situación es hoy hegemónica, sí se presenta como la principal orientación de las políticas de internacionalización de la educación superior, implementadas por los gobiernos y las instituciones, en el marco de estas nuevas condiciones impuestas por la globalización. No obstante y, particularmente en América Latina, desde organismos como la UNESCO, se impulsan las políticas más orientadas hacia la internacionalización con cooperación (García Guadilla, 2010), lo cual –sin embargo– en el ámbito de la movilidad académica, no se ha traducido en un intercambio significativo de estudiantes y profesores entre los países de la región, aunque sí se mantiene y aumenta el flujo académico, desde América Latina hacia los países desarrollados.

En términos mundiales, las cifras revelan que durante el periodo 2000-2011, se duplicó el número de estudiantes extranjeros de educación terciaria. Su promedio de crecimiento anual fue de alrededor del 7%, lo cual se traduce en 4.3 millones de estudiantes



matriculados fuera de su país de origen, en 2011. Por otra parte, las cifras también indican que Australia, Canadá, Francia, Alemania, el Reino Unido y los Estados Unidos reciben más del 50% de estos estudiantes, mientras que Corea, China, Nueva Zelanda, España y la Federación Rusa, en una dinámica cuya orientación –de acuerdo con las nuevas condiciones mundiales- ya no es necesariamente sur-norte, se constituyen en polos de atracción, cada vez más importantes para los estudiantes y académicos de los países menos desarrollados(OECD, 2013).Así, aun cuando la dirección de los flujos se haya modificado y no pueda hablarse solo de movilidad norte-sur, subsiste la condición de intercambio desigual, asimétrico.

No obstante, aunque ello representa una preocupación significativa para los países menos desarrollados, en tanto persiste el riesgo de la fuga de cerebros¹,dadas las condiciones y exigencias de la economía global y su énfasis en la competitividad, cobra fuerza “...un nuevo paradigma que implica revertir los efectos negativos de la emigración por efectos positivos, transformar la emigración (pérdida de personal) por recuperación de conocimientos.” (García Guadilla, 2010: 67), en un proceso caracterizado por la ‘circulación de cerebros’.

En síntesis, se está en presencia de un escenario en el cual se ponen en evidencia las tensiones entre: por una parte, el interés de los países desarrollados por incrementar su presencia en la economía mundial, altamente competitiva, para lo cual la atracción de estudiantes extranjeros para sus instituciones de educación superior es asunto de primer orden y, por la otra, la necesidad de los países no desarrollados de incorporar las capacidades y el conocimiento, no siempre disponibles al interior de estos países, al proceso de desarrollo.

De tal manera que, aunque en el año 2007, solo el 6% del total de estudiantes internacionales en el mundo provenía de América Latina y el Caribe (UNESCO, 2009), los países de la región han insistido en la importancia, el valor y la utilidad de promover la movilidad de los estudiantes para realizar estudios en el exterior, con la finalidad de mejorar la calidad de su educación, dada la evidente carencia de capacidades en muchas áreas de sus países de origen. Por otra parte, existe la expectativa de que la experiencia internacional, promueva el desarrollo de vínculos académicos y científicos, cuando los becarios retornen a sus países, pero también cuando permanecen en los países receptores, en la medida en que se logre constituir nodos, que pudieran facilitar tales intercambios.

Basados en tal razonamiento, los países en desarrollo han implementado políticas nacionales e institucionales, a través de diversas estrategias, para fortalecer el entrenamiento de sus recursos humanos, apropiarse de las fronteras del conocimiento y establecer conexiones que puedan consolidar futuras redes de cooperación para resolver problemas locales.

Por su parte, en el marco de la internacionalización, también los países desarrollados han promovido políticas y estrategias para capturar talentos de los países menos desarrollados. El logro de su formación con altos estándares de calidad garantizaría que, al formar parte de la elite de sus países de origen, podrán influir en la toma de decisiones, y en la aproximación y valoración del conocimiento producido en otros países. Lo cual también facilitará el desarrollo de contactos y redes con países con los cuales se puedan establecer intercambios económicos, culturales y científicos-tecnológicos. Además, el reclutamiento de estudiantes extranjeros es también una fuente adicional y significativa de recursos económicos para los países receptores.

Una breve revisión teórica de la movilidad académica

El fenómeno de la movilidad estudiantil y científica es abordado desde distintas visiones teóricas y distintas disciplinas. Una de estas perspectivas es la que desde la sociología política y de la educación, plantea el tema como una de las expresiones de la internacionalización de la educación superior, tal como en el apartado anterior quedó expuesto. Desde ese enfoque, el análisis de la movilidad académica se ha basado en las condiciones impuestas por la geopolítica mundial y su impacto socio-económico en los países expulsores y receptores y en la configuración de los polos de atracción y de expulsión de estudiantes. Ello ha dado origen a señalamientos en los que prevalece una visión negativa del proceso, al verlo como pérdida de talentos para los países expulsores (‘fuga de cerebros’). No obstante, esta manera de enfocar el tema, últimamente, ha dado un giro al considerar que la movilidad académica implica ganancias, tanto para el país receptor, como para el expulsor, lo que supone que la movilidad estudiantil y académica pueda caracterizarse como ‘circulación de cerebros’.

En este orden de ideas, desde hace una década se ha insistido también en el fenómeno de las “diásporas de redes de conocimiento”², como una de las formas contemporáneas de la movilidad académica y científica, que convierte la pérdida de recursos humanos altamente calificados, en una oportunidad para que, a través de la constitución de redes socio-técnicas, los emigrantes establezcan puentes que les permitan conectarse directamente con sus pares, en sus países de origen. Aunque este fenómeno no



se ha generalizado y se pone en duda su sustentabilidad en el tiempo, así como su consistencia, eficiencia e impacto real en el desarrollo de los países de origen, investigaciones realizadas dan cuenta de la evidencia empírica de la consistencia de las actividades de numerosas DKN (Meyer and Wattiaux, 2006).

Otra perspectiva de análisis es la que asume la movilidad académica como una de las categorías de migración cualificada (Gómez Monfort, Bonis Aristizábal y Fernández-Baldor, 2010), en la cual están presentes distintos determinantes: factores asociados al país expulsor, factores asociados al país receptor; capital cultural de la familia; lenguaje; clima; recursos; calidad de la universidad (Rodríguez González, Mesanza and Mariel, 2010). Estos factores están asociados a su vez a un proceso temporal en el cual se identifican tres etapas: pre-migración, migración, post-migración (González Barea, 2008).

Por otra parte y, también desde la dimensión temporal, es necesario tener en cuenta la duración de la movilidad, en tanto su impacto sobre la trayectoria formativa del estudiante y su integración a la institución receptora y a la cultura del país, dependerá en gran medida del tiempo que dure su permanencia en el país receptor. Tal duración puede ser indeterminada, en el caso de quienes contemplan la posibilidad de residenciarse de manera definitiva en el país que los recibe, o temporal, en el caso en que la estancia sea definitivamente solo por el periodo que dure el programa de estudios³, ya sea que se trate de especialidad, maestría, doctorado, posdoctorado (Cañibano, Otamendi y Solís, 2010).

En síntesis, en esta investigación se asumió que la complejidad del proceso de migración estudiantil requiere del auxilio de las diferentes perspectivas de análisis, para aprehender el fenómeno, tanto desde una visión macro que apunte a sus implicaciones geopolíticas y socioeconómicas, como desde una perspectiva que subraye las dimensiones y trayectorias personales y académicas de los sujetos.

Los sujetos: estudiantes venezolanos y mexicanos en Canadá

A pesar de la importancia del tema de la movilidad académica, solo existe un conocimiento parcial o limitado que considere las dimensiones de este fenómeno y sus efectos, tanto en los países en desarrollo (expulsores⁴), como en los países desarrollados (receptores). Aunque organismos internacionales, como la UNESCO, la OECD o la OEA proporcionan información estadística, que da cuenta de los movimientos de estudiantes entre los países y las regiones, no obstante son escasos los estudios sobre las trayectorias formativas de los estudiantes, sus motivaciones para la toma de decisiones con relación al país e institución en la cual desean realizar sus estudios, su grado de integración en esas instituciones y sus expectativas con relación a la constitución de redes de conocimiento, en las cuales sus países se articulen con los polos de saber⁵. En breve, hay matices de la movilidad académica —en particular de los estudiantes— que las estadísticas demográficas, referidas fundamentalmente a los flujos migratorios, no permiten conocer, ya que no dan cuenta de la presencia de aspectos como los señalados, que le imprimen unas características específicas al proceso de movilidad académica y, en particular, estudiantil.

En este orden de ideas, como una aproximación al tema de la movilidad de estudiantes, en este artículo se dará cuenta de una investigación exploratoria⁶, cuyo objetivo general fue analizar el movimiento de estudiantes venezolanos y mexicanos, que hubiesen emigrado (temporal o definitivamente) a Canadá a realizar estudios de posgrado.

La elección de Canadá como receptor, se tomó a partir de constatar que es uno de los países con poder de atracción para los estudiantes latinoamericanos y, particularmente, para los venezolanos y mexicanos. En tal sentido, se seleccionaron tanto sujetos venezolanos y mexicanos que en el momento de la recolección de información se encontraban en Canadá, (ya fuera por estar realizando sus estudios o porque habían decidido no retornar), como quienes habían realizado estudios en ese país y regresaron a Venezuela o México, respectivamente.

Una de las limitaciones de este tipo de investigación, que requiere de la información directamente aportada por los sujetos —en este caso los estudiantes— es que su ubicación y contacto se dificulta en la medida en que las instituciones y organismos (universidades y embajadas de los países receptores), no están autorizados para ofrecer datos concretos sobre las personas a las cuales se otorga visa para estudiar, por respeto a su privacidad. Ello obligó a implementar distintas estrategias que permitieran llegar hasta ellos.

En tal sentido, para identificar los sujetos que habían realizado estudios en Canadá, se partió de la base de datos del Programa de Promoción del Investigador (PPI)⁷ de Venezuela y del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de México⁸. Esta decisión implicó a su vez que solo se consideraran estudiantes de posgrado, en tanto en estas bases solo están registrados profesionales que ya han alcanzado incluso el nivel de doctorado, como requisito para pertenecer al sistema o programa⁹. Las bases también permitieron establecer cinco universidades canadienses que han atraído un número significativo de venezolanos y mexicanos estudiantes de



posgrado: Universidad de Toronto, Universidad de Montreal, Universidad Simon Frazer, Universidad de Alberta y Universidad de Calgary¹⁰.

Los venezolanos y mexicanos que están registrados en las bases de datos del Programa de Promoción del Investigador (Venezuela) y del Sistema Nacional de Investigadores (México) fueron contactados a través de sus correos electrónicos¹¹, para solicitarles información acerca de su trayectoria formativa y profesional, antes de realizar sus estudios en Canadá, su motivación para seleccionar este país para sus estudios de posgrado y su trayectoria en los mismos y la fuente de financiamiento con la cual contaron durante su estadía. Asimismo, su desempeño profesional al regresar a su país de origen y su participación en redes de conocimiento vinculadas a su proceso formativo en Canadá.

Para la identificación de los que se encontraban en Canadá, la consulta a las páginas Web de las instituciones universitarias seleccionadas, ofreció pistas para su ubicación; además, para ello resultaron de gran utilidad las relaciones personales, en tanto que a partir de estas se generó una cadena de posibles contactos, tanto de venezolanos como de mexicanos, los cuales fueron contactados para ser entrevistados personalmente¹², con la finalidad de obtener de ellos la información, también solicitada a los que habían regresado, pero además, indagar acerca de sus razones para permanecer y establecerse en este país, su desempeño profesional en Canadá y su participación en redes de conocimiento.

No obstante, dadas las dificultades para ubicar y contactar a las personas y el poco tiempo disponible, solo fue posible obtener las entrevistas de cinco mexicanos y diez venezolanos, egresados o en proceso de culminación de sus estudios de posgrado en Canadá, residentes o en proceso de obtención de ciudadanía canadiense. La respuesta a través de los correos electrónicos no fue tampoco significativa. Solo nueve sujetos respondieron al cuestionario (ocho venezolanos y un mexicano). Estos informantes realizaron estudios de posgrado en Canadá en el periodo comprendido entre 1990 y 2000.

El guión de la entrevista semiestructurada, así como el cuestionario enviado por correo electrónico, contemplaron tres temas generales, referidos a la formación y trayectoria académica de los entrevistados:

1. Condiciones y situación académica y de trabajo antes de trasladarse a Canadá:

- Título profesional obtenido.
- Universidad donde se obtuvo. Año.
- Ejercicio de la profesión en país de origen (si es que lo hubo).
- Estudios de posgrado en país de origen (si lo hizo allí).

2. Condiciones y situación académica y de trabajo en Canadá:

- Estudios de posgrado realizados en Canadá:
 - Fuente de financiamiento del posgrado
 - **Maestría:** Motivo por el cual seleccionó Canadá para sus estudios de Maestría/Universidad/año/título obtenido/fuente de financiamiento.
 - **Doctorado:** Motivo por el cual seleccionó Canadá para sus estudios de Doctorado/Universidad/año/título obtenido/fuente de financiamiento.

3. Condiciones y situación con relación al ejercicio profesional después de los estudios de posgrado:

- Ejercicio profesional después de los estudios de posgrado en su país de origen si se regresó al finalizar los estudios.
 - Ejercicio profesional después de los estudios de posgrado si regresó a/o permaneció en Canadá.
 - Razones por las cuales decide regresar o permanecer en Canadá. Año.
 - Vínculos profesionales con su país de origen. Participación en redes.
-



Sin embargo, dado que la investigación fue planteada desde un principio como de carácter preliminar y exploratorio, la información obtenida de estos sujetos –aunque no puede generalizarse- ofrece pistas a tener en cuenta en estudios sucesivos, acerca de los rasgos más sobresalientes de la movilidad de estudiantes, desde un país en desarrollo hacia uno desarrollado. Además, apunta hacia los puntos neurálgicos que limitan la posibilidad de acceder a los informantes.

Por otra parte, se obtuvieron y analizaron documentos de las universidades seleccionadas en Canadá, en los cuales se presenta su política institucional con relación al proceso de internacionalización de la educación superior y con respecto al reclutamiento y acceso de estudiantes extranjeros. Asimismo, se analizó el documento producido por el Advisory Panel on Canada's International Education Strategy, en el cual por primera vez en ese país, se formulan un conjunto de recomendaciones al gobierno federal, con el objeto de implementar una política nacional para la internacionalización de la educación superior en Canadá.

Internacionalización y movilidad estudiantil desde la perspectiva de un país receptor: Canadá

Antes de exponer los principios básicos que orientan las políticas de internacionalización de Canadá, es interesante observar algunas cifras que dan cuenta de su posición como polo de atracción de estudiantes internacionales.

En 2011, Canadá atrajo el 5% de todos los estudiantes internacionales en el mundo, lo cual colocó este país en la séptima posición, detrás de los Estados Unidos, el Reino Unido, China, Francia, Alemania y Australia. Por otra parte, aunque la captación de estudiantes internacionales en Canadá con respecto a las cifras mundiales sea relativamente baja, en el periodo 2001-2008 (siete años) el promedio anual se incrementó en 4.3%, mientras que para el periodo 2008-2012 (cuatro años), el promedio anual de crecimiento del número de estudiantes internacionales en Canadá se incrementó en 12.3% (CBIE, 2013), lo cual indica que ha habido un incremento sostenido y superior al promedio mundial, en la constitución de Canadá como polo de atracción de estudiantes internacionales¹³.

En estas cifras globales, la participación de estudiantes provenientes de América Latina y el Caribe en 2012 es del 7%, porcentaje en el cual los estudiantes mexicanos representan 1.89% y los venezolanos 0.53%. Además del impacto cuantitativo del número de estudiantes internacionales, también es de destacar que en 2010, estos estudiantes gastaron más de 7.7 billones de dólares en matrícula y mantenimiento y generaron 81.000 trabajos en Canadá (CBIE, 2013).

Un dato que debe tenerse presente es que Canadá se caracteriza por tener una forma de gobierno federal, de tal manera que la responsabilidad directa de la educación superior descansa en las provincias; por lo tanto, es de subrayar el hecho de que el gobierno federal en 2011, ante el reconocimiento de la importancia de asumir una posición de carácter nacional con relación al inminente proceso de internacionalización de la educación superior, nombrara un panel de expertos con el encargo de elaborar recomendaciones de alcance nacional, con relación a la internacionalización de la educación superior como estrategia clave para alcanzar "...la prosperidad de Canadá, particularmente en las áreas de innovación, comercio, desarrollo del capital humano y mercado de trabajo." (Advisory Panel on Canada's International Education Strategy, 2012: viii).

En tal sentido, el documento producido por el panel y dado a la publicidad en 2012, da cuenta de los fundamentos sobre los cuales se propone la construcción de la política nacional de internacionalización y de la racionalidad que sustenta esta política, la cual descansa básicamente en el valor económico que la movilidad de estudiantes internacionales representa para el país.

Dos vertientes, subrayadas en el Informe, se pueden observar en cuanto el mencionado valor económico de la movilidad estudiantil. Por una parte, el impacto económico de la presencia de los estudiantes internacionales, especialmente de los candidatos a doctor, en tanto ellos participan directamente en las áreas de innovación, ciencia y tecnología, motores del desarrollo económico a largo plazo. Por otra parte, los gastos que deben cubrir los estudiantes en cuanto a inscripción, vivienda y manutención representan una contribución significativa a la economía canadiense y a los ingresos percibidos por el gobierno.

El documento resalta asimismo que los inmigrantes en la próxima década darán cuenta del crecimiento neto de la fuerza de trabajo, por lo tanto plantea la necesidad de elaborar estrategias de reclutamiento, dirigidas a atraer talento en cantidad y calidad suficientes, para solventar las carencias del capital humano necesario para competir en la economía del conocimiento.

Además, se señala que los estudiantes internacionales que eligen permanecer en Canadá al finalizar sus estudios universitarios, constituyen una fuente de inmigrantes cuya calificación está garantizada, capaces de integrarse bien en la economía y la sociedad canadiense. Por otra parte, los que elijan regresar a sus países tendrán las habilidades para contribuir al suministro global de capital humano, al tiempo que mantienen una valiosa conexión con Canadá.



Finalmente, aunque no de manera menos importante, entre las recomendaciones que emite el panel de asesores al gobierno canadiense, específicamente a los Ministerios de Comercio Internacional, Finanzas, Ciudadanía e Inmigración e Industria, destaca la observación de que los recursos para actividades de promoción de la movilidad académica hacia Canadá, se enfoquen en mercados 'maduros', que tengan mayor potencial para el país: China, India, Brasil, Medio Oriente, Norte de África, Turquía, Vietnam y México. Entre estos países se encuentran los llamados 'emergentes' cuyo potencial económico se ha fortalecido en los últimos años, en especial, Brasil, China e India, tres de los países que se considera que tienen el mayor potencial de crecimiento futuro.

Las sugerencias de este documento, expresión de la intención del gobierno federal canadiense de promover con carácter nacional, políticas dirigidas a atender y fortalecer la internacionalización de la educación superior, han sido seguidas por nuevas declaraciones federales, en las cuales la educación internacional es ahora ampliamente reconocida tanto a nivel federal como provincial, por su contribución positiva a Canadá en educación, planificación de mercado de trabajo, innovación industrial y contribución económica de más de 8 billones de dólares anualmente (CBIE, 2013).

En el plano de los gobiernos provinciales, estos también han producido documentos en los cuales se da cuenta de la creciente importancia de la internacionalización de la educación superior para Canadá y, en particular para las provincias, en el marco de las tendencias de la globalización, lo cual ha hecho que se procuren los mayores esfuerzos para hacer de la educación canadiense y de su internacionalización, un proceso robusto y respaldado abiertamente por los gobiernos de las provincias. Esta posición asumida por los gobiernos provinciales en cuanto a la promoción de la internacionalización de la educación superior en sus respectivas jurisdicciones, cobra especial significación en tanto es en estas instancias gubernamentales donde descansa la mayor responsabilidad en los asuntos y decisiones vinculados con la educación superior en cada una de las provincias.

En cuanto a las políticas institucionales, encontramos una racionalidad diferente, aunque no opuesta o contradictoria de la política federal. Podría decirse que asumen acciones y estrategias complementarias. Las instituciones canadienses han establecido como prioridad, el reclutamiento de estudiantes (en todos los niveles, pero de manera acentuada en posgrado) y de profesores internacionales de la más alta calidad, que representen un aporte significativo a la excelencia académica de la universidad, impulsen la productividad y la competitividad de la institución, contribuyan a la creación de un ambiente intelectual estimulante y sean expresión de la presencia de la diversidad de pensamiento y de culturas, en la institución.

En la racionalidad de esta política institucional subyace la creciente importancia que se le ha dado a la posición de las universidades en los rankings internacionales y la relevancia que para ello tiene la fortaleza del prestigio alcanzado por las instituciones, el cual se construye no solo con la demostración de resultados tangibles (número de publicaciones, número de estudiantes y profesores internacionales, y otros indicadores comúnmente utilizados por los rankings), sino con los testimonios de quienes han participado de alguna manera y desde distintas posiciones, en los procesos de docencia y de investigación, y dan cuenta de la excelencia de la institución.

Otro aspecto importante de la política institucional de las universidades canadienses con relación a la internacionalización y el papel que en ella juega la movilidad académica, es el establecimiento de prioridades en su agenda en cuanto a los países hacia los cuales dirigen su mirada. Hay coincidencia en que esos países sean seleccionados a partir de la trayectoria previa en cuanto a asociaciones o proyectos conjuntos, que la institución canadiense haya realizado con instituciones del país seleccionado, pero también por el grado de desarrollo y la potencialidad que ofrezca su sistema de educación superior y de ciencia y tecnología.

La conclusión general que puede extraerse de esta breve descripción de la política de internacionalización federal, provincial e institucional en Canadá, es que responden a lógicas diferentes, coincidentes en algunos puntos y, en términos generales, complementarios. Para el gobierno federal y provincial la movilidad académica resulta en un beneficio económico, mientras que para las instituciones, sin descartar la ventaja económica, lo más importante es su consolidación como centros de producción y distribución de conocimiento.

Este escenario y las racionalidades subyacentes, ponen en evidencia que la situación de la movilidad académica se vislumbra más compleja, si se observa que, aparte de los buenos deseos expresados en las políticas implementadas al respecto por los países y las instituciones, por promover mecanismos que por una parte, ofrezcan ventajas tanto académicas y culturales, como económicas a los países receptores y que por la otra, reviertan las consecuencias negativas de la asimetría de la movilidad académica, esta da cuenta de un proceso en el cual inciden múltiples factores y motivaciones, que trascienden incluso el ámbito de las políticas nacionales e institucionales.



Características generales de los sujetos

En cuanto al género, se observa una presencia ligeramente superior de hombres (13) con relación a las mujeres (11); sin embargo, este dato solo informa acerca de esta condición en los entrevistados en este estudio exploratorio, pero no puede ser considerada como reveladora de tendencias, en cuanto a la presencia de hombres y de mujeres entre la población de mexicanos y de venezolanos que emigra para realizar estudios de posgrado en Canadá.

Uno de los aspectos importantes a la hora de abordar el análisis de la movilidad de estudiantes, tiene que ver con el conocimiento de las características de su formación antes de emigrar. En tal sentido, encontramos que tanto los mexicanos como los venezolanos que estaban estudiando en el momento de la entrevista, así como los que ya habían egresado y se encuentran en su país de origen o se han establecido en Canadá, obtuvieron su título de pregrado o licenciatura en su país y, en general, en instituciones universitarias públicas de su ciudad de residencia.

La mayoría de los entrevistados en Canadá, tiene el título de ingenieros en distintas especialidades (mecánica y química, principalmente), aunque también respondieron a la invitación a participar, egresados de ciencias sociales (antropología, ciencias políticas, relaciones internacionales y administración). Entre quienes regresaron a su país (México o Venezuela), la diversidad de títulos de pregrado es mayor y, aunque dos de ellos son ingenieros, también encontramos egresados en educación, física, biología, medicina veterinaria y filosofía.

En cuanto al ejercicio profesional antes de emigrar es interesante destacar que solo dos, de los veinticuatro entrevistados no habían ejercido su profesión en su país de origen (México), o sea que 22 de ellos informaron que sí habían trabajado en su profesión, antes de iniciar sus estudios de posgrado; esta condición puede ser un antecedente relevante, tanto para la decisión de emigrar, como para su trayectoria formativa. La experiencia obtenida en el ejercicio de la profesión otorga a la persona un capital cultural que redundo en mayor claridad y madurez en la toma de decisiones con relación a sus intereses y vocación.

Otra información importante con relación a los sujetos, es que la mayoría de ellos (17) no había realizado estudios de posgrado en su país de origen, antes de emigrar a Canadá. Asimismo, la mayoría (13) de los entrevistados realizaron sus estudios de doctorado en Canadá; nueve de ellos hicieron en Canadá toda su trayectoria en ese nivel. Solo una persona, mexicana y residente en Canadá, fue a este país a realizar estudios de posdoctorado. Un dato relevante es que los nueve entrevistados que solo realizaron y culminaron sus estudios de maestría en Canadá, son venezolanos y ocho de ellos han emigrado de manera permanente a este país. Una entrevistada solo ha culminado estudios de especialización en Canadá.

Esta caracterización general de los mexicanos y venezolanos que han realizado estudios de posgrado en Canadá, permite destacar algunos aspectos que sugieren posibles tendencias. Por ejemplo, es interesante observar que la presencia ligeramente mayor de mujeres, coincide con la tendencia identificada por la OECD (2008) para África y América Latina, donde la tasa promedio de emigración de personas con educación superior es mucho más alta para las mujeres que para los hombres. Esta situación sugiere no solo la creciente feminización de la migración, sino la tendencia a que este flujo migratorio sea más relevante en el caso de las mujeres con estudios universitarios y altamente capacitadas (Dumont, Martin and Spielvogel, 2007).

Otro aspecto interesante que podría sugerir un vínculo entre la disciplina y la institución elegida para realizar los estudios de posgrado en Canadá, es la concentración de egresados de las disciplinas de las ciencias sociales y de las humanidades en universidades de Montreal y Quebec. Este dato sugiere que estas instituciones se estén constituyendo en polos de atracción dentro de Canadá, para estudiantes de estas disciplinas, lo cual puede tener un impacto significativo en la formación del campo académico y científico de sus respectivos países (Gérard y Maldonado, 2008).

Canadá: polo de atracción

La decisión de realizar estudios en el exterior requiere de condiciones previas para el estudiante; en tal sentido, el financiamiento necesario para cubrir los costos de matrícula y de manutención es uno de los factores que posibilitan o impiden la movilización del estudiante, al tiempo que actúa como predictor de éxito para los cursantes de estudios de posgrado en el exterior (Didou y Gerard, 2009).

En el caso de los mexicanos y venezolanos que estudian o han estudiado en Canadá y que fueron abordados por esta investigación, destaca el hecho de que casi la mitad de ellos (10) pudieron realizar sus estudios, contando solo con el soporte financiero otorgado



por la universidad canadiense. Soporte que implica una contraprestación de servicios a la institución, en la medida en que el estudiante debe desempeñar labores de docencia (teaching assistantship) o de investigación (research assistantship). En otros casos, esta beca de trabajo otorgada por la universidad canadiense, es complementada por el aporte que el estudiante hace a partir de sus ahorros o de la ayuda familiar, sobre todo en la etapa de instalación e inicio de los estudios.

Este apoyo brindado por las universidades canadienses a los estudiantes extranjeros, fue una de las razones que influyeron en la elección de este país, sobre todo entre quienes, al no contar con otro tipo de soporte económico, asumieron la participación en actividades de docencia e investigación, como una fuente de ingresos que les permitiera realizar su posgrado, tanto como oportunidad para su desarrollo profesional. Para las instituciones, como ya fue mencionado antes, estas ayudas a los estudiantes representan también una ganancia para la universidad, al poder contar con un personal en formación, pero con garantía de alto rendimiento, con una inversión relativamente pequeña, en tanto los montos que reciben los estudiantes solo les permiten el pago de su matrícula y la cobertura de su manutención en condiciones dignas. Esto coincide con lo planteado por Balán (2009) para el caso de las universidades norteamericanas, con relación al aporte que hacen –principalmente– los estudiantes extranjeros de doctorado a la calidad de los programas.

Otra forma de financiamiento encontrada es la de cuatro estudiantes que recibieron beca por parte de un organismo gubernamental de su país (CONACYT, en el caso mexicano y FONACYT y FUNDAYACUCHO en el caso de los venezolanos). Al respecto, es interesante señalar que ninguno de los estudiantes mexicanos beneficiarios de este tipo de patrocinio, proveniente de un organismo oficial (CONACYT), que tiene como una de sus políticas brindar acceso a la población a estudios de alto nivel en instituciones académicas de excelencia, tanto en el país como en el extranjero, regresó a México o tiene intenciones de regresar, en caso de que no haya culminado sus estudios en Canadá. Con relación a los venezolanos, ninguno de los que se encuentra realizando sus estudios o ya los culminó, pero posee la residencia canadiense, piensa regresar a Venezuela.

No obstante, y aunque el financiamiento para realizar estudios de posgrado es un elemento clave para tomar la decisión de hacerlos en el exterior, el hecho de elegir un país específico está asociado también a las características de ese país. En tal sentido, para los estudiantes y egresados mexicanos y venezolanos, tanto para quienes regresaron a México y Venezuela, como para los que decidieron permanecer en Canadá, las razones por las cuales eligieron este país para realizar sus estudios de posgrado, están también basadas en las condiciones que Canadá ofrece, en términos de calidad de vida y, subrayado de manera notoria por los entrevistados, por la garantía que proporciona este país en cuanto al resguardo de la seguridad ciudadana, en términos de integridad física, psíquica y moral de las personas y de su patrimonio. En este sentido, hay que tener en cuenta que tanto México como Venezuela exhiben actualmente altos índices de inseguridad, de tal manera que este elemento de seguridad/inseguridad opera a su vez como desencadenante del proceso de expulsión del país de origen y de recepción por parte de Canadá, en una dinámica en la que actúan simultáneamente fuerzas de repulsión y de atracción.

Otro de los argumentos esgrimidos por los venezolanos y mexicanos para haber seleccionado, no solo el país (Canadá), sino la institución en la cual esperaban desarrollar sus estudios de posgrado –tanto los que están en Canadá, temporal o definitivamente, como los que regresaron a su país de origen– están basados en el reconocimiento del prestigio de la universidad seleccionada y la existencia de algún grupo de investigación en su área de interés. En este sentido, la información aportada por los entrevistados da cuenta de la coexistencia de la atracción ejercida por Canadá como país, junto con factores de índole académica asociados a la disciplina, como elementos presentes en la decisión de emigrar.

En algunos casos, fueron razones de carácter personal, tales como acompañar a la pareja, por ejemplo, o por razones políticas las que motivaron la emigración. En este sentido, los venezolanos entrevistados en Canadá, todos los cuales poseen la residencia canadiense, fueron los que adujeron razones de orden político para haber emigrado. La mayoría de ellos habían sido trabajadores de la industria petrolera venezolana, despedidos a raíz de la huelga petrolera de 2002¹⁴. Un grupo de ellos llegó a Canadá invitado por un venezolano, quien también había sido despedido, pero quien fue contratado por una universidad canadiense y liderizó la constitución de un grupo de investigación en la universidad.

La emigración en Venezuela no era un fenómeno frecuente, en tanto los venezolanos tenían una percepción positiva del futuro. Esta percepción ha desaparecido prácticamente, ya que el clima de polarización y de confrontación política se ha agudizado, generando un estado de incertidumbre con relación al modelo productivo socialista que se pretende implantar (Freitez, 2011). Ello explica por qué para los venezolanos entrevistados que, además, han adoptado la residencia canadiense, la principal razón para haber emigrado es escapar de tal estado de incertidumbre, violencia y polarización política.

Por otra parte, con relación al establecimiento de redes, la información aportada por los entrevistados sugiere que la creación de las condiciones para su establecimiento, depende más de la iniciativa y del interés personal. Quienes regresaron a su país, en general, no conservan los vínculos con sus pares canadienses ni con la institución en la cual se formaron y, quienes permanecen en Canadá



no han fomentado tampoco el establecimiento de redes con sus colegas en sus países. En muy pocos casos los entrevistados dieron cuenta de haber establecido esos vínculos.

Esta realidad, repetida en todos los casos –tanto de mexicanos como de venezolanos, residentes en Canadá o en su país de origen– pone en entredicho la tesis según la cual la fuga de cerebros pudiese estar siendo sustituida por la circulación de cerebros, al menos en los casos estudiados aquí. De tal manera que aunque esto no puede generalizarse, sí puede constituir un llamado de atención a los Estados, en tanto la consolidación de las redes, no solo significa el fortalecimiento de la conexión entre investigadores entre sí y con las instituciones, que colaboran en la solución de problemas comunes, sino el compromiso para la formulación de políticas públicas de desarrollo y consolidación de los sistemas de ciencia, tecnología e innovación (Gascón Muro, 2009).

A manera de conclusión

El carácter exploratorio de la investigación, más que respuestas definitivas y conclusivas deja abiertas varias interrogantes, cuyas respuestas requieren de un análisis más exhaustivo, que no solo abarque un mayor número de casos, sino que profundice en el estudio de los factores que inciden en las trayectorias formativas de los estudiantes. Al mismo tiempo que evidencia las limitaciones enfrentadas por los estudios del tema de la movilidad académica y científica.

Entre las preguntas, la primera tiene que ver con el impacto que tiene la política canadiense de internacionalización de la educación superior, sobre la movilidad de estudiantes extranjeros hacia ese país, teniendo en cuenta las distintas implicaciones que ello supone para el país receptor, no solo en términos económicos sino sociales, culturales e incluso políticos. En segundo lugar, efectivamente qué puede hacer Canadá para contribuir al desarrollo de los países de donde son originarios los estudiantes, revertir el fenómeno de la fuga de cerebros y participar de manera sostenida en el establecimiento de redes de circulación de conocimiento. En particular si, tal como lo proponen los documentos oficiales del gobierno federal y de los gobiernos provinciales, la meta es la multiplicación progresiva del número de estudiantes internacionales.

Como contraparte, las preguntas anteriores también pueden ser formuladas en términos de los países expulsores. Definitivamente, la posición frente a la emigración de estudiantes y profesionales no puede ser de obstaculización del proceso, sino del implementación de políticas públicas que consideren los mecanismos para impulsar las conexiones entre los investigadores y las instituciones de los países expulsores y receptores y la consolidación de redes de conocimiento, de tal manera que la expulsión de profesionales y estudiantes no suponga la pérdida de capital humano calificado para el desarrollo del país, en la medida en que se instituyan las condiciones para producir la circulación de cerebros.

México y Venezuela comparten rasgos comunes como países latinoamericanos, en tal sentido, el estudio comparado de la movilidad estudiantil desde ambos países hacia Canadá, pone en evidencia cómo sus condiciones sociales –especialmente en cuanto al tema de la seguridad– constituyen un escenario que propicia la migración académica hacia un país (Canadá), en el cual se ofrece una calidad superior de vida. Al mismo tiempo, el elemento que quizás establece una diferencia importante en términos de la movilidad académica de venezolanos y mexicanos hacia Canadá, refiere a las condiciones políticas imperantes en Venezuela, que han disparado en la última década su flujo migratorio de recursos calificados.

Futuros estudios comparativos, más exhaustivos, permitirán tener una visión más completa de la complejidad del problema y de las múltiples variantes que presenta la migración académica desde los países latinoamericanos, hacia los países desarrollados.

Finalmente, hay que destacar que los estudios de la movilidad académica y científica confrontan una limitación significativa: la inexistencia de información confiable, que permita la localización de los estudiantes internacionales en el país receptor, única manera de traspasar el techo que imponen las estadísticas y acercarse a los factores motivacionales, a las trayectorias formativas y profesionales y a las expectativas de los estudiantes que emigran para realizar estudios de posgrado.



Bibliografía

- Advisory Panel on Canada's International Education Strategy (2012) *International Education: A Key Driver of Canada's Future Prosperity*. [Extraído el 2 de diciembre de 2013 de <http://www.international.gc.ca/education/report-rapport/strategystrategie/index.aspx?view=d>]
- Altbach, P. y Knight, J. (2006). Visión panorámica de la internacionalización. *Perfiles Educativos*. vol. XXVIII, núm. 112, pp. 13-39.
- Altbach, P. y Knight, J. (2012). "Higher education landscape of internationalization: motivations and realities". En F. López Segrera y H. Grimaldo (Eds.) *La internacionalización de la educación superior a nivel mundial y regional*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Balán, J. (2009) Los mercados académicos en el Norte y la migración internacional altamente calificada: el contexto actual de la circulación de cerebros de América Latina. En S. Didou Aupetit y E. Gerard (Eds) *Fuga de cerebros, movilidad académica, redes científicas. Perspectivas latinoamericanas*. México: IESALC-CINVESTAV_IRD.
- Brunner, J. J. y Ferrada Hurtado, R. (Eds) (2011) *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011*. Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) –Universia.
- Canadian Bureau for International Education (CBIE) (2013) *World of Learning: Canada's Performance and Potential in International Education*. Canadá. [Extraído el 14 de diciembre de 2013 de www.cbie-bcei.ca]
- Cañibano, C., Otamendi, J. y Solís, F. (2010) Investigación y movilidad internacional: análisis de las estancias en centros extranjeros de los investigadores andaluces. *Revista Española de Documentación Científica*, 33, 3, julio-septiembre. doi: 10.3989/redc.2010.3.736. pp. 428-457.
- DeWit, H. (2011) *Internationalization of Higher Education: Nine Misconceptions*. *International Higher Education – Number 64 Summer* pp. 6-7.
- Didou Aupetit, S. y Gerard, E. (2009) Introducción. En S. Didou Aupetit y E. Gerard (Editores) *Fuga de cerebros, movilidad académica, redes científicas. Perspectivas latinoamericanas*. México: IESALC-CINVESTAV_IRD.
- Dumont, J.C.; Martin, J. P. and Spielvogel, G. (2007) *Women on the Move: The Neglected Gender Dimension of the Brain Drain*. Discussion Paper No. 2920.
- Freitez, A. (2011) la emigración desde Venezuela durante la última década. *Temas de Coyuntura*/63 (Julio 2011): pp. 11-38.
- García Guadilla, C. *Educación superior comparada, El protagonismo de la internacionalización*. Caracas: UNESCO / IESALC – CENDES, Bid & Co.
- Gascón Muro, P. (2009). El sentido de las redes. En S. Didou Aupetit y E. Gerard (Editores) *Fuga de cerebros, movilidad académica, redes científicas. Perspectivas latinoamericanas*. México: IESALC-CINVESTAV_IRD.
- Gérard, E. y Maldonado, E. (2008) "Polos de saber" y "cadenas de saber". Impactos de la movilidad estudiantil en la estructuración del campo científico mexicano. *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXXVIII (4), No. 152, Octubre-Diciembre de 2008, pp. 49-62.
- Gómez Monfort, L.; Bonis Aristizábal, A. y Fernández-Baldor Martínez, Á. (2010) *Impacto de la experiencia migratoria en los estudiantes latinoamericanos de la UPV. Un análisis desde el enfoque de las capacidades y el codesarrollo*. Valencia, España: Centro de Cooperación al desarrollo. Universidad Politécnica de Valencia.
- González Barea, E. M. (2008). Un proceso migratorio estudiantil (pre-migración, migración y post-migración): jóvenes marroquíes en la Universidad de Granada. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 10 (2). [Extraído el 13 de enero de 2014 de <http://redie.uabc.mx/vol10no2/contenido-gonzalezbarea.html>]
- Hudzik, J. K. (2011). *Comprehensive Internationalization From Concept to Action*. NAFSA: Association of International Educators, Washington, D.C.
- Knight, J. (2003). Updated internationalization definition. *International Higher Education*, 33, 2-3.
- Lema, F. (2007). *Migraciones calificadas y desarrollo sustentable en América Latina. Educación superior y sociedad*. Nueva Época. Año 1. Número 12. Julio.



Meyer, J. B. and Wattiaux J. P. (2006) *Diaspora Knowledge Networks: Vanishing Doubts and Increasing Evidence*. *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)* Vol. 8, No. 1. [Extraído el 17 de marzo de 2014 de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001490/149086e.pdf>]

OECD (2008) "Education of the Inmigrant Population", in *A Profiles of Inmigrant Populations in the 21st Century: Data from OECD Countries*. OECD Publishing. [Extraído el 6 de enero de 2014 de http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/a-profile-of-immigrant-populations-in-the-21st-century/education-of-the-immigrant-population_9789264040915-5-en].

OECD (2013), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing. [Extraído el 19 de diciembre de 2013 de <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>]

Rodríguez González, C.; Bustillo Mesanza, R. and Mariel, P. (2010) *The determinants of international student mobility flows: an empirical study on the Erasmus programme*. *High Educ* (2011) 62:413–430. DOI 10.1007/s10734-010-9396-5.

Turner, W.A. (2006) *Diaspora Knowledge Network Project. Final Report*. Paris: LIMSI-CNRS. [Extraído el 17 de marzo de 2014 de http://perso.limsi.fr/Individu/turner/DKN/DKN_Final_Report.pdf].

UNESCO (2009) *Compendio Mundial de la Educación 2009. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*. Instituto de Estadística de la UNESCO. Montreal, Canadá. [Extraído el 23 de setiembre de 2013 de <http://www.uis.unesco.org/Education/GED%20Documents%20C/ged-2009-final-3-err-sp.pdf>]

¹ Este concepto tuvo su origen en Inglaterra y posteriormente fue adoptado por los organismos internacionales para dar cuenta de la migración de personal capacitado hacia países industrializados, con el objeto de participar en su desarrollo (Lema, 2007).

² *Diaspora Knowledge Network (DKN)* ha sido un concepto desarrollado principalmente por iniciativa de un estudio realizado por la UNESCO, para referirse a la conexión que los académicos y científicos emigrantes crean con redes afines de sus países de origen, con la finalidad de participar activamente en el desarrollo de estos países (Turner, 2006).

³ En este estudio se hace referencia solo al posgrado; si se tratara de programas de licenciatura, el impacto en la trayectoria formativa del estudiante y su grado de integración a la institución y al país receptor asumen características diferentes.

⁴ El término resulta un tanto equívoco, sin embargo debe entenderse solo como una forma de identificar al país del cual salen los estudiantes a estudiar en el extranjero.

⁵ Es interesante hacer notar que el *Canadian Bureau for International Education (CBIE, 2013)* ha realizado desde 1998 encuestas a los estudiantes extranjeros en Canadá, con la finalidad de obtener de ellos información relevante con relación a su decisión de estudiar en ese país, su experiencia allí y sus planes posteriores a su grado. Desde 2012 se planea realizar esta encuesta anualmente y aun cuando sus resultados abarcan a todos los estudiantes internacionales, puede servir de base para futuros análisis comparativos, con énfasis en los estudiantes latinoamericanos.

⁶ Este estudio exploratorio es un antecedente de la *Red de Observatorios de la Movilidad Académica y Científica (ROMAC)*, la cual adelanta el proyecto "La movilidad académica sur-norte, su influencia en la constitución de las élites nacionales y el desarrollo científico de México" coordinado por la Dra. Rocío Grediaga Kuri. A su vez este estudio exploratorio contó con el apoyo de *Understanding Canada – Canadian Studies. Faculty Research Program* de la Embajada de Canadá en Venezuela. Este Programa ofreció financiamiento para una estadía de cuatro semanas en Canadá, tiempo durante el cual debieron realizarse las entrevistas y visitas a las instituciones universitarias seleccionadas. Esta estadía se realizó entre octubre y noviembre de 2012.



⁷ Esta base de datos de miembros del Programa de Promoción del Investigador (PPI) fue gentilmente proporcionada por el Dr. Jaime Requena; gracias a ello se pudo establecer contacto con egresados venezolanos, que realizaron sus estudios en Canadá. Nuestro agradecimiento al Dr. Requena por su desinteresada colaboración.

⁸ Ambos programas con sus especificidades en cada país, fueron creados para reconocer el trabajo realizado por los investigadores. En México es un programa todavía vigente, mientras que en Venezuela fue sustituido por el Programa de Estímulo a la Investigación, el cual introduce elementos diferentes con relación a la evaluación y reconocimiento de la investigación realizada en el país. Para una información más detallada de estos programas puede consultarse Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011 (Brunner y Ferrada, 2011).

⁹ En el PPI este requisito era un poco más flexible y podían ingresar quienes no poseían doctorado, aunque si maestría.

¹⁰ Quedaron fuera del alcance de este estudio exploratorio instituciones que también dan cuenta de una matrícula significativa de latinoamericanos, como la Universidad de British Columbia, McGill University, Universidad de Quebec, entre otras.

¹¹ En cuanto a esto hay que señalar que la información aportada en ambas bases de datos no está actualizada, lo cual fue una limitación significativa para establecer los contactos.

¹² Durante las dos últimas semanas de octubre y primera quincena de noviembre de 2012.

¹³ El promedio mundial de crecimiento anual de estudiantes internacionales fue de alrededor del 7% en 2011.

¹⁴ Esta huelga, en la cual estuvieron involucrados de manera directa los empleados de la empresa estatal de petróleo PDVSA y sus empresas filiales, tuvo una duración de dos meses y culminó con el despido masivo de personal profesional, administrativo y obrero.

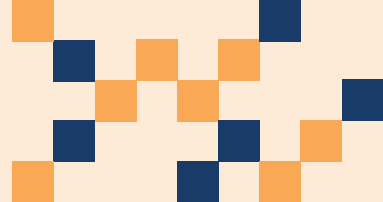
María Cristina Parra-Sandoval.

Socióloga. Maestría en Sociología y Dra. en Estudios del Desarrollo del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES. Universidad Central de Venezuela. Profesora Titular de la Universidad del Zulia (Maracaibo, Venezuela). Adscrita al Doctorado en Ciencias Humanas de la Facultad de Humanidades y Educación. Responsable de la Línea de Investigación "Sistemas, políticas y actores de la Educación Superior". Co-Editora de la Revista Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología. Coordinadora del Observatorio Nacional Temático sobre Movilidad Académica y Científica-Venezuela, adscrito al OBSMAC-UNESCO

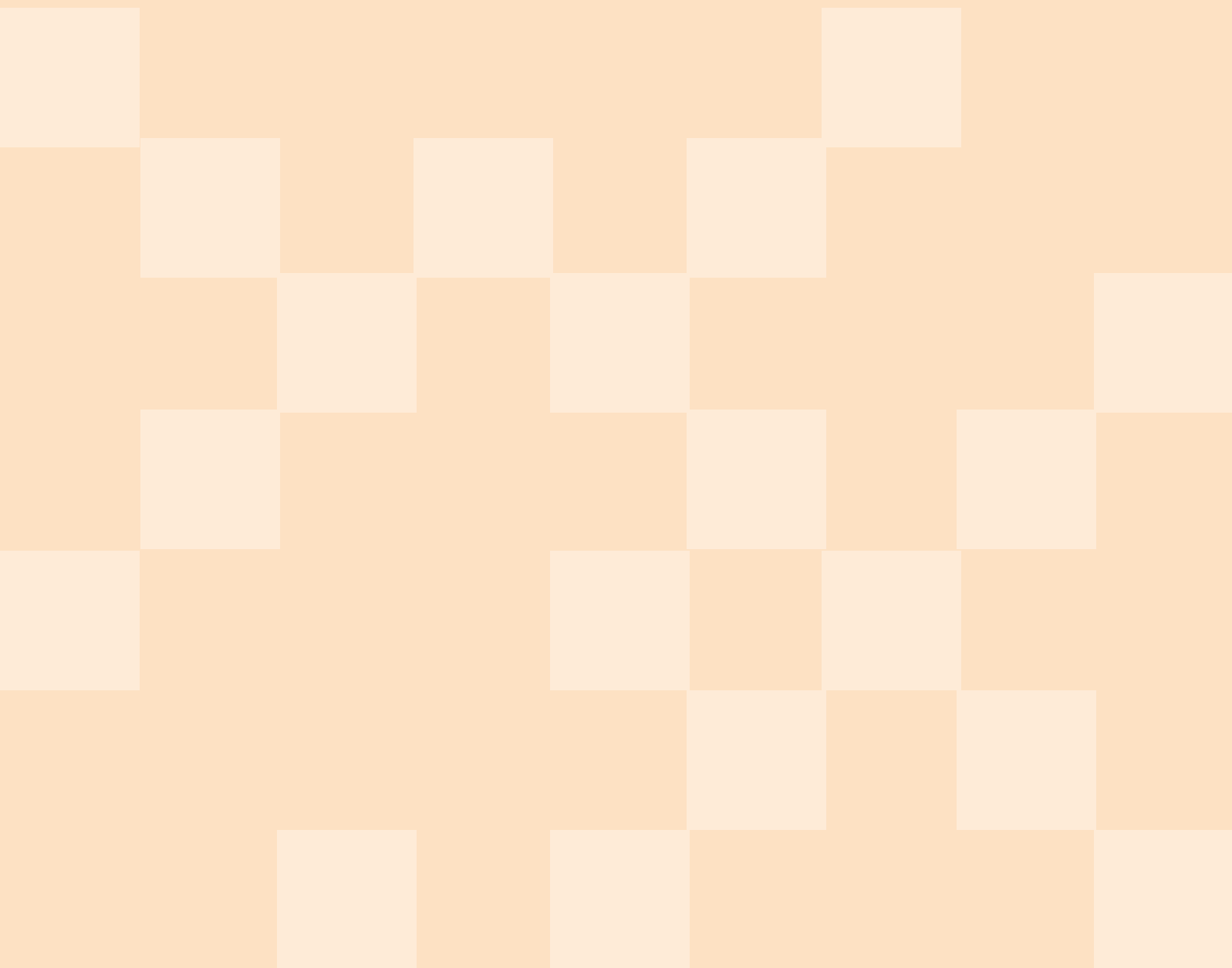
Fecha de recepción: 15/02/2014

Fecha de aceptación: 15/03/2014





Estudios e Investigaciones





Participación en el Desarrollo Internacional y la Gobernanza de Educación: Tres Perspectivas y Tres Casos de El Salvador

Participation in International Development and Educational Governance: Three Perspectives and Three Cases from El Salvador

D. Brent Edwards Jr.

Steven J. Klees

Resumen

Si bien por décadas el concepto de participación ha sido una palabra de moda en desarrollo, este término se ha imbuido de diversos significados dependiendo de la perspectiva del actor que lo aborde. La presente investigación intenta clarificar dichos significados presentando, para ello, un marco tripartito. Dicho marco delinea los principios y estrategias de tres perspectivas generales y a la vez complementarias – siendo clasificadas como neoliberal, liberal y progresista-. De manera general, este marco aborda el tema de la participación en el desarrollo, y en específico, hace énfasis en el ámbito de la gobernanza de la educación, la que desde hace mucho tiempo ha estado en la vanguardia de la teoría y la práctica de la participación. En la segunda parte del documento, se presentan y discuten tres casos -uno por cada perspectiva-, tomados del contexto de El Salvador. En este análisis, no sólo se muestra que las tres perspectivas de participación pueden estar presentes de manera simultánea en el contexto de un país, sino que también se evidencia la existencia de una inherente tensión entre ellas, ya que cada una tiende a ser perseguida por actores que tienen distintas visiones de mundo y quienes están buscando, fundamentalmente, diferentes tipos de desarrollo y por ende diferentes enfoques de la gobernanza de la educación.

Palabras Claves: Participación, desarrollo, descentralización, gobernanza, El Salvador.

Abstract

While participation has for decades been a buzzword in development, the term has been imbued with greatly different meanings depending on the perspective of the actor in question. We attempt to clarify these meanings by presenting a tripartite framework. This framework delineates the tenets and strategies of three overarching and complementary perspectives – those perspectives being labelled neoliberal, liberal, and progressive. The framework pertains to participation in development generally and to the realm of educational governance specifically, which has long been at the forefront of the theory and practice of participation. In the second half of the manuscript, we present and discuss three cases – one for each perspective – from the context of El Salvador. In so doing, we not only show that all three forms of participation can be present in a single country context, but also that there is inherent tension among them as each tends to be pursued by actors with very different world views who are seeking fundamentally different kinds of development and, within that, different approaches to education governance.

Key Words: Participation, development, decentralization, governance, El Salvador.



La naturaleza global de la participación, como estrategia de desarrollo, es evidenciada por el amplio rango de intereses a los que recurre este término como un aspecto de las medidas apropiadas que deberían ser perseguidas (Cornwall 2006). Sin embargo, mientras el perfil de esta idea – que tiene una larga historia en el desarrollo (Cornwall 2006; Leal 2007) – se ha vuelto cada vez más destacado, su significado es incierto. Los defensores de perspectivas muy diferentes – que favorecen reformas marcadamente dispares – sostienen que la participación constituye un elemento estratégico para mejorar el desarrollo en lo general y en la gobernanza de educación en lo específico. Por lo tanto, sostenemos que el concepto de participación debe ser desenvuelto y discutido en términos concretos, como cualquier idea que haya alcanzado el estatus de la retórica de reforma global.

Para hacer esto, nuestro ensayo presenta un marco tripartito que subsume y clasifica la diversidad de perspectivas en la participación y las prácticas actualmente encontradas en la literatura sobre el desarrollo y la gobernanza de educación en países de bajos ingresos. Luego, elaboramos en la segunda mitad del ensayo un caso de estudio de El Salvador por cada una de las tres perspectivas en la participación. Esperamos que, al ofrecer tanto un marco para entender los múltiples significados de la participación, como tres casos de estudio de cómo la participación ha tomado forma en la práctica, podamos ayudar a concretar la discusión de este concepto y reducir la ambigüedad que lo rodea. Siguiendo la elaboración de los tres casos de estudio, también comentamos en el aspecto multinivel, es decir internacional, nacional y local de las políticas de participación que emergen entre ellos.

Tres Perspectivas

Las perspectivas delineadas en este ensayo incluyen: neoliberal, liberal y progresiva. Al caracterizar estas perspectivas, discutimos brevemente el acercamiento general al desarrollo tomado por cada una y después darle forma al rol previsto para la participación dentro de éste. Por lo tanto, intentamos organizar y clarificar las diferencias entre estas perspectivas. Sin embargo, debe tomarse en cuenta, que estos tres paradigmas se sobrepone y no son mutuamente excluyentes.

Perspectiva Neoliberal de la Participación

La perspectiva neoliberal está construida sobre el supuesto de la operación eficiente del libre mercado, propuesto por la escuela económica neoclásica. El desarrollo neoliberal se centra, entre otras cosas, en la privatización, la desregulación, la competencia y la liberalización del mercado. Concomitante, en el ámbito de la gobernanza de la educación, muchas estrategias toman su modelo de estos principios, ya sea total o parcialmente. Como resultado, los defensores abogan lo siguiente: la privatización de la educación, los socios público-privados, la elección de escuelas por parte de los padres, las tarifas de los usuarios y la descentralización¹ de la administración escolar de la comunidad (Chakrabarti et al., 2009; Chubb et al., 1990; Thobani, 1984; World Bank, 2003). Lo que justifica estas reformas son los conceptos de eficiencia y rendición de cuentas (Véase Klees [2008] para crítica). Generalmente, se considera que las escuelas responden a los deseos y presiones de los consumidores y por lo tanto usan sus recursos de manera más eficaz y eficiente.

Pero, ¿Dónde está el espacio para la participación en este enfoque de la gobernanza de la educación? Específicamente, la perspectiva neoliberal consta de dos formas principales de participación: la participación individual en el mercado y la participación de la comunidad en los consejos escolares. Las políticas basadas en el mercado asumen que las personas eligen entre las opciones disponibles para llevar a sus hijos a la escuela (Chubb et al., 1990; World Bank, 2003) mientras las políticas de descentralización a nivel de las comunidades asumen que los padres van a aplicar presión a través de los consejos que administran la educación local (Di Gropello, 2006). En cada caso, al implementar estas políticas, el Estado crea una situación en la que (a) se remueve a sí mismo de la administración directa de las escuelas; (b) cambia la responsabilidad a individuos, comunidades y el mercado; y (c) se limita al rol de hacer responsables por los resultados académicos a los profesores y las comunidades. Al final, la participación ocurre a través de consumidores individuales actuando en el mercado o a través de comunidades actuando como administradores y mecanismos de rendición de cuentas.

Para los críticos del neoliberalismo, las políticas basadas en el mercado son débiles y/o nocivas formas de participación en la gobernanza. Esto se debe a que las políticas de privatización no sólo presuponen la posesión de recursos suficientes para asistir a escuelas privadas, sino que también ven la participación como un fenómeno individual en vez de un fenómeno colectivo. Las políticas de descentralización restringen la participación a los consejos escolares o asumen que se materializa indirectamente, fuera de procesos de toma de decisiones formales, a través del mercado o la presión social aplicada por los miembros de la comunidad entre ellos, y en ambos, el consejo escolar local y los profesores locales. Además los críticos afirman que, en la medida que el neoliberalismo cuenta con/depende de políticas basadas en elección, competencia y el mercado, intenta “deslegitimar y desligar al Gobierno y a la sociedad de cualquier responsabilidad colectiva por el bienestar social” (Klees, 1999: 3).



Perspectiva Liberal de la Participación

La perspectiva liberal de desarrollo también tiene fe en el mercado, pero reconoce que para que el mercado sea eficiente y equitativo la intervención gubernamental es sustancial y a menudo necesaria. Aunque las formas de participación liberal, como las definimos aquí, frecuentemente ocurren en contextos políticos y económicos marcados por la democracia y mercados regulados, no es siempre así necesariamente. Para nuestros propósitos, la característica más importante de la participación en el desarrollo y la gobernanza de la educación según esta perspectiva es que las instituciones existentes – sean estas gubernamentales o no gubernamentales, nacionales o internacionales – median en una forma de participación que en su naturaleza no sólo se manifiesta en el corto plazo sino que también se refleja en el instrumentalismo. Como será mostrado, la participación liberal cuando refleja estas características, frecuentemente incluye y es administrada por representantes de cada uno de las instituciones mencionadas anteriormente, es decir gubernamental, no gubernamental, nacional e internacional. Algunos de los procesos más conocidos y altamente visibles son fundados y estructurados por instituciones donantes y organizaciones no gubernamentales internacionales.

Además, a diferencia del paradigma neoliberal, por el cual la participación ocurre primariamente a través de reformas basadas en el mercado, las formas liberales de participación involucran individuos, comunidades y organizaciones civiles y sociales (OCS)² en procesos relevantes para las estrategias de desarrollo que se elaboran y se implementan a nivel local, nacional e internacional. Los ponentes del acercamiento liberal están interesados en cómo la participación sirve para informar, mejorar, fortalecer y legitimar las políticas y planes producidos a través de procesos institucionalmente dependientes (Weiler, 1983). Los procesos a los que nos referimos incluyen, por ejemplo, evaluaciones participativas de la pobreza (EPP) (Robb, 2001), documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) (World Bank, 2000), campañas de la sociedad civil (Mundy, 2008; Mundy et al. 2008), e instancias de formación de la política nacional o elaboración estratégica organizacional (Reimers et al., 1997).

Claramente, las formas liberales de participación pueden tener grandes variantes en términos de los actores involucrados y el nivel al que pertenezcan (es decir local, nacional o internacional). Sin embargo, los denominadores comunes son (a) que ocurren en espacios, a través de procesos y con recursos proporcionados por un rango de instituciones gubernamentales, no-gubernamentales y de desarrollo; (b) que invitan a miembros de la comunidad, sus representantes, y/o OCS que actúan en su nombre para participar en el diálogo, el intercambio de información y, mucho menos frecuente, el establecimiento de una agenda y la creación de políticas; y (c) que tienden a permitir y sostener la participación sólo como un proceso inicial que no lleva a la administración o implementación de esos programas y políticas que fueron reformadas y elaboradas mientras se contaba con la participación de no-especialistas. La participación es, pues, una entrada para procesos oficiales y/u otros procesos institucionalmente circunscritos.

Con respecto a la aplicación, estos procesos se ejecutan no sólo con el fin de reunir datos sobre una serie de problemas del desarrollo –entre ellos la educación– sino que también con el fin de diseñar respuestas a tales problemas. Por ejemplo, una institución donante puede contratar consultantes para que realicen una EPP. Esto podría implicar visitar a varios locales para registrar los deseos y las opiniones de los miembros de la comunidad en la operación de una innovación particular, como programas de alimentación escolar (Robb, 2001). Alternativamente, las OCS que representan la educación de las niñas o que abogan por la calidad de educación en áreas rurales pueden participar en discusiones a nivel nacional que aportan a la construcción de los DELPs de un país (World Bank, 2000). Por su parte, en ciertos casos, instituciones como USAID proveerán los recursos para conducir un proceso de retroalimentación que contribuya a la formulación de políticas nacionales de educación. Entre otras cosas, esto puede incluir el financiamiento de una serie de discusiones de mesas redondas de alto perfil con funcionarios electos, personal superior del Ministerio de Educación (MINED) y representantes de las OCS (Reimers et al., 1997). Un ejemplo relacionado a nivel global es proporcionado por el Banco Mundial, que en el año 2010 condujo una serie de consultas con representantes académicos y gubernamentales alrededor del mundo con el propósito de reunir información para el desarrollo de su próximo documento de estrategia para el sector de educación (Collins et al., 2012).

Lamentablemente es frecuente que estas formas de participación sirvan sólo para redificar y no para modificar o reorientar esos procesos y estructuras para los cuales estas formas de participación funcionan como un ingreso principal. Dicho de otra manera, la participación liberal tiende a mantener y no desafiar el status quo. No es sorpresa que estas formas liberales de participación hayan sido criticadas por esto, es decir, por la naturaleza de las instituciones y sus representantes para asegurar longevidad y supervivencia, a pesar de los llamados y reclamos de una participación significativa que beneficie a aquellos que más lo necesitan. Al final, la participación liberal se convierte en un acto que es administrado, cooptado y simbólico en donde los supuestos beneficiarios son tratados “en gran parte como objetos en lugar de sujetos” (Kapoor, 2004: 127). Reconociendo esto, los progresistas buscan transformar las estructuras más grandes para fomentar formas de participación más significativas, como será discutido en la próxima sección.



Los neoliberales también critican los procesos liberales, pero por razones totalmente diferentes. Específicamente, ellos interpretan los mecanismos liberales de participación como ineficientes, inefectivos e inequitativos. Desde la perspectiva neoliberal, la participación en la gobernanza de la educación a través de mecanismos basados en el mercado es más deseable porque induce eficiencia y produce mejores resultados. Además, las formas liberales de participación también son criticadas por los neoliberales porque actúan como una forma de intervencionismo mercantilista.

Perspectiva Progresiva de la Participación

El paradigma progresivo empieza con una crítica a las estructuras actuales del desarrollo y la gobernanza (Fung et al., 2001; Hahnel, 2005). Esto incluye el mercado y la democracia representativa, no sólo porque reducen la participación al consumismo y las votaciones periódicas, sino también porque tienden a reproducir el orden social existente y varios sistemas de opresión, tales como el capitalismo, patriarcado, racismo, sexismo y heterosexismo, entre otros (Andersen et al., 2007; Hahnel, 2005). Además, el acercamiento general del desarrollo de la liberalización del mercado, privatización y políticas fiscales conservadoras suprime los salarios, recorta programas sociales, promueve una economía de exportación y agrava inequidades (Korzeniewicz et al., 2000). Por lo tanto, este acercamiento es visto como una forma de violencia en contra de los pobres (Rahnema, 1992). En la medida en que los sistemas actuales son reproductivos y privan de los derechos, son vistos como desempoderamiento e intrínsecamente no participativos.

*Entonces, los progresistas entienden la participación de una manera diferente, que va más allá de ser un actor en el mercado o un instrumento de entrada en un proceso institucional. Para ellos, la participación debe llevar o reflejar relaciones más justas y democráticas entre las personas (Hickey et al., 2005). La participación debe involucrar empoderamiento, donde el empoderamiento se considera como un **proceso** que posibilita que individuos o grupos **cambien** los balances de poder en las relaciones sociales, económicas y políticas en una sociedad. Se refiere a muchas actividades, incluyendo pero no limitado a la conciencia de las fuerzas sociales que oprimen a las personas y a las acciones que cambian las **relaciones de poder** (UNDP 1994:86, énfasis añadida, citado en Ahmed 1999: 86-67).*

Por lo tanto, la perspectiva progresiva entiende el empoderamiento como un proceso de cambio en el cual varias relaciones sociales, económicas y de poder político son abordadas y remplazadas con formas alternativas de organización de la sociedad. Estas formas alternativas no sólo deberían exhibir relaciones más iguales y equitativas, sino que también deberían facilitar la participación de las personas comunes en la elaboración e implementación de las decisiones y políticas que afectan sus vidas (Edwards, 2010a).

En consecuencia, para los progresistas la participación en el desarrollo general y específicamente en la gobernanza de la educación se trata de trabajar hacia los cambios mencionados anteriormente y la realización de sistemas alternativos de organización política y económica. Consecuentemente, podemos plantear tres puntos generales que guían el acercamiento progresista: (a) la transformación personal a través del desarrollo tanto de un conocimiento de la opresión como de una conciencia crítica, (b) acciones intencionales individuales y grupales en contra de sistemas opresivos políticos, económicos y sociales, y (c) trabajar hacia transformaciones actuales de esos sistemas. Aunque los enfoques progresistas a la participación tienen en común la agenda anterior como fin último, las estrategias que los ponentes persiguen varían ampliamente. Además, al igual que los enfoques neoliberales y liberales al desarrollo vemos que los principios que guían a los progresistas son aplicados a múltiples niveles, desde el local al global.

Algunos ejemplos dejan claro esto. A nivel local la educación popular alienta a los estudiantes a investigar el mundo a su alrededor, primero para reconocer y luego para movilizarse en torno a políticas y estructuras injustas (Kane, 2001). Por otra parte, los movimientos sociales, que frecuentemente incorporan la educación popular como un elemento de sus estrategias activistas, no sólo operan en una gran escala, sino que cuentan con la coordinación de múltiples grupos y pueden señalar uno o varios problemas (Anyon, 2005). El Movimiento de los Trabajadores sin Tierra de Brasil es un ejemplo de esto y muestra cómo la participación de los profesores, estudiantes y la comunidad es integral tanto para la gobernanza de la educación como para el éxito del movimiento ya que se involucra en “la pelea por la reforma territorial” y desarrollo de “nuevas formas radicales de base de democracia, cuidado ambiental y producción cooperativa” (McCowan, 2003:1). Separadamente, municipios en Brasil, como Porto Alegre, la cuarta ciudad más grande del país, ha mostrado que es posible crear dentro del Estado mismo, foros democráticos que se conforman a nivel de las escuelas, las comunidades y las municipalidades. Estos foros sirven como espacios para determinar los planes de estudio, elegir a los directores y establecer normativas para alcanzar metas (Edwards, 2010b). Fung et al. (2001) se refieren a los enfoques gubernamentales de esta naturaleza como la gobernanza empoderada participativa.



Similarmente, Reimers et al (1997) elaboran y proveen ejemplos de un acercamiento a la creación de políticas a nivel nacional conocido como diálogo informado, que es tanto de naturaleza liberal como progresista. Es liberal en la medida que esa creación de políticas está basada en procesos de investigación y diálogo (en este último, entra una amplia base de participantes del Gobierno, sociedad civil y el sector empresarial) que dependen de los recursos de instituciones existentes. Sin embargo, es progresista en la medida en que el proceso de diálogo informado es iterativo y enfatiza la inclusión, la toma de decisiones de manera democrática, la importancia de la confianza entre participantes y la construcción social del conocimiento. Además, la deliberación honesta puede ocasionalmente llevar a la concientización, y a un énfasis en la construcción social del conocimiento resultando en que la toma de decisiones parte desde las perspectivas de esos que enfrentan los desafíos abordados. Por lo tanto, el diálogo informado demuestra mejoría sobre versiones más simbólicas de participación en la creación de políticas y es a la vez tanto liberal como progresivo.

En contraste, un acercamiento más radical para perseguir la agenda progresista es actuar completamente fuera del Estado, como han hecho los Zapatistas. Este grupo, compuesto por un número de personas indígenas en el sur de México, participó en resistencia armada en contra del Gobierno mexicano en 1990 para lograr autonomía total. Específicamente, pelearon contra las políticas económicas neoliberales perjudiciales y las políticas destructivas de educación bilingüe del Estado mexicano para crear en su lugar soberanía política, desarrollo económico sostenible y políticas alternativas de educación (Earle et al., 2005; Flores, 2003).

Por último, las OSC, que han sido mencionadas anteriormente, como participantes en procesos oficiales liberales y progresistas, también son conocidas por funcionar independientemente del Estado. Las OSC han demostrado que ellas también pueden movilizar los recursos necesarios para enlazar y fomentar la participación en múltiples niveles para poder incrementar el perfil de ciertos problemas o para poder hacer responsables a los Gobiernos e instituciones internacionales por los compromisos que han hecho (Mundy et al. 2001). Por otra parte, en la medida en que personifican la participación de grupos marginalizados y presionan, entre otras cosas, modificaciones fundamentales a los enfoques dominantes sobre el desarrollo, la gobernanza y la provisión de la educación, las OCS pueden ser clasificadas como progresistas. Un ejemplo de este tipo de acciones es el esfuerzo sostenido de la red global de ONGs y asociaciones de sindicatos tales como Oxfam, ActionAid y Educación Internacional, que desde 1999 han dirigido la Campaña Global para la Educación (Mundy et al., 2001).

Mientras cada uno de los tres puntos expuestos anteriormente a cerca del proyecto progresista, no están presentes en todos los enfoques asumidos por los defensores de este proyecto, lo que cada enfoque progresista sí tiene en común es un énfasis en el empoderamiento y transformación de individuos y grupos para contribuir de manera significativa a formas alternativas de desarrollo y gobernanza de la educación. Ya que los enfoques progresistas para el desarrollo y la gobernanza de la educación responden al status quo y buscan alternativas a éste, las estrategias a las que se acoplan y las estructuras de remplazo que se crean no sólo toman formas distintas a través de contextos diferentes sino que también se centran en uno o varios niveles de compromiso, que van desde lo local a lo global, como nuestros ejemplos han demostrado.

Al igual que los paradigmas neoliberales y liberales, los enfoques progresistas no carecen de sus defectos. En particular, las concepciones progresistas del desarrollo y la gobernanza de la educación presuponen la participación de varias maneras, pero los individuos o los grupos pueden no estar predispuestos a participar. Idealmente, la participación es un proceso de diálogo y negociación, que, en vez de ser impuesto, se debe desarrollar desde abajo. No obstante, no siempre es posible desarrollar la participación de manera orgánica; al final puede ser aceptable alcanzar la participación progresista por maneras no orgánicas, porque sus defensores reconocen que la globalización (en sus formas económicas, políticas, tecnológicas y culturales) afectará cada vez más la vida diaria de la población mundial y es necesario democratizar esta fuerza por los métodos disponibles (Mundy, 2007). Es decir, dada la realidad de la globalización, muchos sugieren que sea mejor enfrentarla y transformarla – preferentemente a través de medios participativos y democráticos – en lugar de ignorarla.

Tabla 1: Tres Perspectivas de Participación en el Desarrollo y la Gobernanza de la Educación

CARACTERÍSTICAS	NEOLIBERAL	LIBERAL	PROGRESISTA
Gobernanza basada en	<ul style="list-style-type: none"> - Consumismo - Reducción de la responsabilidad estatal - Incremento de la responsabilidad individual o de la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Instituciones existentes (gubernamental, no-gubernamental, nacional, internacional) - Procesos de participación institucionalmente-dependientes 	<ul style="list-style-type: none"> - Poder significativo para individuos o grupos para la toma de decisiones - Habilidad para buscar formas alternativas de desarrollo y gobernanza - Crítica de las estructuras gubernamentales y las políticas de desarrollo dominantes



CARACTERÍSTICAS	NEOLIBERAL	LIBERAL	PROGRESISTA
Principios Primordiales	<ul style="list-style-type: none"> - Eficiencia - Rendición de cuentas - Competencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Valor instrumental de participación 	<ul style="list-style-type: none"> - Agencia - Empoderamiento personal - Acción grupal - Transformación estructural de los sistemas políticos, económicos, sociales y culturales
Estrategias centrales incluyen	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas/Estrategias basadas en el mercado - Descentralización basada en la rendición de cuentas - Privatización 	<ul style="list-style-type: none"> - Consultas patrocinadas por donantes y ONGs (por ejemplo, Documentos de Estrategia de Lucha Contra la Pobreza, Evaluaciones Participativas de Pobreza), mesas redondas, talleres de trabajo y conferencias - Democracia representativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Concientización - Movimientos sociales - Campañas de organizacionales de sociedad civil - Diálogo informado sobre políticas - Toma de decisiones deliberativamente democrática - Gobernanza empoderada participativa
Participación individual en la gobernanza es	<ul style="list-style-type: none"> - Como parte de la mano invisible (voto con dinero, a través de elección escolar) - A través de concejos escolares (en descentralización) - Vía presión social (en descentralización) 	<ul style="list-style-type: none"> - Vía provisión de retroalimentación, recolección de datos, análisis de datos, generación de reportes, recomendación de políticas y/o diálogo sobre políticas con/en nombre de la organización facilitadora - Vía representación por la sociedad civil - Votación (en democracia representativa) 	<ul style="list-style-type: none"> - Vía empoderamiento personal - Como miembro de movimientos sociales, o grupos activistas - Como participante en la toma de decisiones basada en democracia deliberativa - Vía representación por parte de la sociedad civil
Naturaleza de los ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> - Consumidor racional que maximiza su utilidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Ciudadano socialmente responsables - Miembro de la sociedad con responsabilidad a participar en procesos disponibles 	<ul style="list-style-type: none"> - Ser político - Activista orientada a la justicia social - Miembro del colectivo
Principales catalizadores sobre estrategias participativas	<ul style="list-style-type: none"> - Instituciones internacionales financieras - Organizaciones de desarrollo multi y bilateral - Tanques de pensamiento conservadores 	<ul style="list-style-type: none"> - Instituciones internacionales financieras - Instituciones gubernamentales - Organizaciones de desarrollo multi y bilateral - Organizaciones de sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> - Pedagogos críticos - Movimientos sociales, grupos activistas - Organizaciones de sociedad civil
Actores Primarios Realizando Estrategias de Participación	<ul style="list-style-type: none"> - Individuos como consumidores o clientes - Comunidades como mecanismos de la rendición de cuentas - Estado reducido pero fuerte El mercado 	<ul style="list-style-type: none"> - Instituciones gubernamentales - Instituciones financieras internacionales - Organizaciones de desarrollo multi y bilateral - Organizaciones de sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> - Pedagogos crítico - Comunidades como colectivos - Movimientos sociales, grupos activistas - Organizaciones de sociedad civil - Gobierno y/o economía transformada
Representación del Estado y el Mercado	<ul style="list-style-type: none"> - Estado asumido como ineficiente e inefectivo, pero la perspectiva cuenta con un estado fuerte para la implementación de políticas 	<ul style="list-style-type: none"> - No anti-mercado; participación liberal coexiste con enfoque basado en el mercado 	<ul style="list-style-type: none"> - Crítica de tanto el Estado como el mercado

Discusión Resumen de los tres enfoques

La discusión anterior, resumida en la tabla 1, sostiene que la perspectiva neoliberal se basa en los principios de eficiencia, rendición de cuentas y competencia. Como tal, enfatiza formas de administración escolar basadas en el mercado y la rendición de cuentas. En teoría, la gobernanza de la educación desde esta perspectiva podría representar una participación significativa. Sin embargo,



en la práctica, los consejos escolares por lo general carecen de recursos suficientes y la habilidad de tomar decisiones por estas entidades está restringida. Las formas liberales se superponen con el enfoque neoliberal. Por lo general utilizan enfoques a la participación que son como una estrategia instrumentalista para compensar la falta de participación formal de individuos y comunidades en la formulación de políticas a nivel macro o en el diseño de proyectos. Tales esfuerzos son comúnmente estructurados y facilitados por las instituciones multilaterales existentes y organizaciones no gubernamentales, y por lo tanto suelen satisfacer las necesidades institucionales más que las de las personas para quienes estos esfuerzos liberales mejoran la participación. En contraste con estas perspectivas, el enfoque progresivo comienza con una crítica del mercado y del Estado, y busca alternativas a estos que permitan una gobernanza participativa consistente y un desarrollo sostenible y justo. En consecuencia, este enfoque persigue estrategias que resultan en concientización personal, acción de grupo y transformación estructural.

Por otra parte, es necesario hacer una observación con respecto a las instituciones. Específicamente, queremos señalar que el enfoque anterior en la participación liberal y su dependencia hacia las instituciones existentes no pretende sugerir que las perspectivas neoliberales y progresistas sobre la participación no incluyen o no asumen de igual forma la presencia de instituciones. La diferencia consiste en los fines perseguidos mediante el uso de las instituciones. Por ejemplo, la perspectiva neoliberal no se opone a las instituciones, siempre y cuando su existencia sea guiada por el mercado, o bien fomente los principios de éste en las iniciativas del desarrollo y la gobernanza de la educación. Por otro lado, la perspectiva progresista –que también asume la existencia de instituciones– parte de la premisa de que las instituciones creadas tanto por liberales y neoliberales deben ser transformadas de tal manera que permitan el empoderamiento y la creación de oportunidades para una participación más activa.

Al final, estas tres perspectivas se superponen entre sí, cada una de ellas se origina y se esfuerza en proponer visiones distintas de desarrollo y gobernanza de la educación. Sin embargo, como se demuestra en la siguiente sección, cada perspectiva puede estar presente en el contexto particular de cada país en tanto diversos actores se comprometen desde diversas perspectivas y en distintos niveles en términos del desarrollo y la gobernanza de la educación.

Ejemplos ilustrativos de la participación

En esta sección se presentan y se analizan tres ejemplos de la participación en la gobernanza de la educación en El Salvador, uno de cada paradigma elaborado anteriormente. Los ejemplos incluyen (a) la política de descentralización de gobernanza de la educación en El Salvador, (b) el proceso de formación de la política nacional de educación en El Salvador entre 2003-2005 y (c) el proyecto de educación popular y gobernanza propia durante la guerra civil de los años 80. Bajo cada ejemplo se discuten contexto histórico y las características específicas, seguida de un comentario de cómo cada caso se relaciona con las versiones de la participación que se han expuesto.

EDUCO (Neoliberal)

Contexto histórico

El programa Educación con Participación de la Comunidad (conocido como EDUCO) descentralizó tanto la responsabilidad de tomar decisiones específicas como la responsabilidad de funciones administrativas a nivel de la comunidad en las zonas rurales de El Salvador. Este programa –puesto a prueba en 1991 por el MINED e implementado en gran escala en 1994 a través de un préstamo del Banco Mundial– surgió en torno a la educación, bajo el contexto de fines de la guerra civil (1980-1992) entre el Gobierno salvadoreño y el FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, una coalición de grupos rebeldes luchando por la reforma agraria, entre otras cosas) (ADES, 2005). Entre otros, se puede subrayar tres factores clave que contribuyeron al nacimiento de EDUCO.³ El primer factor fue la falta de acceso a la educación preescolar y primaria en las zonas rurales, como resultado del conflicto. El segundo factor era la relación disfuncional entre muchas comunidades rurales y el MINED. Estas comunidades no confiaban en el MINED y los profesores del MINED eran a menudo poco dispuestos a aceptar puestos en el campo. Como resultado, muchas comunidades crearon y administraron sus propias escuelas. El tercer factor fue la influencia y la presión de las organizaciones donantes internacionales. Estas organizaciones no sólo contribuían con más de \$552 millones de dólares al sistema educativo salvadoreño entre 1991 y 2005 sino que estas organizaciones también mostraron desde el principio “atención y apoyo casi inagotable” para el programa EDUCO, (Quijada et al., 2009:16). Por lo tanto, al ser presionado por el Banco Mundial, el programa EDUCO también fue visto como una forma de aumentar el acceso y abordar los problemas de asignación de docentes. Los críticos sostienen que la estrategia de EDUCO pretendía simultáneamente legitimar (y por tanto controlar) las escuelas comunitarias en zonas rurales, deslegitimar la educación provisionada por el Estado (trasladando la responsabilidad a la comunidad) y subvertir el sindicato de maestros (al exigir que los profesores contratados no pertenecieran al escalafón del MINED) (Edwards, 2013).



Características

Oficialmente, el aumento del número de las escuelas mediante la transferencia de responsabilidad de la administración de la educación a nivel de la comunidad fue una estrategia para hacer frente a una falta generalizada de acceso. Si bien no hay nada intrínsecamente neoliberal acerca de un deseo de aumentar el acceso es la lógica y los mecanismos de refuerzo de esta política que reflejan la perspectiva neoliberal en la participación. Es decir, lo que pone EDUCO en el ámbito de la participación neoliberal es una preocupación con un punto de vista de eficiencia y eficacia a través de las relaciones de rendición de cuentas basadas en la comunidad.

En virtud de EDUCO, cada comunidad selecciona a un grupo de padres para conformar parte de la Asociación Comunal de Educación (ACE), la entidad legal a nivel comunitario que supervisa la escuela. Mientras tanto cada ACE opera bajo un contrato de dos años con el MINED, es responsable de: contratar, despedir y gestionar a los maestros; mantener y equipar las escuelas; negociar con organismos no gubernamentales y/o internacionales para obtener fondos para la construcción y/o reparación de sus escuelas (ya que el presupuesto asignado por el Gobierno es insuficiente para todos los gastos relacionados); y gastar cualquier fondo discrecional del presupuesto. Hay cinco miembros de la comunidad en cada ACE, cada uno elegido por un período de dos años. Ellos no son compensados económicamente; se asume que los miembros de una ACE participan porque están interesados en mejorar la situación socio-económica de la comunidad a través de la educación (Meza et al, 2004.).

La política asume que mediante el cambio de las funciones administrativas de la gestión de la educación a nivel de la comunidad la descentralización es más eficiente que las escuelas públicas tradicionales que el MINED controla (Di Gropello, 2006). Además, como consecuencia de que los profesores son seleccionados y dirigidos directamente por los miembros de la comunidad, la educación será más eficaz porque los maestros van a responder más a las necesidades y demandas de la comunidad, sobre todo porque los maestros trabajan bajo contratos de un año (las ACEs pueden decidir si renovar o no los contratos) y no tienen estabilidad laboral (Meza et al., 2004).

Discusión

En algunas comunidades, los miembros de las ACEs, trabajan en conjunto con miembros de la comunidad para organizar proyectos sociales, mejorar carreteras, incrementar el suministro de agua y electricidad, construir escuelas y ofrecer programas de salud (Cuéllar-Marchelli, 2003). Desde una perspectiva crítica, y sobre todo en la ausencia de fondos gubernamentales para tales actividades, este comportamiento representa la asunción de las responsabilidades del Estado por las personas y comunidades pobres y desfavorecidas en las zonas rurales. Por otra parte, dado que hay una gran variación entre las comunidades con respecto a este tipo de comportamiento, tenemos razones para creer que, en gran medida, la extensión total de actividad de las ACEs está limitada a la contratación despido y pago de maestros (Cuéllar-Marchelli, 2003), a pesar de que los defensores de EDUCO afirman que este programa es un “mecanismo para promover la participación de la comunidad” en general (Meza et al, 2004:3). Por otra parte, donde las ACEs sí podría asumir o afectar la participación comunitaria más significativa, los recursos son insuficientes para hacerlo, porque los fondos discrecionales son pocos, si es que existen. Así, en lugar de implementar proyectos de base comunitaria, las ACE se reducen a la motivación de los docentes y quizás la búsqueda de fondos para complementar las asignaciones del Gobierno.

En última instancia, la pregunta no es si EDUCO crea un espacio para la participación comunitaria – ya que ciertamente lo hace – más bien cómo lo hace. La discusión anterior de EDUCO indica que los mecanismos de la política son consistentes con la perspectiva neoliberal porque se basan en la administración comunitaria instrumentalista a través de un consejo escolar, presión social/parental y a los mecanismos de mercado, todo con el fin de hacer que la educación refleje eficiencia, eficacia y rendición de cuentas.

Plan 2021 (Liberal)⁴

Contexto Histórico

Entre 2003 y 2005, la construcción del Plan 2021 – un documento de estrategia de educación a nivel nacional destinado a orientar la política educativa desde 2005 hasta 2021 – fue un proceso participativo involucrando un amplio rango de partes interesadas internacionales, nacionales y locales. Al igual que con EDUCO, la naturaleza de este proceso surgió de un contexto histórico distinto, en el que dos aspectos son especialmente relevantes. El primero es un precedente para los procesos participativos de diálogo sobre las políticas establecidas a mediados de los años 90. Este precedente fue establecido por un proceso que se extendió desde 1993-1995 y consistió en (a) la realización de una evaluación del sector educativo financiado por USAID y llevado a cabo por el Instituto de



Harvard para el Desarrollo Internacional junto con una ONG y una universidad nacional, (b) un proceso de debate y consulta, (c) la entrada de una comisión presidencial y por último, (d) la publicación por parte del MINED de una estrategia de educación política a largo plazo –el Plan Decenal–. El segundo aspecto relevante del contexto fue una confluencia de factores a mediados del año 2003, cuando el Plan Decenal comenzó a disminuir. Por un lado, la oficina de educación de USAID en El Salvador diseña sus propias estrategias nacionales para la educación con el propósito de reflejar el ciclo político nacional y, por lo tanto, en el verano de 2003 USAID comenzó a preparar su estrategia para el país debido a que las elecciones presidenciales eran en menos de un año. Al mismo tiempo, los candidatos presidenciales y el MINED también comenzaron a pensar acerca de los pasos a seguir para la identificación de las prioridades de la política educativa. Los actores principales fueron, por lo tanto, en la misma ola sobre la necesidad de comenzar de nuevo un proceso de diálogo nacional sobre los obstáculos que enfrentaba la educación y las posibles respuestas a ellos.

Características

Por este tiempo, por lo menos cuatro eventos distintos y significativos ocurrieron en donde los representantes del MINED, las instituciones donantes internacionales, la sociedad civil, el sector privado y los miembros de la comunidad local tuvieron la oportunidad de discutir direcciones futuras para el sistema educativo en El Salvador. El primero ocurrió en diciembre de 2003 a través de una serie de mesas redondas que estaban co-patrocinadas por USAID, La Academia para el Desarrollo Educativo y el Banco Mundial que incluyeron más de 70 personas claves de todo el sector de la educación, incluidos los representantes del MINED, las organizaciones no gubernamentales, las universidades y otras organizaciones, así como unos pocos profesores y directores de escuelas públicas. Sin embargo, los informes indican que miembros del sindicato de maestros y de los grupos que se oponían a los partidos políticos en funciones no estaban involucrados en las mesas redondas.

La segunda oportunidad de diálogo por un amplio sector de actores salvadoreños sobre los temas de la educación llegó a finales de agosto de 2004. En aquel entonces, Antonio Saca, quien había sido recientemente elegido como presidente de la nación, creó una Comisión Presidencial de dieciséis “personas notables” que representaban al MINED, el sector empresarial, al mundo académico, a los centros de investigación locales, a cada partido político y a la Iglesia Católica. La Comisión Presidencial completó su trabajo entre el 30 de agosto y el 30 de noviembre de 2004. Oficialmente, la tarea del grupo era, a través de la discusión, elaborar recomendaciones para la estrategia del MINED para educación nacional durante 2005-2009. Extraoficialmente, su tarea era también “la búsqueda de consenso (y legitimidad) entre las principales fuerzas políticas y sociales” (Edwards, 2014:20).

En tercer lugar, y coincidiendo con la Comisión Presidencial, había un proceso de consulta nacional entre octubre-diciembre 2004 que involucró a más de 8,000 personas de todos los sectores y niveles de la sociedad, incluyendo estudiantes, padres, maestros, directores de escuela y otros, tanto de zonas rurales como urbanas. Esta consulta fue financiada por USAID, el Banco Mundial y otras instituciones internacionales que contrataron consultores para llevar a cabo reuniones a nivel comunitario en todo el país. Los consultores compilaron y presentaron informes al MINED, aunque estos informes circularon sólo entre los altos funcionarios del MINED. La consulta sirvió principalmente como una manera para que los miembros de la comunidad participaran y ofrecieran sus comentarios, en vez de involucrarlos formalmente en el proceso de formulación de políticas. En gran medida, sirvió para generar legitimidad y confianza para el proceso de consulta.

En cuarto lugar, un seminario que tomó lugar en la Universidad de Harvard que fue financiado por USAID en diciembre de 2004 ofreció una oportunidad para la discusión entre quince personalidades destacadas, seleccionadas por la Ministra de Educación. Entre los participantes, un tercio eran miembros de la Comisión Presidencial, además de numerosos funcionarios del MINED, un miembro de la Asamblea Legislativa y representantes de ONGs. El objetivo del seminario era tanto para proveer información a cerca de reformas en otros países como para brindar una oportunidad para que actores claves llegaran a un acuerdo respecto a las reformas importantes para la educación salvadoreña. Aunque ni el personal a nivel de la escuela ni los miembros del sindicato participaron, el seminario de Harvard incluyó una amplia gama de personas influyentes, entre los cuales el consenso (o, por lo menos la apariencia del mismo) sería importante para la adopción e implementación del Plan 2021.

Discusión

Este proceso es claramente consistente con la perspectiva liberal porque una serie de partes interesadas fueron invitadas para participar en un proceso que dependía formalmente del Gobierno y otras instituciones. Además, este proceso era notable por la cantidad y el tipo de participación que engendró. Dos aspectos, en particular, se destacan: primero, un amplio rango de actores y perspectivas fueron consultados por sus aportaciones; segundo, se les consultó específicamente con el propósito de que proporcionaran retroalimentación que daría lugar a la elaboración del próximo documento estratégico de educación nacional. Sin embargo, a pesar de estos atributos positivos, el proceso todavía refleja aspectos de la crítica gerencialista descrita por Kapoor (2004) en la medida que la participación fue “moldeada para adaptarse a las necesidades burocráticas u organizacional” (Kapoor,



2004:126). Simultáneamente el proceso de formación de política del Plan 2021 dio lugar a formas significativas de participación por un amplio rango de actores mientras que circunscribió la participación de otros, como los sindicatos y los grupos tradicionalmente de oposición.

Una observación final es que la ocurrencia de cuatro eventos distintos para fomentar la discusión y la creación de un documento de estrategia nacional hace que este proceso de consulta es más profundo que los otros enfoques liberales en términos del nivel y la naturaleza de la participación. Sin duda, la participación y el diálogo que caracterizaron la formación del Plan 2021 fueron más allá de lo que se encuentra normalmente en la formulación de políticas de educación en países de bajos ingresos y, por lo tanto, colocan esta instancia de participación en la gobernanza de educación en el ámbito profundo de las estrategias de participación liberales. Esto es así porque se trataba de un proceso iterativo de diálogo político a nivel nacional entre una amplia base de participantes de todo el Gobierno, la sociedad civil, el sector privado, las escuelas y los miembros de la comunidad local (Reimers et al., 1997). Con respecto al énfasis instrumental de los enfoques liberales, es importante destacar que la participación de las diversas partes interesadas en el desarrollo del Plan 2021 también sirvió como un medio para generar no sólo la legitimidad del Plan sino también el respaldo de los constituyentes del sector de la educación, del Gobierno y del sector privado.

Educación Popular en Santa Marta (Progresista)

Contexto Histórico

Las comunidades en el norte de El Salvador se involucraron en un proyecto de educación popular durante y después de la guerra civil como parte de un movimiento socialista para crear una sociedad más justa y democrática. Este proyecto socio-económico y educacional surgió de una serie de factores históricos que se remontan a los años 1950s e incluyen: la industrialización después de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento económico basado en las exportaciones, los fuertes aumentos en la desigualdad de ingresos, el surgimiento del movimiento de teología de la liberación y una grave represión y violencia por parte del Gobierno durante la década de 1970 (ADES, 2005). A finales de los años 70, en respuesta a esta represión e inspirados por la teología de la liberación, las comunidades rurales en el norte de El Salvador comenzaron a organizarse y buscar respuestas a su situación difícil. Como resultado se dio un aumento de la represión por parte de la Guardia Nacional. Luego, en 1979, como consecuencia de la intensificación del conflicto, los profesores oficiales de estas áreas abandonaron sus posiciones. En las comunidades del norte, después del asesinato de Monseñor Romero –“sacerdote católico influyente” y defensor de los pobres – en marzo de 1980, muchos miembros de la comunidad comenzaron a apoyar los esfuerzos locales de resistencia. El conflicto armado comenzó a finales de 1980, poco después que los habitantes de Santa Marta se vieron obligados por los militares a huir y establecer campos de refugiados en Honduras (ADES, 2005).

Características

Mientras los rebeldes del FMLN lucharon contra las fuerzas gubernamentales, los miembros exiliados de la comunidad trabajaron hacia un modelo de desarrollo alternativo e implementaron la educación popular en los campamentos de refugiados. Aunque los refugiados seguirían tratando de alcanzar estos objetivos después de regresar a sus comunidades a finales de los años 80, la realización más sólida de los principios progresistas se produjo a mediados de esta misma década, cuando miles de salvadoreños vivían 35 kilómetros de la frontera con Honduras, en el campamento conocido como Mesa Grande (ADES, 2005). Nos enfocamos en este período

Entre 1981-1987, 7,500 refugiados procedentes de Santa Marta y muchas otras comunidades de El Salvador estaban dedicados a continuar la tarea de autonomía, a pesar de las difíciles condiciones psicológicas, físicas y económicas, tales como el aislamiento, el acceso limitado a las tierras cultivables y la dependencia económica de las organizaciones internacionales. Los refugiados vieron su tiempo en el campo como una oportunidad de practicar la creación de una sociedad igualitaria después de la guerra. Como tal, siete sub-campamentos fueron creados, cada uno con su propio Comité electo que organizó el trabajo y celebró asambleas de carácter informativo y consultivo. Los miembros de estos comités se reportaban al Comité central de campamentos de refugiados, que sirvió como el organismo oficial que representaba a todos los refugiados en las relaciones con los organismos internacionales. También se le asignó un coordinador a cada grupo de diez tiendas de campaña para asegurar que las necesidades de las familias se cumplieran. Todos los miembros del campamento entre 15-54 años de edad que no tenían el cuidado de niños (un grupo de aproximadamente 2,800 personas) contribuyeron a trabajar en la agricultura, la salud, la construcción o la educación. En lugar de la remuneración individual, los miembros fueron alimentados, vestidos y cuidados por la labor de la comunidad, con cada miembro recibiendo una distribución equitativa de los alimentos, ropa, etc. (ADES, 2005:87).

La educación fue uno de los puntos fuertes de la autogobernanza. Más de 100 instructores enseñaron a más de 2.500 estudiantes hasta el sexto grado. Miles de adultos también tomaron cursos de alfabetización basados en la filosofía de Freire de aprender no



sólo para leer la palabra sino que también para leer el mundo, para que fueran capaces de analizar críticamente su realidad (Freire et al., 1987). Para enseñar lenguaje, matemáticas, nutrición y estudios sociales los docentes planificaban en conjunto todos los días. Mientras que este esfuerzo fue ayudado por la prestación mínima, por parte de las Naciones Unidas, del espacio físico, el material didáctico y la formación docente, el “corazón de la organización educativa” en sí eran los Equipos Educativos creados por los refugiados (ADESE, 2005:95). En concreto, los profesores elegían representantes para estar en cuatro equipos de educación diferentes (cada uno correspondiente a un nivel diferente de la educación, por ejemplo, 1º/2º grado, 3º/4º, etc.). Luego, cada equipo elegía un coordinador para ayudar a los maestros en la planificación del plan de lección. Por otra parte, en los equipos de educación, los maestros elegidos tomaban decisiones conjuntamente. Los refugiados atribuían el éxito en esta área a la dedicación de los profesores, a un alto nivel de organización, y a la ayuda de unos pocos consultores internacionales. Mientras que los repatriados en algunas comunidades siguieron implementando la educación popular y luchando por la auto gobernanza en los años después de la vida en los campamentos de refugiados (Edwards & Ávalos, 2013), las acciones de los salvadoreños exiliados durante estos seis años, entre 1981-1987, son un ejemplo más completo de la realización de los principios progresistas (ADES, 2005).

Discusión

Este caso, además de contrastar con cada uno de los dos ejemplos anteriores, refleja cada uno de los tres principios de la perspectiva progresista de la participación en el desarrollo y la gobernanza de la educación. Como se mencionó anteriormente, estos principios son: (a) la transformación personal a través del desarrollo tanto de un conocimiento de la opresión como de la conciencia crítica, (b) acciones de individuos y grupos estratégicamente dirigidas contra los opresivos sistemas políticos, económicos y sociales y (c) esfuerzos hacia la verdadera transformación de dichos sistemas. En concreto, entonces, el caso que se discutió anteriormente refleja estos tres principios progresistas a través de (a) la invocación de los métodos populares de la enseñanza, (b) la estructuración de múltiples espacios democráticos para la toma de decisiones en lo general y en la gobernanza de la educación específicamente, (c) la organización del trabajo comunitario y la prestación de una indemnización igual y (d) la determinación de utilizar su tiempo en el campo como preparación para la realización de una sociedad más justa y equitativa después de la guerra. Dicho de otra manera, este caso es un ejemplo completo de lo que los progresistas conciben como la participación en el desarrollo y la gobernanza de la educación porque mostraba, primero, una preocupación de los involucrados con la creación de una alternativa justa y profundamente democrática a las estructuras dominantes gubernamentales y económicas, segundo, una elaboración deliberada de procesos significativos de la toma de decisiones y, tercero, el empoderamiento de todos los adultos refugiados a través de las prácticas de alfabetización de Freire.

No obstante, los sistemas que los refugiados establecieron no pudieron sobrevivir la transición de regreso a Santa Marta. Esto se debió a que, en 1987, cuando los refugiados regresaron a sus comunidades, tuvieron que luchar en medio del conflicto en curso hasta 1992, año en que dejó la guerra y el punto en que los Acuerdos de Paz fueron firmados. Por otra parte, entre 1987 y 1992 las comunidades rurales de El Salvador perderían casi la totalidad de su ayuda internacional y se vieron obligados a entrar en una economía de mercado sin el capital o las habilidades necesarias para trabajar sus tierras. Algunas comunidades en la región norte mantuvieron la auto gobernanza democrática de sus escuelas fuera del MINED, tal como habían hecho en los campos, aunque con menos éxito debido a los cambios en la economía de las comunidades y el precio que un conflicto prolongado exigía. Con el tiempo, estas comunidades no sólo volvieron a entrar formalmente al sistema del MINED, pero también se convirtieron en las escuelas EDUCO (Edwards y Ávalos, 2013). La ironía lamentable es que las escuelas EDUCO representan una manifestación en el área de la educación de exactamente el tipo de ideología política que estas comunidades habían luchado para resistir (ADES, 2005). Santa Marta hizo la conversión por la necesidad de una financiación gubernamental. Sin embargo, a través de EDUCO, la comunidad era capaz de contratar a sus propios maestros y siguieron implementando un plan de estudios con los elementos críticos.

Discusión de los tres ejemplos

Estos ejemplos se alinean bien con las tres perspectivas presentadas antes. Las escuelas EDUCO reflejan la preocupación del neoliberalismo con una versión limitada de la eficiencia y la eficacia a través de relaciones de rendición de cuentas basadas en la comunidad. Miembros de la comunidad ejercen presión social y/o participan en la ACE, la que contrata, despide y gestiona los maestros. El ejemplo del Plan 2021 corresponde estrechamente con la perspectiva liberal a través de su dependencia de las instituciones existentes para formular e impulsar varias instancias de diálogo y retroalimentación con una amplia gama de partes interesadas como aspecto fundamental del proceso de construcción de un documento estratégico para guiar la educación a nivel nacional. El proceso mostró algo de profundidad en su carácter participativo, aunque la participación de grupos tradicionalmente de la oposición era mínima, al igual que la participación de personas de las escuelas y las propias comunidades. Por último, la educación popular y la auto gobernanza por los salvadoreños en los campamentos de refugiados durante la guerra civil reflejan la transformación personal y la alternativa política económica por la cual la perspectiva progresista se caracteriza.



Curiosamente, dentro de un país tan pequeño como El Salvador, existen ejemplos destacados que representan cada una de las tres perspectivas delineadas en este ensayo. Más que una coincidencia, este hecho pone en relieve la naturaleza controvertida del desarrollo y la gobernanza de la educación, y el papel de la participación en los dos.

Es importante señalar que, dentro de este espacio de lucha se vislumbra cómo la política de la participación se manifiesta en múltiples niveles. Por ejemplo, en el caso de EDUCO, vemos que los actores internacionales fomentan y apoyan una mayor participación de los actores locales en el momento en que esta participación suplanta al Gobierno y se produce en espacios adaptados a engendrar dinámica de mercado. El caso de EDUCO también sugiere que una de las razones principales porque los agentes del Estado estuvieron de acuerdo con esas políticas se debía a que, dadas las circunstancias al final de la guerra civil, el Gobierno carecía de la capacidad y los recursos suficientes y, por lo tanto, estaba en necesidad de asistencia externa. En esta situación, los actores locales, a pesar de que se les han transferido más responsabilidades, no tuvieron una opción en si la política era adoptada, por lo que tuvieron que adaptarse a las formas estrechas de la participación.

En el caso del Plan 2021, los actores nacionales estaban, gracias a experiencia previa, familiarizados con los medios de participación que las organizaciones donantes internacionales creaban para apoyar el desarrollo de la política educativa nacional. Por lo tanto, se esperaba y se aceptaba que estos actores internacionales una vez más facilitaran los procedimientos de la formación de la política. La perspectiva de largo plazo adoptada con relación a este caso, ayuda a poner de manifiesto que la asistencia proporcionada por las organizaciones internacionales tiene como efecto la incorporación de las preferencias, las perspectivas y el lenguaje de las mismas instituciones. Mientras que los actores internacionales no influyen unilateralmente en la política nacional es de esperar que un número de sus puntos de vista y unas de sus preferencias políticas se filtren a través de cada etapa del proceso de formulación de políticas, sobre todo cuando varios de estos eventos y sub-procesos están estructurados, financiados e informados por los recursos y las aportaciones de estas instituciones internacionales (Edwards, 2013). Esto no quiere decir que ni los actores políticos a nivel nacional ni los altos funcionarios de diversos ministerios no controlan y/o contribuyen significativamente a muchos aspectos del proceso de formulación de políticas, sino más bien señalar que estas acciones se circunscriben tanto por los procesos gestionados por las grandes organizaciones donantes como por la economía política internacional. En cuanto a los actores locales, una muestra de las comunidades jugó un papel mínimo en el desarrollo del Plan 2021 después de haber sido dada la oportunidad de participar en una sesión de retroalimentación general en las últimas etapas de la elaboración del Plan.

Lo que muestra el ejemplo progresista es que la resistencia y la guerra civil abrieron el espacio para las alternativas que tanto los actores estatales como las políticas neoliberales de desarrollo militaban en contra al final de la guerra. A finales de los años 80, la nueva élite empresarial favoreció las políticas económicas promovidas por el Gobierno de los EE.UU., USAID y el Banco Mundial y adoptó las políticas y las estrategias de desarrollo que trabajaron en contra del proyecto progresista de participación y debilitaron la capacidad de las comunidades individuales para tratar de obtener o mantener ese proyecto después de la guerra. Así, mientras que ciertos espacios de participación han continuado existiendo en El Salvador durante los años 1990 y 2000, tienden a ser los que se inician, aprueban y/o configuran por las instituciones donantes internacionales y actores nacionales destacados. Esto no quiere decir que la contestación ya no se produce, sólo que el apoyo para los procesos y mecanismos de participación viene principalmente de perspectivas no-progresistas y favorece las políticas no-progresistas. Por lo tanto, las formas de participación en cada nivel (local, nacional, internacional) que ocurren actualmente, son fundamentalmente diferentes y de menor número que la perspectiva progresista requeriría.

Conclusión

No pretendemos que las tres perspectivas delineadas aquí para caracterizar la participación en el desarrollo y la gobernanza de la educación abarquen todo lo importante con relación a la participación. Tampoco queremos decir que siempre está claro en qué marco un ejemplo concreto de la participación opera. Lo que sí sostenemos es que los ejemplos —y las declaraciones a favor de— la participación siempre provienen de lo político y lo ideológico en su naturaleza. El marco presentado en este ensayo intenta atraer la atención a eso. Esto es extremadamente importante. Los gritos para la participación se han vuelto omnipresentes, usualmente son indiferenciados y con frecuencia se supone que son de valor positivo. Hoy en día, las discusiones alrededor de las reformas para la participación en el desarrollo y la gobernanza de la educación son predominantemente neoliberal-instrumentalista en sus objetivos, limitada en su naturaleza e imbuido con la ideología del mercado. Es importante reconocer que las formas neoliberales de la participación sólo pueden reproducir la desigualdad (como hacen las reformas neoliberales en general). Además es importante reconocer que existen formas más profundas y fuertes de participación, como se explica en este ensayo.



Bibliografía

- ADES (Asociación de Desarrollo Económico Social, Santa Marta) (2005). Una Sistematización de la Educación Popular en el Cantón Santa Marta, Cabañas, El Salvador, 1978-2001. San Salvador, El Salvador: ADES.
- Ahmed, S. (1999). Empowering local communities: Comilla approaches and experiences. In J. Mullen (ed), Rural Poverty, Empowerment and Sustainable Livelihoods. Vermont: Ashgate Publishing Company, (pp. 80-102).
- Andersen, M.; Collins, P. (2007). Race, Class, and Gender: An Anthology, 6th ed. Belmont, CA: Wadsworth.
- Anyon, J. (2005). Radical Possibilities: Public Policy, Urban Education, and a New Social Movement. New York: Routledge.
- Chakrabarti, R.; Peterson, P. E. (eds) (2009). School Choice International: Exploring Public-Private Partnerships. Cambridge, MA: MIT.
- Chubb, J. E.; Moe, T. M. (1990). Politics, Markets and America's Schools. Washington, DC: Brookings.
- Collins, C.; Wiseman, A. (Eds.). (2012), Education strategy in the developing world: Understanding the World Bank's education policy revision, Bingley, UK: Emerald.
- Cornwall, A. (2006). Historical perspectives on participation in development. "Commonwealth & Comparative Politics", 44, 49-65.
- Cuéllar-Marchell, H. (2003). Decentralization and privatization of education in El Salvador: assessing the experience. "International Journal of Educational Development" 23 (2), 145-166.
- Di Gropello, E. (2006). A comparative analysis of school-based management in Central America. World Bank Working Paper No. 72. World Bank: Washington, DC.
- Earle, D.; Simonelli, J. (2005). Uprising of Hope: Sharing the Zapatista Journey to Alternative Development. New York: Altamira.
- Edwards Jr., D. B. (2010a). Trends in governance and decision-making: a democratic analysis with attention to application in education. "Policy Futures in Education", 8 (1), 111-125.
- Edwards Jr., D. B. (2010b). A comparison of local empowerment in education: Porto Alegre, Brazil and Chicago, USA. "Research in Comparative and International Education" 5 (2), 176-184.
- Edwards Jr., D. B. (2013). The development of global education policy: a case study of the origins and evolution of El Salvador's EDUCO program. Tesis de doctorado, University of Maryland, College Park.
- Edwards Jr., D. B. (2014). ¿Cómo analizar la influencia de los actores e ideas internacionales en la formación de políticas educativas nacionales? Una propuesta de un marco de análisis y su aplicación a un caso de El Salvador, "Archivos Analíticos de Políticas Educativas," 22 (12). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n12.2014>.
- Edwards Jr., D. B. (próximamente.) "Conflict-affected states as sources of global education policy: International organizations and El Salvador's EDUCO program". In Z. Gross & L. Davies (Eds.), *The contested role of education in conflict and fragility*. Rotterdam: Sense.
- Edwards Jr., D. B.; Avalos, E. (2013). Una sistematización de la resistencia y adaptación del programa EDUCO en el cantón Santa Marta. Asociación de Desarrollo Económico Social, Santa Marta. Inédito.
- Edwards Jr., D. B.; Martin, P.; Victoria, J. A. (próximamente). Influencia internacional e iniciativa nacional en la formulación de políticas educativas: Tres estudios de caso de El Salvador, "Voces y Silencios: Revista Latinoamericana de Educación."
- Flores, R. (2003), From disillusionment and abandonment to autonomy: Zapatista bilingual indigenous education in Chiapas, Mexico. In Motion Magazine. [<http://www.inmotionmagazine.com/auto/zbie1.html>]
- Freire, P.; Macedo, D. (1987). Literacy: Reading the Word and the World. Westport, CT: Bergin & Garvey.
- Fung, A.; Wright, E. O. (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance, "Politics & Society," 29 (1), 5-41.
- Guzmán, J. L. (2005). Educational reform in post-war El Salvador. In: E. Vargas-Barón and H. B. Alarcón (eds), From Bullets to Blackboards: Education for Peace in Latin America and Asia. (pp.43-62) Washington, DC: Inter-American Development Bank.



- Hahnel, R. (2005), *Economic Justice and Democracy: From Competition to Cooperation*. New York: Routledge.
- Hickey, S.; Mohan, G. (2005). Relocating participation within a radical politics of development. "Development and Change" 36 (2), 237-262.
- Kane, L. (2001). *Popular Education and Social Change in Latin America*. London: Latin American Bureau.
- Kapoor, I. (2004). Concluding remarks: the power of participation. "Current Issues in Comparative Education" 6 (2), 125-129.
- Klees, S. J. (1999). Privatization and neoliberalism: ideology and evidence in rhetorical reforms. "Current Issues in Comparative Education" 1 (2), 19-26.
- Klees, S. J. (2008). A quarter century of neoliberal thinking in education: misleading analyses and failed policies. "Globalisation, Societies and Education" 6 (4), 311-348.
- Korzeniewicz, R. P.; Smith, W. C. (2000). Poverty, inequality and growth in Latin America: searching for the high road to globalization."Latin American Review" 35 (3), 7-54.
- Leal, P.A. (2007). Participation: the ascendancy of a buzzword in the neo-liberal era, "Development and Practice" 17 (4-5), 539-548.
- McCowan, T. (2003). Participation and education in the Landless People's Movement of Brazil. "Journal for Critical Education Policy Studies" [<http://www.jceps.com/?pageID=article&articleID=6>]
- Meade, B.; Gershberg, A. I. (2008). Making education reform work for the poor: accountability and decentralization in Latin America. "Journal of Education Policy" 23 (3), 299-322.
- Meza, D.; Guzmán, J. L.; De Varela, L. (2004). EDUCO: a community-managed education program in rural areas of El Salvador. Paper presented at Scaling Up Poverty Reduction: A Global Learning Process and Conference, Shanghai, 25-27 May 2004.
- Mundy, K. (2007). Global governance, educational change. "Comparative Education" 43 (3), 339-357.
- Mundy, K. (2008). Civil society and its role in the achievement and governance of 'Education for All,' Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2009. UNESCO.
- Mundy, K.; Murphy, L. (2001). Transnational advocacy, global civil society: emerging evidence from the field of education. "Comparative Education Review" 45 (1), 85-126.
- Origins and evolution of El Salvador's EDUCO program, University of Maryland, College Park. Inédito.
- Quijada, J.; Harwood, A.; Gillies, J. (2009). *El Salvador Education Reform Case Study*. Washington, DC: Academy for Educational Development.
- Rahnema, M. (1992). Participation. In: W. Sachs (ed), *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. (pp. 116-131) New Jersey: Zed Books.
- Reimers, F.; McGinn, N. (1997). *Informed Dialogue: Using Research to Shape Education Policy Around the World*. Westport, CN: Praeger.
- Robb, C. M. (2001). *Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assessments in the Developing World*, 2nd ed. Washington, DC: World Bank.
- Thobani, M. (1984). Charging user fees for social services: education in Malawi. "Comparative Education Review" 28 (3), 302-423.
- Weiler, H. (1983). Legalization, expertise, and participation: strategies of compensatory legitimation in educational policy. "Comparative Education Review" 27 (2), 259-277.
- World Bank. (2000). *Poverty reduction strategies: a sourcebook*. Washington, D.C. World Bank.
- World Bank. (2003). *World Development Report 2004*. World Bank: Washington DC.



¹ La diversidad de perspectivas en la descentralización es igual a la de participación. Por simplicidad, nos referimos en este ensayo a la descentralización a nivel de la comunidad, como descrita por Meade et al. (2008) y Banco Mundial (2003). Estos autores discuten “descentralización basada en la rendición de cuentas”. De acuerdo a este modelo, en adición a la descentralización a nivel de la comunidad, un mecanismo de rendición de cuentas es implementado entre la comunidad y el consejo escolar, bien entre el Estado y los maestros o los consejos mismos como estrategia de asegurar la calidad de la educación. (Meade and Gershberg, 2008; Banco Mundial, 2003).

² Usamos el termino organizaciones de sociedad civil para incluir ONGs así como “grupos de ciudadanos, comunidades de expertos y sindicatos” (Mundy et al., 2001:87)

³ Otras publicaciones explican con más detalle el contexto de los años 80 y la manera en qué este contexto influyo el desarrollo del programa EDUCO. Véase, por ejemplo, Edwards (2013, próximamente) y Edwards, Martin y Victoria (próximamente).

⁴ Esta sección se basa en Edwards (2014).

D. Brent Edwards Jr.

D. Brent Edwards Jr. recibió su doctorado en la política educativa internacional de la Universidad de Maryland, College Park. Los temas centrales de sus investigaciones son la economía política de la reforma de la educación y el surgimiento y difusión de las políticas educativas globales, con enfoque en los países en vías de desarrollo. Anteriormente, ha trabajado con la Universidad de California, Berkeley; la Universidad de Amsterdam; la Universitat Autònoma de Barcelona; la Universidad de George Washington; y el Banco Mundial. Actualmente, es investigador pos-doctoral en la Universidad de Tokio. Sus ensayos han sido publicado en la *Comparative Education Review*, *Education Policy Analysis Archives*, *Research in Comparative and International Education*, y *Current Issues in Comparative Education*, además que muchos capitulos en libros.

Datos de contacto: 7-3-1 Hongo, Bunkyo-ku, Tokyo 113-8654, Japan. Email: dbrente@p.u-tokyo.ac.jp

Steven J. Klees

Está acreditado como R. W. Benjamin Professor para la Universidad de Maryland en el campo de educación internacional comparada. Recibió su doctorado de Stanford University y ha enseñado en prestigiosas universidades como: Cornell University, Stanford University, Florida State University, y a la Universidad Federal de Río Grande del Norte, en Brasil (Universidade Federal do Rio Grande do Norte). Recibió el premio de Fulbright Scholar en dos ocasiones en la Universidad Federal de Bahía, Brasil. Los temas centrales de sus investigaciones son la economía política de la educación y el desarrollo, con interés especial de investigación en temas como globalización; neoliberalismo y educación; el papel de las organizaciones de ayuda y desarrollo; derechos humanos, justicia social y educación; educación de sociedades vulnerables; el papel de las clases, género y razas en la reproducción y desafíos de la desigualdad educativa y social, y enfoques alternativos para la educación y el desarrollo.

Datos de contacto: sklees@umd.edu

Fecha de recepción: 22/10/2013

Fecha de aceptación: 30/12/2013





La formación de las fuerzas de seguridad y policiales bajo el paradigma de la Seguridad Ciudadana: un desafío educativo nacional y regional

Security and Police Forces Training According to Public Safety Paradigm: a National and Regional Educational Challenge

María Consuelo Ruiz

Resumen

El presente artículo abordará aspectos de la formación de las fuerzas policiales y de Seguridad de la Argentina y de algunos países de la región, con el propósito de analizar la adecuación de la formación de estas fuerzas al paradigma de la Seguridad Ciudadana. A partir de los noventa, se ha instalado a la Seguridad Ciudadana como uno de los principales temas de la agenda política pública. La literatura sobre este tema pone el acento en el carácter multisectorial de las acciones que los Estados deberían llevar adelante para plasmar el nuevo paradigma de la Seguridad. La modernización de las fuerzas aparece como un requerimiento indispensable para el fortalecimiento del nuevo paradigma. Es así como los Estados son interpelados con el gran desafío de responder desde políticas que promuevan el diseño de acciones formativas que sean contempladas como parte de la formación específica de estas fuerzas. Una revisión del concepto de la Seguridad Ciudadana, en contraposición al de seguridad en su clásica acepción, será el marco a partir del cual se mencionarán políticas educativas que dieron lugar a la introducción de cambios en los planes de estudio de algunas de las fuerzas de países como Argentina, Brasil, Paraguay y Chile.

Palabras claves: Seguridad Ciudadana- Planes de estudio- Modernización -Fuerzas Policiales y de Seguridad- Políticas educativas.

Abstract

This article will deal with aspects of the Security and Police Forces training in Argentina and some countries in the region, with the aim of analyzing the adequacy of these Forces training to the public safety paradigm. From the nineties, Public Safety has been set as one of the main subjects in the public policy agenda. Literature on this subject emphasizes the multisectorial character of the actions that States should take to shape the new security paradigm. Forces modernization is an absolute requirement for strengthening the new paradigm. Therefore, States face the great challenge of responding with policies to promote the design of training actions contemplated as part of the Forces specific training. Taking into account the revision of the public security concept as opposed to the classic meaning of security, we will mention educational policies that introduced changes in the curricula of some forces in countries such as Argentina, Brazil, Paraguay and Chile.

Key Words: Public Security – Curricula – Modernization – Security and Police Forces – Educational Policies.



1. Introducción

El presente artículo aborda aspectos de la formación de las fuerzas policiales y de las fuerzas de Seguridad de la República Argentina y de algunos países de la región (pertenecientes al MERCOSUR y de los países asociados)¹ con el propósito de analizar la adecuación de la formación de estas fuerzas al paradigma de la “Seguridad Ciudadana”.

Para determinar cómo ha impactado en la formación el nuevo paradigma de la seguridad, resulta pertinente, en primer término, definir un concepto sobre qué se entiende por Seguridad Ciudadana. Sin pretender un examen exhaustivo sobre el mismo, se realizará una comparación del término de seguridad desde el enfoque tradicional/ dominante y desde la actual tendencia, es decir, desde un enfoque integral y holístico, tomando como fuentes principales informes de las Naciones Unidas, organismo internacional que se convertirá- a partir de la década de los noventa- en un asesor técnico en la materia para los países de la región.

Asimismo, se plantea la incorporación de este nuevo paradigma de seguridad como un desafío que deberán encarar los Estados nacionales a partir del diseño de políticas preventivas de carácter social, de adecuación de marcos normativos y de políticas institucionales que contemplen el nuevo enfoque. Se hace especial hincapié en la modernización y profesionalización de las fuerzas policiales y de Seguridad de los países de la región, como estrategia fundamental de los Estados a contemplar como parte de sus políticas educativas, indispensable para el fortalecimiento del paradigma de la seguridad ciudadana.

Desde este marco conceptual, se analiza el alcance que esta nueva visión sobre el concepto de la seguridad tiene en la formación profesional de los recursos humanos que integran los cuerpos policiales y las FFSS (Fuerzas de Seguridad) en Argentina en particular, y en algunos países de la región en general. Se indaga en primer término cómo se han hecho eco de este nuevo paradigma de la Seguridad, los países estudiados en cuestión, (Argentina, Brasil, Paraguay y Chile), al indagar si han implementado políticas educativas que contemplen acciones tendientes a la actualización de la formación de los cuerpos policiales y de seguridad en este sentido. Y en segundo lugar, y en un nivel de concreción más específico, se analizan los planes de estudio² y los perfiles profesionales de estas fuerzas para determinar el alcance que tiene este nuevo paradigma en la formación.

Estos planes de estudios pertenecen a distintas fuerzas, tanto de seguridad como policiales, que poseen funciones y misiones distintas entre sí, pero que en virtud del objetivo de este trabajo interesa analizarlos para determinar en qué medida se ha integrado a su formación el nuevo paradigma de la seguridad. Cabe destacar que el artículo pretende tener un carácter introductorio, exploratorio de la temática propuesta como un punto de partida para continuar investigando con mayor profundidad dichos planes.

Al finalizar se plantean una serie de problemáticas sobre la temática desarrollada donde se intentan esbozar los retos a los que se enfrentan las autoridades educativas de los Institutos de Formación de las fuerzas estudiadas, y las inevitables tensiones que se generan entre lo nuevo y lo instituido.

2. Nueva mirada sobre la seguridad: la seguridad ciudadana versus la seguridad del Estado

La seguridad ha sido definida por los acuerdos internacionales del siglo XX como un derecho de los individuos y, como contracara, una responsabilidad de los estados por garantizarla³. El concepto de seguridad se ha convertido en una palabra polisémica como omnipresente en el debate público actual, en torno a la cual gravitan significaciones de cuño diverso.

A partir de la década de los noventa en los países de la región, y luego de haber transitado cada uno de ellos por gobiernos de facto, se ha instalado a la Seguridad Ciudadana como uno de los principales temas de la agenda política pública. Por primera vez, en 1994 las Naciones Unidas a partir de un informe⁴ donde se reconceptualiza el concepto de Desarrollo Humano, aparece la expresión de la Seguridad Ciudadana como uno de los ámbitos de la Seguridad.

Este nuevo paradigma sobre la Seguridad insta una forma de concebir e interpretar a este fenómeno que se tenía hasta el momento⁵, y que indefectiblemente plantea una redefinición del lugar del Estado, de los ciudadanos y de las fuerzas del orden, entre otros numerosos aspectos. A través de este concepto se pretende pasar de una visión reduccionista de la seguridad a un enfoque integral/holístico, en línea con el concepto de la Seguridad Humana⁶, también redefinido a partir del informe mencionado previamente. Es así que, bajo este nuevo paradigma, se propone comprender a la seguridad en contraposición a la visión dominante que hasta los '90 primaba en América Latina en términos de “Seguridad Nacional”, “Seguridad interior” u “Orden público”, entre otros.

Desde el enfoque tradicional, la seguridad es entendida como un fin en sí mismo, y más allá de considerar la naturaleza democrática o autoritaria de los estados, se enfatiza la responsabilidad del Estado y de los servicios policiales en la defensa del Estado Nacio-



nal. En la mayor parte de la literatura de referencia, este aspecto aparece bajo el concepto de “policialización de la Seguridad”. En cambio, desde el enfoque de la Seguridad Humana se considera a la seguridad como una garantía para el ejercicio de los derechos y el logro del bien común. En contrapartida con el enfoque anterior, desde este último se alude a la responsabilidad compartida entre Estado y ciudadanía, donde no se trata de desconocer el rol del Estado en materia de seguridad sino de introducir el rol de la sociedad civil. Por lo tanto, el paradigma del orden que aludía a un “Estado penal” donde éste no sólo era sujeto del monopolio de la violencia sino también el fin de sus políticas, aparece cuestionado desde el enfoque de la seguridad humana que plantea fortalecer el rol de la sociedad a partir de estrategias tales como la “protección” y el “empoderamiento”⁷, como dos rasgos fundamentales para enfrentar situaciones de riesgo.

Cuadro N°1: Comparación del concepto seguridad según el enfoque tradicional y el de Seguridad Humana.

CONCEPTO DE SEGURIDAD / CAMBIO DE PARADIGMA	
ENFOQUE TRADICIONAL	ENFOQUE SEGURIDAD HUMANA
Seguridad como fin en sí mismo.	Seguridad como garantía para el ejercicio de derechos y el logro del bien común.
Enfatiza responsabilidad del Estado y servicios policiales / Defensa Estado- Nación.	Alude a responsabilidad compartida entre Estado y ciudadanía.
Fin: la tranquilidad y paz más allá de la naturaleza democrática o autoritaria.	Asociado a la seguridad del individuo, los DDHH, la gobernabilidad democrática y la convivencia social.
Objetivo: eliminación del conflicto.	Responde idea de canalizar el conflicto.

Fuente/ elaboración propia.

Según el informe de las Naciones Unidas el concepto de seguridad ciudadana⁸ es el más adecuado para el abordaje de los problemas de la criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos. Así, desde esta cosmovisión cuando se habla de seguridad se hace referencia a cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas, y no se la limita a la lucha contra la delincuencia. (CIDH, 2009).

3. La modernización de la formación de las fuerzas de seguridad y policiales en la mira: un reto educativo

En varios informes tanto internacionales como nacionales, aparecen cuestionamientos al desempeño de las fuerzas policiales y de seguridad en estos países (Argentina, Chile, Brasil, Paraguay), asociados a diversos problemas y muchos de ellos atribuidos a deficiencias en la formación y capacitación del personal que forma parte de estos cuerpos. “(...) la mayoría de los policías de América Latina muestran serios desequilibrios en las estructuras de mando (cúpulas policiales sobredimensionadas), deficiencias en la estructura operacional (excesiva centralización), serios problemas de formación policial, e incluso falencias en los mecanismos de control interno y externo de desempeño y disciplina” (Alvarez, A., Bertranou, J. y Fernández, D, 2008: 127).

La profesionalización de la policía en la región se ha enfrentado con dos obstáculos que aparecen mencionados recurrentemente por las Naciones Unidas. Por un lado, se marca que esta profesionalización tan mentada no pudo ser sostenible a lo largo del tiempo y que los intentos que se llevaron a cabo, por otro lado, fueron resultado de un modelo de profesionalidad autoritario con características militares y aislados de la sociedad. Asimismo existe importante literatura sobre la temática de “reformas policiales”⁹ donde allí también se hace énfasis en la importancia de la formación y capacitación de policías como vía para superar las deficiencias aludidas. En general, las reformas policiales en América Latina suponen una serie de factores claves para la gestión policial, se señala que asegura la existencia de un sistema policial coherente y democrático, que se ocupa de la formación de los policías y que promueve la apertura de las policías y relación con la comunidad. Todo nuevo modelo policial implica una visión a corto, mediano y largo plazo que considere la profesionalización de los agentes (Arias. P, Rosada-Granados. H y Saín. M, 2012).

¿Qué implicaría entonces lograr la profesionalización de estas fuerzas? Los diversos informes sobre Naciones Unidas tomados como referencia en este tema circunscriben a la formación permanente de los profesionales de la seguridad, y a la modernización e innovación de los planes de estudio de las fuerzas como un aspecto sobresaliente que daría respuesta a la pregunta. Según el



informe sobre Seguridad Ciudadana y DDHH de 2009 los planes de modernización de la formación de las fuerzas de seguridad implican: ejecutar programas de actualización y formación permanente para el personal que ya se encuentra en funciones, capacitar al personal policial para atender en forma eficaz y eficiente a personas que integran grupos especialmente vulnerables de la sociedad, aprobar y poner en funcionamiento códigos de ética policial, en el marco general del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de Naciones Unidas, entre otras cuestiones¹⁰.

Otro aspecto relevante que se menciona en gran parte de la literatura sobre el paradigma de Seguridad Ciudadana es la revisión del rol de la policía en su relación con la comunidad; la revalorización de los lazos entre la policía y la comunidad son destacados como imprescindibles para llevar a cabo las funciones policiales y de seguridad dentro del marco de dicho paradigma. Estos aspectos deberán ser contemplados en la modernización e innovación de los perfiles profesionales de las fuerzas de seguridad y policiales, y por lo tanto susceptibles de incorporar en la formación inicial de dichas fuerzas.

Una de las primeras conclusiones a las que se puede arribar es, por un lado, la necesaria identificación de la modernización y profesionalización de las fuerzas policiales y FFSS para el fortalecimiento del paradigma de la Seguridad Ciudadana, y por otro lado, el reto que representa para las políticas educativas nacionales y regionales – haciendo referencia a los países pertenecientes al MERCOSUR- responder al paradigma desde el diseño de acciones concretas que lo contemplen como parte de la formación específica de estas fuerzas con su consecuente implementación.

Cuando se afirma que la formación y capacitación de los cuerpos policiales y FFSS bajo este nuevo paradigma aparece como un desafío que interpela a los gobiernos en la definición de políticas educativas, significaría no sólo incorporar nuevos contenidos que estén en consonancia con la seguridad ciudadana, sino redefinir algunos marcos de formación de actuación policial que aún impregnados de sesgos de raigambre autoritaria podrían obstaculizar futuras prácticas profesionales y que los alejen de los parámetros de la Seguridad Ciudadana.

4. ¿Qué se hizo hasta ahora en la región? Algunas políticas educativas para la formación de las fuerzas policiales y las fuerzas de seguridad

La literatura sobre este tema pone el acento en el carácter multisectorial de las acciones que los Estados deberían llevar adelante para plasmar en sus políticas el nuevo paradigma de la seguridad, partiendo de la idea de acuerdos sociales y consensos políticos. Incorporar a la seguridad ciudadana como parte de las políticas públicas de los países de la región implica por un lado, y retomando lo que se viene describiendo sobre este paradigma, incluir los estándares de los DDHH como guía y como límite para las intervenciones de los Estados. Por otro lado, y siguiendo los lineamientos de las Naciones Unidas, políticas de carácter preventivo, adecuación de los marcos normativos y políticas institucionales, serían parte de las acciones que deberían incorporar las políticas en seguridad pública para superar modelos de seguridad que han existido como paradigma hegemónico sobre este fenómeno, tales como el modelo represivo o más conocido como el de “tolerancia cero” o de “mano dura”.

En definitiva, las políticas de Seguridad Ciudadana requieren un abordaje comprehensivo, que incluya políticas sustantivas de prevención y control de la violencia y del delito; políticas de reforma de las instituciones del sector para que puedan implementar estas políticas en el marco de la ley y por último un Poder Ejecutivo en condiciones de dotar de sentido común a las distintas acciones para implementar una estrategia eficaz (Alvarez, A, et al, 2008).

A partir de la década del 2000 países de la región como Brasil, Paraguay, Chile y Argentina han llevado a cabo distintas acciones con el objetivo de contribuir en la actualización de los marcos formativos de sus fuerzas policiales y FFSS bajo el paradigma de la Seguridad Ciudadana, ante la emergencia de la inseguridad como fenómeno de preocupación pública y ciudadana en las últimas décadas de la región.

Para comprender cómo se han incorporado cambios en los planes de estudio de formación de estas fuerzas teniendo en cuenta el nuevo paradigma en seguridad– aspecto que será tratado en el apartado siguiente-, se mencionarán algunos lineamientos político educativos que en este sentido fueron desarrolladas en dos de los países estudiados a modo de ejemplo. En primer término, se realizará una breve sistematización de acciones, que a nivel regional, se comenzaron a implementar para la modernización y profesionalización de las fuerzas policiales y de Seguridad y luego, en esta misma dirección, se precisarán algunos aspectos sobresalientes de Brasil y de Argentina.

A nivel regional el Centro de Coordinación de Capacitación Policial del MERCOSUR¹¹, órgano conformado por las áreas educati-

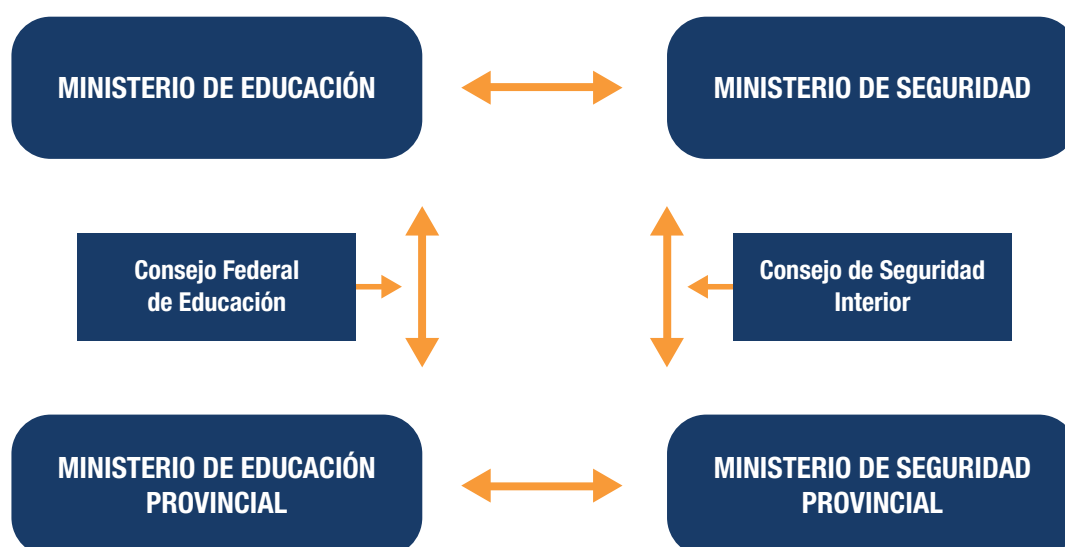


vas dependientes de la Fuerzas de Seguridad y Policiales de los países que integran este mercado común, tiene como objetivo fundamental la capacitación y actualización de las Fuerzas mencionadas tanto en temas específicos de la seguridad así como en innovaciones dentro del área educativa. Entre las diversas tareas¹² que le corresponden se puede identificar que la temática de la seguridad – aunque no aparezca bajo el término Seguridad Ciudadana per se- se la presenta como una problemática común, donde el intercambio de experiencias y conocimientos sobre este fenómeno, la capacitación de los profesionales a cargo y la actualización de planes de estudio de las Fuerzas, aparecen como los principales ejes sobre los cuales focalizar para adecuarse a los lineamientos del paradigma ciudadano. La realización de variadas actividades de formación y capacitación, el lanzamiento de una revista de divulgación de las actividades de cooperación policial en el MERCOSUR y de intercambio de conocimientos sobre el área y otro tipo de tareas referentes a cuestiones del área educativa, son mencionados como acciones que resultaron efectivas en el abordaje de los nuevos desafíos sobre seguridad de la región (Revista MERCOPOL, 2009).

Ahora bien, si particularizamos desde algunos casos regionales, se consideran los de Brasil y de Argentina para mostrar algunas de las acciones que se han llevado a cabo. El gobierno federal de Brasil, por medio del ministerio de Justicia, desarrolló una propuesta de educación para la seguridad pública que está contenida en un documento denominado Matriz Curricular Nacional para la formación de los profesionales en seguridad pública¹³. Esta matriz está en conformidad con el Plan Nacional de Educación en derechos humanos (PNDH) de 2007, en el cual aparece la educación de los profesionales de la seguridad pública como uno de los ejes de actuación, y se destaca el fomento y apoyo al proceso de formación de los profesionales de dicha área desde la perspectiva de los principios democráticos. Por su parte esta matriz curricular plantea conocimientos, disciplinas y competencias específicas que están en consonancia con la formulación de un concepto ampliado de seguridad pública, que traspasa la cuestión policial. La efectiva implementación de la matriz curricular nacional propuesta se enfrenta a un gran desafío de índole política puesto que por el pacto federativo, el gobierno federal de este país, no puede imponer una política que se desarrolle por los entes federados, teniendo en cuenta la autonomía de los mismos.

En el caso de Argentina el gobierno del sistema de formación de las Fuerzas de Seguridad está condicionada también por la organización política federal¹⁴ que caracteriza al país; en consecuencia, se configura un contexto institucional complejo a partir de la existencia de distintas tramas institucionales que difieren según las jurisdicciones y que se articulan de diverso modo en el conjunto de áreas de gobierno y organismos que intervienen en la regulación de la formación policial. Por un lado se encuentra regulado por la incumbencia tanto del Estado Nacional y de los estados provinciales y por otro lado, por los organismos de los gobiernos de la Seguridad Interior y de la Educación, tal como se muestra en el cuadro N°2.

Cuadro N° 2: Fuerzas de seguridad policiales con status formación superior no universitaria- República Argentina.



A la hora de plantear políticas educativas para la profesionalización de las fuerzas, la complejidad derivada de la combinación de los rasgos enunciados plantean el desafío de articular y coordinar decisiones en al menos dos ámbitos distintos de gobierno. Pero, a diferencia de Brasil¹⁵, la formación policial en la República Argentina al asumir el status de formación superior no universitaria¹⁶ -con la introducción en numerosas jurisdicciones de las tecnicaturas- y por tratarse de una profesión cuyo ejercicio pueda poner en riesgo de modo directo la seguridad de los habitantes (Ley 26.058, art 23), pasa a ser regulada por las normas de incumbencia nacional en esta materia. Entonces el Consejo Federal de Educación¹⁷ aumenta su protagonismo en la formación de esta fuerza, aunque no hay que perder de vista que por tratarse de carreras formadoras de fuerzas de seguridad son igualmente de incumbencia de los organismos de gobierno de la seguridad que presentan demandas particulares vinculadas con el diseño de políticas en el área y con requerimientos específicos de funcionarios que se desempeñen en el sistema de seguridad pública (PRONACAP, 2008).

Una de las iniciativas que desde la República Argentina se comenzó a realizar para apoyar a las fuerzas policiales y de seguridad en su formación y actualización profesional, fue la creación del Programa Nacional de Capacitación, Apoyo a la Formación y Actualización Profesional (ProNaCap)- por resolución N° 67 del secretario de Seguridad Interior- dependiente de la secretaría ejecutiva del consejo de Seguridad Interior, que fue destinado a oficiales y suboficiales de la totalidad de las policías y las fuerzas de seguridad federales¹⁸. Este programa tuvo a su cargo distintas tareas que en una primera etapa “puso en evidencia las disparidades entra las jurisdicciones respecto de las políticas, instituciones y los procesos de formación vigentes, sobre los cuales hasta entonces no se contaba con información consolidada y sistematizada” (Alonso, J. y Garrote, E., 2009: 210). Como corolario de tareas realizadas a través del programa se definieron criterios comunes sobre la formación policial inicial que dieron lugar a dos documentos base que se constituyeron como marcos de referencia federales para orientar la formación profesional policial básica para agentes de calle y la construcción de tecnicaturas superiores en Seguridad Pública y Ciudadana. Estos estándares de formación, aprobados por el Consejo de Seguridad Interior en 2008, dieron lugar tres años más tarde, a la resolución 199, emitida por el Ministerio de Seguridad, donde se determinó que debían adecuarse “los planes , programas o cursos educativos orientados a la formación inicial de los aspirantes a ingresar a los agrupamientos de personal subalterno y superior de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad, a los estándares y contenidos mínimos establecidos en los documentos base (...).”

De estas consideraciones se puede establecer que tanto a nivel regional como desde distintas realidades nacionales, se comenzaron a planificar y operacionalizar acciones diversas tendientes a realizar modificaciones en la formación de las fuerzas policiales y de seguridad que hacen hincapié en el modelo de Seguridad Ciudadana. Como toda política pública para que se constituya efectivamente como tal es menester que no sólo exista la norma escrita sino que ésta se implemente y dé lugar a acciones concretas; es así que vemos diferencias al interior de los países al momento de llevarlas a la práctica como marcos comunes de formación que a nivel nacional se intentan plasmar. Se puede apreciar también cómo la organización federal de los países tomados como referencia, y los alcances de las legislaciones educativas de los mismos condicionan la concreción de políticas de formación común al interior de cada país.

5. La formación en Seguridad Ciudadana según los planes de estudio

Con el objetivo de indagar el alcance que el modelo de Seguridad Ciudadana tiene en la formación de los recursos humanos de las fuerzas policiales como de las de seguridad, se realizarán algunas observaciones -de carácter preliminar y exploratorio- de los perfiles profesionales y materias y/o espacios curriculares de las fuerzas de tres de los países involucrados en este artículo. La selección de estos países obedece a la información que se ha obtenidos sobre los perfiles profesionales y planes de estudio. Del resto de los países mencionados en el artículo no se ha podido acceder a dicha información.

Para el caso argentino, se ha analizado el plan de estudios en vigencia de la formación de los oficiales de la Gendarmería¹⁹ y sobre las fuerzas policiales del país se ha relevado un estudio realizado por el Ministerio de Educación de la Nación que se centró en el educación policial de los sistemas educativos policiales de la región del Noreste (NEA) del país. Para el caso regional, se considerará el diseño curricular de la formación de los Oficiales de Carabineros de Chile y el perfil profesional y asignaturas del plan de estudios de la Policía Nacional de la República del Paraguay.

Los modelos de paradigma descriptos previamente, el enfoque tradicional de seguridad y el enfoque de seguridad humana, serán utilizados como referencia para analizar los sentidos del concepto de seguridad que se halla en los planes de estudio. Por un lado, un modelo tradicional centrado en la cuestión criminal, en la represión de los delitos y en la policialización de los problemas de seguridad. Por otro lado, un modelo de seguridad ciudadana donde se incluyen además cuestiones de orden, control y represión asociados al delito aparecen dispositivos preventivos y disuasivos, entre ellas las de carácter comunitario y de participación ciudadana.



La organización dada a las asignaturas²⁰ que conforman un modelo u otro es tomada de la tipificación realizada por el Ministerio de Educación de la Nación de la República Argentina. En este sentido, dentro del modelo tradicional se considerarán los espacios relativos a materias de la seguridad específica, es decir, las relativas a la organización institucional de las fuerzas y de intervenciones específicas en la temática; y por otro lado, las materias sobre conocimientos jurídicos, relativas a las distintas ramas del derecho. Como parte del modelo de Seguridad Ciudadana se tendrán en cuenta por un lado, espacios curriculares que se relacionen con la seguridad pero no desde un carácter delictivo, como por ejemplo materias de seguridad vial, primeros auxilios, toxicomanía y violencia familiar e institucional, y por otro lado, asignaturas que refieran a la prevención en seguridad como por ejemplo: resolución y mediación de conflictos, comunicación social y aquellas de carácter general- Sociología, Antropología, Psicología- que sirven de base para comprender las anteriores.

En cuanto a los perfiles profesionales de los tres casos mencionados, puede decirse en primer lugar que aparecen redactados en términos de competencias y objetivos aspectos que remiten al modelo de seguridad ciudadana respecto de la formación de los oficiales de la especialidad en seguridad. En ellos, se detallan conocimientos, habilidades y capacidades relacionados con acciones preventivas desde la función policial y de las fuerzas de seguridad, con habilidades que demandan resolver problemas y tomar decisiones en escenarios de incertidumbre, con la aplicación de procedimientos haciendo énfasis en el respeto de los DDHH, con habilidades que involucran el manejo de relaciones interpersonales en relación con la comunidad, conocimientos específicos relacionados con el desempeño de la policía comunitaria, entre otros aspectos que se corresponderían con el sentido que desde el nuevo paradigma de la seguridad se le quiere otorgar al término.

En los planes de estudio de las tres fuerzas (Chile, Paraguay y Argentina) aparece una distribución de las asignaturas y/o espacios curriculares que están organizadas en áreas de estudio; la agrupación de las materias en la mayoría de los casos guardan algunas similitudes, pero también se observa que hay algunas diferencias respecto de las nominaciones de las áreas²¹ y agrupaciones de las disciplinas en las mismas. En relación a las asignaturas que se mencionan en los distintos planes de estudio de estas fuerzas para la formación de oficiales, aparecen varios espacios curriculares relativos al modelo de Seguridad Ciudadana pero con una presencia menor que el que ocupan las asignaturas que remitirían al modelo tradicional sobre el concepto de seguridad.

En relación a las asignaturas que remiten al modelo de seguridad ciudadana se puede destacar que se observa que hay “materias sobre intervención de seguridad no delictiva” tales como “Primeros auxilios” y “tránsito I y II” que forman parte de la currícula formal del plan de estudios de la Policía Nacional del Paraguay; dentro de esta categoría no aparecen asignaturas en Carabineros de Chile y para el caso de Gendarmería Nacional (GN), en forma extracurricular, se dan contenidos sobre violencia de género y violencia institucional que se corresponderían con la mencionada categoría. Desde el área jurídica en los tres casos se han incluido a los derechos humanos (DDHH) como una asignatura que forma parte del plan de estudios. En el caso de Carabineros de Chile esta materia se dicta en cada uno de los años de formación del oficial a diferencia de las otras fuerzas donde aparece en menos años.

Asimismo aparecen también en los tres planes de estudio asignaturas con conocimientos que remiten a una intervención en el accionar policial desde una modalidad preventiva y/o disuasiva – formando parte de la categoría “materias sobre intervención preventiva y disuasiva”- como por ejemplo la materia “Policía comunitaria” en el plan de estudios de la Policía Nacional, “Métodos y técnicas para la resolución de problemas” en el caso de la formación de oficiales de la Gendarmería Nacional e “Instrucción formal y técnicas y tácticas policiales preventivas I, II, III, IV y V” de Carabineros de Chile²².

Dentro de la formación del personal de las fuerzas policiales como de las fuerzas de seguridad, la investigación debería ser además un aspecto importante a considerar en la reforma de los planes de estudio de los institutos de formación, para que desde ellos se promueva el desarrollo de capacidades y habilidades en los estudiantes que les permitan acercarse a la realidad y comprender y analizar el fenómeno de la seguridad; la inclusión de esta función implicaría la implementación de dispositivos didácticos pertinentes que permitan el desarrollo de competencias que posibiliten producir conocimiento que aporte en la transformación de las prácticas de la temática desde el nuevo paradigma de la Seguridad Ciudadana. Respecto de esta función, tanto desde los perfiles profesionales como desde la malla curricular de las tres fuerzas analizadas, figuran competencias y materias que remiten a la metodología de la investigación científica y a técnicas de investigación criminal y de delitos.²³

A partir de los perfiles profesionales de estas fuerzas y de sus planes de estudio, se percibe una tendencia de cambio en la formación tradicional sobre el concepto de seguridad. Pero más allá que aún no se cuenta con información que permita realizar una comparación exhaustiva sobre el alcance del nuevo concepto de seguridad (como por ejemplo contar con las cargas horarias por asignatura de cada uno de los planes de estudio), se puede evidenciar que las fuerzas tanto policiales como de seguridad comenzaron a incorporar dentro de su formación conocimientos que se corresponderían con el actual paradigma de la Seguridad Ciudadana.



Cuadro N°3: Perfil profesional y asignaturas relacionadas con el modelo de Seguridad Ciudadana en algunos países de la región

PAÍSES / MODELO DE SEGURIDAD CIUDADANA	CHILE (CARABINEROS)	PARAGUAY (POLICÍA NACIONAL)	ARGENTINA (GN)
PERFIL DE EGRESO EN LA FORMACIÓN DEL OFICIAL	Capacidad para desarrollar acciones policiales preventivas en un trabajo integrado con la comunidad en la que le corresponde servir. Habilidad en la aplicación del Modelo de Patrullaje Preventivo establecido en el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. Destreza en la ejecución de las diferentes técnicas y tácticas policiales preventivas. Conocimientos de los principios (...) para la interacción con las personas en especial énfasis en la observancia de los DDHH. (...)	Proyectar una imagen institucional eminentemente de servicio a la sociedad. Respetar y velar por la vigencia permanente de los DDHH, como componente esencial de las relaciones interpersonales. Colaborar en los procesos de relacionamiento y convivencia con la ciudadanía. Asumir el rol de moderador imparcial, pacificador y unificador en conflictos sociales comunitarios. (...)	Conocimientos científicos y técnicos fundamentales para analizar y evaluar acciones de prevención en materia de seguridad. Capacidad para promover la integración de diversos actores sociales y coordinar diversas demandas. Actuar en el área profesional respetando los DDHH. (...)
MATERIAS SOBRE INTERVENCIÓN EN SEGURIDAD NO DELICTIVA.		Primeros auxilios. Tránsito I y II	(cursos de violencia de género-violencia institucional)
ÁREA JURÍDICA	DDHH I, II, III y IV	DDHH I y II	Ética pública, DDHH y responsabilidad social.
MATERIAS SOBRE INTERVENCIÓN PREVENTIVA Y DISUASIVA	Para Oficiales: -Instrucción Formal y técnicas y tácticas policiales preventivas I, II, III, IV y V. -Psicología social I y II. -Habilidades comunicativas I y II Para suboficiales: -Plan cuadrante de seguridad preventiva (PCSP) -Atención al público y comunicación. -Responsabilidad social	Policía comunitaria. Sociología I. Psicología general I y II. Oratoria II	Métodos y técnicas para la resolución de problemas. Seguridad, información y medios. Psicología criminal. Sociología regional.

Fuente/ elaboración propia en base a los planes de estudio y perfiles profesionales de egreso.

6. Conclusiones: algunas cuestiones problemáticas

De las consideraciones realizadas se constata que tanto a nivel nacional como en el caso de los países analizados de la región, y sin desconocer las particularidades propias de cada país, ciertamente hay una tendencia por promover acciones que proyectan contemplar el nuevo paradigma de Seguridad Ciudadana.

Se puede establecer que se comenzaron a planificar y operacionalizar acciones diversas tendientes a realizar modificaciones en la formación de las fuerzas policiales y de seguridad que intentan contemplar la nueva visión sobre el concepto de seguridad. Las modificaciones dentro de los perfiles profesionales y de los planes de estudio referidos a través del artículo, demuestran que se podría plantear una situación de transición en los modelos de formación inicial de las fuerzas hacia un modelo renovado de educación.

Resulta auspicioso que la formación policial y de las fuerzas de seguridad analizadas están siendo influenciadas por tendencias de cambios generales que valorizan los modelos democráticos de educación y la de un profesional que cuente con conocimientos



y competencias adecuadas como para poder desempeñarse en el campo de la seguridad pública en un contexto político general democrático. Se reconoce la necesidad de continuar realizando cambios en las instituciones de formación de las fuerzas policiales y de seguridad para contribuir a cambios en el futuro profesional de los recursos humanos de estas fuerzas que los haga más cercano a la ciudadanía.

Una serie de interrogantes y/o tensiones se proponen para cerrar este artículo- que guarda un carácter introductorio - y tienen por finalidad continuar con la reflexión de la temática abordada. Por un lado, interesaría marcar la disyuntiva que se genera en la formación de las fuerzas a partir de las nuevas exigencias -nuevas tareas y funciones- que demanda el paradigma de la Seguridad Ciudadana para la modernización y profesionalización de las mismas, que obliga a repensar el perfil profesional policial y de las fuerzas de seguridad. Esta demanda podría generar resistencias al interior de las fuerzas causadas básicamente por el temor a la pérdida de la identidad y/o de la misión original que las caracterizan y les otorgan un status particular dentro de la sociedad de cada país.

Otra cuestión a esbozar es cómo hacer para generar que en estas instituciones de formación las asignaturas o espacios curriculares impuestos, en algunos casos, como parte de una política que responde a una coyuntura política y social en particular, sean generadoras de una apropiación genuina de los nuevos contenidos por parte de los alumnos y produzcan cambios en las futuras prácticas de desempeño profesional y no sean cuestiones meramente formales que sólo intentan dar respuesta a los requerimientos de un lineamiento político -educativo del momento. Sobre este aspecto habría que indagar, desde el nivel de las prácticas, qué dispositivos pedagógicos contribuyen al desarrollo de competencias de los alumnos de estas fuerzas para incorporar de manera adecuada los requerimientos del paradigma de la Seguridad Ciudadana.

Entonces se podría decir que estas inevitables tensiones entre lo nuevo y lo instituido, hace visible el reto al que se deben enfrentar las autoridades de estas instituciones formadoras. Por un lado, la necesidad de preservar la cultura y dinámica institucional que las distingue de otras instituciones de formación de carácter civil (Universidades nacionales y privadas, Institutos Universitarios especializados en seguridad, entre otras instituciones educativas) y a su vez, la de tener la capacidad de determinar en qué medida la impronta de raigambre militar que forma parte del mandato social de los institutos de formación policial y de seguridad, no se transforme en un obstáculo para la inclusión de prácticas pedagógicas innovadoras que contemplan el nuevo paradigma de la Seguridad.



Bibliografía

Alonso, J. y Garrote, E. (2009). Reflexiones y conceptos en torno a las políticas de formación policial de la República Argentina. En Cuadernos de Seguridad N° 11 (pp. 209-213). Publicación del Consejo de Seguridad Interior. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

Alvarez, A., Bertranou, J. y Fernández, D (2008). Estado, democracia y Seguridad Ciudadana. Aportes para el debate. 1era edición, (pp 9-201). Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD. Disponible en: <http://www.undp.org.ar>

Arias, P, Rosada-Granados, H y Saín, M. (2012). Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas. En Programa de Cooperación en Seguridad Regional- Friedrich Ebert Stiftung (pp. 2-124). Bogotá, Colombia. Disponible en: [Library: fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09383.pdf](http://www.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09383.pdf)

Brasilia: Secretaría especial de DDHH – SEDH/PR. 2007. Plan Nacional de educación en Derechos Humanos de Brasil. Comité Nacional de Educación en Derechos Humanos. Recuperado de <http://portal.mj.gov.br/sedh/edh/pnedhesp.pdf>

CIDH (2009). Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA /Ser.L/II. Doc.57. Recuperado de <http://www.cidh.org>

Ley de Educación Técnico profesional (2005, 8 de septiembre). Recuperado de www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_26058.pdf

MERCOPOL (2009). Encuentros de áreas educativas de Fuerzas Policiales y de Seguridad del MERCOSUR. Edición Uruguay- año 3- N°3, 10- 15. Recuperado de <http://www.mercosur.int/msweb/CCCP/ES/Index.html>

Ministerio del Interior de Paraguay. Malla curricular de la Policía Nacional de Paraguay- Instituto Superior de Educación Policial. Recuperado de www.isepol.edu.py

Plan de estudio de la Escuela de Carabineros de Chile (2013). Recuperado de <http://www.escuelacarabineros.cl/modelo-educacional>

Programa de formación del oficial de carabineros – Orden y Seguridad. Perfil de Egreso 2011-2014, Chile.

PRONACAP (2008). La formación policial en la Argentina. Propuesta para la formación de formadores. En cuaderno de Seguridad N° 7-08 (pp. 185-188). Publicación del Consejo de Seguridad Interior. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

PRONACAP (2008): La formación profesional policial como formación en competencias. El modelo de los países bajos. En Cuaderno de Seguridad N° 6-04. Publicación del Consejo de Seguridad Interior. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

Proyecto Académico Institucional de la escuela de oficiales de Gendarmería Nacional “Don Martín Miguel de Güemes” (2009), Ciudad Evita, Buenos Aires.

Resolución Ministerio de Seguridad de la República Argentina N° 0199/11.

Scaliter, P y Simao, M (2008): Modelos de formación inicial de policías en Brasil, Francia, Cataluña, Quebec y Países bajos. En Cuaderno de Seguridad N° 5-12. Publicación del Consejo de Seguridad Interior. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

Seguridad Humana en Uruguay (2012). Un enfoque que abre alternativas. 1ª edición. Montevideo: Sistema de Naciones Unidas en Uruguay. Uruguay. Recuperado de www.undp.org.uy/showNews.asp?NewsId=1517

Tudela Patricio (2007). Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana. Centro de Investigación y desarrollo policial. Policía de investigaciones de Chile. Disponible en: www.policia.cl/cidepol

Tudela (2007). Reforma policial, COP y POP: perspectivas latinoamericanas de aplicación y paradigmas de gestión policial dirigida a la comunidad, Paper en Paradigmas en la gestión policial dirigida a la comunidad. Disponible en: www.policia.cl/cidepol/biblioteca/paradigmasgestionpolicial.pdf

Vazquez, Ma. José (2009). Formación en Seguridad Pública. La gestión curricular. Trabajo presentado en la V Jornada Nacional de debate sobre experiencias innovadoras en la Formación Policial. PRONACAP. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Secretaría de Seguridad Interior.



¹ El MERCOSUR está integrado por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia. Tiene como estados asociados a Chile, Colombia, Perú, Ecuador, Guayana y Surinam www.mercosur.int/

² El análisis de los planes de estudio de la formación de algunas de las Fuerzas policiales y de seguridad de los países seleccionados está condicionada a la información que se pudo obtener, en algunos casos a través de lo que figura en las páginas web sobre las escuelas de formación y en otros casos a partir de la obtención de los planes de estudios.

³ La seguridad como derecho surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona en términos del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: " Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad" de su persona; del art.1° de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: " todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personales"; y del art. 9° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: "Todo individuo tiene derecho a la libertad y seguridad personales".

⁴ Para ampliar sobre el tema se sugiere consultar: <http://hdr.undp.org/es/informes/muncial/idh1994/capitulos/español>

⁵ Cuando finaliza la segunda guerra mundial, la geopolítica internacional se estructuró sobre dos sistemas económicos y sociales contrapuestos con altos niveles de armamentismo. Este período denominado la "guerra fría" circunscribió el campo de las relaciones internacionales a la reproducción de los modelos propios de la teoría realista, reduciendo el concepto "seguridad" a la protección del territorio contra la agresión del enemigo, la defensa de los intereses nacionales en política exterior y los esfuerzos tendientes a evitar el holocausto nuclear. La noción de seguridad que se construyó por más de 40 años fue completamente ajena a la vida de los seres humanos y a las necesidades de los ciudadanos comunes (Tudela, 2007).

⁶ "La Seguridad Humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas. Se puede decir que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, le enfermedad y la represión, y en segundo lugar significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país". Los cuatro elementos que definen la seguridad humana, según este informe, se caracterizan por ser: 1. Universales, 2. Interdependientes en sus componentes, 3. Centrados en las personas, 4. Y garantizados especialmente mediante acciones de prevención. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/muncial/idh1994/capitulos/español>

⁷ El empoderamiento se refiere a las estrategias que habilitan a las personas para sobreponerse a las situaciones difíciles, implica establecer medidas de "abajo hacia arriba" o ascendentes, con el fin de desarrollar las capacidades en las personas y en las comunidades para desarrollar su resistencia situaciones difíciles (Seguridad en Uruguay un enfoque que abre alternativas, 2012)

⁸ Según la Comisión Interamericana - CIDH, 2007 la Seguridad Ciudadana es definida como al situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los DDHH directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los DDHH, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales y no estatales.

⁹ Para ampliar el tema sobre reformas policiales relacionado a la formación de los policías se sugiere consultar el Programa policía y sociedad democrática. Centro de estudios para el desarrollo. Santiago de Chile, abril 2003.

¹⁰ Otras cuestiones que aparecen mencionadas en el informe son : adoptar procedimientos objetivos de convocatoria y selección de las personas que integrarán las fuerzas policiales, mediante concurso público y elevando los requisitos de formación curricula previa; garantizar la carrera policial de calidad, a través de un marco jurídico claro y preciso en especial las carrera policial debe evitar toda forma de discriminación contra las mujeres policías y generar las condiciones para que la institución sea representativa de la realidad social y cultural de cada país; generar las capacidades en materia de inteligencia policial (marco jurídico conforme a los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos; personal capacitado; y equipamiento e infraestructura) para un adecuado trabajo de prevención de situaciones de violencia y criminalidad.

¹¹ El Centro de Coordinación de Capacitación Policial del MERCOSUR (Mercado Común del Sur) fue creado por decisión N° 16/00 (a partir del acuerdo N°11/00 de los Ministros de Seguridad del Interior del MERCOSUR).

¹² Algunas de las funciones de este Centro son: 1. Difundir y coordinar la oferta educativa internacional en la temática de la Seguridad Pública, entre las Fuerzas de seguridad y/o policiales de los Estados partes y asociados; 2. Promover el intercambio de experiencias que evidencien abordajes creativos y novedosos de la problemática aludida y permitan el continuo avance de los conocimientos requeridos; 3. Generar un espacio de reflexión común entre las autoridades de seguridad y/o policiales de los estados partes y asociados ante el fenómeno de violencia que exigen una visión ajustada en el marco de la convivencia urbana; entre otras.

¹³ Para profundizar el tema sobre la Seguridad Pública de la república federativa de Brasil consultar el Plan Nacional de Seguridad del Ministerio a Justicia. Secretaría Nacional de Seguridad Pública. Disponible en http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/brasil_espanol.pdf

¹⁴ En un sistema federativo cada jurisdicción tiene competencias legislativas en los términos establecidos en sus respectivas constituciones, en que delegan o preservan su competencia legislativa en áreas específicas que no son de competencia exclusiva del Gobierno Federal.

¹⁵ Brasil está organizado a partir de un pacto federativo que tiene implicaciones para su fuerza policial que está compuesta por la policía Federal, Rodoviária Federal, ambas subordinadas al Ministerio de Justicia, teniendo como competencia y atribución la de investigar crímenes en el ámbito federal y patrullar las rutas federales, respectivamente; y la Policía Civil y Policía Militar subordinadas a los gobiernos de los Estados. Cada una de ellas tiene distintas funciones (www.mj.gov.br). Cada fuerza es responsable por la formación de sus cuadros.

¹⁶ Para el caso de la fuerza de seguridad federal como la Gendarmería Nacional esto no aplica puesto que la formación de los oficiales a partir del 2009 dejó de ser de nivel superior no universitario para pasar a ser universitaria (ley N° 26.286)

¹⁷ El Consejo Federal de Educación es el organismo de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional para asegurar la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. Su presidente es el Ministro de Educación de la Nación y se encuentra a su vez integrado por la máxima autoridad educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades.

¹⁸ Las fuerzas de seguridad de la República Argentina son la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional Argentina, prefectura Naval Argentina y la Policía de Seguridad Aeroportuaria.



¹⁹ De todas las fuerzas de seguridad se considera el plan de estudio de los oficiales de la gendarmería que junto con la Prefectura Naval comenzaron a asumir funciones de policía de seguridad y tareas de prevención e investigación de delitos en algunas zonas de la Capital Federal, por decreto 864/2011.

²⁰ Las materias y/o espacios curriculares que se tendrán en cuenta en los planes de estudio de los países seleccionados, pertenecen al área académica que se dictan en aula, sin considerar el área operativa que generalmente incluye el dictado de las asignaturas en el campo.

²¹ Por ejemplo en el plan de estudios de Carabineros de Chile se mencionan las siguientes áreas de estudio: área institucional, área profesional, área jurídica, área Formación general, área Profesional aplicada y área de educación física. Según el plan de estudios de la Policía Nacional de Paraguay, se agrupan las materias en las siguientes áreas: Formación General, jurídica, doctrina policial, técnico- profesional, humanística general y de enriquecimiento curricular (<http://www.esuelascarabineros.cl/modelo>)

²² Si se tiene en cuenta el plan de estudios de Carabineros de Chile para la formación de suboficiales se evidencia que en varias áreas hay materias con competencias y contenidos que incluyen cuestiones que se relacionarían con el paradigma de la Seguridad Ciudadana. Por mencionar algunos ejemplos: 1 -Área Cs. Policiales: “Plan cuadrante de seguridad preventiva”: como aprendizajes esperados se explicitan -la importancia de conocer la relación e integración de Carabineros con la comunidad,- desarrollar técnicas de acción investigativa y prevención,- conocer las nuevas técnicas de información que le permite diagnosticar y establecer estrategias de prevención; “Criminalística”: evalúa el contexto social para establecer procedimientos y técnicas de acción investigativa y preventiva, desde esta materia se propone concebir a la comunidad como un capital social que resulta fundamental en la prevención del delito, utilizando canales de comunicación que aumentan la confianza en Carabineros. 2 - Área Desarrollo personal: “Desarrollo psicosocial”: se destaca como competencia a desarrollar habilidades de comunicación intra e interpersonal que mejoran las relaciones humanas y para la resolución de problemas. 3 -Área Desarrollo Humano: “Doctrina y ética Institucional” y “Responsabilidad social” se explicita que a través de la última se reconocen y comprenden los DDHH en situaciones de conflicto y se reconoce la vinculación entre DDHH y la función policial. 4-Área Desarrollo personal, expresión y desarrollo motor: “Tecnología computacional” donde se explicita como aprendizaje esperado la utilización de las tecnologías de la información para comunicarse con la comunidad, estableciendo redes de apoyo y prevención frente al riesgo social (Programa de estudios de la Escuela de Suboficiales de Carabineros, Dirección de Educación- 2012).

²³ Desde los perfiles profesionales la función de la investigación, por ejemplo para el caso de los Carabineros de Chile se menciona la siguiente competencia y subcompetencias que se derivan de la anterior: “ Capacidad para aplicar las técnicas y tácticas policiales pertinentes en la gestión operativa policial” y entre las subcompetencias aparecen: 1. Conocimiento de los principios, objetivos y metodología del Plan cuadrante de seguridad preventiva, 2. Habilidad en la aplicación del modelo de patrullaje preventivo establecido en el plan cuadrante de seguridad preventiva, 3. Habilidad en la aplicación de técnicas de investigación criminal. 4. Destreza para evaluar el hecho policial a partir de la evidencia y circunstancias que lo rodean adoptando los procedimientos pertinentes, 5. Destreza en la ejecución de las diferentes técnicas y tácticas policiales preventivas.

María Consuelo Ruiz

Licenciada y profesora en Ciencias de la Educación (Universidad de Buenos Aires / UBA), Jefa de trabajos prácticos de la cátedra de “Teorías de la educación y Sistema Educativo Argentino” de la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires. Asesora Pedagógica de una de las unidades académicas del Instituto Universitario de Gendarmería Nacional. Investigadora del proyecto UBACyT 20020110100221.

E-mail: mar 1304@yahoo.com.ar

Fecha de recepción: 27/10/2013

Fecha de aceptación: 23/01/2014





Educación Superior en Chile: ¿fin de un ciclo de expansión para las universidades?

Higher Education in Chile: End of a cycle of expansion for Universities?

Jorge Menéndez Gallegos

Resumen

El presente trabajo muestra una mirada contingente de los principales desafíos y dinámicas de cambio que enfrenta el sistema de educación superior chileno, bajo una perspectiva histórica y comparada de su evolución. Se presenta una breve historia de la educación superior chilena, su evolución en datos a contar del año 1990 y su contexto internacional, terminando por mostrar algunos aspectos gruesos que definen el escenario actual de la educación superior chilena.

Al finalizar el trabajo, se señala que Chile se enfrenta a un escenario de cambio estructural, institucional y político que puede reconfigurar completamente la evolución y la estructura de su sistema de educación superior. En esta dirección, una de las principales tendencias de cambio es el estancamiento de la matrícula en sus universidades.

Palabras clave: educación superior, educación superior comparada, cambio estructural.

Abstract

This paper entails an overall contingency look on the main challenges and change dynamics currently facing the Chilean tertiary education system; with this analysis being undertaken on the basis of its historical perspective and its comparative evolution. This document also encompasses a brief history of the Chilean tertiary education, its overall data evolution as from year 1990 onwards and its international context; culminating with a display of some raw ideas and concepts aimed at defining the current tertiary education overall scenario.

Towards the end of this analytical paper we highlight that Chile is currently facing an overall and wide-ranging structural, institutional and political change. Such change may well bring about a full reconfiguration of the evolution and structure of its tertiary education system. As we move along this route we note that one of the main change trends is the stagnation of the total number of university student registrations.

Key words: tertiary education, comparative tertiary education, structural change.



1. Breve historia de la Educación Superior en Chile¹

Se podría decir que el principal hito de inicio del sistema de Educación Superior chileno ocurre en 1842, año en el cual se funda la Universidad de Chile. A contar de ese año y hasta 1965 se crearon un total de ocho Universidades, cifra que se mantuvo invariable durante ese periodo. De estas ocho, dos tienen origen estatal y seis obedecieron a iniciativas privadas, entre estas últimas tres originadas por la acción Católica².

De manera muy resumida, puede decirse que en este periodo inicial del sistema de educación superior chileno, de casi 120 años, se funda un origen tardío en relación a otros países latinoamericanos que llegaron a tener hasta 45 universidades, caracterizado además por una baja diferenciación inter e intrainstitucional. Si bien hacia finales de los años sesenta la expansión regional de algunas de estas ocho universidades aumentó el número de sedes a un total de diecinueve, la cobertura de escolaridad terciaria en el periodo no superó el 5%.

Todas estas universidades terminan recibiendo financiamiento del Estado, independientemente de su estatus jurídico (estatales, privadas católicas y privadas laicas). Se conforma así una base de universidades autónomas en su quehacer académico, de financiamiento a través de la oferta, con derecho a expedir títulos profesionales y grados académicos, y mayoritariamente abocadas a tareas docentes y de formación profesional. Un hito relevante en este ciclo inicial es la conformación del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas³ en 1954, institución que formaliza un modo de coordinación académica entre este grupo de universidades y que se expresa hasta tiempos actuales.

A este periodo fundacional le sigue un breve pero importante proceso de reforma y modernización universitaria acontecido entre 1967 y 1973. Este periodo de reforma se dio en un contexto de cambio político que impactó a las universidades en sus modelos de gobierno, sentó bases para la investigación, aumentó los recursos públicos y expandió la matrícula a niveles mucho más elevados que el periodo anterior. De hecho, durante los siete años del periodo de reforma, la matrícula aumentó casi tres veces, pasando de 55 mil a 146 mil estudiantes, generando un incremento de 7,1 a 16.8% en la tasa bruta de escolaridad superior.

Si bien el periodo de reforma universitaria permitió complejizar las estructuras internas hacia formas de gobierno con predominio académico, desarrollar la investigación y asentar las bases de autonomía institucional, la reforma no generó mayores alteraciones en el patrón de relaciones entre Estado y educación superior. El Estado continuó operando como mero proveedor de recursos fiscales y las universidades vieron fortalecida su autonomía en el uso de estos mismos.

Seguido de este corto ciclo de reforma y modernización, con la incursión del gobierno militar en 1973, cambia radicalmente la tendencia del sistema universitario chileno. Las ocho universidades existentes son intervenidas y se designan rectores en todas ellas. Se reducen considerablemente los recursos fiscales para educación superior⁴, la expansión de la matrícula se detiene y la carrera académica deja de ser relevante en las universidades, incluso llegando a considerables fugas de profesores planta en algunas universidades.

Si bien en este periodo, que va entre 1973 y 1980, la relación Estado Universidad mantuvo la misma dinámica que seguía en ciclos pasados y a pesar que los fondos fiscales para investigación aumentaron en casi 2,5 veces, el sistema universitario experimentó un retroceso en la tendencia del crecimiento y madurez institucional alcanzada hasta la época.

No fue hasta el año 1981 en el que se experimenta un cambio estructural en el sistema de educación superior chileno y que tiene alcance hasta los tiempos actuales. Los cambios instaurados por el gobierno militar estuvieron inspirados, principalmente, en dos pilares. Por un lado se miraba al periodo de reforma universitaria con rechazo, bajo el supuesto que esta reforma había generado una politización social que amenazaba la seguridad interior del Estado. Por otro, se evaluaba como económicamente perverso a un sistema universitario compuesto por solo ocho instituciones, situación que afectaba el desarrollo institucional e impedía la conformación de un mercado más abierto y competitivo.

Sobre la base de este diagnóstico, el gobierno militar puso en marcha un radical proceso de cambio estructural del sistema de educación superior chileno y cuyas normas legales se instauraron a contar de 1980. Sucintamente, los ejes orientadores de este profundo proceso de cambio fueron: i) apertura de la educación superior al mercado; ii) diversificación de la enseñanza superior en tres niveles y de acuerdo a la jerarquía de sus certificados educacionales, nacen aquí los institutos profesionales y los centros de formación técnica; iii) bajas barreras de entrada que faciliten la apertura de nuevas instituciones privadas; iv) competencia como condición para mejorar la calidad del sistema de educación superior; v) nuevo sistema de financiamiento universitario, en el cual se redujo los aportes directos del Estado a las universidades creadas antes de las nuevas normas legales de 1980 y se estableció el principio de autofinanciamiento para todas las nuevas universidades a través del cobro de aranceles; vi) se reestructuraron las dos universidades estatales existentes, forzándolas a desprenderse de sus sedes regionales y concentrar sus actividades en la región Metropolitana.



Con todos estos cambios se esperaba estimular un sistema de educación superior más competitivo, sobre la base de nuevos actores privados ofreciendo educación y trasladando el costo de la formación del capital humano hacia sus propios beneficiarios. Al mismo tiempo, se aspiraba que todos estos cambios le imprimieran mayor calidad al sistema de educación superior y una gestión más eficiente de sus instituciones.

Evidentemente, todos estos factores de cambio generaron efectos diversos en el sistema de educación superior, pero sin duda que el más impactante fue la explosiva expansión de instituciones y su matrícula. En 1980 había solo 8 universidades y en 1990 ya habían 310 instituciones, entre estas últimas: 60 universidades, 82 institutos profesionales y 168 centros de formación técnica. Por su parte, la matrícula total del sistema pasó de 172.895 alumnos en 1983 a 249.472 en 1990.

A contar de 1990, periodo en el cual Chile retorna a la democracia, los cambios en la política de educación superior fueron trabajados por comisiones de expertos y acordados en un ambiente de negociación democrática. La comisión de estudios designada para estos efectos, integrada por veintidós miembros nombrados por el Presidente de la República, propuso un modelo mixto en el que interactúan con sus respectivos roles el Estado, el mercado y la academia. Con ello se propendió un cambio no rupturista y no radical de la evolución que llevaba el sistema de educación superior chileno.

Los objetivos propuestos en 1990 fueron: consolidar la base institucional de la educación superior chilena, impulsar un desarrollo cualitativo de la matrícula, asegurar la calidad y la equidad del sistema, fomentar la investigación científica y la creación cultural, incrementar y diversificar el financiamiento, y perfeccionar el marco legislativo de la educación superior.

Se impulsó entonces, un cambio gradual del sistema de educación superior, que capitalizara la base del desarrollo alcanzado y que perfeccionara los elementos necesarios para su desarrollo futuro. A contar de este periodo, el sistema de educación superior ha evolucionado con estabilidad a nivel de instituciones y sus políticas, alcanzando coberturas de educación terciaria masivas que han venido complejizando su dinámica.

En retrospectiva, al decir de Brunner y Uribe⁵, Chile pertenece al grupo de países con un alto grado de privatismo y mercadización de su sistema de educación superior, lo que es producto de la temprana instalación de un sistema privado de educación superior a partir de 1980 y de las políticas y regulaciones instauradas por los gobiernos a partir de 1990. En otras palabras, en la base del modelo prevalece una estructura de mercado, en la cual predomina una oferta libre de instituciones, alimentada por una demanda que financia gran parte del gasto en educación superior.

Pero así como se ha desarrollado la oferta académica y su cobertura de matrícula en cifras considerables, también se ha venido complejizando el sistema de educación superior y sus desafíos, poniendo de manifiesto algunas dudas estructurales respecto a su sostenido desarrollo y su relación con el Estado y la sociedad. En estos últimos años, se ha puesto en tela de juicio la calidad del sistema, su acceso igualitario, su sistema de financiamiento y otros elementos fundamentales que lo sitúan en un escenario actual de cambio estructural. Esto último será visto más adelante, antes se mostrará la más reciente evolución del sistema en cifras y algunos indicadores comparados.

2. La reciente evolución de la Educación Superior chilena y su contexto internacional

A continuación se muestran dos miradas que permiten contextualizar el sistema de educación superior chileno en cifras e indicadores: la situación chilena y su evolución a contar de 1990, y su contexto en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

2.1. Evolución de la matrícula del sistema de educación superior chileno

Chile ha venido reduciendo considerablemente su número de instituciones de educación superior (IES) en estas últimas dos décadas, pasando de 302 en 1990 a 164 IES en 2012 (ver tabla 1). El número de universidades se ha mantenido estable, son los institutos profesionales (IP) y los centros de formación técnica (CFT) los que se han concentrado. Esto último se debe a las reestructuraciones industriales por calidad que se han venido presentando en estos segmentos y que ha traído como consecuencia una concentración de alumnos en un menor número de instituciones, pues la matrícula de los IP y CFT ha presentado un crecimiento constante y permanente.



Tabla 1. Número de Instituciones de Educación Superior

TIPO	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012
Universidades	60	70	64	63	60	60	60
Institutos Profesionales	81	73	60	47	44	45	42
Centros de Formación Técnica	161	127	116	111	73	73	62
Total	302	270	240	221	177	178	164

Fuente/ Servicio de Información de Educación Superior, SIES.

En veintidós años la matrícula total de la educación superior chilena se ha multiplicado 4,5 veces, pasando de un total de 249.482 estudiantes en 1990 a 1.127.181 en 2012 (ver tabla 2). Este ciclo de expansión ha sido una constante desde los inicios del cambio estructural y los incentivos al crecimiento establecidos en el año 1981.

Tabla 2. Evolución de matrícula total de Educación Superior por tipo de institución

TIPO	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012
Centros de Formación Técnica	77.774	72.735	52.643	63.176	128.571	138.635	140.048
Institutos Profesionales	40.006	40.980	80.593	114.680	224.339	267.766	301.156
Universidades	131.702	231.227	319.089	441.146	634.733	661.862	685.977
Total general	249.482	344.942	452.325	619.002	987.643	1.068.263	1.127.181

Fuente/ Servicio de Información de Educación Superior, SIES.

Todo este explosivo y masivo crecimiento ha impactado de manera importante en las tasas de cobertura de educación superior (ver tabla 3). Si examinamos el grupo etario entre 18 y 24 años y lo comparamos con la matrícula de educación superior, se puede decir que la cobertura de educación terciaria pasó de un 14,4% en 1990 a 54,9% en 2012. Sin duda un avance notable que se explica en gran medida por las mejores facilidades de acceso a financiamiento experimentadas a contar del año 2005⁶.

Tabla 3. Cobertura de Educación Superior

POBLACIÓN Y MATRÍCULA	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012
Población de 18 a 24 años	1.737.184	1.707.068	1.679.884	1.894.862	2.065.958	2.060.212	2.054.471
Matrícula total E. Superior	249.482	344.942	452.325	619.002	987.643	1.068.263	1.127.181
Cobertura	14,4%	20,2%	26,9%	32,7%	47,8%	51,9%	54,9%

Fuente/ elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística (INE) y SIES.

Ahora bien, si descomponemos la matrícula de las universidades, puede notarse que el año 2010 las universidades privadas superan en matrícula al grupo de universidades perteneciente al Consejo de Rectores (ver tabla 4). El rápido crecimiento de las universidades privadas se da a contar del año 1995 y en un periodo de casi quince años, lo que sin duda marca una diferencia sustancial en la composición de actores del sistema y es un factor inédito en la evolución histórica de la educación superior chilena. Si a lo anterior se suma la matrícula de los IP y CFT, todas estas instituciones privadas, en el año 2012 el número de alumnos que no pertenece al Consejo de Rectores⁷ alcanza al 72% de la matrícula total.

Tabla 4. Evolución de matrícula total de Educación Superior por tipo de institución

TIPO	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012
Centros de Formación Técnica	77.774	72.735	52.643	63.176	128.571	138.635	140.048
Institutos Profesionales	40.006	40.980	80.593	114.680	224.339	267.766	301.156
U. Consejo de Rectores	112.193	161.850	215.284	247.969	310.890	309.333	311.775
U. Privadas	19.509	69.377	103.805	193.177	323.843	352.529	374.202
Total general	249.482	344.942	452.325	619.002	987.643	1.068.263	1.127.181

Fuente/ Servicio de Información de Educación Superior, SIES.



Pero si bien la tendencia de la matrícula total del sistema de educación superior se muestra siempre creciente, la evolución de la matrícula de primer año marca un derrotero distinto. Examinando el comportamiento de la matrícula de primer año a contar del 2005, año en el cual se inicia el Crédito con Aval Estatal, se observa un dinamismo de crecimiento bastante menor en las universidades, no así en los IP y CFT. De hecho, la matrícula de primer año de 2011 a 2013 solo experimenta crecimiento positivo a nivel de Institutos Profesionales (ver tabla 5).

Tabla 5. Evolución de la matrícula de primer año de Educación Superior por tipo de institución

TIPO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	VARIACIÓN % 2005 A 2013	VARIACIÓN % 2011 A 2013
CFT	34.569	36.984	40.757	47.056	50.261	60.523	62.769	60.388	62.479	81%	0%
IP	51.724	55.826	60.956	66.749	72.965	92.847	103.190	108.165	123.679	139%	20%
U	116.850	127.847	130.683	130.703	142.372	151.607	159.147	156.216	153.583	31%	-3%
Total General	203.143	220.657	232.396	244.508	265.598	304.977	325.106	324.769	339.741	67%	5%

Fuente/ Consejo Nacional de Educación, CNED. Año 2013 se agrega por el autor en base a informe INDICES 2013

A su vez, a nivel de grupo de universidades, la tendencia de la matrícula de primer año es también divergente. Aun cuando la matrícula de primer año en las universidades privadas muestra una tendencia creciente en el periodo expuesto, la tendencia observada en los dos últimos años es a la baja y considerable (ver tabla 6). Este particular comportamiento podría explicarse por los cambios de giro que ha venido experimentando el sistema universitario en cuanto sus directrices de calidad⁸ y a la valoración que estarían realizando las familias en cuanto a la relación costo-beneficio de una carrera universitaria en comparación a las profesionales y técnicas.

Tabla 6. Evolución de la matrícula de primer año de Educación Superior por tipo de institución

TIPO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	VARIACIÓN % 2005 A 2013	VARIACIÓN % 2011 A 2013
U. con Rectores	59.531	58.984	58.096	57.486	58.016	61.767	62.465	64.465	67.417	13%	8%
U. Privadas	57.319	68.853	72.587	73.217	84.356	89.840	96.682	92.099	86.166	50%	-11%
UP/UR	0,96	1,17	1,25	1,27	1,45	1,45	1,55	1,43	1,28		

Fuente/ Consejo Nacional de Educación, CNED. Año 2013 se agrega por el autor en base a informe INDICES 2013

Otra tendencia gruesa del sistema puede observarse en el comportamiento de la matrícula de primer año de la educación universitaria, en comparación a la técnica y profesional (ver tabla 7). Evidentemente, la tendencia de crecimiento de estos dos últimos años evidencia un estancamiento de la matrícula universitaria y un relativo mayor dinamismo de la matrícula técnica y profesional.

Tabla 7. Evolución de la matrícula de primer año de Educación Superior por tipo de institución

TIPO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	VARIACIÓN % 2005 A 2013	VARIACIÓN % 2011 A 2013
U	116.850	127.847	130.683	130.703	142.372	151.607	159.147	156.216	153.583	31%	-3%
CFT+IP	86.293	92.810	101.713	113.805	123.226	153.370	165.959	168.553	186.158	116%	12%
CFT+IP/U	0,74	0,73	0,78	0,87	0,87	1,01	1,04	1,08	1,21		

Fuente/ Consejo Nacional de Educación, CNED. Año 2013 se agrega por el autor en base a informe INDICES 2013

Este comportamiento podría representar un cambio estructural en las decisiones que han venido tomando las familias chilenas en relación a la educación superior. Por un lado, en estos últimos años se estaría internalizando las señales de política pública en relación a los beneficios de la educación técnico-profesional, las que habrían incentivado el estudio de carreras más cortas, de menor costo y de inserción laboral exitosa. Por otro, las familias estarían reaccionando a los juicios públicos de menor calidad y lucro que pesa sobre algunas universidades privadas.

En suma, la evolución de las instituciones de educación en Chile muestra una tendencia hacia la estabilidad y la concentración, esto último es particularmente evidente en la educación técnica y profesional. En cuanto a matrícula, se observa un crecimiento



nunca antes visto del número de alumnos que estudian educación terciaria y su consecuente aumento en la cobertura de educación superior. Sin duda que esto último es un resultado muy positivo de la evolución del sistema.

Pero aun cuando la tendencia al crecimiento es amplia y evidente, en los últimos años se aprecian signos de un eventual estancamiento de la matrícula, de especial manera en cuanto educación universitaria y en aquellas de carácter privadas. Si bien ello es un signo todavía débil desde el punto de vista de la tendencia, puede evidenciar un cambio no menor respecto al futuro de la educación superior en Chile.

2.2. La Educación Superior chilena comparada

Se presentan cuadros comparados con los países pertenecientes a la OCDE. Se muestran distintos indicadores y se comparan con algunos países seleccionados y el promedio OCDE⁹.

De acuerdo a lo expuesto en la tabla 8, en el año 2011 la proporción de población chilena que ha terminado la educación terciaria en el tramo etario de 25 a 64 años es más baja (29%) que el promedio de países de la OCDE (32%). Aun así, la proporción de población con educación superior en el segmento más joven (25 a 34 años) es superior en dos puntos al promedio OCDE (41% y 39%). Esto significa que la tendencia para Chile es creciente y que en el mediano plazo el país debiera equilibrar sus niveles educativos con el promedio de países pertenecientes a la OCDE.

Tabla 8. Indicadores de Educación Superior comparados con países de la OCDE 2011

PAÍS	% POBLACIÓN CON ES POR TRAMO DE EDAD					EDUCACIÓN UNIVERSITARIA				EDUCACIÓN TÉCNICA-PROFESIONAL			
						ACCESO		GRADUACIÓN		ACCESO		GRADUACIÓN	
	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64	%	PROM. EDAD	%	PROM. EDAD	%	PROM. EDAD	%	PROM. EDAD
Australia	38	45	41	35	30	96	23	50	25	s/i	s/i	17	28
Canada	51	57	58	48	43	s/i	s/i	35	25	s/i	s/i	18	26
Chile	29	41	30	23	21	45	23	24	30	59	24	22	28
Finlandia	39	39	47	41	31	68	24	47	28	s/i	s/i	s/i	s/i
Francia	30	43	36	22	19	39	20	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
Alemania	28	28	29	27	26	46	22	31	26	21	22	14	s/i
Grecia	26	33	28	24	19	40	20	s/i	s/i	31	19	s/i	s/i
Israel	46	45	50	45	45	60	25	40	29	27	24	s/i	s/i
Italia	15	21	17	11	11	48	20	32	26	s/i	s/i	s/i	s/i
Japón	46	59	51	47	31	52	18	44	s/i	29	18	25	s/i
Korea	40	64	49	28	13	69	21	s/i	s/i	37	21	s/i	s/i
México	17	23	15	16	12	34	20	21	25	3	20	2	22
Portugal	17	27	19	11	11	98	25	39	27	0	32	0	s/i
España	32	39	37	27	19	53	22	32	25	28	23	18	24
Reino Unido	39	47	43	36	31	64	22	55	25	23	33	13	31
EEUU	42	43	45	41	41	72	23	39	s/i	s/i	s/i	12	s/i
OECD prom	32	39	34	28	24	60	22	40	27	19	24	11	28

Fuente/ OECD, Education at a Glance, 2013.

El acceso de Chile a educación universitaria es más bajo que el promedio de la OCDE (45 y 60%, respectivamente), pero es compensado con el nivel técnico-profesional (59%), que es considerablemente superior al promedio OCDE (19%). La suma de estos niveles hace que el país llegue a tasas de acceso cercanas al 52% en el año 2011.

En cuanto a graduación, que es un indicador de eficiencia, el sistema universitario chileno presenta una considerable menor tasa de graduación que el promedio de los países de la OCDE (24 y 40%, respectivamente). No ocurre lo mismo con el nivel técnico profesional (22%), que si bien su tasa de graduación es inferior a la educación universitaria chilena, es ampliamente superior al promedio de la OCDE (11%).



Respecto a los ingresos provenientes del empleo para las personas con educación universitaria y en relación a quienes solo acceden a educación secundaria, Chile presenta el indicador más alto de los países de la OCDE (ver tabla 9). En el año 2011, la población chilena joven (25 a 34 años) que ha terminado la universidad recibe 2,6 veces el ingreso que reciben los que acceden a educación secundaria. Esta diferencia en el ingreso se triplica para la población más adulta y llega a multiplicarse por 3,2 veces. Algo similar ocurre en el nivel técnico profesional, en este caso el indicador chileno es el más alto después de Portugal y es considerablemente mayor que el promedio de la OCDE.

Tabla 9. Ingresos relativos por nivel educacional y tramo etario, nivel secundario = 100

PAÍS	AÑO	EDUCACIÓN TÉCNICA-PROFESIONAL		EDUCACIÓN UNIVERSITARIA	
		25-64	25-34	25-64	25-34
Australia	2009	111	96	145	126
Canada	2010	111	110	166	136
Chile	2011	151	133	309	261
Finlandia	2009	128	120	161	130
Francia	2009	122	121	163	142
Alemania	2011	132	121	174	142
Grecia	2011	126	132	186	157
Israel	2011	115	104	167	141
Italia	2009	s/i	s/i	148	122
Japón	2007	90	96	168	139
Korea	2011	116	110	164	132
México	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
Portugal	2010	159	144	171	159
España	2010	108	117	150	136
Reino Unido	2011	125	106	168	153
EEUU	2011	116	128	184	169
OECD prom		125	118	168	146

Fuente/ OECD, Education at a Glance, 2013.

En suma, el premio por cursar educación superior en Chile es considerablemente alto y esto permite entender la creciente disposición de las familias por invertir en educación terciaria, pues como se ve en la tabla 10, el gasto privado en educación superior en Chile supera casi tres veces al público.

Tabla 10. Gasto en educación como % del PIB, por fuente de financiamiento y nivel, 2010

PAÍS	PRE ESCOLAR			PRIMARIA Y SECUNDARIA			SUPERIOR			TODOS LOS NIVELES		
	PÚBLICO	PRIVADO	TOTAL	PÚBLICO	PRIVADO	TOTAL	PÚBLICO	PRIVADO	TOTAL	PÚBLICO	PRIVADO	TOTAL
Australia	0,06	0,05	0,11	3,7	0,6	4,3	0,8	0,9	1,6	4,6	1,5	6,1
Canada	s/i	s/i	s/i	3,4	0,4	3,9	1,5	1,2	2,7	5,0	1,6	6,6
Chile	0,53	0,11	0,64	2,7	0,7	3,4	0,7	1,7	2,4	3,9	2,5	6,4
Finlandia	0,40	0,04	0,44	4,1	n	4,1	1,9	0,1	1,9	6,4	0,1	6,5
Francia	0,68	0,05	0,72	3,8	0,3	4,1	1,3	0,2	1,5	5,8	0,5	6,3
Alemania	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
Grecia	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
Israel	0,66	0,18	0,84	4,0	0,3	4,3	1,0	0,7	1,7	5,9	1,5	7,4
Italia	0,44	0,04	0,47	3,1	0,1	3,2	0,8	0,2	1,0	4,3	0,4	4,7
Japón	0,10	0,12	0,22	2,8	0,2	3,0	0,5	1,0	1,5	3,6	1,5	5,1
Korea	0,15	0,12	0,27	3,4	0,9	4,2	0,7	1,9	2,6	4,8	2,8	7,6
México	0,54	0,10	0,64	3,4	0,6	4,0	1,0	0,4	1,4	5,1	1,1	6,2
Portugal	0,41	s/i	0,41	3,9	s/i	3,9	1,0	0,4	1,5	5,4	0,4	5,8
España	0,69	0,25	0,94	3,0	0,3	3,3	1,1	0,3	1,3	4,8	0,8	5,6
Reino Unido	0,32	s/i	0,32	4,8	s/i	4,8	0,7	0,6	1,4	5,9	0,6	6,5
EEUU	0,36	0,15	0,50	3,7	0,3	4,0	1,0	1,8	2,8	5,1	2,2	7,3
OECD prom	0,47	0,08	0,58	3,7	0,3	4,0	1,1	0,5	1,7	5,4	0,9	6,3

Fuente/ OECD, Education at a Glance, 2013.



El nivel del gasto total en educación de Chile en relación al PIB es algo superior al gasto promedio de la OCDE en el año 2010 (6,4 y 6,3%, respectivamente), pero su composición de financiamiento y distribución en los tres niveles educativos es diferente. A nivel de gasto público relativo total, Chile gasta bastante menos que el promedio de la OCDE (3,9 y 5,4%, respectivamente). Esto último está muy sintonizado con el elevado nivel de gasto privado en educación superior que realizan las familias chilenas, de hecho, en la descomposición del gasto privado en educación terciaria, el 70% de éste es aportado por las familias¹⁰.

Mirando la distribución del gasto total en los diferentes niveles educativos (ver tabla 10), Chile muestra una diferencia marcada en relación al promedio de los países de la OCDE. Llama la atención la elevada proporción de gasto que se dedica a educación superior, 2,4 puntos del PIB en Chile y 1,7 puntos promedio para la OCDE. Si bien esta cifra es superada por Estados Unidos y Corea, en estos dos países la proporción de gasto en educación secundaria supera los 4 puntos del PIB.

Del 6,3% de gasto total promedio en educación que muestra la OCDE en relación al PIB, 1,7% es para educación superior, 4% para secundaria y 0,6% para pre escolar. Esta misma distribución de gasto para el caso chileno es de 2,4%, 3,4% y 0,6%. Por cierto que llama la atención el relativo mayor gasto que dedica Chile a la educación superior, pero como ya se indicó antes, gran parte de este gasto es privado y financiado por la familias chilenas. A nivel secundario y pre escolar, la mayor parte de este gasto es público, lo que es del todo consistente con los mayores beneficios sociales que tiene la inversión en estos segmentos educativos.

Por último, se muestra la distribución de la matrícula por tipo de institución (ver tabla 11). A nivel universitario, solo el 26% de los alumnos chilenos estudian en universidades públicas, lo que es bastante diferente al 71% de matrícula en universidades públicas que muestra el promedio de países de la OCDE. A nivel de educación técnica profesional, la matrícula en instituciones públicas chilenas es solo de 5% y en la OCDE de 59%.

Tabla 11. Estudiantes en E. Superior, % por tipo de institución 2011

PAÍS	EDUCACIÓN TÉCNICA-PROFESIONAL			EDUCACIÓN UNIVERSITARIA		
	PÚBLICA	MIXTA	PRIVADA	PÚBLICA	MIXTA	PRIVADA
Australia	72	20	9	96	-	4
Canada	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
Chile	5	3	93	26	21	54
Finlandia	100	-	-	74	26	-
Francia	69	10	21	83	1	16
Alemania	57	43	-	94	6	-
Grecia	100	-	-	100	-	-
Israel	36	64	-	10	76	14
Italia	86	-	14	92	-	2
Japón	8	-	92	25	-	75
Korea	2	-	98	25	-	75
México	95	-	5	67	-	33
Portugal	100	-	n	78	-	22
España	79	14	7	86	-	14
Reino Unido	-	100	-	-	100	-
EEUU	78	-	22	70	-	30
OECD prom	59	21	20	71	14	15

Fuente/ OECD, Education at a Glance, 2013.

En síntesis, Chile muestra niveles de educación terciaria en su población muy cercanos al promedio que muestran los países de la OCDE, siendo mejor todavía el nivel educativo terciario que evidencia la población más joven. A nivel de acceso, el sistema de educación superior chileno alcanza tasas promedio bastante cercanas a los países de la OCDE. También, los ingresos relativos obtenidos por el trabajo son especialmente elevados para la población chilena que ha estudiado educación superior.

Por otra parte, las tasas de graduación del sistema universitario chileno son bastante bajas en comparación a los países de OCDE, y si bien a nivel técnico profesional este indicador es superior al promedio OCDE, la proporción de alumnos graduados en todo el sistema superior es todavía insuficiente y pertinente de mejorar. Este es un desafío de eficiencia interna del todo el sistema chileno.



Por último, se puede apreciar que la educación superior chilena es mayoritariamente privada, tanto desde la perspectiva de su gasto, como de la composición de su matrícula. Es más privada aun en el segmento de educación técnica profesional.

3. El escenario actual de la Educación Superior chilena y sus dinámicas de cambio

Revisada la trayectoria histórica de la educación superior chilena, su evolución más reciente en cuanto a matrícula y composición del sistema, y su comparación internacional respecto a algunos indicadores claves; se presentan ahora los principales desafíos que hoy enfrenta la educación terciaria de Chile y sus más importantes dinámicas de cambio.

3.1. Acceso igualitario a educación superior

Si bien Chile demuestra una trayectoria de acceso creciente a la educación superior y en niveles promedio cercanos a los países de la OCDE, internamente se aprecia un acceso diferenciado por nivel socioeconómico.

Al observar el acceso a educación superior por quintiles de ingreso (ver tabla 12), se aprecia que en los segmentos con mayores ingresos la cobertura de educación terciaria es ampliamente superior que la del primer quintil (84,2 y 26,9% en el año 2011, respectivamente). Si bien en el transcurso de 21 años esta brecha distributiva ha disminuido bastante, los tres quintiles más pobres de la población todavía no superan el 40% de cobertura en educación superior.

Tabla 12: Cobertura de educación superior por quintil de ingreso autónomo

AÑO	QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO NACIONAL				
	I	II	III	IV	V
1990	4,5	7,4	12,1	22,1	39,7
2011	26,9	33,7	39,4	56,0	84,2

Fuente/ Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN.

Las políticas de financiamiento sin duda que han favorecido el acceso a la educación superior para los segmentos con menores ingresos, pero lo que todavía está por resolverse es la expresión académica y los resultados en el aprendizaje que tiene la segmentación socioeconómica de Chile en la educación superior. Tanto es así que el acceso y la permanencia (retención), especialmente en las universidades chilenas, son variables muy relacionadas con el tipo de colegio procedente (público o privado) y el rendimiento académico demostrado en el nivel secundario.

Toda esta dinámica de cambio ha llevado a plantearse recientemente los desafíos de modificar el sistema de ingreso a la educación superior y equilibrar las competencias de entrada de sus estudiantes de primer año. Respecto al actual sistema de selección a las universidades (PSU)¹¹ ya hay evidencia suficiente que sus resultados replican las asimétricas deficiencias de la base social chilena y se están planteando alternativas más inclusivas que premien el progreso académico de los alumnos secundarios.

Por su parte, las instituciones de educación superior y las políticas públicas avanzan cada vez más en establecer mecanismos que intermedien mejor el paso de la educación secundaria a la terciaria. Esta es una de las tendencias más recientes del sistema de educación superior chileno, de la cual todavía hay limitados aprendizajes, pero cuya directriz se ha transformado en un eje conductor de las políticas públicas más avanzadas y de profundo alcance social.

3.2. Calidad y eficiencia del sistema

Como se mostró en los capítulos anteriores, en veintidós años el sistema de educación superior chileno ha expandido su matrícula en 4,5 veces y ha llegado a una cobertura de escolaridad terciaria de 55%. Si bien estos avances han consolidado a un conjunto importante de instituciones de educación superior y han permitido a las familias mejores oportunidades de formación académica, la mirada interna del sistema educativo terciario denota desafíos más profundos y consustanciales a su madurez y complejidad.

Desde esta perspectiva pueden identificarse tres elementos de cambio que expresan la mayor complejidad y las mayores exigencias que la sociedad chilena le atribuye a la educación superior: su eficiencia, su sistema de aseguramiento de calidad y su tendencia regulatoria.



Respecto a su eficiencia, uno de los principales indicadores del sistema de educación superior es su tasa de retención. De acuerdo con la información reportada por CNED, la tasa de retención de las universidades es mejor que la mostrada por los institutos profesionales y los centros de formación técnica (ver tabla 13). Pero aun cuando las tasas de retención de todo el sistema demuestran una leve mejora en el transcurso de los años, en particular a nivel de los centros de formación técnica, llama la atención que las universidades retienen un poco más de la mitad de sus alumnos al quinto año (53% para la cohorte 2006). Por su parte, los institutos profesionales y los centros de formación técnica muestran indicadores de retención muy similares al tercer y cuarto año, respectivamente (48% y 42% para sus últimas cohortes).

Tabla 13. Tasa de Retención por Tipo de Institución

TIPO INSTITUCIÓN	AÑO COHORTE	AÑO EVOLUCIÓN COHORTE					
		PRIMER AÑO	SEGUNDO AÑO	TERCER AÑO	CUARTO AÑO	QUINTO AÑO	SEXTO AÑO
UNIVERSIDADES	2004	79%	70%	63%	59%	55%	52%
	2005	80%	69%	63%	58%	51%	50%
	2006	81%	71%	63%	57%	53%	
	2007	79%	68%	60%	57%		
	2008	79%	68%	63%			
	2009	81%	71%				
	2010	81%					
INSTITUTOS PROFESIONALES	2004	67%	48%	43%	40%	39%	
	2005	69%	52%	44%	39%	38%	
	2006	62%	45%	39%	37%	36%	
	2007	63%	51%	46%	42%		
	2008	70%	55%	51%			
	2009	70%	57%				
	2010	68%					
CENTROS FORMACIÓN TÉCNICA	2004	65%	52%	48%	49%		
	2005	61%	48%	43%	43%		
	2006	63%	49%	44%	44%		
	2007	69%	55%	50%	49%		
	2008	68%	54%	48%			
	2009	70%	56%				
	2010	70%					

Fuente/ CNED

Por tanto, la retención es a todas luces un desafío central del sistema de educación superior chileno y muy difícil de abordar, pues gran parte de las explicaciones de este insuficiente indicador tienen que ver con las asimetrías de base social y educativa del país. En otras palabras, el sistema de educación superior replica tanto las asimetrías socioeconómicas de los alumnos como sus divergentes aprendizajes logrados en la educación secundaria. En esta línea argumentativa, basta señalar un reciente estudio publicado por SIES¹² en que se establecen directas relaciones entre los niveles de retención de la educación superior y las notas obtenidas en la educación secundaria, los puntajes en la prueba de selección universitaria (PSU), el tipo de establecimiento escolar (privado o público) y el nivel socio económico de los estudiantes.

Por su parte, la trayectoria del sistema de aseguramiento de la calidad chileno es de corta data y en años recientes se ha puesto en cuestión su idoneidad y eficacia. En esta dirección, las políticas implementadas por Chile a contar de los años noventa han evolucionado desde sus funciones de supervisión y licenciamiento, hasta constituir por ley un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior en el año 2006¹³.

Las funciones que cumple este sistema, que opera a través de un organismo autónomo llamado Comisión Nacional de Acreditación (CNA), son principalmente cuatro: i) recolectar y difundir información para una mejor gestión de la educación superior, ii) entregar el licenciamiento a instituciones nuevas de educación superior, iii) acreditar instituciones de educación superior y iv) acreditar carreras y programas de educación superior.



Si bien este sistema de aseguramiento de la calidad ha permitido avanzar en transparencia y se han establecido procedimientos institucionalizados que dan cuenta de la calidad de las instituciones de educación superior y sus programas, también es cierto que todo este sistema ha operado sobre la base de la acreditación de procesos muy autodefinidos por las mismas instituciones y bajo una modalidad de pares evaluadores que en estos últimos años ha venido deslegitimando los resultados de este organismo. Tanto así que en el congreso chileno están en discusión dos reformas legales que proponen una nueva ley de aseguramiento de la calidad basada en resultados y una superintendencia de educación superior con atribuciones muchos más amplias que la actual CNA.

En fin, todo indica que en cuanto a calidad Chile se mueve hacia una nueva y más severa institucionalidad y que por lo tanto asistimos a una nueva tendencia regulatoria, en la que la calidad estará presente para sellar el desarrollo sostenido de las instituciones que componen el sistema de educación terciario. Este nuevo ciclo estará marcado tanto por mejoras de calidad interna de las instituciones (eficiencia), como en las exigencias de calidad en sus productos (eficacia). Visto de otro modo, a las instituciones de educación superior se les medirá en calidad en la medida que se hacen cargo de los alumnos que matriculan, logran formarlos con calidad académica en plazos razonables y los insertan exitosamente en los mercados laborales.

3.3. Financiamiento y deuda de las familias

Tal como se expuso en el acápite histórico de este artículo, el sistema de educación superior chileno estuvo compuesto en sus inicios solo por ocho universidades y fue enteramente financiado a través de aportes directos del Estado. Con la conformación del Consejo de Rectores y su agrupación definitiva de universidades, que hoy alcanza a veinticinco instituciones, el aporte fiscal directo (AFD) se mantiene para este conjunto selecto de universidades y financia una parte importante de sus operaciones¹⁴. A ello se suma el aporte fiscal indirecto (AFI)¹⁵, al que pueden optar tanto las universidades del Consejo de Rectores como las privadas, siendo este un aporte competitivo que se distribuye de acuerdo a los puntajes PSU que obtienen los alumnos. Por su parte, las universidades privadas se financian casi enteramente con los aranceles que pagan los alumnos.

A lo anterior se suman un conjunto de recursos públicos disponibles bajo la modalidad de concursos competitivos para distintos fines. Destacan aquí los fondos de investigación y desarrollo, para el desarrollo institucional y convenios de desempeño. Todos ellos son aportes destinados a mejorar metas y sujetos a evaluación de resultados. La mayoría de estos fondos están abiertos a todas las instituciones de educación superior.

Por parte de los alumnos, aquellos que estudian en las universidades del Consejo de Rectores pueden optar al Fondo Solidario, posibilidad de crédito exclusivo para este grupo de alumnos, que entrega condiciones financieras bastante blandas y es administrado por las mismas universidades. A contar del año 2005, todos los alumnos del sistema de educación superior pueden optar a crédito con aval estatal, modalidad de financiamiento que se ha convertido en la más recurrida por los estudiantes y que es intermediada a través de los bancos privados.

Con todo, la modalidad de financiamiento de la educación superior chilena tiene un predominio de fuentes privadas, principalmente por fuentes de recursos activadas por demanda. Esta demanda por educación superior es financiada por los mismos alumnos y sus familias a través del pago de aranceles.

Esta modalidad de financiamiento ha sido acompañada por un aumento sostenido y significativo de los aranceles. Según Meller¹⁶, en el periodo de 1997 a 2009 el nivel promedio de los aranceles universitarios creció casi en un 60% real y el peso relativo de este arancel significa el 40% del ingreso promedio mensual de una familia del sexto decil.

Entonces, una modalidad de financiamiento basada primordialmente en los ingresos familiares y con aranceles crecientes y significativos en los presupuestos familiares, ha conducido a una dinámica creciente de endeudamiento y altos costos para la economía más doméstica de Chile. En tiempos recientes, esta dinámica de cambio ha sido recogida por los movimientos sociales de Chile y han puesto el tema del financiamiento en la agenda política y social, al nivel que una de las principales discusiones de las elecciones presidenciales al 2014 es el financiamiento de la educación superior.

3.4. Educación profesional versus técnica

Esta es una antigua discusión en Chile, pues hace algunos años el país llegó a tener una proporción de formación profesional muy elevada en relación a la técnica. De hecho, en el año 2005 la matrícula total del sistema de educación superior mostraba una relación de 3,8 profesionales estudiando en relación a un técnico. Medido en matrícula de primer año, esa relación era de 2,1 en ese mismo año.



Con la reciente evolución de la matrícula del sistema, esa brecha en la formación del número de profesionales y técnicos, que algunos han llamado la pirámide invertida respecto de los mercados laborales, se ha ido acortando y sin duda evidencia un cambio en la tendencia. Tanto así, que la razón de estudiantes en el nivel profesional y técnico llegó a 2,6 para la matrícula total y a 1,4 para la matrícula de primer año en el 2012.

Esta tendencia ya es un hecho y anuncia los tiempos de la educación técnica, lo que expresa una dinámica nueva en las decisiones de las familias y una mejor valoración del capital humano técnico en los mercados laborales. Todo indica que las familias le han venido asignando una rentabilidad creciente a las carreras técnicas y se ha constituido en una alternativa mucho más razonable para los niveles de ingreso promedio de las familias.

3.5. Educación pública versus privada

Si bien hace algunos años en los ambientes más académicos se viene discutiendo respecto a la condición de la educación pública y sus límites¹⁷, la contingencia política chilena, en el marco de las elecciones presidenciales 2014, ha puesto en el centro de la discusión el futuro de la educación superior en Chile. La presidenta electa Michelle Bachelet, ha propuesto acceso gratuito y universal a la educación superior y ello ha generado una extendida y todavía inconclusa discusión en los ambientes académicos y políticos, pero sin duda que una propuesta como la indicada representa un cambio radical a la tendencia que ha seguido el modelo de funcionamiento y financiamiento de la educación superior en Chile. Si se atiende a esta propuesta, se pasaría desde un modelo contributivo en el cual las familias financian directamente gran parte de educación superior y reciben sus beneficios, a otro de derechos universales garantizados en el que el Estado financia todo a través de los impuestos.

La presidenta electa ha propuesto una reforma tributaria para financiar los cambios en educación. Aun cuando todavía es muy prematuro adelantar conclusiones en estos aspectos y considerando además que cuando se habla de cambio en educación se confunden los niveles educativos (pre-básico, secundario y superior), hay opiniones muy divididas respecto a esta reforma tributaria y sus fines. De un lado están aquellas visiones más populares que justifican la reforma tributaria y esperan gratuidad en la educación sin hacer mayores distinciones, pero también hay posiciones más técnicas que señalan que los recursos de la reforma tributaria deben apuntar a mejorar la calidad en los tramos inferiores del sistema educativo y que la gratuidad en educación superior sería una acción socialmente regresiva y no justificada.

En la dirección anterior, una reciente encuesta del periódico El Mercurio, uno de los medios escritos con más influencia en Chile, ha señalado que el 50% de los chilenos está de acuerdo con la educación gratuita, pero excluyendo a los más ricos. Por cierto que ello refleja un espíritu ciudadano dividido en estas materias, pero se alcanza a ver un sustrato de fondo que al parecer está presente en la sociedad chilena, el ideario social que se requieren mayores recursos para educación como aspiración de desarrollo y equilibrio distributivo.

4. Consideraciones finales

Revisada la historia del sistema de educación superior chileno, su evolución comparada y sus principales dinámicas de cambio, se termina este trabajo con algunas reflexiones finales relacionadas con el nuevo escenario hacia el cual estaría transitando la educación terciaria.

En primer término, todo parece indicar que la educación superior chilena se enfrenta hoy a un escenario de cambio estructural. Esta situación de cambio está relacionada tanto con elementos de demanda como de oferta. Por el lado de la demanda, se puede observar que las familias han venido aquilatando mejor el costo y el beneficio de financiar la educación superior, por lo que estarían optando cada vez más por carreras cortas y técnicas que equilibren mejor el beneficio de esta inversión. Este sería el trasfondo que permite entender mejor el cambio de tendencia en la matrícula universitaria en comparación a los centros de formación técnica e institutos profesionales en estos últimos años.

Por el lado de la oferta, ya se aprecia una tendencia bien marcada en el crecimiento de la matrícula de carreras técnicas y profesionales por sobre las universitarias. Sin duda que ello es un reflejo en el cambio de decisiones en las familias chilenas, pero también estaría expresando un juicio de valor respecto a la calidad y los beneficios de estudiar una carrera universitaria. Se suma a ello, la persistente señal de política pública de estos últimos años, en relación al costo beneficio de estudiar carreras más costosas que largas y con tasas de empleabilidad aceptables. Desde esta perspectiva cabe preguntarse si se acabó el ciclo de crecimiento de las universidades y que hoy se aproxima más bien una etapa en la cual las universidades deben concentrarse en su eficiencia y resultados.



Dado esto último, y en segundo lugar, la tendencia de cambio institucional evidencia un escenario de nuevas instituciones y normas de funcionamiento. Las recientes discusiones legislativas apuntan a un nuevo marco regulatorio de la educación superior chilena, en la que sin duda se avecinan mayores exigencias de transparencia y calidad.

En la dirección anterior, la propuesta legislativa de reestructurar el sistema de aseguramiento de calidad, pasando desde la acreditación de procesos a los resultados, marcará un cambio radical en la estandarización de calidad de las instituciones. Algo parecido ocurrirá con la propuesta legislativa de crear una Superintendencia de Educación Superior, aspecto que le imprimirá superiores exigencias de transparencia y control de gestión a todo el sistema de educación superior.

Las instituciones que componen el sistema de educación terciario tendrán que internalizar estas señales y adaptar sus procesos a este escenario de cambio institucional y regulatorio. Por ahora, mientras este escenario no se despeje habrá muchas decisiones en compás de espera que sin duda afectarán la dinámica de crecimiento y desarrollo del sistema, de especial manera en el segmento de universidades privadas.

Finalmente, la educación superior chilena se enfrenta hoy a un escenario de cambio político en el cual es muy difícil anticipar sus derroteros. Lo que sí está claro, es el velo de incertidumbre que ha puesto sobre la mesa el programa de gobierno de parte del bloque político electo. Si esta fuera la dirección del cambio, pasaríamos de un sistema de educación superior financiado directamente por la familias, las que contribuyen con sus aranceles a cambio del retorno de sus credenciales académicas, a otro de derechos universales que será financiado por recursos fiscales provenientes de los impuestos.

Sin duda que esta es una propuesta de cambio radical y a contrapelo de la evolución del sistema chileno y la tendencia internacional de financiamiento, en la que se observa cada vez más importante el componente privado en el financiamiento de la educación superior. También sería un cambio en la dirección contraria de sus beneficios sociales, pues ya es un consenso amplio que los mejores retornos públicos de la inversión en educación no están en los niveles terciarios. Desde esta última perspectiva, la propuesta de cambio tiene un componente social regresivo y que ya ha impuesto elevadas resistencias.



Bibliografía

- Bernasconi, A. y Rojas, F. *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*. UNESCO-IESALC, agosto 2003.
- Brunner, J.J. *Educación Superior en Chile: instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*, Ediciones Universidad Diego Portales, 2009.
- Brunner, J.J. y Peña, C. editores. *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*. Ediciones Universidad Diego Portales, 2011.
- Brunner, J.J. y Uribe, D. *Mercados Universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*, Ediciones Universidad Diego Portales, 2007.
- Meller, P. *Universitarios, ¡el problema no es el lucro, es el mercado!*, Uqbar Editores, septiembre de 2012.
- OCDE, *Education at a Glance*, 2012.
- OCDE, *Education at a Glance*, 2013.
- SIES, *Retención de Primer Año en Educación Superior, carreras de pregrado*, 2010.

¹ Acápito basado en Brunner, J.J. *Educación Superior en Chile: instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*, Ediciones Universidad Diego Portales, 2009.

² Las ocho universidades son; estatales: Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado; privadas: Universidad Católica de Chile, Universidad Católica de Valparaíso, Universidad Católica del Norte, Universidad de Concepción, Universidad Austral de Chile y Universidad Técnica Federico Santa María.

³ El Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH), fue creado por ley de la República en 1954 y agrupó a las ocho universidades fundacionales del sistema de educación superior chileno. Hoy son 25 universidades las que pertenecen a este Consejo.

⁴ Según Bernasconi y Rojas, entre los años 1974 y 1980 el gasto público en Educación Superior descendió entre 15% y 35% (dependiendo de la estimación), lo que obligó a las universidades a abandonar la gratuidad de los estudios, comenzar a cobrar aranceles y buscar otras fuentes de financiamiento. Bernasconi, A. y Rojas, F. *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*. UNESCO-IESALC, agosto 2003.

⁵ Brunner, J.J. y Uribe, D. *Mercados Universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*, Ediciones Universidad Diego Portales, 2007.

⁶ El primero de junio del año 2005 se promulga la ley 20.027 y se pone en marcha el Sistema de Créditos con Garantía Estatal para Estudios Superiores (CAE), así como la institución que lo administra, la Comisión Ingres. El objetivo de esta ley fue propender a la igualdad de oportunidades para acceder a la educación superior, pues hasta entonces tenían derecho a crédito -el Fondo Solidario de Crédito Universitario- sólo los alumnos de las 25 universidades agrupadas en el Consejo de Rectores, que en el 2005 representaban el 40% de la matrícula del sistema.

⁷ Nótese que las universidades adscritas al Consejo de Rectores son 25, 16 estatales y 9 privadas.



⁸ En un diario de circulación nacional se ha informado recientemente que la matrícula de primer año se redujo en un 65% para tres universidades que perdieron su acreditación institucional en el año 2012. *El Mercurio*, julio 3 de 2013, p. c8.

⁹ Nota metodológica: para simplificar el lenguaje y asimilarlo de mejor manera a la realidad del sistema de educación superior chileno, se aproxima el concepto de 'educación universitaria' a la clasificación 'tipo A' que realiza la OCDE y 'educación técnico profesional' a la clasificación 'tipo B' de la OCDE. Si bien esta aproximación conceptual no es exacta y representativa de todos los países con los cuales se compara Chile, es la mejor aproximación que se puede realizar. Ver *Education at a Glance*, OCDE, 2012, p.23.

¹⁰ Ver *Education at a Glance* 2013, cuadro B3.2b.

¹¹ Prueba de Selección Universitaria (PSU), es el examen que rinden los estudiantes para ingresar a las universidades chilenas. Es un requisito para muchas universidades, no así para los institutos profesionales y los centros de formación técnica.

¹² SIES, *Retención de Primer Año en Educación Superior, carreras de pregrado*, 2010.

¹³ Ley 20.129 del Ministerio de Educación, promulgada el 20 de octubre del año 2006.

¹⁴ De acuerdo a lo informado por el Ministerio de Educación, en el año 2012 más del 50% del financiamiento de las universidades estatales proviene del Estado. Para los planteles privados esta cifra sólo llega al 15%. Ver reporte de Ministro de Educación en <http://www.mifuturo.cl/index.php/informes-sies/informacion-financiera>

¹⁵ El AFI es asignado anualmente por el Estado todas las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, reconocidos por el Ministerio de Educación, que admitan a los 27.500 mejores puntajes PSU de los alumnos matriculados en el primer año de estudios.

¹⁶ Meller, P. *Universitarios, ¿el problema no es el lucro, es el mercado!*, Uqbar Editores, septiembre de 2012.

¹⁷ Ver Brunner, J.J. y Peña, C. editores *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*. Ediciones Universidad Diego Portales, 2011.

Jorge Menéndez Gallegos

Es actualmente Director General Académico de la Universidad Santo Tomás, Chile. Es Ingeniero Comercial de la Universidad del Bío-Bío y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Fecha de recepción: 10/12/2013

Fecha de aceptación: 30/01/2014





Saberes Docentes y Tecnologías Emergentes en la Escuela Secundaria: *Enciclomedia (México, 2006) y Conectar Igualdad (Argentina, 2011)*

*Teachers knowledge and emerging technologies at secondary schools:
Enciclomedia (Mexico, 2006) y Conectar Igualdad (Argentina, 2011)*

Noelia Verdún / Catalina Gutiérrez

Resumen

Desde hace décadas, hemos sido testigos de la aparición permanente de los planes y programas que incluyen nuevas tecnologías de software y de telecomunicaciones en las escuelas secundarias de los diferentes países latinoamericanos.

En este trabajo se presenta un análisis desde la perspectiva de los sujetos, sobre la forma en que operan ciertos factores relacionados con los planes de educación en las escuelas y cómo estos factores se materializan.

El artículo presenta un análisis de los dos programas educativos relacionados con la inserción de los medios digitales en las escuelas secundarias en dos países de América Latina. Los programas son Enciclomedia (México) y Conectar Igualdad (Argentina). El artículo incluye las contribuciones de dos estudios cualitativos realizados en ambos países para entender la siguiente pregunta desde un enfoque socio-antropológico sobre la educación: ¿Qué conocimientos de los maestros es requerido por las nuevas tecnologías en las escuelas secundarias?

Palabras Claves: saberes docentes – política educativa – TIC –

Abstract

For decades, we have witnessed the emergence of permanent plans and programs that include new software technologies and telecommunications in secondary schools in different Latin American countries.

This paper presents an analysis from the perspective of the subjects on how certain factors related to the plans of education in schools and how they operate materialize.

The article presents an analysis of the two educational programs related to the integration of digital media in secondary schools in two Latin American countries. Programs are Enciclomedia (Mexico) and Connect Equality (Argentina). The article includes contributions from two qualitative studies conducted in both countries to understand the following question from a socio- anthropological approach to education: What teacher knowledge required by new technologies in secondary schools ?

Key Words: Teachers' knowledge – Educational policy – ICT



Introducción

Las aspiraciones acerca de la modernización y el desarrollo en los procesos de industrialización fueron temas instaurados con mayor claridad en la década del '60 en los países latinoamericanos. Diversos encuentros y reuniones internacionales acerca de la educación¹ se produjeron en el propio territorio a los fines de plantear nuevas agendas educativas para las naciones. De un modo general decimos que se trató de un proceso de decisión que constó del paso de tareas asignadas para la erradicación del analfabetismo, la eliminación de las condiciones de insalubridad y la búsqueda del cambio social para sentar las bases del régimen democrático, hacia una mirada de la educación concebida como posibilidad para cumplir con las metas en términos de desarrollo. La vinculación de la noción educación para el desarrollo económico y social persisten hasta nuestros días cuando se trata de políticas educativas.

Las políticas de incorporación de tecnologías a las escuelas se instalaron en los diversos países latinoamericanos como parte de la agenda educativa desde hace veinte años. En este sentido diversos organismos internacionales (BM, 1998; PREAL, 2000; OCDE, 2003) y gobiernos nacionales pusieron énfasis en que la distribución de equipamiento e incorporación de tecnologías en los sistemas educativos latinoamericanos serían una clave necesaria para la modernización y el logro de una mayor calidad educativa.

El artículo presenta un análisis de dos programas educativos relacionados con la inserción de medios digitales en las escuelas secundarias de dos países latinoamericanos. Se trata del programa Enciclomedia (México) y el Conectar Igualdad (Argentina). Se recuperan aportes de dos investigaciones cualitativas realizadas en ambos países para comprender desde un enfoque socio-antropológico de la educación el siguiente interrogante: ¿Qué saberes docente(s) son interpelados a partir de las tecnologías emergentes en la escuela secundaria?.

Política educativa en materia de TIC en la escuela secundaria. México y Argentina

La distribución de libros de texto gratuitos para las escuelas mexicanas se dio como inicio en la década del sesenta, sumando luego los matices de la Reforma educativa (1970-1976). Ayer y hoy cabe decir en términos de Rockwell (2005) que en México "los libros de texto son la presencia más objetiva del programa oficial dentro del salón de clase".

No obstante, también el acceso a los servicios educativos y a las tecnologías de la comunicación y la información tienen un vínculo casi indisoluble en México, cuando se trata de la Telesecundaria, promovida por la Dirección General de Educación Audiovisual (DGEAV) en 1965. La educación rural es el ámbito desde donde suele asociarse la Telesecundaria, sin embargo es un servicio que se suma a la Secretaría de Educación Pública cuyo principal meta es incluir y lograr que una gran población complete el nivel secundario². Con un modelo pedagógico pensado en un medio masivo, se difunden contenidos curriculares por la televisión, lo que hace posible llevar los servicios educativos a zonas en las que se identificaban dificultades para el acceso a la modalidad escolarizada, de manera contemporánea este sistema, mediante la Red Satelital de Televisión Educativa (EDUSAT), continúa atendiendo una población en medio de un nuevo escenario tecnológico.

Después de los libros de texto en México, esta modalidad educativa puede reconocerse como parte de una novedad en el ámbito de las políticas educativas y un antecedente directo del uso de las Tecnologías de la Información y la comunicación (TIC) en la enseñanza básica y secundaria.

El Programa Enciclomedia es parte de esta continuidad en la agenda pública mexicana. De manera más contemporánea, específicamente desde el año 2003, Enciclomedia se enmarca dentro del Programa Nacional de Educación (período 2001-2006)³, y se posiciona como el proyecto que tiene por objetivo promover el uso de TIC en las escuelas mexicanas. Dicha propuesta contempla el uso de pizarrones electrónicos, la digitalización de libros de texto y enciclopedias digitales dentro del aula.

Según los documentos oficiales, su implantación corresponde en primera instancia a las aulas del 5to y 6to grado involucrando a unos 4 millones de niños. Ofrece una formación continua destinada a 180 mil maestros además de otras acciones específicas para

¹ Primer Seminario Regional de Educación para América Latina (1940 patrocinado por OEA), la Tercera Reunión Interamericana de Ministros de Educación (1963), y anteriormente la Carta de Punta del Este (1961) en cumplimiento a los planes de desarrollo de la Alianza para el progreso del gobierno norteamericano para latinoamérica.

² En México la educación básica, está integrada por el preescolar, la primaria y la secundaria; que junto con el bachillerato, son de carácter obligatorio y responsabilidad del Estado.

³ Decreto aprobado por Vicente Fox en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.



114 mil directivos, 32 equipos técnicos estatales y 10 mil asesores técnico pedagógicos para el año 2006⁴. Es en el ciclo escolar 2006 que este programa se extiende al primer año de la escuela secundaria y comienza a implementarse en algunas instituciones, vale decir que dicho proyecto no logra expandirse por completo en el nivel medio.⁵

Es así que con la inserción de programas y planes educativos en materia de medios y TIC, subyacen propósitos educativos relacionados con el acceso universal a la enseñanza básica y secundaria, en el marco de premisas relacionadas con la permanencia, la igualdad y calidad educativa. Por otra parte, Holland (2006) menciona que:

El aumento en las tasas de acceso de los estudiantes a la educación (...) ha creado una mayor demanda de materiales educativos de calidad. En respuesta a esto, el Estado ha aprovechado la existencia de un sistema nacional de libros de texto para permitir la ampliación en el desarrollo de nuevos materiales por parte de la SEP y el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE) (...) Enciclomedia [es] conceptualizado y construido alrededor de estos materiales universalmente requeridos. La digitalización de los libros de texto sentó la base para Enciclomedia (Holland en Reimers, 2006)

Enciclomedia retoma algunas de las experiencias ya implementadas por la misma Secretaría de Educación Pública (SEP) con respecto a la creación de programas de tipo tecnológicos para el ámbito escolar⁶. Luego de sistemáticas evaluaciones de otros proyectos nacionales en materia de medios y TIC vale decir que la SEP diferenciará a este nuevo programa, en tanto que los anteriores eran:

... grandes generadores de contenidos educativos. Sin embargo, dichos programas por su concepción pedagógica y tecnológica se convertían en restricciones para su aplicación en las escuelas (...) por lo que tomando como base los libros de texto gratuito, [con Enciclomedia] éstos fueron digitalizados y vinculados a recursos multimedia (...) de manera tal que sirvan de apoyo a la clase presentada por el profesor (SEP, 2006).

La noción “multimedia” para los nuevos textos digitales implica la distribución en las escuelas de la Enciclopedia Encarta (con proyección en pizarrones electrónicos), la articulación de la información de los textos con audio, fragmentos de películas, simuladores, animaciones, interactivos y ejercicios mediante vínculos informáticos. Es así que “Enciclomedia agrega una pléora de recursos asociados más allá de aquellos disponibles a través de los libros de texto por sí solos” (Holland, 2006). Años posteriores existirá una nueva dotación de recursos tecnológicos para las escuelas (computadoras, pizarras digitales, proyectores, etc) además de facilitar la conectividad a Internet.⁷

El Programa Conectar Igualdad augura acciones diversificadas en cuanto a la dotación de recursos tecnológicos en las escuelas, dispositivos de capacitación, el diseño y puesta en marcha de recursos educativos y la promoción de estrategias para llevar al aula.

Se trata de un programa social y educativo implementado por cuatro organismos del estado argentino⁸, incluido aquí el Ministerio de Educación de la Nación y cuya “medida es visualizada como medio para democratizar el acceso al conocimiento” (Feldfeber y Gluz, 2011). Entre otros objetivos se pone énfasis en la promoción del egreso y graduación del nivel secundario⁹ de un gran número de jóvenes a partir de la distribución masiva y adquisición de los dispositivos móviles.¹⁰

Una breve reseña histórica acerca de los planes y programas educativos argentinos relacionados con las TIC refieren principalmente a la distribución de equipos y recursos tecnológicos a las escuelas iniciada la década del 90. En este sentido, la dotación

⁴ Cifras obtenidas en: SEP (2006) Libro Blanco de Enciclomedia. México

⁵ Al final de 2006, se distribuyó a los estados equipamiento para las aulas de 1er. año de secundaria, pero no se generalizó en todo el nivel secundario. Es a partir de 2009, que tanto las escuelas secundarias generales, técnicas como las telesecundarias, participaron en el programa de tecnología de la nueva administración llamado “Habilidades Digitales para Todos”(HTD), el cual definió un modelo de equipamiento denominado “Aula Telemática” que requería un servidor, router, Access point, computadoras para alumnos (portátiles o de escritorio) y acceso a internet. Aunque el programa HDT no se generalizó tampoco, ese modelo operó en algunas instituciones escolares.

⁶ Algunas de las experiencias anteriores han sido la Videoteca digital, Red Escolar, Bibliotecas Escolares, el Portal Educativo SEPiensa y TV educativa, entre otros.

⁷ Programa Habilidades Digitales para Todos.

⁸ Consejo Federal de Educación, Ministerios de Educación Provinciales, ANSES, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la Jefatura de Gabinete de Ministros.

⁹ Los niveles del sistema educativo argentino son: La educación Inicial, la primaria (consta de 6 o 7 años según cada jurisdicción) y la secundaria que tiene una extensión de 12 años de escolaridad. La educación Secundaria consta de 6 o 5 años según cada jurisdicción lo determine. Se divide en dos (2) ciclos: un Ciclo Básico, de carácter común a todas las orientaciones y un Ciclo Orientado, de carácter diversificado según distintas áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo. Luego sigue como opción, el nivel superior.

¹⁰ La neetbook es entregada y utilizada durante el ciclo escolar por cada alumno en concepto de comodato, no obstante una vez que se gradúa se le asigna la propiedad definitiva.



de infraestructura tecnológica garantizaría la calidad e igualdad educativa, y para esto se promovieron diversos dispositivos de capacitación docente provenientes del sector privado y público con énfasis en el aprendizaje de habilidades de informática básica (Ej.: capacitaciones de INTEL, otros).

Desde una mirada histórica vale decir que las acciones de agenda política relacionadas con las TIC en la escuela formaron parte de una línea más dentro de un conjunto de propuestas en cada proyecto, todos en la medida de lo posible fueron implementados con el propósito de garantizar calidad y equidad educativa. Entre los proyectos nacionales se mencionan: en el marco del Plan Social Educativo se encuentra PRODYMES I (1994) y PRODYMES II (1996); Proyecto Redes (1998-1999); inicio del Portal Educ.ar (1999-vigente); PROMSE¹¹ y PIIE (2003-2007), FOPPIE (2006-2009).

En este contexto, se observa que los niveles de equipamiento informático del sistema educativo crecieron de manera sustancial durante los '90 (Galarza y Gruschetsky, 2001; Gruschetsky y Serra, 2002) no así un plan integral de formación continua docente que contribuyera a incluirlos a la “cultura digital” (Dussel, 2011). No obstante, en los últimos años se denota un giro en la capacitación docente, en tanto que:

...se reconoce el fracaso de acciones que pensaron al docente como un hábil operador de PC, dejando librada a la creatividad propia el uso didáctico. Algunas propuestas actuales intentan avanzar hacia la formación del docente pensando a los actores (docentes y alumnos) como sujetos mediados por el entorno tecnológicos, como productores y receptores críticos de las TIC y partícipes de la cultura de nuestro tiempo. En el marco de estas propuestas, también se incluye la formación técnica, pero no tomando como punto de partida el uso de utilitarios, sino reconociendo su necesidad como medios para producir mensajes con sentido (social, pedagógico y comunicacional) (Sabulsky y Forestello; 2009: 98).

A partir del 2003 en adelante podríamos decir que existen esfuerzos que contribuyen a un cambio de enfoque que va de una planeación educativa instrumental sobre las TIC hacia una agenda política sociocultural de la educación pensando la transversalidad de estos recursos al currículo escolar.

En este contexto el Programa Conectar Igualdad (2010-2013) se instaura con una impronta diferente a los proyectos que lo anteceden. Si bien continúa en primera medida con la distribución y dotación de recursos e infraestructura informática en las escuelas de enseñanza media – esta vez de manera masiva¹², también incorpora mapas curriculares; capacitación continua para la búsqueda de aprendizajes no sólo técnicos sino sobre estrategias didácticas para aplicar en el salón de clases; guías para la elaboración y producción de materiales y, en menor medida, propuestas de modernización de los procesos administrativos de las instituciones educativas.

A escala jurisdiccional, existen heterogéneos modos de apropiación del Programa por cada ministerio de educación provincial, algunos de las cuales logran iniciarse en materia de política TIC y otros articulan y profundizan antecedentes propios.

Lo anterior es apenas una breve descripción de los múltiples propósitos y objetivos que proponen ambos programas latinoamericanos. Es preciso aclarar que cuando se trata del momento de implementación de cada programa en las escuelas, los sujetos reinterpretan y adaptan dichos proyectos de múltiples y heterogéneos modos. Se reconoce que del diseño del programa a la puesta en práctica en las escuelas siempre encontraremos matices, con lo cual tal implementación no ocurre de un modo unidireccional y lineal. Si se realiza una lectura de las diversas investigaciones empíricas que se realizaron sobre ambos programas podremos dar cuenta de las problemáticas, desafíos, ausencias, retrocesos y avances encontrados en cada uno de estos programas.

En este contexto, a finales del 2009 se realiza una investigación mexicana que lleva por nombre “Representaciones y significados de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la escuela primaria y secundaria” (Lizarazo en Gutiérrez López, 2012) cuyo objetivo es clarificar cómo las comunidades escolares operan con el Programa Enciclomedia y el emergente plan de la nueva administración: “Habilidades Digitales para Todos”.

Dicha investigación con enfoque sociocultural se interesa por las significaciones que orientan acciones, comportamientos o prácticas, que están vinculadas a la diversidad de interpretaciones que se construyen en torno a distintos objetos o contextos, es decir, por los diversos actores que tienen contacto o se involucran con esos objetos o esas situaciones y que pueden ser abordados mediante las representaciones sociales. A los fines de recuperar el discurso de los docentes del nivel secundario, se realizó una

¹¹ El PROMSE, distribuyó recursos para elaborar material multimedial (cámaras de video, reproductor DVD, cámaras fotográficas, retroproyectores, entre otros).

¹² Conectar Igualdad (2010-2013) distribuye 3.500.000 millones de netbooks a todos los alumnos y docentes de las escuelas secundarias, de educación especial y de los institutos de formación docente de gestión estatal. El Programa contempla el uso de las netbooks tanto en la escuela como en el domicilio de los alumnos y de los docentes.



recolección de información a partir de técnicas cualitativas cuyos instrumentos incluyeron: grupos focales, diseño de historietas y entrevistas individuales.

El estudio delimitó un trabajo con 6 escuelas de educación básica y secundaria de la región norte de México con lo cual aquí se presentan algunos resultados ligados al discurso de los docentes de las localidades de: Coahuila, Nuevo León y Sonora. Región que, según los datos censales de la CONEVAL (2010) tiene escasa población indígena y rural, y cuyos enclaves agropecuarios pertenecen al sector industrial y de servicios.

Los estados de Coahuila y Nuevo León, que forman parte de esta región y fueron incluidos en la muestra, son, de acuerdo a la información proporcionada por el INEGI (2009) junto con el Distrito Federal, aquellos que concentran la mayor cantidad de empresas y personal ocupado en el sector, lo que los distingue del resto del país y los muestra como enclaves de la industria.

La zona norte mexicana -en sus tres regiones centro, este y oeste- conforma un territorio básicamente: modernizado tecnológicamente, urbanizado, con altos índices de escolaridad cuyos datos son homologables a los registrados en las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara, Toluca o Puebla.

Por otra parte, un estudio argentino en curso desde el 2011, tiene por nombre “Sentidos e imaginarios de los docentes acerca de las nuevas tecnologías en la escuela secundaria” (Verdún, 2011)¹³ e incluye a un conjunto de cuatro escuelas de localidades de la provincia de Neuquén y Río Negro. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas con docentes y directivos, además de observación no participante incluyendo la permanencia del investigador por una semana completa en cada escuela.

Neuquén, ubicada en la región patagónica destina su principal actividad industrial a la extracción y destilación de petróleo, producción de agua pesada, entre otros. Río Negro, presenta una actividad agropecuaria que se encuentra en los grandes valles para la producción frutihortícola aledaños y/o a orillas del Río Negro; los pequeños valles productores de frutas finas y sistemas ganaderos (ovinos, caprinos y bovinos); las actividades forestales de pinos y nativas; y las zonas pesqueras en la costa atlántica, entre otros. Vale decir, que cada una de las dos provincias presenta una densidad poblacional diferente debido a su geomorfología y clima.

El índice de escolaridad en la escuela secundaria según datos proporcionados por DiNIECE (2010) posicionan a Río Negro, seguido de Neuquén.¹⁴

Saberes docentes

Para el análisis de los saberes docentes en contexto de apropiación de programas sobre TIC en la escuela, se retoman aportes de la sociología y la antropología de la educación.

Los antecedentes que guían este trabajo retoman las discusiones en torno a las teorías de la reproducción y las críticas que se han realizado alrededor de ella. Si bien las teorías de la reproducción para el campo de la educación han posibilitado analizar “cómo las escuelas han funcionado como instrumentos de la reproducción social y cultural (...) cómo han legitimado la racionalidad capitalista y apoyado las prácticas sociales dominantes” (Giroux, 1985), no obstante es notable que a partir de la crítica a estas teorías (demostrada a finales de la década del '70) se logra también realizar una mirada puesta en la resistencia y los procesos de negociación que dejarán entrever aquello que acontece por los sujetos con un fuerte componente histórico, social y cultural. Aquí la recuperación de los diversos contextos escolares en términos de Rockwell (2005), lograrán aportes de aproximación pero también de diferenciación en relación a la realidad de las escuelas latinoamericanas.

En este contexto además de los aportes de investigaciones anglosajonas, también existe en América Latina una trayectoria de estudios que trabajarán con énfasis en el develamiento de nociones y aportes teóricos con sustento empírico sobre problemáticas educativas en las escuelas. Muchos de estos trabajos¹⁵ representan -de alguna manera- nuevas miradas acerca de “cómo obser-

¹³ Verdún 2011. La investigación se enmarca en el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba y en el Departamento de Estudios Sociales y Humanidades de la Universidad Nacional de Río Negro (Sede Andina). El proyecto intenta indagar -desde un abordaje cualitativo- los sentidos e imaginarios de los docentes en la escuela a partir de una perspectiva de análisis que tensa elementos devenidos de la política educativa y el cotidiano escolar. Es un análisis sobre algunos aspectos de la política educativa en el contexto de la práctica en términos de S. J. Ball.

¹⁴ Cabe aclarar que el índice de escolaridad se referencia en función de la cantidad de estudiantes matriculados (no respecto del egreso) en el nivel medio (Ciclo básico y orientado) en cada jurisdicción.

¹⁵ Los estudios empíricos anglosajones son de: Paul Willis, Jean Anyon, Robert Connell Frederick Erickson, entre otros. Las investigaciones de América Latina son de: Elsie, Rockwell, Ruth Mercado, Ruth Paradise, Antonia Candela, Citlali Aguilar, entre otros mexicanos. Y Graciela Batallán, Elena Achilli, M. Rosa Neufeld, Elisa Cragolino, Mónica Maldonado, entre otros estudiosos argentinos.



var la reproducción” (Rockwell, 2009) en la escuela, para develar las prácticas sociales, procesos culturales, históricos, políticos y económicos en ellas.

En este sentido, la trayectoria de algunos de los estudios mencionados consideran la figura del “docente” como hacedor de una práctica específica en la escuela devenida de de condiciones socioculturales. Se recupera la historia y no se dejan de lado los cambios que con el traspaso de cada época definen el sentido del trabajo docente. Distinguimos para este análisis la “práctica pedagógica” de “práctica docente” para realizar un recorte analítico en función de abordar algunos aspectos de la primera noción. Práctica pedagógica “como el proceso que se desarrolla en el contexto del aula en el que se pone de manifiesto una determinada relación maestro-conocimiento-alumno, centrada en el ‘enseñar’ y el ‘aprender’.” (Achilli, 1987: 7), en tanto que práctica docente refiere a un conjunto más amplio de prácticas específicas del docente como trabajador.

En este sentido, interesa mencionar que los modos y usos convencionales del quehacer de las prácticas de enseñanza son producto histórico de “apropiación cultural” (Chartier, 1992) en base a delimitaciones acerca de la “naturaleza y uso político del espacio, tiempo y procesos sociales que funcionan en las instituciones específicas” (Bowles y Gintis en Giroux, 1983) en la escuela. En el quehacer cotidiano de la práctica pedagógica confluyen diversos factores de índole histórico, político, social y cultural que permean, moldean y construyen saberes docentes. Este saber se da por la apropiación de esquemas, estrategias, acciones y “modos de hacer” que los sujetos ponen en práctica para resolver problemas y/o encontrar resultados en los procesos educativos. Dicha noción de apropiación es la que Achilli trabaja para definir “ese proceso mediante el cual los docentes se involucran activamente en la internalización de un objeto o campo de conocimiento. En ese proceso, resulta transformado y reconstruido” (Achilli, 2000). La apropiación ocurre en un plano dinámico que tensa resistencias y aceptaciones por parte de los sujetos.

El abordaje parte por recuperar los sabere(s) docente(s) configurados por diversos factores sociohistóricos relacionados con la propia práctica cotidiana en la escuela. Si bien nos valemos de los aportes de Heller para la noción de “saberes”¹⁶, también interesan los aportes de Montesinos, Schoo y Sinisi (2012) para comprender la composición de sentidos que albergan cuando se trata de las prácticas docentes, en tanto que éstas son atravesadas por:

sus biografías personales vinculadas a sus experiencias sociales y, en particular, las derivadas de su tránsito por el sistema educativo en los diferentes niveles incluida la formación inicial; las representaciones que construyen en torno a sus alumnos, como estudiantes y como jóvenes, las características y dinámicas concretas de las instituciones donde se desempeñan; los atributos que estructuran el nivel secundario (...) y las particularidades cambiantes del contexto social (Montesinos, Schoo y Sinisi; 2012: 10)

En este plano de análisis retomamos a Mercado cuando menciona que desde una continuidad histórica “los maestros han generado una diversidad de recursos, que expresan saberes docentes (...). El saber docente expresado en los recursos organizativos que el maestro pone en juego (...) remite a su experiencia (...) a su proceso de apropiación de los usos que al respecto se han producido en la escuela” (Mercado; 1991: 61). Vale decir que estos usos son diversos y diferentes, apropiados mediante la experiencia formativa en la tarea docente; la formación inicial; las experiencias previas y los posteriores trayectos de formación continua; y aquello que forma parte de las rutinas en el cotidiano escolar. Los relatos de los docentes mexicanos y argentinos recobran en sentidos disímiles que tensionan las relaciones entre el trabajo en el cotidiano escolar y la inserción de medios y TIC en cada escuela:

Mire, yo pienso que la tecnología actual está desplazando algo al maestro, pero si no nos ponemos las pilas como dicen, estar actualizados, cursos para maestros sobre el uso de las computadoras y también tener bien cimentado lo que sabemos... entonces tenemos que estar los maestros a la par con la tecnología para no irnos hacia atrás. (Profesor Región Norte de México, 2009).

[Con las TIC] cambia la manera de enseñar, nada más, mi rol sigue siendo el mismo. (Profesora Región Patagonia Norte, 2011).

A diferencia de otros proyectos federales de incorporación de TIC en las escuelas de ambos países, tanto el Programa Enciclomedia como Conectar Igualdad interpelan la noción acerca de la posición del docente en la práctica pedagógica por diversos factores principalmente relacionados con: la incorporación masiva de artefactos en el aula; la presencia de otros objetos de enseñanza (Chevallard, 1982) digitales; y la prescripción devenida de los modelos de enseñanza convidados en las normativas de cada programa. Dicho de otro modo, la perspectiva del posicionamiento permite considerar la manera en que los sujetos se ubican en relación tanto con sus propias prácticas como con las prácticas y las expectativas de otros (Gartland, 2006) a partir de la llegada de tecnologías emergentes en el aula.

16 Cuando se trata del “«contenido del saber cotidiano» [como] la suma de nuestros conocimientos sobre la realidad que utilizamos de un modo efectivo en la vida cotidiana del modo más heterogéneo” (Heller, 1977).



La tecnología considero que es una herramienta que el maestro va a ser el guía, no nos va a sustituir, yo digo que no nos va a sustituir, porque pues para iniciar una máquina siempre se necesita quien la encienda, para utilizarla, no nos va a sustituir (Profesor Región Norte de México, 2009).

El rol no, lo que se va a modificar es la actividad del docente, o sea, el docente va a tener que ser más activo, se van a modificar los tiempos dentro del aula y también la clase va a ser más dinámica. (Profesora Región patagónica norte, 2011).

En este plano de análisis, las TIC per se no son neutras ya que desde el plano significativo se trata de “sistemas simbólicos altamente complejos” (Coria, 2003) y desde el plano físico precisan de ciertas habilidades y competencias que no requerían los otros medios precedentes en la escuela (Radio y televisión). En este sentido la impronta de las TIC como artefactos y nuevos lenguajes en el aula – comparado con las láminas, objetos, pizarrón, libros de texto impreso, etc. - ponen de manifiesto tensiones acerca de la reorganización de los recursos para las prácticas pedagógicas que devienen en la posibilidad de pensar en tácticas y estrategias por parte del docente. Cabe mencionar que dichas tácticas y estrategias (De Certau, 1979) se encuentran en un orden discursivo del docente, que se afina en las prácticas concretas o muchas veces distan de ellas para sólo ser pensadas:

Yo veo que para poder investigar tradicionalmente el chico tenía que ir a la casa a buscar en Internet, buscar en la biblioteca, buscar en varias opciones, buscar información traerla, elaborarla, o sea investigar sobre un tema dentro del aula. Eso tenía la dificultad que [los docentes] nunca trabajaban en nada y terminaban trabajando con pocos alumnos o dictando información para poder repartirla entre todos. Una de las estrategias es esa, que yo he implementado acá, traer una carpeta con varios informes o sea con información... y que el alumno lo tenga ahí y usarlo como si fuera una mini biblioteca en donde ellos pueden ir y buscar información. (Profesora, Región patagónica, 2011)

Ahorita los muchachos necesitan muchas cosas. Ahorita ya no pueden estar pasivos, ya no pueden estar sin hacer nada. Al momento de darles esa oportunidad de meterse a Internet, de que vean, investiguen, se les está ampliando mucho su criterio. Tal vez ahorita, nosotros estamos con lo pasado, se nos hace difícil entenderlo y comprenderlo, pero se me hace necesario el Internet para todos los estudiantes. Yo lo veo con mis niños, me preguntan si la máquina tiene Internet y si les digo que no, les parece aburrido (Profesora Región Norte de México, 2009).

Con lo anterior, nos preguntamos si se trata de un desplazamiento del docente tal como lo mencionan algunos entrevistados, o si refiere a una ¿deslocalización de las rutinas, los recursos y la redefinición de ellos? Redefinición y reorganización de los recursos en tanto espacios, objetos y tiempos para producir o reproducir las prácticas pedagógicas en la escuela. Los relatos contribuyen a analizar estos procesos:

Yo antes tenía que dibujar el cable en el pizarrón y tenía que apelar a la imaginación cosa que está bien que la utilicen, pero era todo demasiado abstracto, y si bien con la computadora sigue siendo abstracto, el hecho de usar simuladores con los chicos hace que entiendan el concepto mas rápido y lo puedan fijar mejor. Entonces yo me imaginaba que iba a hacer con la llegada de las netbooks, muchas más cosas: usar simuladores, bajar imágenes, programas, videos, usar el e-learning, el servidor, cuestiones que hoy en día las estoy haciendo... (Profesor, Región patagónica norte, 2011).

Las TIC como recursos y como introducción de otros lenguajes para la enseñanza en la escuela otorgan sentidos en el proceso de apropiación del docente “a partir de entender/conocer su lógica, sus fundamentos, sus diferenciaciones. Un trabajo de contrastación crítica del conocimiento acumulado como base para decidir qué recortes hacer, cómo, por qué” (Achilli; 2000: 38).

En el contexto de la agenda política relacionada con la incorporación masiva de este tipo de recursos en las escuelas, son condición necesaria la implementación de marcos que faciliten dicho proceso de apropiación, por ej.: dispositivos de formación, espacios y momentos de intercambio entre pares, espacios de socialización de experiencias a nivel interes escuela, tiempo para las tareas extraenseñanza, etc.

Aun así cabe aclarar que el proceso de apropiación del programa se constituye como resultado de diversos factores contingentes e históricos propio de la práctica docente cotidiana en tanto que “entre el modelo propuesto en un curso [capacitación] y su ejecución, media una realidad compuesta tanto por prescripciones institucionales como por sujetos con historias distintas, tradiciones compartidas, relaciones establecidas y saberes propios que funcionan como filtro de las propuestas de actualización” (Sandoval en Rockwell; 1995). Al respecto los docentes mencionan sus modos y estrategias de apropiación:

Cuando llegó... te dicen ‘aquí están los libros’, y te muestran los CDs. Y me quedo, ¿y esto? (...) Entonces empiezo a notar que necesitaba seguirme actualizando como cualquier profesión, porque si yo soy doctor y me quedo obsoleto, va a llegar un momento en que van a decir -de nada me sirve mi profesión, si yo no me estoy actualizando conforme va avanzando la



sociedad-. Allí es donde empiezo a involucrarme un poquito en cuanto a computadoras y cosas por el estilo. Lógicamente, si yo me estoy actualizando, vengo y se los aplico a mis niños (Profesor Región Norte de México, 2009).

Ahora me tengo que documentar, inclusive en Internet. Porque a veces la información que tenemos de cierto tema ya es obsoleta, como en mi caso que ya tengo muchos años de trabajar. Yo siento que ya es obsoleto el método que utilizaba antes con los de primer año, además porque ahora ya hay una nueva reforma... Pero tenemos que echarle ganas y avalarnos de todos esos recursos aunque no haya aquí en la escuela; tenemos que conseguirlos o darnos a la tarea de documentarnos en toda esa tecnología que estamos viviendo ahora (Profesor Región Norte de México, 2009).

En la otra escuela, había cosas que no utilizaba porque no sabía. Al principio sí nos actualizaron, pero después ya no. Los mismos niños nos decían: "Aquí, profe, mire". Ay, pues sí, y vas aprendiendo con ellos, de ellos. Porque ellos están al día, y uno, ya te quedaste un poquito más atrás, no te actualizaste (Profesor, Región norte de México, 2009)."

En este plano de análisis sociocultural el saber docente se reconstruye de un modo activo por parte de los sujetos sobre la base de lo que se considera oportuno de aceptar, reproducir, resistir, negociar, producir y desechar ya que los docentes "se forman en la resolución cotidiana de su trabajo, en los contextos locales y momentos históricos particulares en que éste se lleva a cabo. Durante esos procesos los maestros se apropian de saberes históricamente construidos sobre la tarea docente" (Mercado; 1991: 69). Vale decir que las estrategias de producción y reproducción de prácticas pedagógicas en la escuela secundaria se entretienen en la tensión con saberes históricamente instaurados: "nosotros somos tremendamente conservadores (...) porque tratamos de permanecer dentro de un sistema, un método, una manera de vivir que nos da seguridad y que obviamente los cambios generan un conflicto, los cambios generan perturbación y en la educación la perturbación es sinónimo de incomodidad". (Profesor, Región patagónica norte, 2011)

La reorganización de los recursos en tanto espacio, objetos y tiempo dentro del aula interpela por otra parte el marco de las "estructuras participativas" (Erickson, 1982) cotidianas en tanto que los estudiantes realizan diversos recorridos y trayectos respecto de las interacciones y circuitos comunicativos (como por Ej.: hacer preguntas, sugerencias al docente, facilitación entre pares, desplazarse en el espacio físico del aula).

Aunque estas acciones se realizan -en mayor o menor medida- de un modo cotidiano en el aula, la inserción de artefactos resignifica dichas prácticas a partir de diversos sentidos que tensionan los saberes docentes. Esto incorpora otros elementos para el análisis que, al igual que los hallazgos de algunos estudios empíricos (Candela, 1990 y 2006; Rockwell, 1995), permiten seguir indagando acerca de cómo se construye realmente el conocimiento en el aula, lo que hace de algún modo más explícita la invalidación del "proceso vertical de transmisión" (Rockwell, 1995) es decir, la construcción del conocimiento centrado única y exclusivamente en las estrategias del docente:

[Por ejemplo] surgió hacer una línea de tiempo (...) porque sabía yo que había un programa donde se podían hacer líneas de tiempo, pero no tenía tiempo de estudiarlo... Entonces tiré al aula, a ver si alguien... Les dije, 'yo no lo sé manejar' pero la actividad estaba en el punto dos (...). Si alguien se anima a desarrollarlo...(Profesora. Región patagónica norte, 2011)

...pues en ocasiones me he sentido rebasado porque los niños están muy integrados con la tecnología, están muy informados. El tiempo que disponen tal vez es mucho más que lo que yo dispongo, yo ante esa situación los empleo como monitores (Profesor Región Norte de México, 2009).

El proceso enseñanza aprendizaje requiere interacción entre los pares, que los alumnos intercambien lo que están haciendo, que se consulten, que el docente este muy permeable a las conversaciones que surjan en forma de duda, que esas dudas se contesten en un plano de igualdad, es decir, eso de bajar la información jerárquica tradicional no funciona con los jóvenes de hoy. Porque su forma de razonar y trabajar es distinta. (Profesor Región Patagonia Norte, 2011).



Notas de cierre

Este documento de trabajo permite entrever las diversas metas y objetivos socioeducativos del Programa Enciclomedia y el Conectar Igualdad con énfasis en las generaciones de jóvenes que asisten en la escuela. Ambos programas postulan además de otras cuestiones, la búsqueda de resultados relacionados con discursos educativos vigentes en ambos países, esto es: la calidad educativa, igualdad, permanencia en la escuela e innovación en las prácticas de enseñanza.

Queda demostrado a partir de nuestro análisis qué elementos de los saberes docentes son interpelados cuando se trata de contextos de incorporación de medios y tecnologías masivas distribuidas a los jóvenes estudiantes en las escuelas de las regiones observadas de México y Argentina. No obstante, es a partir de un análisis que toma como escala la escuela en su cotidianeidad donde podremos comprender el alcance real de las prescripciones de dichas políticas educativas.

A partir de un abordaje socio-antropológico de la educación y recuperando los aportes y discusiones acerca de las teorías de la reproducción (y las críticas a ellas), hemos indagado los discursos y prácticas representadas por los entrevistados en las escuelas seleccionadas. El ejercicio de análisis demuestra claramente la tensión por la convergencia de configuraciones subjetivas de dichas políticas educativas, y los saberes docentes históricamente construidos a partir del trabajo cotidiano en la escuela. Dichos saberes docentes construidos de diversos modos (a partir de la formación, la experiencia, la actualización docente, el intercambio entre pares, entre otros) son permanentemente interpelados cuando se trata de la inserción de políticas y programas educativos en la escuela.



Bibliografía

- Achilli, E. (1987) La práctica docente: una interpretación desde los saberes del maestro, Cuadernos de Formación Docente N° 1, Universidad Nacional de Rosario
- Achilli, E. (2000) Investigación y Formación Docente. Ed. Laborde. Argentina.
- Candela, A. (1990) "Investigación etnográfica en el aula: El razonamiento de los alumnos en una clase de Ciencias Naturales en la escuela primaria" En: Investigación en la Escuela N° 11, 13-23.
- Candela, A. (2006) Del conocimiento extraescolar al conocimiento científico escolar: Un estudio etnográfico en aulas de la escuela primaria. Revista Mexicana de Investigación Educativa, Vol. 11, N° 30, julio-septiembre, Pp. 797-820, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. México
- Chevallard, Y. (1982). "Sur l'ingénierie didactique". Texte préparé pour la deuxième Ecole d'Été de Didactique des Mathématiques. Orleáns, Juillet 1982.
- Chartier, R. (1992) El Mundo como Representación, Barcelona, Gedisa.
- Coria, A. (2003) Las viejas y nuevas tecnologías en la enseñanza. Una perspectiva socio-cultural de análisis. Lima, Perú.
- De Certeau, M. (1979) La invención de lo cotidiano. El arte de hacer (1aed). Tomo I. México: Universidad Iberoamericana, 1996
- DINIECE (2006) Tema de Educación Boletín No 1 de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Año 1 / N° 1 / Noviembre- Diciembre. Buenos Aires.
- Dussel, I. (2011). Aprender y enseñar en la cultura digital documento básico, VII Foro Latinoamericano de Educación. Experiencias y aplicaciones en el aula. Aprender y enseñar con nuevas tecnologías, Buenos Aires, Fundación Santillana.
- Erickson, F. (1982) "Classroom discourse as improvisation: the relationship between academic task structure and social participation structure in lessons". En: Wilkenson, L. Ch. (Ed.). Communicating the classroom. New York: Academic Press, p. 153-181.
- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011) Las políticas educativas en argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo", Educ. Soc., Campinas, abr.-jun., V. 32, N° 115, pp. 339-356.
- Galarza, D. y Gruschetsky, M. (2001) El equipamiento informático en el sistema educativo (1994-1998). Unidad de Investigaciones Educativas, Serie Informes de Investigación, N° 6. Ministerio de Educación, Buenos Aires.
- Gruschetsky, M. y Serra, J. C. (2002) Disponibilidad y uso del equipamiento informático en las escuelas de EGB. Unidad de Investigaciones Educativas, Serie Informes de Investigación, N° 10. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Buenos Aires.
- Gartland, G (2006): "Rol del educador y aspectos de la incorporación de las TIC en los procesos de enseñanza aprendizaje" Capítulo 6, En Yo con la computadora no tengo nada que ver. Prometeo. Buenos Aires.
- Giroux, H. (1983) Critical Theory and Educational Practice Deakin University Press. Australia.
- Gutiérrez López, C. (2012) La representación social de las tecnologías de la información y la comunicación entre los maestros de educación básica en México. Psicología e Saber Social, 1(1), 95-102.
- Heller, A. (1977) Sociología de la vida cotidiana. Península. Barcelona.
- Holland, L. (2006) Evaluación de Enciclomedia, En Reimers, F. Aprender más y mejor: políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2009) Las empresas en los Estados Unidos Mexicanos. Censos económicos. Aguascalientes. México.
- Lizarazo D. (2009) "Representaciones y significados de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la escuela primaria y secundaria". Reporte de la aplicación de los instrumentos de investigación en campo y en línea, UAM-SEP: México.
- Mercado, R. (1991). Los saberes docentes en el trabajo cotidiano de los maestros. Infancia y Aprendizaje. 55, Madrid, pp. 59-72.



Montesinos, P., Schoo, S. y Sinisi, L. (2012) Acerca de la enseñanza y el currículum. Un estudio a partir de las representaciones de docentes de la educación Secundaria. Serie La Educación en Debate / N° 9 / Septiembre. DINIECE. ISSN: 2314-2863

Rockwell, E. (1995) Escuela cotidiana. Fondo de cultura económica, México.

Rockwell, E. (2009) La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos, Ed. Paidós. Buenos Aires.

Sabulsky G. y Forestello, R. (2009) La formación docente en nuevas tecnologías en la agenda de las políticas públicas. Algunos avances. Praxis Educativa (Arg), Vol. XIII, N° 13, marzo, 2009, Pp. 89-100, Universidad Nacional de La Pampa

Sandoval, E. (1995) Relaciones y saberes docentes en los cursos de actualización, en Rockwell, E. La escuela cotidiana. Fondo de Cultura Económica, México.

Verdún, Noelia (2011) Sentidos e imaginarios de los docentes acerca de las nuevas tecnologías en la escuela secundaria. Programa Conectar Igualdad. Neuquén y Río Negro 2010-2011. Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba y Dpto. De Ciencias Sociales, Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Río Negro.

Willis, P. (1977) Aprendiendo a trabajar. Cómo los chicos de la clase obrera consiguen trabajos de clase obrera, Ed. Akal.

Noelia Verdún

Profesora e investigadora adscripta al Departamento de Estudios Sociales, Humanidades y Artes. Universidad Nacional de Río Negro. Sede Andina. Argentina. Doctoranda del programa Estudios Sociales de América Latina (DESAL) línea socioantropología de la educación. Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba .

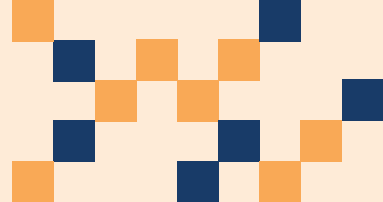
Catalina Gutiérrez

Profesora e investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional. México.

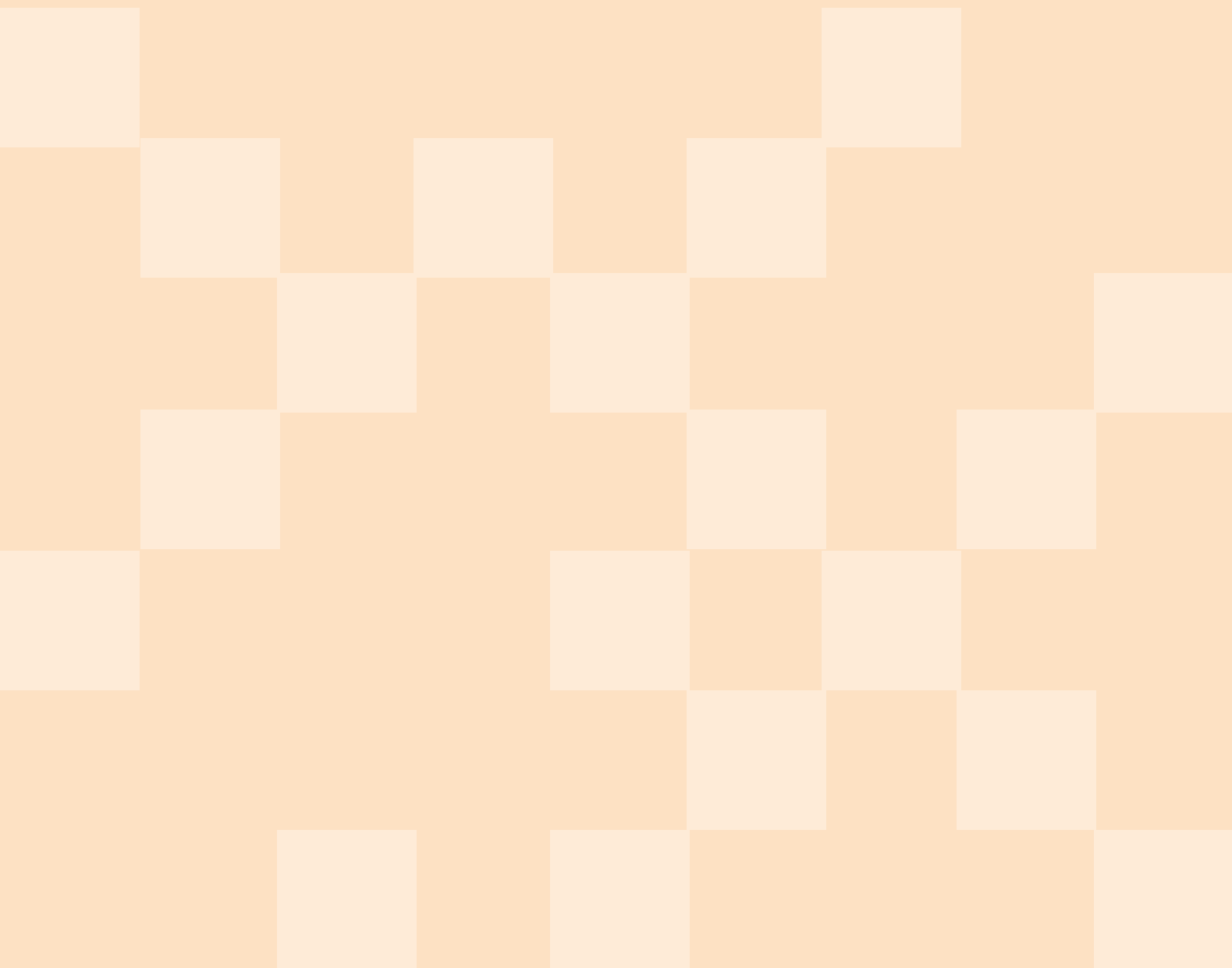
Fecha de recepción: 01/12/2013

Fecha de aceptación: 22/01/2014





Reseñas





Foro de Educación, Vol. 12, N° 16, enero–junio 2014. Número monográfico “América Latina ante la educación”.

Editada por FahrenHouse, Salamanca; ISSN: 1698-7799 // ISSN (on-line): 1698-7802. DOI prefix: 10.14516/fde; 254 páginas.

<http://www.forodeeducacion.com/ojs/index.php/fde>

Fabiano Dalri / Tianjin Foreign Studies University / China

Foro de Educación es una revista científica, editada por FahrenHouse (Salamanca, España), dedicada a investigaciones, estudios y ensayos sobre educación que en sus números más recientes ha concentrado su atención en su sección monográfica en el desarrollo, estado y debate de la educación en diferentes regiones geográficas (Europa, Asia, entre otras). Planteada como una publicación de pedagogía, sus artículos promueven las indagaciones sobre educación y sus determinantes políticos, culturales y sociales así como la reflexión en torno a cuestiones relativas a educación y cultura, desde perspectivas críticas y con argumentaciones científicas y políticas.

En este caso la sección monográfica se concentra en la situación educativa de América Latina. Bajo la edición de Guillermo Ruiz (Universidad de Buenos Aires / CONICET), la propuesta editorial discute y cuestiona las versiones monolíticas que a veces prevalecen cuando se analiza “la” educación latinoamericana. El editor destaca en su presentación que, al contrario de lo que destacan los informes internacionales sobre la región y su desarrollo educativo, América Latina se caracteriza por la diversidad cultural y pedagógica que dota de especificidad a sus sistemas e instituciones educativas. Sin desconocer los legados, historias y problemas comunes así como los similares desafíos que enfrenta la región de cara a su presente y a su futuro, la propuesta de este número es poner en evidencia las diversidades, contradicciones y desarrollos particulares que hacen a la región única en muchos aspectos, entre ellos el educativo.

En su editorial, Guillermo Ruiz sostiene que la diversidad educativa regional se puede identificar en diferentes planos (normativos, académicos, curriculares, presupuestarios) y que los estudios han tenido a englobar a toda la región en indicadores o bien en interpretaciones generalistas que, en muchos casos, han encubierto la diversidad educativa de la región. Así, la recurrencia de reformas estructurales de los sistemas educativos latinoamericanos en las últimas décadas se ha montado sobre realidades educativas no homogéneas y por ende, incluso en los casos de la aplicación de programas de reforma similares, los resultados han sido diversos e incluso diferenciales.

Según Ruiz, la educación reformada se vio afectada por el incremento de las desigualdades sociales, las nuevas formas de exclusión social así como la consecuente crisis de cohesión social. Sobre este contexto de desigualdades educativas, enmarcadas en desigualdades sociales mayores e históricas, se instrumentaron diversas reformas con el inicio del nuevo siglo. Algunas de ellas enmendaron las anteriores, otras las anularon y otras las profundizaron o reorientaron. Ello estaría indicando que si bien la región tiene similitudes en su devenir educativo (los tiempos y las áreas de las reformas así como sus orientaciones), sus ritmos y los cursos y resultados se explican en cada contexto en particular. Y ello se entiende precisamente pensando en esta singularidad que posee América Latina: poseer rasgos comunes (como pocas regiones del mundo) pero a la vez ser muy diversa y con rasgos específicos en cada comunidad nacional.

Esa multiplicidad de situaciones y de escenarios educativos es la que se aspira reflejar en este número monográfico titulado América Latina ante la educación. Las reformas, los cambios y las innovaciones han acontecido en sociedades caracterizadas por la desigualdad económica, social y educativa. La educación en América Latina ha sido transformada y ha reflejado asimismo los cambios sociales internacionales, transnacionales y regionales. Las dinámicas de lo global y lo local han afectado desigualmente a los sistemas educativos latinoamericanos. De esta manera, se presenta un número monográfico destinado a describir escenarios pedagógicos, históricos y actuales, de la educación en América Latina, para brindar algunas claves interpretativas para un momento presente que se vislumbra similar y desafiante.



Los trabajos reunidos en este número monográfico (todos ellos evaluados por pares ciegos) abordan los aspectos de la diversidad y riqueza educativa de América Latina. Los dos primeros artículos se concentran en parte del legado histórico de los siglos pasados en materia pedagógica a través del análisis de las improntas que dejaron las obras de Simón Rodríguez y Paulo Freire. En primer lugar, Maximiliano Durán (Universidad de Buenos Aires, Argentina) abre el monográfico con su trabajo «Simón Rodríguez: educación popular y la huella axiomática de la igualdad». Según el autor, la gran mayoría de los estudios dedicados a la vida y obra de Rodríguez destacan el rasgo igualitario de su pensamiento y se concentran en dos dimensiones del concepto de igualdad: una civil y otra política. En este artículo, Durán se propone sostener que, junto a estas dos dimensiones de la igualdad, es posible destacar una tercera que denomina igualdad subjetiva, se trataría de una igualdad que no es un programa social, sino que es un principio de acción, una prescripción, una afirmación que se declara y se sostiene en los actos. Durán destaca el carácter original del pensamiento de Rodríguez así como su vigencia contemporánea. Entiende que dicha vigencia puede incluso ser un punto de partida desde el cual estructurar las prácticas escolares, dado que posibilitaría nuevas formas de vincularse con la realidad educativa y con sus actores.

El segundo trabajo está a cargo de Moacir Gadotti (Director del Instituto Paulo Freire y Profesor de la Universidad de São Paulo, Brasil) quien constituye uno de los más calificados especialistas de la obra de Paulo Freire. Su trabajo titulado «Alfabetizar e Politizar. Angicos, 50 anos depois» recapitula y analiza la vigencia de una de las experiencias pedagógicas con mayor proyección internacional que fuera desarrollada en el siglo XX: la experiencia política de alfabetización llevada adelante por Freire en Angicos (Brasil), en el año 1963. Gadotti no sólo ubica a Paulo Freire en el contexto de América Latina o de la pedagogía internacional sino que cuestiona lo que Freire aprendió de aquella experiencia que luego demarcó en gran medida sus desafíos, desarrollos y proyectos en las décadas subsiguientes en América, África y Europa. En las conclusiones, Gadotti se concentra en dos de las mayores preocupaciones de Freire: la relación entre democracia, ciudadanía y educación y la educación como un acto ético postcolonial de transformación social.

Los siguientes cinco contribuciones que integran este número monográfico analizan diferentes dimensiones de la realidad educativa contemporánea en la región. En primer lugar se ubica el manuscrito de María Consuelo Ruiz y Susana Schoo (Universidad de Buenos Aires, Argentina), que ofrece una visión panorámica de una de las dimensiones de los sistemas educativos que más ha sido afectada por los procesos de reforma llevados adelante con celeridad y escasa racionalidad durante las últimas tres décadas en la región: la escuela secundaria. Las autoras, que titulan su contribución «La obligatoriedad de la educación secundaria en América Latina. Convergencias y divergencias en cinco países,» se concentran en particular en estudiar la modificación del rango de obligatoriedad de los estudios. Lo que logran poner en evidencia precisamente es que más allá de la preeminencia de procesos de reformas educativas en varios países, en los mismos tiempos, las realidades educativas sobre las que operan dichos procesos y las proclamas que persiguen no resultan convergentes, a pesar de la retórica que los encubre. Para ello, Ruiz y Schoo toman como eje de indagación las formas en que se ha extendido la obligatoriedad escolar en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

Luego de esta visión comparativa regional, los siguientes artículos toman las transformaciones y experiencias nacionales que se llevaron adelante en la educación secundaria, en sus modalidades y en la educación superior. De esta manera, se toma el caso de México a partir de la contribución de Silvia Cruz Prieto (Centro de Estudios Tecnológicos, Industrial y de Servicios, Veracruz, México) e Inmaculada Egido (Universidad Complutense de Madrid, España), que se titula «La Educación Tecnológica de Nivel Medio Superior en México». Aquí se analiza cómo esta modalidad de la escuela secundaria adquiere nuevos formatos académicos en gran medida bajo la presión de las reformas educativas orientadas a satisfacer necesidades no sólo pedagógicas. Las autoras advierten que con la reforma del año 2013, bajo un nuevo gobierno, se implementó una reforma educativa con una marcada orientación hacia el mercado laboral, que se centra en la evaluación de directivos y docentes y dejan abiertas varias líneas de indagación que plantean cuestiones futuras de acuerdo con la marcha de la reciente reforma.

Para analizar una dimensión de la educación en Argentina, la contribución la realiza Antonio García Álvarez (Universidad de Buenos Aires, Argentina), quien ha estudiado la evolución de uno de los circuitos menos atendidos hasta el presente de los sistemas escolares: la educación escolar en los hospitales pediátricos. Su artículo «La educación hospitalaria en Argentina: entre la supervivencia y compromiso social» no sólo brinda un análisis de esta modalidad y de sus características pedagógicas específicas, que atañen al goce al derecho a la educación de la población infantil y joven hospitalizada sino que además ubica el desarrollo histórico dentro del devenir del sistema educativo argentino en las últimas décadas. Según García Álvarez, la experiencia de esta modalidad educativa en Argentina constituye una de las más avanzadas en lo que refiere a atención educativa en hospitales, dado el nivel de sus innovaciones y el énfasis colocado en la finalidad compensatoria, igualitaria y de minimización de riesgos sociales que este servicio educativo supone para la población escolar hospitalizada.

A continuación, la situación de Brasil es analizada en el trabajo de José Eustáquio Romão y Adriana Salete Loss (Instituto Paulo Freire, Brasil) que se titula «A Universidade Popular no Brasil». Los autores desarrollan los alcances que tienen procesos alternativos de reforma, en este caso, en la educación superior de Brasil. Para ello ubican a la universidad como institución educativa y pedagógica de máxima envergadura en el desarrollo político educativo de un país. Romão y Salete Loss se cuestionan por qué la universidad



constituye una institución tan permeable a las situaciones críticas que afectan a la sociedad y por qué es tan sensible a las innovaciones gnoseológicas y políticas, y se propone, paralelamente, constituirse en responsable de la superación de los problemas que afectan a la sociedad. Según los autores, la universidad en Brasil exacerbó los vicios del modelo europeo de universidad que el país heredó pero a la vez también profundizó el carácter competitivo del modelo estadounidense de educación superior que tanto lo ha afectado en las últimas décadas. Toman el caso de la Universidade Federal da Fronteira Sul, que es una de las universidades públicas de reciente creación, en el marco del plan de reforma educativa (denominado Plan Nacional de Educación 2000-2010) para demostrar que si bien esta institución fue creada en el contexto de las políticas de reforma educativa contemporáneas del país, también nació como respuesta a los problemas históricos de la educación superior brasilera.

El siguiente artículo corresponde a Marcelo Sarzuri-Lima (Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello, Bolivia) y se denomina «La lucha por comunitarizar la educación. Construcciones desde el subsuelo político». El autor aborda uno de los cambios educativos más extraordinarios que se están desarrollando en América Latina: la reforma de Bolivia que, entre otras políticas, incluye la propuesta de dotar a las comunidades originarias de poder y responsabilidades sobre la educación. El proceso de cambio educativo se inició en 2006 y se dispusieron las bases teórico-prácticas del cambio al establecerse las normas del nuevo modelo educativo de carácter sociocomunitario productivo. La creación de un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario dio lugar a promover una educación concebida como descolonizadora, liberadora, anti-globalizante, revolucionaria y transformadora. Según Sarzuri-Lima la lucha por la educación y la escuela al ser instrumento político de resistencia y defensa, ante los proyectos de desarticulación de la comunidad indígena, es reapropiada y resignificada al interior de la comunidad.

A modo de cierre de la sección de artículos se encuentra el trabajo conjunto de los colegas españoles Sonia Ortega Gaité (Universidad de Valladolid, España), María Jesús Perales Montolio y Joan María Senent Sánchez (ambos de la Universidad de Valencia, España), titulado «Escenarios educativos de América Latina como oportunidad de aprendizaje para los estudiantes de la Universitat de Valencia». Los autores analizan las experiencias de cooperación establecidas entre universidades españolas y latinoamericanas desde la perspectiva del aprendizaje que dichas experiencias favorecen, no sólo para las instituciones receptoras y sus miembros, sino también para las instituciones españolas y, muy especialmente, para los educadores sociales. Toman como objeto de estudio el Programa Específico de Movilidad Internacional de la Universitat de València para describir las posibilidades de intervención a efectos de lograr incidencias efectivas y transformación social. Según los autores, América Latina constituye un ámbito de aprendizaje único dada su heterogeneidad específica.

Finalmente, cierra el monográfico una entrevista a Carlos Alberto Torres (Universidad de California, Los Angeles / Instituto Paulo Freire – UCLA, Estados Unidos / Presidente del World Council of Comparative Education Societies). Torres se ha especializado en el estudio de los problemas de la sociología política de la educación latinoamericana y norteamericana. En su entrevista compartió sus opiniones y sus reflexiones sobre la educación en América Latina desde una perspectiva global, contrastando visiones desde América del Norte y de Europa a la luz de los intercambios académicos y políticos que ambas regiones presentan con Latinoamérica.

Consideramos que este monográfico admite diferentes recorridos de lecturas de los trabajos que tienen están escritos en español y en portugués, idiomas más hablados en la región. Así, es posible comenzar la lectura a partir de la entrevista para terminar analizando los legados filosóficos y pedagógicos. Pensamos que la reflexión sobre los cambios recientes y los que están en curso constituye un desafío intelectual que habilita a recuperar categorías analíticas propias de las ciencias de la educación para interpretar el presente y advertir los desafíos futuros. Entendemos que este número constituye un aporte original y sustantivo para desafiar la capacidad de estudio de los debates, políticas y acciones educativas en América Latina, desde diferentes perspectivas, todo en pos de promover la comprensión de la diversidad de la educación latinoamericana.





Gorostiaga, Jorge, Palamidessi, Mariano, Suasnabar, Claudio (comps.) (2012), Investigación educativa y política en América Latina.

Bs. As. Noveduc, 236 págs.

Karina Lastra. Docente e Investigadora / UNSAM / Argentina.

Se puede considerar que por la singularidad del objeto que aborda y a su vez por los intentos de sistematización de aspectos de la historia educativa latinoamericana, "Investigación educativa y política en América Latina", conforma un proyecto novedoso para el campo educativo local y regional. La obra condensa los resultados de un estudio histórico comparado sobre la investigación y la política educativa en seis países latinoamericanos México, Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay, y fue coordinado por Jorge Gorostiaga, Mariano Palamidessi y Claudio Suasnabar, desde el Núcleo de Estudios sobre Conocimiento y Política en Educación (NICPE). Considerando la complejidad que plantea las relaciones entre investigación educativa y generación de políticas educacionales, los autores reconocen como objetivo el análisis y la descripción (en líneas generales) de esta evolución histórica. Para desarrollar este objetivo, en el curso de los capítulos se intenta reconstruir la trayectoria de dos universos institucionales a partir del estudio de las instituciones y prácticas especializadas en producción de conocimiento y las instituciones estatales especializadas en el gobierno del sistema y en la elaboración de políticas educativas.

El libro se organiza en ocho capítulos. Jorge Gorostiaga, Nicolás Isola y César Tello, son los autores del primer capítulo cuyo carácter es introductorio. Los capítulos del 2 al 7 presentan el estudio de los casos nacionales a cargo de expertos que conforman el campo de estudios de cada país: por México, Norma Gutierrez Serrano; Mariluce Bittar, Marilia Morosini y Marisa Bittar, por Brasil; para el caso de Argentina, escriben Mariano Palamidessi, D. Galarza y A. Cardini; Francisco Tellez, por Chile; Enrique Martínez Larrechea, Adriana Chiancone Castro, y Verónica Sanz Bonino, presentan el estudio uruguayo; y finalmente Rodolfo Elías lo hace por Paraguay.

La obra culmina con un capítulo a cargo de los compiladores, en el cuál delinear algunas conclusiones sobre el pasado, presente y futuro sobre la producción especializada de conocimientos y el gobierno de la educación en América Latina.

Con un desarrollo extenso y sujeto a las particularidades de los casos nacionales, este trabajo presenta una síntesis de la conformación histórica y de la situación actual del campo de la investigación educativa y su relación con los procesos de elaboración de políticas públicas. El campo educativo es estudiado en el marco de los sistemas de educación superior y las agencias de Ciencia y Tecnología, a la par que desde la institucionalización de las ciencias sociales en la región.

Así, se ubica hacia fines del siglo XIX, vinculado a la expansión y profesionalización de la burocracia estatal de los sistemas escolares, los primeros indicios del establecimiento de agencias especializadas destinadas a generar algún tipo de información y conocimiento específico para la administración de los sistemas y la formación de los docentes. En el campo educativo y a nivel local, los antecedentes más claros de esta etapa lo constituyeron la creación de la cátedra de Ciencias de la Educación (1896) en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, y la conformación en 1905 de la Sección Pedagógica en la Universidad Nacional de La Plata, antecedente de la creación de la Facultad de Ciencias de la Educación, que data de 1914. Entre las décadas de 1920 y 1930, en otros países de la región se produce también la creación de facultades, institutos u otras formas de institucionalización que contenían prácticas de investigación educativa.

A partir de los años 50, los autores dan cuenta de importantes transformaciones en la región tanto en las políticas Ciencia y Tecnología, como en las instituciones de educación superior. Este fenómeno, alcanzó a toda la región y en muchos casos se siguieron los lineamientos de la UNESCO y la OEA. Respecto a las universidades se registró un crecimiento en el número de las mismas, del mismo que la expansión de la matrícula que en algunos países implicó un proceso de masificación. En esta etapa la investigación educativa en la región, recibió el impulso de la creación de carreras universitarias de educación, del desarrollo de la planificación educativa y de la creación de centros de investigación específicos.



Los autores consideran que los beneficios para el campo educativo también vinieron dados por el llamado “proceso de institucionalización de las ciencias sociales”, que se dio en el marco de la creación de oficinas estatales y organismos regionales, entre los cuales pueden citarse FLACSO Chile en 1957, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) en 1967, y el Instituto Latinoamericano de Planificación Social y Económica (ILPES) dependiente de la CEPAL. No obstante esta expansión, en la década del 70, como consecuencia de los gobiernos autoritarios que asolaron la región, el avance de las ciencias sociales se moderó, y gran parte de los intelectuales debieron emigrar hacia otros países latinoamericanos en los cuáles regían otras formas de gobierno. La recuperación democrática producida en los años 80, se caracterizó por la escasa producción entre los sectores gubernamental, productivo y científico-tecnológico, escenario al que no escapó la investigación educativa. No obstante, se advierte la presencia de trabajos que pretendieron mapear los desarrollos teóricos, analizar las capacidades institucionales, las discusiones sobre la formación de los investigadores y su relación con las políticas públicas.

En el recorrido de la obra y más allá de las diferencias manifestadas por los países de la región, se puede leer una mención especial a las tendencias recientes en la conformación del campo de la investigación educativa. Estas tendencias no pueden leerse ni comprenderse si no es en relación a las reformas educativas implementadas en diversos países durante la década de 1990. En este sentido se pone de manifiesto la presencia de los organismos internacionales como entes de financiación de la investigación educativa, rasgo que adquirió un papel importante durante la década en cuestión, orientando los estudios hacia temáticas fundamentales del período: calidad y equidad, en el marco de la descentralización educativa. Se podría elaborar una caracterización de la investigación educativa durante el período, en torno a los siguientes ejes: presencia de los organismos de crédito internacional especialmente BID y BM; participación de los mismos en la orientación de las temáticas de investigación; falta de diálogo entre decisores de políticas e investigadores; disminución del financiamiento estatal; y escasa circulación de publicaciones especializadas. Todo esto da como resultado la existencia de un campo de producción débil y desarticulado.

Los compiladores, proponen identificar un conjunto de rasgos estructurales que habiliten una tipología que permita una comprensión comparada de la configuración histórica de los procesos abordados. Un primer rasgo tipológico estaría dado por el grado de expansión de las instituciones y de los agentes especializados en producción de conocimientos en educación, que a su vez se asociaría con la diferenciación e institucionalización de los sistemas de educación superior y las políticas del área de Ciencia y Tecnología.

Así se propone pensar la presencia de dos grupos tipológicos, que deben ser considerados “como un continuo de matices y no como una serie de celdas discontinuas, ya que ciertos rasgos apuntados para un país son aplicables también para otro ubicado en otro de los grupos”. A partir del análisis de los casos nacionales estudiados en la obra, proponen pensar dos grandes modelos: un modelo de alta capacidad de gobierno y de demanda de conocimiento con tendencia hacia un vínculo más formalizado: otro modelo con baja capacidad de gobierno y de demanda de conocimiento con tendencia hacia un vínculo menos formalizado.

Desde esta lógica comparativa, en el primer modelo los autores ubican los casos de Brasil y México, y también incorporan a Chile, entendiéndolo su producción en las últimas dos décadas. Respecto a Brasil, tanto la reforma de la educación superior de 1968, que promovió una fuerte tendencia hacia la investigación en las universidades, como el mantenimiento de una política de desarrollo científico a largo plazo, generó las condiciones favorables para la profesionalización de la actividad académica y de la investigación social y educativa. A partir del impulso generado por la expansión de los posgrados en educación, se crearon asociaciones científicas (ANDE, ANPED), con gran número de asociados, alto grado de profesionalización y con una cantidad importante de publicaciones especializadas. Para el caso de México, a partir de la impronta recibida desde el Estado, desde 1970 desarrolló una fuerte tradición en investigación educativa. Los Congresos Nacionales de Investigación educativa realizados convocados por el COMIE, muestran el crecimiento y fortalecimiento de centros de investigación específicos y de las capacidades de los investigadores. Las demandas estatales de estudios se canalizaron a través de un grupo de instituciones de investigación (DIE-CINVESTAV, CEE, y la UNAM), pero posteriormente se extendieron hacia otras agencias. Finalmente, en las últimas dos décadas en Chile se apuntó a fortalecer la participación conjunta de expertos en disciplinas sociales, redes internacionales y el Estado. La particularidad del caso chileno, es que se trata de un estado que derivó a instituciones externas todas las actividades de producción de conocimientos y los demanda a partir de un sistema de concursos de proyectos. En este esquema el financiamiento privado de la formación de grado y posgrado, y el crecimiento del número de investigadores, es congruente con la débil presencia de políticas de financiamiento público para las actividades de Ciencia y Tecnología.

En el modelo que se denominó de “baja capacidad de gobierno y demanda de conocimientos con tendencia a un tipo de vinculación menos formalizada”, se ubican en la obra, los casos nacionales de Argentina, Uruguay y Paraguay.

En Argentina, la discontinuidad de las políticas públicas de los gobiernos democráticos y el impacto ejercido por las dictaduras, es un dato no menor para explicar el desarrollo de la investigación social y educativa y su relación con las políticas públicas. Luego de



la interrupción de los procesos de modernización universitaria y del desarrollo de políticas de estímulo y financiamiento a la investigación, que se plantearon hacia fines de la década del 50 y principios de los 60, el retorno a la vida democrática en 1983, dará pie al inicio de la expansión cuantitativa y diversificación institucional de la investigación educativa. A este impulso se sumaron posteriormente, nuevas universidades públicas y privadas, fundaciones, think tanks y organismos internacionales e intergubernamentales con sede local. Aún así, esta pluralización de agencias expertas, presenta vínculos débiles con las instancias de formulación de políticas a nivel Estado. Si bien es evidente el crecimiento cuantitativo del campo de la producción de investigación educativa en las universidades, se muestra escasamente articulado con los organismos de gobierno y no demuestra tener influencia en la planificación de políticas del sector.

En el caso uruguayo, se observa un menor grado de desarrollo de los espacios de producción de conocimientos especializados en educación, en un escenario que hasta entrados los 90, contaba casi exclusivamente con la Universidad de la República, como la única agencia que albergaba actividades científicas. El surgimiento de programas de posgrado, la aparición de algunas revistas especializadas, y la implementación de fondos concursables, ha propiciado la profesionalización de los investigadores con impacto en la investigación educativa.

Finalmente, los autores señalan a Paraguay como un país que padece las consecuencias de la larga dictadura de Stroessner, con dificultades actuales para estabilizarse democráticamente, e inmerso en un largo proceso de reformas educativas. Ni el estado ni las universidades han contribuido a constituir un campo académico y científico con algún nivel de profesionalización, que promueva actividades de investigación científica y educativa. Las restricciones presupuestarias en materia de políticas públicas, y la débil tradición de investigación social en las universidades tienen su correlato en este estado de situación.

Para cerrar la obra, los autores destacan las condiciones favorables en las que se encuentra América Latina en la segunda mitad del siglo XXI, a partir de la valoración del crecimiento económico, del lento avance de los procesos de modernización social e institucional, y del impacto que estas mismas condiciones producen en el desarrollo de políticas Ciencia y Tecnología y consecuentemente del campo de la investigación educativa.





Los sistemas educativos. Perspectiva histórica, cultural y sociológica por Daniel Tröhler y Ragnhild Barbu (compiladores)

Barcelona: Octaedro, 2012 (ISBN: 978-84-9921-348-4); 186 páginas.

Marina Aida Mariani / Universidad de Buenos Aires

Este libro es una compilación de estudios de vanguardia desde diferentes enfoques históricos, culturales y sociológicos sobre los métodos de investigación de los sistemas educativos. Las participaciones resultaron de una ronda de conferencias programadas por la Universidad de Luxemburgo acerca del futuro de la investigación educativa en el contexto de una agenda académica de base política. En este tenor, los autores provienen de diferentes disciplinas y proceden de distintos países: Alemania, Argentina, Estados Unidos, Inglaterra, Luxemburgo y Suiza.

Daniel Tröhler y Ragnhild Barbu pertenecen a la Unidad de Investigación y Estudios Socioculturales sobre Aprendizaje y Desarrollo de la Universidad de Luxemburgo. En la introducción de ésta obra parten de considerar que la investigación sobre los sistemas educativos durante la última mitad del siglo XX estuvo circunscripta a los responsables políticos y planificadores educativos internacionales, respaldados por organizaciones internacionales, gubernamentales o paragubernamentales. Ello le otorgó un carácter específico ligado a la excelencia, la eficiencia o los estándares. Tal situación opacó un debate profundo acerca de cómo abordar los sistemas de investigación educativa más allá de los parámetros de la agenda de investigación existente que se presenta como única bajo el amparo de los organismos mencionados. Las conferencias aquí compiladas tienen como propósito reflexionar en torno a nuevos enfoques de la investigación y métodos alternativos a los propuestos por la agenda política en educación comparada.

Los aportes individuales fueron agrupados en parejas por los compiladores. Tal es así que la obra consta de diez capítulos organizados en cinco apartados: I. Métodos, II. Reformas, III. Éxitos, IV. Prácticas y V. Reflexiones; una introducción; un índice analítico y de nombres y un índice general.

Los dos primeros capítulos tratan sobre los sistemas metodológicos de la investigación educativa. Fritz Osterwalder analiza, en el primer capítulo titulado “Programas educativos, reformas educativas y la longue durée en la histografía de la educación”, los debates sobre política educativa durante la Revolución Francesa y en comparación con las reformas educativas en Suiza a finales del siglo XX. Establece que en la historia de la educación los períodos separados y cerrados son la orientación principal para las reformas y programas educativos. Concluye que desde la perspectiva larga, los programas y reformas ya no se muestran como acciones pedagógicas exclusivas, sino como un resultado de los cambios en las actitudes y mentalidades y del efecto de los distintos contextos de la educación y centros educativos. Desde la perspectiva de longue durée se demuestra que los centros educativos, caracterizados por un alto grado de complejidad, cambian a un ritmo muy lento por lo que los programas de reforma también deberían ser más a largo plazo, prolongarse en el tiempo y ser más efectivos. Basándose en un análisis histórico, la política educativa actual debiera plantear una duración mucho más extensa de la que se suele considerar para los procesos de reforma. En “Mayor aproximación al héroe, el bárbaro y el extraño”, segundo capítulo escrito por Robert Cowen, se critica con dureza la agenda de trabajo tradicional de la educación comparada, que ha premiado la búsqueda de soluciones a los apremiantes problemas de la política educativa que se les plantean a los gobiernos mediante discursos tecnicistas y pragmáticos. A partir de un recorrido histórico, el autor demuestra la conformación de la educación comparada “moderna” cuya preocupación recayó principalmente en la yuxtaposición de descripciones y especificación de semejanzas y diferencias entre características de dos regiones. Propone pensar una agenda académica para la educación comparada que considere el movimiento internacional de ideas, prácticas e instituciones; el tiempo social; el espacio político, económico y cultural con todas sus complejidades; y que trascienda las limitaciones generadas en el campo de la educación comparada del estudio de los sistemas educativos y el estado.

Los dos capítulos siguientes se ocupan de las reformas en la gobernanza de la educación a través de un cambio de paradigma: del paso de la dirección del input (o aportación) a la dirección del output (o rendimiento). Helmut Fend, en “La nueva gobernanza de la educación: posibilidades de reforma y riesgos de fracaso”, aborda la orientación de las políticas hacia el rendimiento verificable del alumno a través del impacto de los estudios PISA (Programa de Evaluación internacional de estudiantes) en la investigación y



en el viraje del discurso de la política educativa. Analiza comparativamente los procesos de reforma iniciados en Alemania, Austria y Suiza a raíz de dichos estudios. Concluye subrayando la importancia de reconocer la funcionalidad determinada por la cultura del sistema educativo para establecer y analizar los límites y las oportunidades de las reformas educativas. Las intervenciones debieran guiarse por reflexiones históricas y comparativas sobre el funcionamiento de los distintos sistemas educativos, más allá de los resultados de pruebas de rendimiento internacionales. Daniel Tröler, en “El lenguaje global sobre política educativa y perspectivas de la investigación educativa” también analiza el paso de la dirección del input a la dirección del output. Para ello, se centra en primer lugar en el carácter educativo de la campaña anticomunista durante la guerra fría y en la ideología tecnócrata en lo que a la escuela se refiere, contextualizando tal cambio en la gobernanza educativa de Estados Unidos. Pero esta idea culturalmente particular de la política se cortó y copió en otros países con tradiciones culturales y políticas diferentes. La globalización de esta ideología enfrenta a las ciencias de la educación con el desafío de desarrollar una actividad intelectual en la modernidad tardía, en el ámbito global y local.

Los capítulos quinto y sexto tratan de los “éxitos” de la educación y las reformas educativas desde una perspectiva histórica. El capítulo de David F. Labaree “La escuela como respuesta a los problemas sociales” pone de manifiesto los requerimientos que históricamente se le hacen a los centros educativos en términos de resolver problemas sociales a pesar de que la escuela ha demostrado ser incapaz de hacerlo. En este sentido, expone una de las escasas historias de éxito de las escuelas, acaso la excepción: el establecimiento del sistema americano de escuela común a principios del siglo XIX. El autor concluye que tras éste éxito todos los proyectos posteriores que los sistemas escolares han puesto en marcha han fracasado. En contraste con la historia de éxito que propone Labaree, Anne Rohstock explica en el capítulo siguiente, “La historia de la enseñanza superior”, cómo las universidades se enfrentan a los procesos de armonización y se siguen oponiendo a los de reforma. Traza la historia de las razones y circunstancias del fracaso de la mayoría de los programas de reforma en Europa occidental. En términos del futuro de la historia de la investigación educativa superior, aboga la idea de una historia de la enseñanza superior contextualizada, crítica y centrada en el presente.

Los siguientes dos capítulos utilizan el enfoque aplicado. Inés Dussel, en “Pasado y futuro de la investigación educativa sobre las desigualdades”, analiza los esfuerzos recientes para combatir las desigualdades en el nivel secundario en Argentina. Explica que las políticas educativas se deben examinar con los criterios de las pedagogías y las imagerías concretas a nivel de escuela, enfatizando en las relaciones entre las políticas educativas y los discursos al interior de los centros educativos. Lynn Fendler, en “La web 2.0 y el futuro de la investigación educativa”, analiza los estudios sobre las tecnologías de la web 2.0 y muestra que la investigación educativa ha ignorado la tecnología educativa al punto de que la mayoría de estudios sobre informática educativa se han realizado fuera del ámbito científico de la investigación educativa y con fines comerciales. Concluye que la investigación educativa continúa sin adoptar una postura analítica crítica ante la tecnología que permitiría el planteo de nuevas preguntas para la epistemología, la pedagogía, la comunicación y las relaciones de poder en la educación al tiempo que el enfoque comercial sigue creciendo sin control.

El último par de capítulos refleja las perspectivas futuras de las sociedades impulsadas por el conocimiento. En “Educación, cognoscibilidad y mercado laboral”, Nico Stehr analiza la transición de la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento. En este contexto, aumenta la cantidad de trabajadores basados en el conocimiento, la oferta adquiere un carácter autónomo, más allá de la demanda, y surgen destrezas y capacidades cognitivas específicas. Estas nuevas realidades requieren un lenguaje nuevo del mundo del trabajo. Por último, en “El pasado como futuro de las ciencias sociales y de la educación”, Thomas Popkewitz define las ciencias sociales como un sistema de investigación que planifica y diseña al niño, a la familia y a la comunidad, no desde la empiria, sino a través de discursos utópicos en nombre de la democracia, el bien común y la nación. Las prácticas de la ciencia no son meras descripciones del mundo, sino intervenciones que modifican ese mundo. Éste capítulo apunta a una estrategia alternativa, a una historia del presente que nos lleve a atender a las condiciones históricas que hicieron posible los proyectos de ciencia social para planificar y diseñar a las personas de acuerdo con enfoques ortodoxos de la investigación educativa.

El interrogante principal que guía esta obra remite al futuro de la investigación educativa. La organización de los capítulos permite abordar dicho interrogante partiendo de la conceptualización de la investigación sobre los sistemas educativos desde los orígenes de la educación comparada, vislumbrando el desarrollo de una agenda política. Tal situación, ignoró la complejidad cultural, política y social del campo educativo así como también la historicidad dando lugar a reformas y programas circunscriptos y orientados a resolver los problemas de los gobiernos, en términos de eficacia, generando la implantación de reformas descontextualizada. El análisis acerca del impacto de algunas reformas educativas en términos de éxitos y fracasos, vuelve a interrogarnos en clave de contextos e historicidad. A través de enfoques aplicados, las preguntas en torno a los discursos pedagógicos, por un lado, y a la tecnología, por el otro, valoran la complejidad de los centros educativos y la necesidad de adoptar una postura crítica e interdisciplinaria en torno a la investigación educativa. En sociedades impulsadas por el conocimiento y atravesadas por políticas internacionales, se hace necesario revisar críticamente el rol de la investigación educativa durante los últimos años para desarrollar nuevas perspectivas asumiendo un planteamiento internacional e interdisciplinar.





Políticas Educativas en un Mundo Globalizado de Fazal Rizvi y Bob Lingard.

Madrid: Morata, 2013 (ISBN: 978-84-7112-705-1); 279 páginas.

Claudia Gabriela Muiños / Universidad de Buenos Aires

Que la globalización afecta a todos los ámbitos de la vida de las personas y naciones, es algo que ya no se discute y sobre lo cual se ha teorizado ampliamente. En este riguroso libro sobre política educacional, Fazal Rizvi y Bob Lingard analizan los modos en los que el proceso de globalización viene redefiniendo el terreno de la política educativa como política pública, sobre todo en las dos últimas décadas.

Los autores (Fazal Rizvi es catedrático de “Global Studies in Education” en la Facultad de Educación de la Universidad de Melbourne, Australia; Bob Lingard es catedrático de la Facultad de Educación y del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales en la Universidad de Queensland) parten de la afirmación que ya no es posible interpretar y analizar las políticas educativas solamente desde un contexto nacional, y que los procesos globales también inciden a la hora de formular y desarrollar las políticas educativas a nivel de cada Estado- Nación. ¿Cuáles son las problemáticas educativas que se plantean a los Estados Nación en un contexto de globalización? ¿Cómo y quiénes formulan las políticas públicas? ¿Cómo y desde dónde se hacen los análisis de las mismas?, son entre otros, interrogantes comunes que atraviesan los capítulos de este libro y que se intentan responder.

En un contexto que ya no es solo nacional sino regional y global, se analiza cómo las instituciones internacionales, agentes y agencias públicas y privadas, tales como: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM) y la Unión Europea (EU) se encuentran involucradas en la gestión de la educación a través de nuevas formas de gobernanza (por la cual los gobiernos nacionales han dejado de ser la única fuente de autoridad política, y los intereses de toda una variedad de actores políticos, tanto nacionales como internacionales, también se han involucrado en los procesos políticos) y gestión de la educación, generando nuevos modos de responsabilidad educativa. De estas organizaciones internacionales provienen, cada vez con mayor fuerza, los discursos que, a través de la circulación global de ideas e ideologías político educativas, promueven un análisis de las políticas desde una visión “globalizadora” de la realidad que influye en la construcción de los sentidos en las personas.

Los Estados-nación, se ven cada vez más vulnerados en su autonomía y autoridad frente a los imperativos de la economía global. Sin embargo, los autores, reconocen que aún existen mediaciones desde los niveles locales/regionales, donde esos intereses parecen encontrar un límite, aunque el mismo se haga más o menos permeable en función del lugar que los países ocupan en la división norte/sur global, el poder de negociación y el nivel de desarrollo de sus economías.

Los imaginarios sociales a los que la actual forma de globalización dio lugar, se ubican en el paradigma neoliberal que con su ideología de mercado, promulga la libre elección y la libre competencia revalorizando los intereses de crecimiento económico.

Este enfoque de la globalización viene ejerciendo fuertes influencias en distintas dimensiones de la política educativa. Por un lado, como anteriormente hacíamos mención, en el gobierno de la educación; un claro ejemplo son las pruebas PISA en educación (un análisis sobre las pruebas del Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes se realiza en el capítulo V, con interesantes reflexiones sobre sus implicancias en los países según su posición y desde el punto de vista del currículum se desarrollan en el capítulo V de este libro). A través de estándares de rendimiento académico, comparación y globalización de los resultados se van definiendo nuevas formas de responsabilidad educativa en las instituciones educativas. Por otro lado, a través del currículum, desde la concepción misma de educación y sus finalidades, así como desde las políticas de igualdad y desde los desafíos que plantean prácticas emergentes como la movilidad académica. En este contexto, la política educativa asiste a una reformulación economicista de sus fines, donde los intereses sobre la eficiencia del mercado y el desarrollo económico parecen ocupar un lugar prioritario frente a valores como la equidad y justicia social.

La importancia de generar una nueva construcción de sentidos a la visión dominante de la globalización, que posibilite pensar el presente y proyectar el futuro de las naciones y sus habitantes, desde fines más humanos, democráticos, comunitarios con mayor



igualdad social y libertad ciudadana, son desarrolladas en este libro. Este tipo de reflexión intenta reinstalar el debate filosófico sobre los fines de la educación que bajo el actual paradigma de la globalización parece estar ausente.

La tensión que se vislumbra desde los extremos de las finalidades educativas, según los modelos metodológicos y los enfoques teóricos de análisis que se priorice, denuncia el carácter valorativo y de negociación que tiene la educación. El capítulo VII, "Políticas de Igualdad en la educación," desarrolla el tema sobre políticas de igualdad en la educación, y podríamos pensarlo como un claro ejemplo de esta tensión desde las distintas acepciones del término, según enfoque teórico que la define. El capítulo IV, "Política educativa y la asignación de valores", complementan la lectura para el análisis de este tema

En otro apartado del libro se presentan también los nuevos dilemas a los que se enfrentan los currículos a partir del desarrollo de nuevas prácticas académicas a las que la globalización dio lugar, como ser, la del incremento de la movilidad académica. Aquí se plantea cómo este fenómeno desafía fuertemente al currículum desde la necesidad de su internalización. Discursos como los de la OCDE y la UNESCO propician este discurso en torno a la internalización del currículum expresan la necesidad de hacerlo más receptivo a las necesidades de la globalización teniendo en cuenta la movilidad académica que esta genera. Se resume en tres ideas: facilitar el estudio en el extranjero como modo de enriquecer experiencias, aprender sobre otras culturas y lenguas como modo de desarrollar la destreza de la comunicación intercultural y preparar a los graduados para trabajar en la economía del conocimiento. Cada una de estas políticas redundaría en la realización de las demás (Rizvi y Lingard, 2013: 216). Los programas de la Unión Europea como Erasmus, Sócrates y Leonardo son un claro ejemplo de estos principios en el currículum. En el capítulo V se analizan dos casos concretos de política curricular de dos naciones del Sur global, como Pakistán y Santa Lucía en el Caribe, que muestran esta tendencia y se alerta sobre las posibles consecuencias.

Es entonces desde este paradigma hegemónico, que se deben entender las condiciones de homogeneidad cultural y desigualdades globales que podrían calificarse como negativas desde el punto de vista del bienestar social de las naciones. Los autores exploran cómo tales efectos negativos, producto de la globalización, pueden ser resistidos. En este sentido hacen referencia a los movimientos antiglobalización surgidos en la década pasada, con postulados que se oponen a los principios básicos del neoliberalismo, sin llegar a constituirse como una alternativa coherente y elaborada.

En disidencia crítica con este enfoque, los autores nos invitan a reflexionar, también, sobre los modos de analizar la política educativa como política pública, en un contexto donde los sistemas nacionales, como venimos diciendo, se ubican en un contexto global de producción de políticas, de sus modos de análisis y formulación de problemas.

Fazal Rizvi y Bob Lingard advierten que un enfoque crítico que considere los problemas y soluciones en contexto, supone abordajes desde la sociología crítica, la etnografía, abordajes más cualitativos que se complementen con los diseños más tradicionales, siempre en relación con la política analizada o problema a analizar. De ahí la importancia de revisar y explicitar los enfoques teóricos y metodológicos a través de los cuales se realiza el análisis de la política educativa. El ejercicio constante de vigilancia epistemológica sobre los enfoques adoptados a la hora de hacer un buen análisis de las políticas públicas, es la condición para ganar en calidad. En este sentido, los autores exploran las características principales que tiene que reunir un buen análisis político de la educación.

A su vez, se evidencia el ejercicio de una vigilancia epistemológica sobre el objeto de análisis de este libro en todo su desarrollo. De ahí la riqueza argumentativa, la agudeza conceptual que desde una propuesta de convergencia de enfoques teóricos y metodológicos, hacen uso los autores. Además, al posicionarse desde un enfoque que revaloriza los procesos involucrados en la construcción de sentidos, con el objeto de lograr una visión interpretativa de la realidad social, logran enriquecer la calidad del análisis de las políticas públicas.

Es esta mirada integral y compleja del objeto, de sus modos de producción y análisis, el principal aporte de los autores que develan cómo funcionan los efectos de la globalización en los distintos contextos nacionales y regionales y cómo éstos, según sus características, son más o menos condicionados en el planeamiento de sus políticas públicas.

Asimismo el libro interpela a los estudiosos en esta temática de las distintas naciones desde la necesidad de cuestionar los enfoques hegemónicos de las políticas pública, sin dejar de valorar este contexto global, puesto que invita a pensar en generar políticas educativas con un estilo de desarrollo propio que se ajuste a la historia de sus sistemas educativos. Será de interés, entonces, para los estudiosos de la globalización, la política de la educación y de la educación comparada. Cobrando relevancia en el contexto actual en el que se debaten modelos ideológicos e importantes cambios en los procesos globales.





Simposio Internacional sobre el desarrollo de la Educación de América Latina en la era de la Globalización

Beijing, China, 26 y 27 de octubre de 2013

Peiyuan Xia / Instituto de Educación Internacional y Comparativa / Beijing Normal University

En los días 26 y 27 de octubre 2013 tuvo lugar en la Universidad Normal de Beijing (Beijing Normal University, BNU) el Simposio Internacional sobre la Educación de América Latina, con el tema Desarrollo de la Educación Superior de América Latina en el Proceso de Globalización. La reunión estuvo auspiciada por el Instituto de Educación Internacional, el Instituto de Educación Internacional y Comparativa y la Dirección de Redacción de *Comparative Education Review*. Más de 60 profesores y investigadores de China, Argentina, México, Alemania, Chile y otros países participaron en esta conferencia, entre los que se destacan, Carlos Alberto Torres (presidente de World Council of Comparative Education Societies y profesor de University of California, Los Angeles), Marco Aurelio Navarro Leal (presidente de la Sociedad Mexicana de Educación Comparada, SOMECE), Mingyuan Gu (presidente honorario de Chinese Society of Education, CSE), Shicheng Xu (miembro honorario de Chinese Academy of Social Sciences -CASS- y jefe del Instituto de Estudios sobre Educación de América Latina), Yingjie Wang (vice-presidente de WCCES, presidente del CCES y profesor de IICE, BNU).

La reunión contó con muchas contribuciones de artículos de China y otros países los cuales fueron evaluados y luego de un estricto proceso de selección, 22 artículos fueron aceptados y añadidos en el programa final. De todo esto, se incluyeron 15 artículos de China y 7 artículos extranjeros. Según la decisión del comité del simposio, todos los artículos aceptados se publicarían en antología oficial.

La inauguración del simposio fue presidida por el profesor Yimin Gao, vice-presidente del IICE, BNU. El Vice-director de BNU, Guangju Chen pronunció un discurso de bienvenida. Él dio la más calurosa bienvenida a los presentes de este simposio, en representación de todos los estudiantes de BNU. También él sostuvo la necesidad e importancia de esta conferencia enfocada en los estudios del desarrollo de la educación de América Latina y finalmente deseó que esta conferencia fuese próspera en cuanto a líneas de trabajo cooperativo. A continuación, el señor Mingyuan Gu, presidente honorario de CSE, dio por inaugurado el simposio. En su discurso Mingyuan Gu estableció una mirada retrospectiva de la historia del desarrollo de Educación Comparativa en China y indicó que tenían muchas dificultades y resultaba insuficiente para el estudio de la educación de América Latina, también reconocía que esto era lo lamentable del desarrollo de la asignatura. Gracias a esta conferencia, se conformaría un puente de comunicación en desarrollo educativo y colaboración académica entre China y América Latina. A continuación de la inauguración, se expusieron dos ponencias, las correspondientes al profesor Shicheng Xu (El Desarrollo de Relación Económica, Política y Diplomática de América Latina) y al profesor Carlos Alberto Torres (Higher Education Reform and Globalization in Latin America: Higher Education and the Dilemmas of Post-Neoliberalism in Educating the Global Citizen).

En relación con los dos ejes de organización del simposio, se pueden destacar los siguientes aspectos que surgieron del trabajo durante las dos jornadas de trabajo:

1. El Desarrollo Internacional de la Educación Superior de América Latina en el Proceso de Globalización

Desde la segunda mitad del siglo XX, la globalización se convierte en el tema y tendencia del desarrollo social. Todos los países se vinculan, afectan y restringen en política, economía, tecnología, asuntos militares, ideología, vida y valoración social. La globalización no sólo ha cambiado todos los aspectos de la sociedad humana sino también la educación, especialmente el proceso del desarrollo de la educación superior, la internacionalización de educación superior aparece la mejor respuesta del global desarrollo mundial. La internacionalización de educación superior ha ofrecido nuevo fuerza de desarrollo para todos los países, especialmente nuevas oportunidades de colaboración con países desarrollados para los países y regiones atrasadas. Los programas educativos directamente contribuyen a la formación del sistema educativo de los países atrasados y el incremento de la madera del ciudadano. A largo plazo, eso también podría impulsar el desarrollo económico, tecnológico y cultural de toda la región. La internacionalización de educación superior de América Latina se aceleró e incrementó desde 1990. Debido a factores tales como el desarrollo de tecnología y servicio de comunicación, incremento de movilidad internacional de labores, énfasis en libertad de mercado y comercio, atención en sociedad



intelectual, incremento de inversión privado y reducción de fondos educativos públicos, la educación superior de América Latina y su circunstancia ya están cambiando y su camino de desarrollo es más importante y complicado.

En El Desarrollo de Relación Económica, Política y Diplomática de América Latina, el profesor Shicheng Xu presentó datos básicos de América Latina y resumió la macro-reforma de los países latinoamericanos en los aspectos políticos, económicos y culturales. Indicó que los países americanos ya están explorando nuevos modelos políticos y profundizando la reforma política. Todas las fuerzas políticas compiten enérgicamente en esta región. La izquierda está creciendo y la influencia de partidos socialdemócratas también se amplió. Pero los partidos tradicionales de derecha no pueden retirarse del escenario político. Comparada a otras regiones, la política en América Latina es relativamente estable, su sistema político resulta firme. La política de estabilidad, desarrollo y reforma ha sido la dominante tendencia. Pero en los años recientes, los problemas sociales ha aparecido y las olas de protesta se han incrementado en muchos países. Así, en 2011 tuvieron lugar protestas de estudiantes universitarios en Chile; en 2013, tuvo lugar una serie de protestas en Brasil contra incremento del gasto de transporte público; en México se llevaron adelante protestas de profesores contra reformas educativas; en Colombia los campesinos protestaron contra las políticas del gobierno. Las protestas y los choques se inclinan a la multiplicidad y la protagonista siempre es la clase media afectada por la situación actual.

En materia de relaciones exteriores, los países de América Latina aplican las políticas diplomáticas con criterios de independencia, autonomía y respeto. La colaboración de integración regional se transforma en la meta prioritaria del trabajo diplomático. Desde el final del siglo pasado, los países de América Latina han establecido una relación más profunda con China y se han transformado en socios importantes en colaboración política, económica y cultural.

El Profesor Marco Aurelio Navarro, presidente de la SOMECE, en su presentación se concentró en el análisis del proceso de la internacionalización de educación superior de América Latina (Re-thinking internationalization of higher education in Latin America). En los últimos 20 años, la sociedad ha planteado muchas demandas de la universidad en todo el mundo. Bajo un nuevo orden económico internacional, tiene que promover la estructura tradicional del sistema nacional de educación superior para enfrentar a todas las demandas. Una nueva serie de actividades académicas entre países se han tenido lugar, en nombre de la internacionalización. El Profesor Navarro sostuvo que se ha redefinido la internacionalización de educación superior de América Latina y discutió la internacionalización como el fondo de la globalización del neo-liberalismo, del capitalismo académico y de la competencia económica. Bajo esta situación, analizó dos procesos de internacionalización: la internacionalización entre Norte y Sur; la internacionalización entre Sur y Sur. Finalmente, él propuso discutir cuestiones sobre la internacionalización de educación superior de América Latina: ¿para qué se desarrolla la internacionalización? ¿Cuál es el mejor modelo de desarrollo para los países de América Latina?

Por su parte, el Profesor Zhicheng Huang (East China Normal University), en su disertación Latin American Populism in Education, analizó al populismo como una de las corrientes ideológicas más difundidas y influyentes, para discutir el desarrollo de la educación superior de América Latina. El populismo constituye una característica específica de América Latina y se desarrolla en el fondo social particular. Según Zhicheng Huang en la caracterización de la educación populista se podrían identificar tres etapas: Populismo Inicial (que implicó promover el desarrollo económico del país y del pueblo para ofrecer oportunidades educativas para todos); Populismo Radical (por el cual se sostenía que la educación debía servir para la política y destacar la característica de reforma); Neo-populismo (que sería una forma de neo-socialismo por el cual se promueve la defensa de la democracia y se ofrecerían más oportunidades para mejor educación de calidad). Aunque en cada etapa la educación tiene diferentes modelos, se ven gran influencia y función en impulsando la popularización de educación obligatoria. En la actualidad, en América Latina la educación del populismo se enfrenta y asimila los términos de la educación para todos, para adaptarse a las demandas muy complicadas.

2. El Desarrollo y la reforma de educación de países de América Latina: Problemas, Políticas y Reformas

Los países de América Latina han desarrollado y avanzado mucho en la economía, la educación y la tecnología al inicio del siglo XXI. Para poner más atención a la importancia del desarrollo de la educación superior, se han celebrado muchas conferencias regionales discutiendo los problemas del desarrollo y reforma educativa y proponiendo una serie de medidas políticas. Los países de América Latina activamente reforman las teorías y prácticas de educación, mejoran el sistema de educación superior, realizan el desarrollo de educación pública y privada y construyen sistema de evaluación. Todo eso ha recogido singular éxito.

En este sentido, el Profesor Carlos Alberto Torres, en su presentación Higher Education Reform and Globalization in Latin America: Higher Education and the Dilemmas of Post-Neoliberalism in Educating the Global Citizen, discute la relación entre educación, fuerzas políticas y desarrollo del país. Luego de sintetizar la historia de evolución de la educación superior de América Latina, desde la oligarquía hasta el neoliberalismo, la globalización y la internacionalización, Torres entiende que la educación superior de América Latina ha sufrido muchos desafíos y reformas. En el marco de la globalización, la educación de América Latina ha mejorado en medidas, contenidos, calidad, entre otros aspectos e indicadores. Pero en el siglo XXI continúan y surgen críticas a la influencia del neoliberalismo, todos los tipos de reformas educativas se convierten en lo sustituto del post-neoliberalismo, también surgen muchos problemas en el



proceso de la modernización de la educación superior. Construir la idea de Ciudadano Global es para Torres la más prioritaria meta de los países latinoamericanos para promover la intervención de los ciudadanos y la educación ciudadana es exactamente una medida clave. Pero ahora la educación ciudadano afronta con muchos problemas, especialmente la falta de exacta definición de la ideología básica. Sin esta condición necesaria, no son asegurados los derechos humanos.

Por su parte, el Profesor Guillermo Ruiz, de la Universidad de Buenos Aires, en su presentación *Challenges for Latin American Education*, discute los desafíos que los países latinoamericanos encuentran en las reformas educativas. Resume primero las características históricas de la educación de América Latina y sostiene que el sistema de la educación de América Latina tuvo un ritmo peculiar de desarrollo histórico en comparación con otras regiones. En las últimas décadas se evidenciaron reconfiguraciones de los sistemas educativos tratando de transformar su concepción como un mercado en el cual, sobre todo la educación superior aparece como una mercancía. Por ello la educación ha sido redefinida en el marco de las reformas promovidas por la derecha en las últimas décadas no como un derecho humano sino un servicio que puede ser comprado en el mercado por personas – clientes y su precio puede variar en función de la oferta-demanda. La reforma educativa se encuentra con el conflicto entre la globalización y localización y eso provoca una gran discusión. En el siglo XXI, la actual reforma educativa ha puesto la atención a la extensión de educación obligatoria pero se evidencian diferencias entre los países. La extensión de la obligatoriedad escolar puede crear más demandas nuevas a los países atrasados, especialmente desafíos dobles en la economía y la educación. En general, en el futuro la educación de América Latina encontrará con desafíos de la relación entre reforma, diversidad y identidad.

El Profesor Zhaoyao Zeng, investigador del Instituto del Estudio de América Latina, en su artículo *Reforma Educativa y Globalización: Experiencias Historiales de Países de América Latina*, cree que en todos los estudios de reformas educativas y globalización, el más popular criterio en América Latina es lo de economismo. Los economistas ponen la mayor atención a la mejora de la competencia de los países latinoamericanos en el mercado de globalización y creen que el mayor problema de estos países en el mercado mundial es la falta de recursos humanos y creación en educación y tecnología. Según esta perspectiva, sólo la educación puede ayudarlos a salir del atraso y convertirlos en países ricos. Pero el Profesor Zeng se pregunta si esta idea es correcta y propone discutirla. La reforma educativa de América Latina tiene un ritmo parecido con lo acontecido en otras regiones que es marcado por la corriente de la globalización. La evolución de reforma ha evolucionado desde el liberalismo dependiente hasta el nacionalismo-populismo independiente y luego hasta el neo-liberalismo dependiente. Sostiene que todas son reformas de características economista.

Finalmente, es destacable la intervención del Profesor Baocun Liu, de IICE de BNU, en su disertación *Analysis of the Development of ALCUE Common Area of Higher Education in the Background of Internationalization of Higher Education*, pone la atención a la política concreta del desarrollo educativo, analizando la construcción del ALCUE espacio común de educación superior entre América Latina y Europa. La situación económica ha sufrido gran cambio en el siglo XXI y los países se han tenido impactos en todos los aspectos. Sin embargo, los países de América Latina han amortiguado en muchos casos las consecuencias negativas de dicha crisis y, por otro lado, han presentado una rápida recuperación o un incremento en sus niveles de desarrollo gracias a las colaboraciones con China y Europa. La Unión Europea ha ofrecido muchas ayudas y facilidad a los países latinoamericanos, especialmente en la educación y cultura. Las dos regiones han alcanzado a una serie de acuerdos educativos, invirtiendo muchos recursos humanos y financieros para asegurar el mejoramiento de la educación de América Latina. Mantienen buena relación de colaboración en construcción de institutos educativos, desarrollo de recursos humanos, impulso de movilidad de investigadores y estudios de éxitos científicos. Esta política ha incrementado la relación entre las dos regiones y ha ofrecido más ayuda directa que mejoraron las oportunidades de la educación en América Latina en la era de la globalización. Sin embargo, a pesar de todos los beneficios también se presentan desafíos y problemas que en el futuro deben ser atendidos, sobre todo en lo que atañe a la calidad y el rendimiento académico con inclusión social.

Por su parte, según Baocun Liu, en la actualidad China y América Latina han conformado una relación activa en la colaboración política, económica y cultural pero la de educación todavía no es tan estrecha. En el proceso de globalización, los estudios de América Latina pueden ayudarnos a saber más sobre los cambios y reformas de esta región. Además, en la internacionalización de la educación superior de América, los países han promovido con gran éxito iniciativas aspectos tales como la movilidad internacional de profesores y estudiantes, la diversidad y reconocimiento internacional de los certificados y titulaciones. Podemos tomar todas las experiencias y reflexionar el proceso del desarrollo de la educación superior de China. En suma, la celebración de esta conferencia puede ayudar promover y estrechar la relación con los países americanos y extender incluso los estudios de educación comparativa de China.

La conferencia se dividió en cuatro secciones en el día 26 y 27. Todos presentes se discutieron mutuamente con los temas interesados. En la mañana del día 27 de octubre, se celebró la clausura en el Edificio Yingdong. El vice-presidente de WCCES, presidente del CCES y profesor de IICE, BNU, Yingjie Wang dio el discurso de clausura. Dijo que era la primera vez que celebramos un simposio especial de los temas de la educación de América Latina. Todas las presentaciones podrían beneficiar a los estudios en el futuro. Esta conferencia también ofreció una oportunidad para los investigadores de China y América Latina para conocerse. En general, la meta fue alcanzada y la conferencia ha logrado concluir con gran éxito.





Retos y Tendencias de la Publicación Académica: Visión de los Editores de las Revistas en Educación Comparada e Internacional

Jorge Enrique Delgado Troncoso / University of Pittsburgh / Estados Unidos

Resumen

El presente artículo recoge algunos temas analizados por un grupo de editores de las revistas de educación comparada e internacional. Se utilizan información obtenida a través de una encuesta y reflexiones del taller de editores que tuvo lugar durante el XV Congreso Mundial de Educación Comparada (24-28 de junio del 2013) en la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Muchas de las revistas participantes publican actualmente versiones impresa y electrónica, otras son únicamente electrónicas. Algunas de ellas son totalmente de acceso abierto, mientras que otras tienen números anteriores en acceso abierto, y la mayoría solo están disponibles por suscripción o compra. Con respecto al idioma de publicación, existe mucha diversidad pues algunas revistas son únicamente publicadas en inglés, otras en idiomas diferentes (como japonés y español) pero reciben artículos en inglés, algunas aparecen en varios idiomas, y varias incluyen los títulos y resúmenes en más de un idioma. Temas que ameritan análisis posteriores incluyen la indización, el factor de impacto por citaciones, los rankings de revistas, la financiación, y el desafío de las mega-revistas.

Palabras Clave: Educación comparada; educación internacional; publicaciones; revista académica; editor



INTRODUCCIÓN

El XV Congreso Mundial de Educación Comparada tuvo lugar del 24 al 28 de junio del 2013 en la Facultad de Economía de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Este congreso reúne a los miembros del Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada (CMSEC). Los organizadores del Congreso invitaron al autor del presente artículo a convocar y conducir un taller con los editores de las revistas de educación comparada e internacional (ECI). El propósito del taller fue discutir cómo las revistas están asumiendo los retos y tendencias actuales de la publicación académica, más allá de los usuales paneles donde se presentan a estudiantes y nuevos académicos el alcance temático y los requisitos de cada publicación. El artículo se estructura en cuatro secciones: 1) Convocatoria, envío de la encuesta y desarrollo del taller; 2) hallazgos de las encuestas; 3) reflexiones sobre los temas analizados en el taller; 4) conclusiones.

CONVOCATORIA, ENVÍO DE LA ENCUESTA Y DESARROLLO DEL TALLER

Se efectuó una búsqueda de revistas cuyas temáticas estuvieran relacionadas con la ECI. Se incluyeron publicaciones de las asociaciones miembros del CMSEC, revistas reconocidas en el campo y otros títulos recomendados por varios colegas. La lista no fue exhaustiva porque muchas revistas de educación reciben artículos de diferentes partes del mundo y sobre temas de carácter internacional, aunque su enfoque no sea específicamente la ECI. Se recolectó la información sobre los títulos de las revistas, los nombres de sus editores, la información de contacto y las instituciones/organizaciones que las publican. La Tabla 1 muestra las revistas identificadas y sus organizaciones/instituciones de origen. Se enviaron mensajes de correo electrónico a los editores invitándolos al taller y solicitándoles responder una encuesta con preguntas abiertas para determinar los temas a discutir en el taller. La encuesta indagaba sobre tendencias temáticas, formatos de publicación (impresa, electrónica, acceso abierto), financiación, modelos de evaluación de manuscritos, evaluación del impacto, idioma de publicación y principales desafíos (Tabla 2).

Durante el taller y después de una breve presentación de los participantes (editores y/o miembros de los consejos editoriales) y las revistas que ellos representaban, la discusión se enfocó hacia el análisis de los retos actuales para la publicación de las revistas, la influencia de la publicación electrónica y de libre acceso, los indicadores de calidad y evaluación de impacto, la indización bibliográfica de corriente principal en contraposición a los índices integradores y regionales, la organización y líneas editoriales como respuesta a las presiones nacionales e internacionales, los desafíos para el modelo de revisión por pares, y los posibles escenarios futuros para la publicación académica. Se incluye a continuación una descripción de las revistas que contestaron la encuesta y que fue enviada a quienes había confirmado su asistencia al congreso.

REVISTAS QUE CONTESTARON LA ENCUESTA

Esta sección incluye información de nueve revistas cuyos editores o miembros de los consejos editoriales respondieron la encuesta. Se presenta a continuación una breve descripción de cada una de estas nueve revistas.

Canadian and International Education (CIE)

CIE es el órgano oficial de la Sociedad Canadiense de Educación Comparada e Internacional, que publica artículos de investigación y reseñas de libros sobre la educación formal y no formal en un mundo globalizado, desde una perspectiva comparada e internacional. CIE es arbitrada y recibe trabajos escritos en francés e inglés, desde diferentes metodologías y marcos teóricos y en diferentes contextos. La revista es publicada en la Universidad de Western Ontario. Fundada en 1972, CIE circula semestralmente en formato electrónico de acceso abierto, con excepción del número actual que solo está disponible para los suscriptores. Se financia a través de suscripciones. Sus indizaciones incluyen ProQuest, Canadian Education Index y Sociology of Education Abstracts, aunque continúan buscando ser incorporados en nuevos índices. Uno de los retos de CIE es aumentar el número de artículos en francés.

Comparative Education (CE Japón)

La Sociedad Japonesa de Educación Comparada publica esta revista (homónima de la publicada por Taylor & Francis), que fue fundada en 1975 y aparece semestralmente. CE Japón tiene como misión contribuir al desarrollo y promoción de la educación comparada e internacional, y crear redes regionales e internacionales para desarrollar investigación colaborativa. El idioma de publicación es principalmente japonés, aunque aceptan manuscritos en inglés. CE Japón se publica en formatos impreso y electrónico. Los números de 1992 al 2008 están disponibles en acceso abierto. La financiación de la revista proviene de la membresía y la venta de suscripciones. El comité editorial lleva a cabo la evaluación de los manuscritos. Sus principales retos son los crecientes costos de la publicación impresa y el posible desconocimiento de las tendencias de medición del impacto por citaciones.



European Education: Issues and Studies

European Education es una revista arbitrada internacional dedicada a temas de educación entre los países miembros del Consejo Europeo. La revista fue fundada en 1969 y se publica en idioma inglés en formatos impreso y electrónico por suscripción. Se encuentra indizada en British Education Index, ERIC, Educational Research Abstracts Online, International Bibliography of Periodical Literature on the Humanities and Social Sciences, Sociology of Education Abstracts, y Wilson Education Index. European Education no sufre de limitaciones presupuestales pues se mantiene a través de suscripciones y la membresía de la Asociación de Educación Comparada en Europa.

Foro de Educación

Esta es una revista independiente impresa y de acceso abierto que busca publicar trabajos de investigación, ensayos y experiencias educativas, además de otros temas relacionados con el pensamiento, la cultura y la sociedad. Foro de Educación fue fundada en el 2003 y circula anualmente. Publica artículos en español, inglés, francés, portugués e italiano. Está incluida en In-Recs, Resh, Dialnet, Latindex, Dice, DOAJ, Redinet, BDDOC CSIC, MIAR, Iresie y EBSCO. Se financia a través de la Casa Duero y contribuciones individuales. Dos de sus retos son asegurar su sostenibilidad económica y cumplir con más criterios de calidad e impacto.

International Education Journal: Comparative Perspectives (IEJ)

IEJ es la revista arbitrada oficial de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional de Australia y Nueva Zelandia. Promueve la discusión académica de las relaciones entre la política, práctica y teoría educativa, así como los discursos globales transdisciplinarios en educación. IEJ fue fundada en 1999, circula 2-3 veces al año (acceso abierto desde el 2013) y se publica en inglés. Está indizada en EBSCO y ERIC. La revista se mantiene con la membresía. Uno de sus retos es desarrollar su capacidad de gestión con el aumento masivo de manuscritos sometidos a evaluación. Están buscando ser incorporados en Scopus y el Social Science Citation Index (SSCI) pues es algo que los autores preguntan cada vez más.

International Review of Education (IRE)

Es publicada en asocio entre el Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo largo de Toda la Vida y Springer. IRE proporciona un foro para la investigación comparada en el tema de la educación a lo largo de la vida. Fue fundada en 1955 y circula bimestralmente. Los idiomas de publicación de IRE son inglés y francés (alemán solo hasta el 2013). Se publica en versión impresa y electrónica por suscripción (los autores que desean publicar en acceso abierto deben pagar este costo, contrario a otras publicaciones de UNESCO, por su asocio con Springer). La revista está incluida en varios índices y servicios bibliográficos como Scopus y ERIC. Su presupuesto proviene de suscripciones (75%) y el Instituto (25%). Su principal reto es financiero debido a la disminución de suscripciones y las limitaciones presupuestales de UNESCO.

Journal of Studies in International Education (JSIE)

JSIE es un foro para administradores, profesores, investigadores y hacedores de políticas en todos los ámbitos de la internacionalización de la educación superior. Es publicada por SAGE a nombre de la Asociación para el Estudio de la Educación Internacional. JSIE se fundó en 1997, se publica cinco veces al año en idioma inglés y tiene una política parcial de acceso abierto para los miembros de la Asociación. Está indizada por servicios como Scopus y ERIC. El único desafío de JSIE es la gestión necesaria para manejar la gran cantidad de manuscritos recibidos para evaluación.

Revista Española de Educación Comparada (REEC)

Fundada en 1995, la REEC es publicada por la Sociedad Española de Educación Comparada y la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Circula semestralmente e incluye artículos en español, inglés, portugués y francés que analizan las tendencias y reformas en educación. En el 2013 comenzó a aparecer su versión completa en línea de acceso abierto. El principal desafío de la REEC es ser incluida en los índices SSCI y Scopus.

SARE: Southern African Review of Education

SARE es la revista de acceso abierto de la Sociedad de Educación Comparada e Historia de la Educación del Sur de África. La revista fue fundada en 1996, circula dos veces al año en idioma inglés. Publica temas de historia, sociología y políticas educativas, así como educación comparada y para el desarrollo. Es financiada con dinero de las membresías de la Asociación. Los principales retos de SARE son las finanzas, pasar a la versión únicamente electrónica, nombrar una persona encargada de la gestión y contratar su publicación con una editorial comercial.

La siguiente sección presenta algunas reflexiones sobre los temas discutidos durante el taller con editores de revistas de ECI y temas afines.



REFLEXIONES SOBRE LOS TEMAS DISCUTIDOS EN EL TALLER

La mesa de discusión del taller estuvo compuesta por representantes de las siguientes revistas: *Canadian and International Education*; *Comparative Education* (Taylor & Francis); *Comparative Education Review*; *Compare: A Journal of Comparative and International Education*; *Foro de Educación*; *International Education Journal: Comparative Perspectives*; *International Review of Education*; *Journal of European Education: Issues and Studies*; *Journal of Supranational Policies of Education*; *Revista Española de Educación Comparada*; *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*; y *SARE: Southern African Review of Education*. Como se puede apreciar, la mayoría de las revistas que participaron en el taller pertenece a sociedades de ECI. En general, dichas revistas no enfrentan mayores obstáculos presupuestales pues se financian a través de membresías y suscripciones. Esto es particularmente importante para las revistas que han migrado de la publicación impresa a una combinación de formatos impreso y electrónico o sólo electrónico. Las revistas que aún mantienen el formato impreso enfrentan, sin embargo, la continua alza en los costos de los materiales y procesos de publicación. Por otra parte, las revistas que son publicadas por dependencias, centros o institutos de la UNESCO (*Prospects: Quarterly Review of Comparative Education* e *Internationale Zeitschrift für Erziehungswissenschaft / International Review of Education*, entre otras) son constantemente presionadas para volverse autosuficientes financieramente debido a las dificultades presupuestales que enfrenta esta organización. No se indagó qué estrategias desarrollan estas publicaciones para lograr dicha autonomía. Un caso interesante lo constituye *Foro de Educación*, una revista independiente cuyo editor es profesor en la Universidad de Valladolid en España. Por tratarse de un esfuerzo particular que no cuenta necesariamente con apoyo institucional, esta revista puede enfrentar algunos obstáculos de tipo logístico y presupuestal para lograr su consolidación.

Como se mencionó antes, revistas como *Canadian and International Education* y *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, que fueron creadas en la era del papel han ido migrando del formato impreso al impreso/electrónico o sólo electrónico. Algunas como *Foro de Educación* y *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* nacieron en la era de la publicación electrónica y el movimiento de acceso abierto al conocimiento. Este tipo de publicaciones utiliza recursos gratuitos disponibles como la plataforma de publicación y sistema de gestión editorial *Open Journal Systems (OJS)* del *Public Knowledge Project* (Alperín & Suhonos, 2007; Edgar & Willinsky, 2010). La mayoría de las revistas de sociedades académicas utiliza los portales de las compañías editoriales con las que hacen la publicación, que en su mayoría no son de acceso abierto. El acceso abierto ha generado un gran cambio en la forma de distribución y el alcance de la investigación, y constituye un gran reto para las revistas y sus casas editoriales (Alperín, et al. 2008; Delgado, 2011a, 2011b; Willinsky, 2006). Publicaciones como *Comparative Education* se emiten en ambos formatos pero el acceso a los artículos sólo es posible por compra o suscripción en ambos formatos. Se puede entender que por tratarse de una revista de una editorial corporativa (Taylor & Francis), necesita un mecanismo de comercialización para garantizar su subsistencia. Las revistas que pertenecen a asociaciones se pueden mantener con los ingresos de la membresía pero también cobran por suscripción o compra. Sin embargo, esto está condicionado por el tamaño y estructura de cada sociedad. Revistas de grandes organizaciones como *Comparative Education Review* de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional (Estados Unidos) pueden tener una mayor solvencia económica que las publicaciones de organizaciones más pequeñas como la *Revista Latinoamericana de Educación Comparada* de la Sociedad Argentina de Educación Comparada o *SARE* de la Sociedad del Sur de África de Educación Comparada e Historia de la Educación. Cuando el tamaño y el prestigio de una sociedad académica y sus publicaciones adquieren grandes proporciones, como se mencionó antes, la organización tiende a asociarse con casas editoriales profesionales. Las sociedades grandes pueden además negociar con las casas comerciales si le apuntan a la publicación en acceso abierto, como en el caso de *Compare: A Journal of Comparative and International Education* de la Asociación Británica de Educación Internacional y Comparada, o si mantienen algún tipo de cobro por la suscripción o acceso a los artículos electrónicos, como *Comparative Education Review*.

Un tema que tomó por sorpresa a varios editores fue la tendencia de algunas organizaciones y editoriales comerciales a la creación de mega-revistas. Se mencionó el caso de la Asociación Estadounidense de Investigación Educativa (AERA) que tomó la decisión de consolidar sus publicaciones en una sola revista. La AERA está trabajando con SAGE para crear una publicación única de acceso abierto que se financiará a través del cobro por publicación a los autores. El modelo de mega-revistas de acceso abierto tiene su origen en la *Public Library of Science—PLoS* del área biomédica que publica números de grandes proporciones. La aparición y crecimiento de las mega-revistas constituye un gran peligro para la subsistencia de las revistas pequeñas.

Durante el taller se destacó cómo los participantes representaban en su mayoría a revistas de sociedades académicas internacionales pero que la mayor parte de las publicaciones emergentes en el mundo son pequeñas y provienen de instituciones de educación superior, principalmente de países en vías de desarrollo (Delgado, 2012). Se analizó también cómo las editoriales universitarias en países industrializados se han desarrollado para convertirse en corporaciones editoriales, mientras que en regiones como América Latina las editoriales universitarias tienen una escala menor y se concentran principalmente en la publicación de libros (Delgado, 2014; Uribe, 2006).



Otro tema interesante fue el reto de publicar en idiomas diferentes al inglés. Existe una gran diversidad. La mayoría de las revistas participantes se publica en inglés. Otras tienen otro idioma principal, como japonés o español, pero aceptan artículos en inglés. Llamó la atención que revistas como Foro de Educación y la REEC publican en cuatro o más idiomas. En otros casos, las revistas se publican en un idioma pero incluyen resúmenes en varios idiomas (Comparative Education Review). Muchas de las revistas emergentes en el mundo se mueven dentro de las nuevas dinámicas actuales de publicación. Ellas publican artículos en el idioma oficial de un país, aunque aceptan artículos en inglés (cuando no es el idioma oficial), e incluyen resúmenes en dos o más idiomas. El idioma de publicación es un tema controversial porque genera cuestionamientos acerca de la necesidad de un idioma académico global (a menudo visto como una neocolonización) en contraposición con los idiomas locales donde el conocimiento tiene su aplicación o es relevante (Delgado, 2011a; Meneghini & Packer, 2008). Una posibilidad de mediar el problema del lenguaje es publicar revistas simultáneamente en dos idiomas pero esto implica un aumento en los costos de publicación.

Un último punto en esta reflexión es la posición de las revistas con respecto a la influencia actual de los análisis bibliométricos (citaciones), los índices de revistas y los rankings académicos. Las revistas que representaban un país o región, por ejemplo la Revista Latinoamericana de Educación Comparada de Argentina o REEC de España, tenían muy presente la necesidad de cumplir con criterios de calidad y la inclusión en los índices de mayor prestigio internacional como Scopus y SSCI. En general, fueron pocas las revistas que no consideraban estos asuntos dentro de sus prioridades. Ello refleja, como lo han descrito algunos autores, la influencia de temas relacionados con la competitividad y la productividad en la educación y la publicación académica (Delgado, 2014; Post, 2012). Este es un tema que amerita mayor discusión en futuros escenarios.

CONCLUSIONES

Muchas de las revistas participantes publican actualmente versiones impresa y electrónica, otras son únicamente electrónicas. Varias de ellas son totalmente de acceso abierto, mientras que otras tienen números anteriores en acceso abierto, pero la mayoría solo está disponible por suscripción o compra. Este tema es muy interesante porque genera dilemas en cuanto al acceso (visibilidad) y la sostenibilidad financiera de las publicaciones (Buela-Casal, et al. 2006).

Con respecto al idioma de publicación, existe mucha diversidad pues algunas revistas son únicamente publicadas en inglés, otras en idiomas diferentes (como japonés y español) pero reciben artículos en inglés, algunas aparecen en varios idiomas, y varias incluyen los títulos y resúmenes en más de un idioma. El tema del idioma de publicación es crítico porque en muchos foros (no en este taller) genera contradicciones y debates acalorados acerca de la necesidad de un idioma académico mundial en contraposición a los idiomas donde el conocimiento tiene su aplicación o relevancia (Delgado, 2014; Meneghini & Packer, 2006).

Temas que ameritan análisis posteriores incluyen la indización, el factor de impacto por citaciones, los rankings de revistas, la financiación y el desafío de las mega-revistas.

AGRADECIMIENTOS

El autor expresa su agradecimiento a Guillermo Ruíz, Norberto Fernández Lamarra y Cristián Pérez Centeno, organizadores del XV Congreso Mundial de Educación Comparada, por la invitación a coordinar este taller. Asimismo, un agradecimiento especial a los editores y miembros de consejos editoriales que pudieron contestar la encuesta y participar en el taller.



BIBLIOGRAFÍA

Alperín, Juan Pablo; Fischman, Gustavo, & Willinsky, John. (2008). Open Access and Scholarly Publishing in Latin America: Ten Flavours and a few Reflections. *Liinc em Revista*, 4(2), 172-85. Available online at: <http://www.ibict.br/liinc>.

Alperín, Juan Pablo, & Suhonos, M. J. (2007). Publicación en línea con Open Journal Systems (OJS): Aspectos importantes. *Revis-taeSalud.com*, 3(12).

Buela-Casal, Gualberto; Perakakis, Pandelis; Taylor, Michael, & Checa, Purificación. (2006). Measuring Internationality: Reflections and Perspective on Academic Journals. *Scientometrics*, 67(1), 45-65.

Delgado, Jorge Enrique. (2011a). Journal Publication in Chile, Colombia and Venezuela: University Responses to Global, Regional and National Pressures and Trends. Doctoral dissertation. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh, School of Education. Available online at: <http://d-scholarship.pitt.edu/9049/>

Delgado, Jorge Enrique. (2011b). Role of Open Access in the Emergence and Consolidation of Referred Journals in Latin America and the Caribbean. *Educación Superior y Sociedad (UNESCO-IESALC)*, 16(2). Available online at: <http://ess.iesalc.unesco.org.ve/index.php/ess/article/view/407>.

Delgado, Jorge Enrique. (2012). Las revistas académicas, las asociaciones científicas y la academia. *Universitas Odontologica*, 31(66), 15-17.

Delgado, Jorge Enrique. (2014). Scientific Journals of Universities of Chile, Colombia, and Venezuela: Actors and Roles. *Education Policy Analysis Archives (Special Issue on The Future of Educational Research Journals, guest edited by Dr. David Post)*. [en proceso de publicación]

Edgar, Brian D., & Willinsky, John. (2010). A Survey of the Scholarly Journals using Open Journal Systems. *Scholarly and Research Communication*, 1(2), 1-22.

Meneghini, Rogerio, & Packer, Abel. (2008). Is there Science beyond English? Initiatives to Increase the Quality and Visibility of non-English Publications Might Help to Break down Language Barriers in Scientific Communication. *EMBO Reports*, 8(2), 112-116.

Post, David. (2012). Rank Scholarship. *Comparative Education Review*, 56(1), 1-17. Retrieved February 28, 2014, from <http://www.jstor.org.pitt.idm.oclc.org/stable/10.1086/663834>.

Uribe, Richard. (2006). La Edición de Libros en las Universidades de América Latina y el Caribe. In Claudio Rama, Richard Uribe, & Leandro de Sagastizábal (Eds.). *Las Editoriales Universitarias en América Latina*. Bogotá: Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe-IESALC-, Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe-CERLALC-.

Willinsky, John. (2006). *The access principle. The case for open access to research and scholarship*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.



Tabla 1. Listado de revistas en ECI y temáticas afines

TÍTULO	INSTITUCIÓN/ORGANIZACIÓN
Archivos Analíticos de Políticas Educativas / Education Policy Analysis Archives	Arizona State University
Canadian and International Education	Comparative and International Education Society of Canada
Comparative Education	Japan Comparative Education Society
Comparative Education	Taylor & Francis
Comparative Education Review	Beijing Normal University
Comparative Education Review	Comparative & International Education Society, University of Chicago Press
Compare: A Journal of Comparative and International Education	British Association of International and Comparative Education, Taylor & Francis
Education Comparée: Revue de Recherche Internationale et Comparative en Education	Association Francophone d'Education Comparée
European Education: Issues and Studies	Comparative Education Society in Europe, M. E. Sharpe
Excellence in Higher Education	Konsorsium Perguruan Tinggi Indonesia-Pittsburgh
Foro de Educación	Independiente, FarenHouse (Salamanca)
International Education Journal: Comparative Perspectives	Australian and New Zealand Comparative and International Education Society
Internationale Zeitschrift für Erziehungswissenschaft / International Review of Education	UNESCO Institute for Lifelong Learning—Hamburg, Springer
Journal of Comparative Education	Chinese Taipei Comparative Education Society
Journal of Studies in International Education	Association for Studies in International Education, Netherlands Organization for International Cooperation in Higher Education, SAGE
Journal of Supranational Policies of Education	Grupo de Investigación sobre Políticas Educativas Supranacionales, Universidad Autónoma de Madrid
Prospects: Quarterly Review of Comparative Education	UNESCO International Bureau of Education, Springer
Revista Española de Educación Comparada	Sociedad Española de Educación Comparada
Revista Latinoamericana de Educación Comparada	Sociedad Argentina de Educación Comparada
SARE: Southern African Review of Education	Southern African Comparative and History of Education Society



Tabla 2. Modelo de encuesta enviado a los editores de revistas de ECI

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA REVISTA	
Nombre de la revista	
Propósito/misión	
Casa editorial - país	
Editor actual	
Año de fundación	
Frecuencia de publicación	
Lenguaje de publicación	
Indizaciones	
Publicación impresa y/o electrónica	
Política de acceso abierto	
Tipos de manuscritos que publica	
Modelo de evaluación de manuscritos	
Secciones	
Formas de financiación	
DESAFÍOS PRINCIPALES, TENDENCIAS Y CAMBIOS PROPUESTOS	
¿Tendencias temáticas en el campo de la ECI?	
¿Desafíos actuales para la publicación de la revista?	
¿Desafíos de financiación de la revista?	
¿Influencia de la publicación electrónica y el acceso abierto?	
¿Discusiones acerca del crecimiento de los análisis bibliográficos/servicios de archivo?	
¿Discusiones acerca de indicadores de calidad y evaluación de impacto?	
¿Desafíos del modelo de evaluación por pares?	
¿Inglés como lengua franca versus otros idiomas?	
¿Estrategias para el control del plagio?	
¿Posibles escenarios futuros para la publicación académica?	
¿Contribuciones a la discusión académica sobre las tendencias de publicación y la carrera académica?	
Otros comentarios	

Jorge Delgado

Estudió odontología y una maestría en educación en la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Jorge tiene un PhD en administración y políticas educativas—análisis social y comparado en educación el cual complementó con un certificado en políticas públicas y sociales en América Latina en la Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos. Actualmente, Jorge trabaja como director de servicios de edición en TotalEdit.com, instructor en el Departamento de Administración y Estudios de Políticas y el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Pittsburgh, y editor de la revista *Universitas Odontologica* de la Pontificia Universidad Javeriana. Su investigación está principalmente encaminada hacia el desarrollo de la investigación universitaria y la comunicación del conocimiento. Además, Jorge sirve como codirector del Grupo de Educación Superior de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional (CIES). jed41@pitt.edu; jdelgado4501@yahoo.com.ar





Challenges and Trends of Academic Publication: Views of Journal Editors in Comparative and International Education

Jorge Enrique Delgado Troncoso / University of Pittsburgh / United States

Abstract

This article presents some topics analyzed by a group of editors of comparative and international education journals. It uses information from a survey sent in advance to the editors and reflections about the workshop carried out during the XV World Congress of Comparative Education (24-28 June 2013) at the Universidad de Buenos Aires, Argentina. Several journals that participated in the workshop are published in print and electronic versions, and a few are only electronic. Some journals are completely open access and others are open access with the exception of the current issues, but most of them are only available per subscription or purchase. There is a great diversity regarding the language of publication. Some journals are only published in English and others are published in different languages (like Japanese and Spanish) but accept manuscripts in English; some are published in several languages and others include titles and abstracts in more than one language. Some topics that deserve further analysis include indexation, impact factor measured by citations, journal rankings, journal funding, and the challenges posed by mega journals.

Keywords: Comparative Education; International Education; Publications; Academic Journal; Editor



INTRODUCTION

The XV Comparative Education World Congress took place in June 24-28, 2013 at the Buenos Aires University School of Economics in Argentina. This Congress brings together the members of the World Council of Comparative Education Societies (WCCES). The organizers of the Congress invited the author of this article to call and conduct a workshop with comparative and international education (CIE) journal editors. The purpose was to deliberate about how journals are assuming current trends and challenges of academic publication, beyond the usual panels where students and new scholars learn about journal scopes and considerations to get manuscripts published. The article is structured in four sections: 1) Invitation to the workshop, survey, and organization of the workshop; 2) findings from the questionnaire; 3) Reflections from the deliberation during the workshop; 4) conclusions.

INVITATION, SURVEY, AND ORGANIZATION OF THE WORKSHOP

The first step was to search for CIE-related journals. It included WCCES member journals, other recognized publications in the field, and other titles suggested by colleagues. The list was not exhaustive since many journals in the field of education publish articles from around the world and with international topics despite the journal focus is not specifically CIE. A journal list was created with data about journal titles, editor names, contact information, and publishing institutions/organizations. Table 1 includes journals and publishers. Editors received an email inviting them to participate in the workshop and asking to respond a survey intended to identify topics of interest for the workshop. The questionnaire examined issues related to thematic trends, media (print, electronic, open access), funding, manuscript evaluation models, impact evaluation, language of publication, and main challenges (Table 2).

During the workshop and after a brief introduction of participants (editors and/or editorial board members) and their journals, the discussion moved to analyze current challenges to journal publication, the influence of electronic and open access publication, quality indicators and impact evaluation, mainstream versus comprehensive and regional bibliographic archiving and indexing, editorial arrangements and lines as a response to national and international pressures, challenges to the peer-review model, and possible future scenarios for academic publication. The next section describes the journals that responded the questionnaire that was sent to those who confirmed attending the Congress.

JOURNALS THAT RESPONDED THE SURVEY

This section includes a brief description of the nine journals whose editors or editorial board members responded the survey.

Canadian and International Education (CIE)

CIE is the official publication of the Canadian Society of Comparative and International Education that publishes research articles and book reviews about formal and non-formal education in a globalized world from a comparative and international perspective. CIE is a peer-reviewed journal that accepts manuscripts in French and English using different methodologies, frameworks and from different contexts. The journal is published at the University of Western Ontario. Founded in 1972, CIE is published every six months in open access format, with the exception to the current issue that is only available to subscribers. Funding comes only from subscriptions. It is indexed by ProQuest, Canadian Education Index, and Sociology of Education Abstracts, even though they continue looking for new indexations. One of CIE's challenges is increasing the number of articles in French.

Comparative Education (CE Japan)

The Japan Comparative Education Society publishes this journal (it has the same title of the journal published by Taylor & Francis) that was created in 1975 and is published every six months. CE Japan's mission is to contribute to the development and promotion of comparative and international education and to create regional and international networks to conduct collaborative research. The language of publication is Japanese but they also accept articles in English. CE Japan is published in print and electronic formats. Issues from 1992 to 2008 are available open access. Funding for the journal comes from membership and subscriptions. The editorial committee performs the evaluation of manuscripts. CE Japan's main challenges are the growing costs of print publication and possibly the lack of awareness about citation impact evaluations.

European Education: Issues and Studies

European Education is a peer-reviewed journal devoted to education issues among the country members of the European Council. The journal was founded in 1969 and is published in English in print and electronic formats by subscription. It is indexed by British Education Index, ERIC, Educational Research Abstracts Online, International Bibliography of Periodical Literature on the Humanities and Social



Sciences, Sociology of Education Abstracts, and Wilson Education Index. European Education does not suffer from budgetary limitations because it is funded by subscriptions and memberships of the Society of Comparative Education in Europe.

Foro de Educación

This is an independent journal that is published in print and open access versions. It includes research studies, essays, and education experiences, as well as other topics related to thinking, culture, and society. Foro de Educación was created in 2003 and is published once a year. It accepts manuscripts in Spanish, English, French, Portuguese, and Italian. It is indexed by In-Recs, Resh, Dialnet, Latindex, Dice, DOAJ, Redinet, BDDOC CSIC, MIAR, Iresie, and EBSCO. Funding comes from Casa Duero and individual contributions. Two of its main goals are obtaining financial sustainability and meeting more quality and impact criteria.

International Education Journal: Comparative Perspectives (IEJ)

IEJ is the official peer-reviewed journal of the Australia and New Zealand Comparative and International Education Society. It promotes academic discussion of relationships between education policy, practice, and theory, as well as global cross-disciplinary discourses in Education. IEJ was founded in 1999, is published 2-3 times a year (open access since 2013), and the language of publication is English. It is indexed by EBSCO and ERIC. The journal subsists through membership. One of IEJ's challenges is developing the capacity to manage the growing amount of submissions. They are looking to be included in Scopus and the Social Science Citation Index (SSCI) because authors currently ask more about indexations.

International Review of Education (IRE)

IRE is published in partnership between the UNESCO Institute for Lifelong Learning and Springer. IRE provides a forum for comparative research on lifelong learning. It was created in 1955 and is published every six months. IRE's languages of publication are English and French (as well as German until 2013). It is published in print and electronic version by subscription (authors who wish to publish open access must cover the cost, which is contrary to UNESCO policy on publications, but this is due to the partnership with Springer). The journal is included in several indexes and bibliographic services such as Scopus and ERIC. IRE's budget comes from subscriptions (75%) and the Institute (25%). The journal has seen its budget affected with the decrease in subscriptions and the UNESCO's budgetary limitations.

Journal of Studies in International Education (JSIE)

JSIE is a forum for administrators, professors, researchers, and policy-makers from all levels of internationalization of higher education. It is published by SAGE on behalf of the Association for the Study of International Education. JSIE was founded in 1997, is published five times a year in English, and has a partial open access policy for members of the Association. It is indexed by services such as Scopus and ERIC. The main challenge of JSIE is improving management of the increasing number of submissions.

Revista Española de Educación Comparada (REEC)

Founded in 1995, REEC is published by the Spanish Society of Comparative Education and the Universidad Nacional de Educación a Distancia. It is published every six months and includes articles in Spanish, English, Portuguese, or French that analyze education trends and reforms. In 2013 the journal migrated to a full open access version. The main current goal of REEC is being indexed by SSCI and Scopus.

SARE: Southern African Review of Education

SARE is the open access journal of the Southern African Comparative and History of Education Society. The journal was founded in 1996, is published once a year in English. It publishes articles about education history, sociology, and policy, as well as comparative and development education. The main challenges of SARE are improving finances, migrating to only-electronic publication, hiring a manager, and contracting the publication with a commercial publisher.

The next section presents some reflections about the topics discussed during the workshop with editors of CIE journals and other related themes.



THOUGHTS ABOUT THE ISSUES DISCUSSED DURING THE WORKSHOP

The following journals were present the day of the workshop: Canadian and International Education; Comparative Education (Taylor & Francis); Comparative Education Review; Compare: A Journal of Comparative and International Education; Foro de Educación; International Education Journal: Comparative Perspectives; International Review of Education; Journal of European Education: Issues and Studies; Journal of Supranational Policies of Education; Revista Española de Educación Comparada; Revista Latinoamericana de Educación Comparada; and SARE: Southern African Review of Education. As it can be appreciated, most participants belong to CIE societies. In general, those journals do not face major budgetary issues because they get income from membership and subscriptions. This is particularly important for journals that migrated from print-only publication to a combination of print and electronic, or electronic-only publication. Journals that keep print publication face, however, ongoing increases in the costs of materials and publishing. On the other side, journals that are published by UNESCO units, centers, or institutes (Prospects: Quarterly Review of Comparative Education e Internationale Zeitschrift für Erziehungswissenschaft / International Review of Education, among others) are constantly pushed to become financially self-sufficient due to budgetary constraints that UNESCO faces. The discussion did not explore how those publications do to become autonomous. An interesting case is Foro de Educación, an independent journal whose editor teaches at the Universidad de Valladolid in Spain. Since this is a particular initiative that does not necessarily count on institutional support, the journal could face some logistic and budgetary obstacles in order to consolidate.

As it was mentioned above, journals such as Canadian and International Education and Compare: A Journal of Comparative and International Education, which were founded in times of paper publication, have been migrating from print to print/electronic or electronic publication. On the contrary, journals like Foro de Educación and Archivos Analíticos de Políticas Educativas were born in times of electronic publication and open access. This type of publications uses available resources such as the Open Journal Systems (OJS) platform and journal management software that was created by Public Knowledge Project (Alperín & Suhonos, 2007; Edgar & Willinsky, 2010). Most journals of academic societies use portals of the commercial publishers with whom they publish the journals. Most of them are not open access. Open access has generated a meaningful change in the reach and way research is disseminated. This poses a challenge for journals and publishers (Alperín, et al. 2008; Delgado, 2011a, 2011b; Willinsky, 2006). Journals such as Comparative Education are published in both formats but articles are only available by subscription or purchase. It is understandable that this commercial publisher (Taylor & Francis) needs a mechanism to generate revenue and assure its sustainability. Journals that belong to associations can subsist with member fees but they charge for subscriptions and articles purchases. However, this is conditioned by the size and structure of the organization. Journals from large organizations like Comparative Education Review of the Comparative and International Education Society (United States) can be more solvent than periodicals from smaller associations such as Revista Latinoamericana de Educación Comparada of the Argentinean Society of Comparative Education, or SARE of the Southern African Comparative and History of Education Society. When a society's size and prestige grow to large proportions, as mentioned before, the organization tends to establish partnerships with commercial publishers. In addition, large societies are more easily able to negotiate having open access publications, as in the case of Compare: A Journal of Comparative and International Education of the British Society of Comparative and international Education, or if they maintain some kind of fee for subscription or access to articles, as in the case of Comparative Education Review.

A topic that took by surprise to some editors was the current trend of some organizations and publishers to create mega journals. An example of this trend is the American Education research Association (AERA) that made the decision to consolidate its journals in one mega journal. AERA is working with SAGE to create this open access publication that will be funded with publishing fees charged to authors. The open access mega journal model started with the creation of the Public Library of Science—PLoS in the biomedical field that publishes issues of large proportions. The emergence and growth of mega journals poses a threat for the subsistence of small journals.

It was highlighted how participants in the workshop represented journals from international academic societies. However, most of the emerging journals in the world are small publications that originate in higher education institutions in developing countries (Delgado, 2012). The deliberation how university presses from industrialized countries developed to become corporate publishers, while university presses from regions like Latin America are small and often focus mostly on the publication of books (Delgado, 2014; Uribe, 2006).

Another interesting topic discussed was the challenge to publish in languages other than English. There is a great diversity. Most journals in the workshop are published in English. Some have another main language, like Japanese and Spanish, but accept submissions in English. Particularly interesting was that journals such as Foro de Educación and REEC publish articles in four or more languages. In other cases, journals are published in one language but include abstracts in several languages (Comparative Education Review). Many emerging journals from around the world are part of this new dynamics of publication. They publish articles in the official language of a country but accept manuscripts in English (when it is not the national official language), and include



abstracts in two or more languages. Language of publication is controversial because it generates concerns about the need for a global academic language (often seen as a form of neocolonization) as opposed to local languages where knowledge is applied or relevant (Delgado, 2011a; Meneghini & Packer, 2008). A possibility to mediate the language problem is to publish journals simultaneously in two languages but this implies an increase in publishing costs.

The last point in this analysis is the positioning of journals regarding the current influence of bibliometric citation analyses, journal indexes, and scholarly rankings. Journals that represented a country or region, such as the *Revista Latinoamericana de Educación Comparada* from Argentina or REEC from Spain, were very aware of the need to meet quality criteria and to be included the most prestigious international indexes like Scopus and SSCI. In general, only a few journals did not consider this among their priorities. That shows, as it has been described by some authors, the influence of trends related to competitiveness and productivity in education and academic publication (Delgado, 2014; Post, 2012). This is a topic for further analysis in future scenarios.

CONCLUSIONS

Most journals that participated in the workshop are published in print and electronic versions, and a few are only electronic. Some journals are completely open access and others are open access with the exception of the current issues, but most of them are only available per subscription or purchase. This issue is very interesting because it generates dilemmas between access (visibility) and financial sustainability of publications (Buela-Casal, et al. 2006).

There is a great diversity regarding the language of publication. Some journals are only published in English and others are published in different languages (like Japanese and Spanish) but accept manuscripts in English; some are published in several languages and others include titles and abstracts in more than one language. The issue of language of publication is critical because it generates contradictions and heated debates in many forums about the need of a global academic lingua franca in opposition to languages where knowledge can be applied or is relevant (Delgado, 2014; Meneghini & Packer, 2006).

Some topics that deserve further analysis include indexation, impact factor measured by citations, journal rankings, journal funding, and challenges posed by mega journals.

ACKNOWLEDGEMENT

The author thanks Guillermo Ruíz, Norberto Fernández Lamarra, and Cristián Pérez Centeno, organizers of the XV World Congress of Comparative Education, for their kind invitation to coordinate this workshop. Likewise, special thanks go to the editors and editorial board members who were able to answer the questionnaire and participate in the workshop.



REFERENCES

- Alperín, Juan Pablo; Fischman, Gustavo, & Willinsky, John. (2008). Open Access and Scholarly Publishing in Latin America: Ten Flavours and a few Reflections. *Liinc em Revista*, 4(2), 172-85. Available online at: <http://www.ibict.br/liinc>.
- Alperín, Juan Pablo, & Suhonos, M. J. (2007). Publicación en línea con Open Journal Systems (OJS): Aspectos importantes. *Revis-taeSalud.com*, 3(12).
- Buela-Casal, Gualberto; Perakakis, Pandelis; Taylor, Michael, & Checa, Purificación. (2006). Measuring Internationality: Reflections and Perspective on Academic Journals. *Scientometrics*, 67(1), 45-65.
- Delgado, Jorge Enrique. (2011a). Journal Publication in Chile, Colombia and Venezuela: University Responses to Global, Regional and National Pressures and Trends. Doctoral dissertation. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh, School of Education. Available online at: <http://d-scholarship.pitt.edu/9049/>
- Delgado, Jorge Enrique. (2011b). Role of Open Access in the Emergence and Consolidation of Referred Journals in Latin America and the Caribbean. *Educación Superior y Sociedad (UNESCO-IESALC)*, 16(2). Available online at: <http://ess.iesalc.unesco.org.ve/index.php/ess/article/view/407>.
- Delgado, Jorge Enrique. (2012). Las revistas académicas, las asociaciones científicas y la academia. *Universitas Odontologica*, 31(66), 15-17.
- Delgado, Jorge Enrique. (2014). Scientific Journals of Universities of Chile, Colombia, and Venezuela: Actors and Roles. *Education Policy Analysis Archives (Special Issue on The Future of Educational Research Journals, guest edited by Dr. David Post)*. [en proceso de publicación]
- Edgar, Brian D., & Willinsky, John. (2010). A Survey of the Scholarly Journals using Open Journal Systems. *Scholarly and Research Communication*, 1(2), 1-22.
- Meneghini, Rogerio, & Packer, Abel. (2008). Is there Science beyond English? Initiatives to Increase the Quality and Visibility of non-English Publications Might Help to Break down Language Barriers in Scientific Communication. *EMBO Reports*, 8(2), 112-116.
- Post, David. (2012). Rank Scholarship. *Comparative Education Review*, 56(1), 1-17. Retrieved February 28, 2014, from <http://www.jstor.org/pitt.idm.oclc.org/stable/10.1086/663834>.
- Uribe, Richard. (2006). La Edición de Libros en las Universidades de América Latina y el Caribe [Book Publishing in Latin American and Caribbean Universities]. In Claudio Rama, Richard Uribe, & Leandro de Sagastizábal (Eds.). *Las Editoriales Universitarias en América Latina [University Press Units in Latin America]*. Bogotá: Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe–IESALC-, Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe–CERLALC-.
- Willinsky, John. (2006). *The access principle. The case for open access to research and scholarship*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.



Table 1. List of CEI and related journals

TITLE	INSTITUTION/ORGANIZATION
Archivos Analíticos de Políticas Educativas / Education Policy Analysis Archives	Arizona State University
Canadian and International Education	Comparative and International Education Society of Canada
Comparative Education	Japan Comparative Education Society
Comparative Education	Taylor & Francis
Comparative Education Review	Beijing Normal University
Comparative Education Review	Comparative & International Education Society, University of Chicago Press
Compare: A Journal of Comparative and International Education	British Association of International and Comparative Education, Taylor & Francis
Education Comparée: Revue de Recherche Internationale et Comparative en Education	Association Francophone d'Education Comparée
European Education: Issues and Studies	Comparative Education Society in Europe, M. E. Sharpe
Excellence in Higher Education	Konsorsium Perguruan Tinggi Indonesia-Pittsburgh
Foro de Educación	Independiente, FarenHouse (Salamanca)
International Education Journal: Comparative Perspectives	Australian and New Zealand Comparative and International Education Society
Internationale Zeitschrift für Erziehungswissenschaft / International Review of Education	UNESCO Institute for Lifelong Learning—Hamburg, Springer
Journal of Comparative Education	Chinese Taipei Comparative Education Society
Journal of Studies in International Education	Association for Studies in International Education, Netherlands Organization for International Cooperation in Higher Education, SAGE
Journal of Supranational Policies of Education	Grupo de Investigación sobre Políticas Educativas Supranacionales, Universidad Autónoma de Madrid
Prospects: Quarterly Review of Comparative Education	UNESCO International Bureau of Education, Springer
Revista Española de Educación Comparada	Sociedad Española de Educación Comparada
Revista Latinoamericana de Educación Comparada	Sociedad Argentina de Educación Comparada
SARE: Southern African Review of Education	Southern African Comparative and History of Education Society



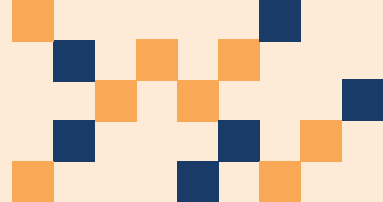
Table 2. Model of Survey sent to the CIE Journal Editors

GENERAL CHARACTERISTICS OF THE JOURNAL	
Journal Title/Name	
Purpose/Mission	
Publisher – Country(ies)	
Current Editor(s)	
Year of Foundation	
Frequency	
Language(s) of Publication	
Indexing	
Print and/or Electronic Publication	
Open Access Policy	
Types of Manuscripts Published	
Manuscript Evaluation Approach	
Sections	
Funding Approaches	
MAIN CHALLENGES, TRENDS, AND PLANNED CHANGES	
Thematic trends in the comparative, international, and development education field?	
Current challenges for journal publication?	
Facing funding challenges?	
Influence of electronic publication and open access trends?	
Deliberation about growth of bibliographic analysis / archiving services?	
Discussion about quality indicators and impact evaluation?	
Challenges to peer-review model?	
English as a lingua franca vs. other languages?	
Strategies to control plagiarism?	
Possible future scenarios for academic publication?	
Contribution to academic deliberations on publishing trends and academic career?	
Other comments	

Jorge Delgado

Studied dentistry and a master's in education at Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Jorge also holds a PhD in administrative and policy studies in education—social and comparative analysis in education, which he complemented with a certificate of advanced studies in Latin American social and public policy at the University of Pittsburgh, Pittsburgh, PA, United States. Currently, Jorge works as director of editing services at TotalEdit.com, as well as instructor of the Department of Administrative and Policy Studies and the Center for Latin American Studies, University of Pittsburgh, and editor-in-chief of the journal *Universitas Odontologica*, Pontificia Universidad Javeriana. His main research focuses on the development of university research and the communication of knowledge. In addition, Jorge serves as co-chairperson of the Higher Education Special Interest Group of the Comparative & International Education Society. jed41@pitt.edu; jdelgado4501@yahoo.com.ar





Información sobre Congresos Internacionales

XIV CONGRESO NACIONAL & I CONGRESO IBEROAMERICANO DE EDUCACIÓN COMPARADA

Educación, Supranacionalidad y Ciudadanía. Educación de ciudadanos en contextos supranacionales: aportaciones desde la Educación Comparada

Madrid, 18 - 21 Noviembre de 2014

Organizado por la Sociedad Española de Educación Comparada, la Universidad Autónoma de Madrid y el Grupo Interuniversitario de Investigación en Educación Comparada, con el apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos y el auspicio de las sociedades de educación comparada de la región, aborda la cuestión de la ciudadanía y la educación en contextos supranacionales.

Para más información consultar:

<http://www.congresoseec2014.org/congreso/presentacion.html>

IV CONGRESO SOBRE NUEVAS TENDENCIAS EN LA FORMACIÓN PERMANENTE DEL PROFESORADO

La formación del profesorado en el marco de las políticas educativas de inclusión y de democratización. Problemas, prácticas y desafíos.

Buenos Aires, 15 - 17 de diciembre del 2014

Organizado por la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina), la Universidad de Barcelona, con el apoyo del Instituto Nacional de Formación Docente (Ministerio de Educación, Argentina) y la Universidad Pedagógica (UNIPE), aborda la cuestión de la formación permanente del profesorado en el marco de políticas democratizadoras.

Para más información consultar:

<http://www.untref.edu.ar/IVCongreso>