

“Políticas de articulación: Estado, Universidades y Sistema Educativo. Experiencias y desafíos”

Juan Pablo Abratte

Pensar la articulación entre las universidades con otras instituciones educativas requiere, necesariamente de una perspectiva centrada en el sistema educativo. Si bien es cierto que la estructura del sistema fue –en términos históricos- el resultado de complejos procesos de creación y acoplamiento –más o menos coherente- de instituciones educativas preexistentes y que no fueron el efecto de una racionalidad planificadora, sino más bien de sucesivas estrategias de escolarización por las que el Estado Nacional, las provincias y el sector privado impulsaron la creación de instituciones respondiendo a demandas sociales diversas, y que la perspectiva sistémica contribuye más un esquema analítico de esos procesos y sus resultados, que una lógica de conformación, expansión y desarrollo de una estructura educativa articulada, las referencias al sistema como configuración institucional en las que se integran instituciones, actores y prácticas, constituye un punto de referencia para analizar cualquier política de articulación, en sus diferentes escalas o niveles. En perspectiva histórica, el sistema educativo no nació como una estructura articulada. De hecho, para el caso argentino, su conformación sigue una lógica contraria a su organización piramidal, con la creación primero de la Universidad –en la etapa colonial- luego de los Colegios Nacionales –en los inicios del proceso de conformación del Estado Nacional- y pos último con la creación de la Escuela Primaria, hacia fines del siglo XIX cuando el Estado Nacional ya estaba consolidado. Estos tres niveles que estructuraron tradicionalmente el sistema educativo argentino surgieron en momentos distintos, para poblaciones social y culturalmente diferenciadas, con mandatos específicos y con una clara desarticulación –en la medida en que cada uno de ellos presentaba finalidades específicas y contaba con sistemas de reclutamiento tanto de los docentes como de los alumnos, también profundamente desarticulados entre sí.

Sin embargo, en su proceso de desarrollo, los niveles que integraron el sistema educacional se fueron articulando –en mayor o menor medida- mediante regulaciones específicas que requerían como condición para el acceso a cada uno de ellos, haber transitado exitosamente la escolaridad en el nivel anterior, y generando lógicas de funcionamiento que aunque no pudieron superar sus mandatos fundacionales (por ejemplo la educación popular en el nivel primario y la formación de las élites en el secundario y el superior) fueron configurando complejas estructuras más o menos articuladas.

La articulación entre niveles se configuró como una problemática específica de los sistemas educativos, aunque sólo en las últimas décadas, se incorporó en la agenda de las políticas educativas como un problema que requería de una intervención estatal más sistemática. En la década de los '80, cuando “comenzó a desarrollarse toda una línea de estudios orientados a enfatizar los procesos de democratización embrionarios todavía en la región. El carácter de tales investigaciones estaba orientado hacia la formulación de contribuciones y sugerencias destinadas a evitar los resabios del autoritarismo aún existentes, así como al señalamiento de aquellos aspectos de las nuevas políticas públicas que -en el campo educativo, tendían a constituirse –más allá de las apariencias en simples mecanismos simbólicos o ritualistas de escaso valor democratizador. Estos trabajos se basaban en un esquema analítico relativamente simple: democratización educativa era definida como "creación de opciones educativas que promuevan la ruptura del monopolio de la educación en sectores minoritarios de la población" (BRASLAVSKY, 1985). A partir de esta conceptualización se analizan dos tendencias presentes en todo sistema de educación formal: la de la Unidad -"prestación de iguales oportunidades educativas para toda la población y articulación del conjunto de la prestación educativa"- y la de Diferenciación -"prestación de distintas oportunidades educativas e independencia de los niveles de prestación" (BRASLAVSKY, 1985). Unidad y diferenciación no pueden ser equivalentes a democratización del sistema, ambas dimensiones pueden ser o no funcionales

al monopolio de la educación en manos de sectores sociales minoritarios y, pueden contribuir u obstaculizar los procesos de democratización del sistema educativo. Un sistema que presenta altos niveles de unidad en la prestación de los servicios educativos puede resultar antidemocrático en tanto no de respuestas a demandas provenientes de sectores con origen socio-cultural diferente, el sistema debería producir "ecualizaciones", para disminuir las diferencias de calidad. Por otra parte, la idea de articulación se entendía como "unidad vertical" y centralización del sistema. Se perfilaba, desde la investigación educacional, cierta tendencia a favorecer procesos de descentralización –siempre que los mismos no profundizaran la segmentación del sistema y garantizara las "ecualizaciones" a las que hacíamos referencia anteriormente. El núcleo central de la investigación era la conformación de "circuitos diferenciados de calidad educativa" como tramos del sistema que presentan importantes diferencias en la calidad del servicio que se ofrece. "La segmentación y la desarticulación suelen ser perfectamente funcionales a la conservación del monopolio de la educación en grupos sociales minoritarios o a una forma menos aparente de monopolio de conocimientos, habilidades y pautas sociales relevantes para la participación económica, social y política: permitir el acceso a años formales de instrucción, pero reservar el acceso a estos conocimientos, habilidades y pautas sociales a ciertos segmentos y niveles del sistema educativo" (BRASLAVSKY, 1985). Concepciones de educación como privilegio, como monopolio de los sectores minoritarios estuvieron –y están presentes– en el debate político de la educación, naturalizando que determinados sectores tienen derecho a acceder al sistema y otros no puedan hacerlo porque no cuentan con los recursos económicos, culturales o simbólicos para ver garantizados esos derechos. Estas concepciones, estrechamente vinculadas a posicionamientos centrados en el mercado, las tasas de retorno de la educación, la utilidad del sistema educativo, etc. están presentes en el debate de las políticas educativas, con una tenacidad y una fuerza argumentativa a veces impresionante. Basta con aproximarse a algunos discursos para que podamos encontrar –en versiones más o menos remozadas- los mismos argumentos desplegados desde los orígenes del sistema en torno a la conveniencia de ampliar –especialmente en los niveles superiores- el acceso y la permanencia de determinados sectores sociales a la escuela y la universidad pública. Sin dudas también a esos argumentos se suman nuevos mecanismos de discriminación.

En los 2000, se iniciaron estudios que retomaron la preocupación por el tema de la desigualdad educativa. A diferencia de los trabajos de mediados de los '80, que pensaban el espacio social como un todo integrado pero diferenciado jerárquicamente en relación con el origen social de sus miembros, los nuevos estudios parten de indagar los procesos de transformación social contemporáneos, como efecto de los cambios a escala global y de la ruptura de la organización estado-céntrica de la sociedad. Estos procesos "transforman en inadecuado el concepto de segmento que hace referencia a la existencia de un campo integrado y habilita pensar el espacio social y educativo como un compuesto de "fragmentos" que carecen de referencia a una totalidad que le es común o un centro que los coordina. El fragmento es un espacio autorreferido en el interior del cual se pueden distinguir continuidades y diferencias, las primeras marcan los límites o las fronteras del fragmento, las otras dan cuenta de la heterogeneidad de estos espacios. De este modo el fragmento actúa como una frontera de referencia, pero no se constituye en un todo integrado y coordinado, ni siquiera en un campo donde se puedan reconocer posiciones relativas de actores e instituciones, sino que se trata de un agregado institucional que tiene referencias normativas y culturales comunes. Es este concepto de fragmentación el que a nuestro criterio mejor da cuenta de la configuración actual del sistema educativo" (TIRAMONTI, 2004)

La noción de segmento es desplazada por la de fragmento. Las particularidades del proceso de fragmentación, refieren –para estos trabajos- a la inexistencia de un centro (Estado) que permita considerar al sistema educativo como un campo integrado, sino más bien a agregados institucionales que se articulan en torno a su propio eje. La idea de fragmento como "frontera de referencia" remite a los conceptos de Unidad y Diferenciación acuñados por Braslavsky,

pero evidenciando transformaciones significativas en su sentido; mientras “unidad y diferenciación” son dimensiones de los sistemas educativos en su conjunto en el planteo de Braslavsky, para Tiramonti la frontera delimita componentes de unidad al interior de cada fragmento y diferenciación entre uno y otro, pero careciendo de un eje común que permita constituirlos en un campo integrado. El desafío parece concentrarse en el análisis de procesos históricos que asignan sentidos a la escolarización, indagando sobre las condiciones estructurales que intervienen en la configuración del sistema educativo, caracterizando la dinámica de fragmentación y los factores que intervienen en su producción. Estas perspectivas de Tiramonti, ubicada en un contexto de crisis del modelo neoliberal y evidente disolución del Estado como eje articulador de la sociedad que tuvo su mayor expresión en el año 2001, ponía en cuestión la idea de un sistema educativo integrado y aludía más bien a un conglomerado institucional escasamente articulado, regido por lógicas de mercado, por las que las instituciones educativas –fuertemente diferenciadas- respondían a un conjunto heterogéneo de demandas familiares y sociales, orientadas por procesos de polarización social entre las clases o estratos. La fragmentación educativa se constituía en relación directa con la fragmentación de los grandes espacios urbanos, con profundos cambios tendientes a cierta ghettización social, construcción de códigos culturales cerrados, y escasos espacios de interacción entre las clases sociales. Por su parte también, se incorporó a la agenda de la investigación educativa una serie de trabajos sobre la educación de las élites que si bien no provienen del campo de la historia de la educación, ponen de relieve una dimensión histórica poco abordada.

La condición fragmentada del sistema, fue uno de los rasgos más fuertes del horizonte educacional de los 2000. Fragmentación en términos macro, como efecto de una transferencia de los servicios educativos nacionales que, desde una lógica económica, no reconoció las condiciones pedagógicas necesarias para producir una efectiva descentralización educativa. Fragmentación socio-educativa que también se expresaba en el ámbito institucional, con un pronunciado “cierre social” (PARKIN, 1964) al interior de las instituciones escolares. Los cambios societales que configuraron una idea de lo social como conglomerado de fragmentos escasamente articulados y generando nuevas y más profundas “distancias sociales” (BOTELLO y CARMONA 2004) y culturales entre los diversos sectores que componen un lo que alguna vez pudo ser concebido como un “todo”. La fragmentación era considerada como efecto de políticas neoliberales que introdujeron una lógica de mercado en el funcionamiento del campo educativo y a la vez como efectos de la reforma de los '90 y del modo cuasi anárquico de su implementación.

Un hito central en el abordaje de estos procesos desde la investigación educativa puede encontrarse en la década de los '80, cuando “comenzó a desarrollarse toda una línea de estudios orientados a enfatizar los procesos de democratización embrionarios todavía en la región. El carácter de tales investigaciones estaba orientado hacia la formulación de contribuciones y sugerencias destinadas a evitar los resabios del autoritarismo aún existentes, así como al señalamiento de aquellos aspectos de las nuevas políticas públicas que -en el campo educativo, tendían a constituirse –más allá de las apariencias en simples mecanismos simbólicos o ritualistas de escaso valor democratizador. Estos trabajos se basaban en un esquema analítico relativamente simple: la democracia naciente constituía una ruptura profunda respecto al “período o proyecto autoritario”, de forma tal que las políticas educativas debían reflejar este nuevo carácter político que se difundía en la región” (GENTILI, 1994) En esa línea de trabajo, se inscriben algunas investigaciones orientadas a indagar procesos de diferenciación y discriminación educativa, que pusieron en el centro de sus análisis el concepto de segmentación. Una obra imprescindible para el análisis del problema fue desarrollada por Cecilia Braslavsky, en 1985. Sus aportes teóricos son interesantes; el problema se estudia en relación al proceso de democratización educativa comprendida como “creación de opciones educativas que promuevan la ruptura del monopolio de la educación en sectores minoritarios de la población” (BRASLAVSKY, 1985). A partir de esta conceptualización se analizan dos

tendencias presentes en todo sistema de educación formal: la de la Unidad -"prestación de iguales oportunidades educativas para toda la población y articulación del conjunto de la prestación educativa"- y la de Diferenciación -"prestación de distintas oportunidades educativas e independencia de los niveles de prestación" (BRASLAVSKY, 1985). Unidad y diferenciación no pueden ser equivalentes a democratización del sistema, ambas dimensiones pueden ser o no funcionales al monopolio de la educación en manos de sectores sociales minoritarios y, pueden contribuir u obstaculizar los procesos de democratización educativa. Un sistema que presenta altos niveles de unidad en la prestación de los servicios educativos puede resultar antidemocrático en tanto no de respuestas a demandas provenientes de sectores con origen socio-cultural diferente, el sistema debería producir "ecualizaciones", para disminuir las diferencias de calidad, inaugurando una reflexión en torno a los efectos negativos de las propuestas homogeneizantes que dieron origen al sistema. Por otra parte, en la historia educativa argentina la centralización –entendida como "unidad vertical" del sistema- se había considerado equivalente a democratización. Sin embargo, en las condiciones en que se encontraba el sistema educativo post-dictatorial, un movimiento centralizador parecía riesgoso en términos de garantizar la democracia. Se perfilaba, desde la investigación educacional, cierta tendencia a favorecer procesos de descentralización –siempre que los mismos no profundizaran la segmentación del sistema y garantizara las "ecualizaciones" a las que hacíamos referencia anteriormente. El núcleo central de la investigación era la conformación de "circuitos diferenciados de calidad educativa" como tramos del sistema que presentan importantes diferencias en la calidad del servicio que se ofrece. Cuando la posibilidad de pasar de un circuito de calidad educativa diferenciada a otro es baja o nula y la selectividad social de la población reclutada en cada circuito es alta, se considera que el sistema educativo está segmentado. "La segmentación y la desarticulación suelen ser perfectamente funcionales a la conservación del monopolio de la educación en grupos sociales minoritarios o a una forma menos aparente de monopolio de conocimientos, habilidades y pautas sociales relevantes para la participación económica, social y política: permitir el acceso a años formales de instrucción, pero reservar el acceso a estos conocimientos, habilidades y pautas sociales a ciertos segmentos y niveles del sistema educativo" (BRASLAVSKY, 1985).

Los trabajos de Braslavsky inauguraron una línea de investigación educacional que intentaba describir y explicar los procesos de desigualdad educativa en clave histórico-política, a la vez que articular los hallazgos de la investigación con un horizonte político de democratización social.

Concepciones de educación como privilegio, como monopolio de los sectores minoritarios estuvieron –y están presentes– en el debate político de la educación y luchan por construir hegemonía, que naturalice que determinados sectores tienen derecho a acceder al sistema y otros no pueden hacerlo porque no cuentan con los recursos económicos, culturales o simbólicos para ver garantizados sus derechos. Estas concepciones, estrechamente vinculadas a posicionamientos centrados en el mercado, las tasas de retorno de la educación, la utilidad del sistema educativo, etc. están presentes en el debate de las políticas educativas, con una tenacidad y una fuerza argumentativa a veces impresionante. Basta con aproximarse a algunos discursos para que podamos encontrar –en versiones más o menos remozadas- los mismos argumentos desplegados desde los orígenes del sistema en torno a la conveniencia de ampliar –especialmente en los niveles superiores- el acceso y la permanencia de determinados sectores sociales a la escuela y la universidad pública. Sin dudas también a esos argumentos se suman nuevos mecanismos de discriminación.

En los 2000, se iniciaron estudios que retomaron la preocupación por el tema de la desigualdad educativa, que había sido investigada en los primeros años de la recuperación democrática y luego había sido prácticamente abandonada por la agenda de la investigación educativa. A diferencia de los trabajos de mediados de los '80, que pensaban el espacio social como un todo integrado pero diferenciado jerárquicamente en relación con el origen social de sus miembros, los nuevos estudios parten de indagar los procesos de transformación social

contemporáneos, como efecto de los cambios a escala global y de la ruptura de la organización estado-céntrica de la sociedad.

Estos procesos “transforman en inadecuado el concepto de segmento que hace referencia a la existencia de un campo integrado y habilita pensar el espacio social y educativo como un compuesto de “fragmentos” que carecen de referencia a una totalidad que le es común o un centro que los coordina. El fragmento es un espacio autorreferido en el interior del cual se pueden distinguir continuidades y diferencias, las primeras marcan los límites o las fronteras del fragmento, las otras dan cuenta de la heterogeneidad de estos espacios. De este modo el fragmento actúa como una frontera de referencia, pero no se constituye en un todo integrado y coordinado, ni siquiera en un campo donde se puedan reconocer posiciones relativas de actores e instituciones, sino que se trata de un agregado institucional que tiene referencias normativas y culturales comunes. Es este concepto de fragmentación el que a nuestro criterio mejor da cuenta de la configuración actual del sistema educativo” (TIRAMONTI, 2004)

La noción de segmento es desplazada por la de fragmento. Las particularidades del proceso de fragmentación, refieren –para estos trabajos- a la inexistencia de un centro (Estado) que permita considerar al sistema educativo como un campo integrado, sino más bien a agregados institucionales que se articulan en torno a su propio eje. La idea de fragmento como “frontera de referencia” remite a los conceptos de Unidad y Diferenciación acuñados por Braslavsky, pero evidenciando transformaciones significativas en su sentido; mientras “unidad y diferenciación” son dimensiones de los sistemas educativos en su conjunto en el planteo de Braslavsky, para Tiramonti la frontera delimita componentes de unidad al interior de cada fragmento y diferenciación entre uno y otro, pero careciendo de un eje común que permita constituirlos en un campo integrado. A partir de estos análisis, la investigación indaga en un conjunto de escuelas de nivel medio aspectos centrales que definen cada uno de los fragmentos, diversas finalidades asignadas a la escolaridad (tanto por parte de los docentes como de los alumnos y sus familias), el lugar que ocupa la “tradición”, el “conocimiento” y la “contención” en cada uno de los aglomerados institucionales, las representaciones que los sujetos construyen sobre su futuro y las expectativas familiares. El desafío parece concentrarse en el análisis de procesos históricos que asignan sentidos a la escolarización, indagando sobre las condiciones estructurales que intervienen en la configuración del sistema educativo, caracterizando la dinámica de fragmentación y los factores que intervienen en su producción. Tal como lo señala Tiramonti “los discursos públicos que asignan funciones, demandas y orientaciones para el sistema educativo y las instituciones, participan en la construcción de sentidos para las instituciones escolares. Así, resulta de interés revisar las relaciones que se establecen entre el discurso público sobre la escuela, su incorporación en las instituciones, las particulares dinámicas institucionales que se plantean con respecto a dichos discursos y las expectativas que las mismas despliegan en relación con la escolarización” (TIRAMONTI, 2006)

La perspectiva de Tiramonti, ubicada en un contexto de crisis del modelo neoliberal y evidente disolución del Estado como eje articulador de la sociedad que tuvo su mayor expresión en el año 2001, ponía en cuestión la idea de un sistema educativo integrado y aludía más bien a un conglomerado institucional escasamente articulado, regido por lógicas de mercado, por las que las instituciones educativas –fuertemente diferenciadas- respondían a un conjunto heterogéneo de demandas familiares y sociales, orientadas por procesos de polarización social entre las clases o estratos. La fragmentación educativa se constituía en relación directa con la fragmentación de los grandes espacios urbanos, con profundos cambios tendientes a cierta ghettización social, construcción de códigos culturales cerrados, y escasos espacios de interacción entre las clases sociales. Por su parte también, se incorporó a la agenda de la investigación educativa una serie de trabajos sobre la educación de las élites que si bien no provienen del campo de la historia de la educación, ponen de relieve una dimensión histórica poco abordada.

La condición fragmentada del sistema, fue uno de los rasgos más fuertes del horizonte educacional de los 2000. Fragmentación en términos macropolíticos, como efecto de una

transferencia de los servicios educativos nacionales que, desde una lógica económica, no reconoció las condiciones pedagógicas necesarias para producir una efectiva descentralización educativa. Fragmentación socio-educativa que también se expresaba en el ámbito institucional, con un pronunciado “cierre social” (PARKIN, 1964) al interior de las instituciones escolares. Los cambios societales que configuraron una idea de lo social como conglomerado de fragmentos escasamente articulados y generando nuevas y más profundas “distancias sociales” (BOTELLO y CARMONA 2004) y culturales entre los diversos sectores que componen un todo que alguna vez pudo ser concebido como un “todo”. La fragmentación era considerada como efecto de políticas neoliberales que introdujeron una lógica de mercado en el funcionamiento del campo educativo y a la vez como efectos de la reforma de los '90 y del modo cuasi anárquico de implementación de la Ley Federal de Educación.

Las políticas recientes

Esta perspectiva histórica nos enfrenta entonces a condiciones políticas, condiciones que –en tanto que políticas- son siempre susceptibles de ser modificadas. Pensar en esos términos implica entonces, preguntarse siempre a quiénes favorece o perjudica una decisión, quienes podrán verse afectados en sus derechos, y quienes podrán ampliarlos y reconocerlos.

En la última década se produjeron condiciones tendientes a la ampliación de los derechos, en ese marco, a la garantía de los derechos educativos para vastos sectores sociales. En el plano de las regulaciones educativas la sanción de la Ley de Educación Nacional implicó concebir por primera vez a la educación y el conocimiento como “un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado” (Art. 2º) por otra parte, entender a la educación como una prioridad nacional que se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación. Por último, la legislación vigente dispone que “el Estado Nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública” (Art. 10º). Estos principios establecidos en la legislación tienen, cuanto menos, un status legal que asigna al Estado un papel activo a la vez que permite a los ciudadanos la defensa de sus derechos.

Pero además de la Ley, en se desarrollaron una serie de políticas activas tendientes a generar condiciones que hicieran propicio el acceso y la permanencia de distintos sectores sociales al sistema educativo: desde programas generales como la Asignación Universal por Hijo, hasta otros específicamente orientados a la inclusión educativa desde el Estado Nacional se desarrollaron líneas de financiamiento y apoyo a distintos sectores sociales para fortalecer la inclusión. Un aspecto interesante a tener en cuenta cuando se analizan estas políticas es la relación entre políticas universales, políticas focalizadas y derechos. Los modelos neoliberales, que consideran que el Mercado es el principal y más justo distribuidor de riqueza y que Estado es subsidiario, es decir que debe llegar con determinados recursos a los sectores a los que el mercado no llega por diversas razones, pero generalmente porque se trata de sectores con escasa capacidad de participar en la oferta y la demanda, se promueven políticas focalizadas - en las que se determina claramente un grupo de riesgo o de alta vulnerabilidad y se dirigen recursos públicos en forma exclusiva a esos sectores-. Frente a este modelo, las políticas tendientes a la inclusión social y la promoción de derechos tienen a ser universales, por cuanto ese carácter universal produce sujetos de derecho, que se reconocen como tales en sus vinculaciones con el Estado. Si las políticas universales tienden a producir determinadas condiciones estructurales, la respuesta a ciertas demandas específicas por parte del Estado o de las mismas instituciones educativas complementa estas condiciones facilitando otras difícilmente identificables a nivel macro y que sin embargo tienen una incidencia importante en los procesos de escolarización. El caso es que, como efecto de políticas sociales más

amplias, así como de programas ministeriales y otros generados por las propias instituciones, se vienen desarrollando una serie de políticas orientadas a la inclusión social y educativa, en la que diversos sectores sociales han visto mejoras sustantivas en las condiciones de escolarización, en sentido amplio. De todos modos enfrentamos todavía fenómenos de “inclusión excluyente esto es, un proceso mediante el cual los mecanismos de exclusión educativa se recrean y asumen nuevas fisonomías, en el marco de dinámicas de inclusión o inserción institucional que acaban resultando insuficientes o, en algunos casos, inocuas para revertir los procesos de aislamiento, marginación y negación de derechos que están involucrados en todo proceso de segregación social, dentro y fuera de las instituciones educativas” (GENTILLI, 1998 y 2007). Estos procesos son consecuencia por una parte de la fragmentación y segmentación del sistema educativo, es decir de condiciones de calidad diferenciada para distintos sectores sociales, tanto en lo que hace a la infraestructura, el equipamiento, la provisión de materiales educativos (bibliográfico y digital) como a la formación inicial y permanente de los docentes, etc. que reproducen desigualdades sociales, limitando el acceso a una educación de calidad para los sectores sociales más desfavorecidos.

Pero además de esos factores estructurales, hay otros que se producen al interior de las propias instituciones y se vinculan estrechamente a las condiciones pedagógicas en las que se desarrollan los procesos de enseñanza y aprendizaje al interior del sistema educativo.

Una visión sobre el derecho a la educación –en general- y a la universidad en particular basada en estos aspectos, nos interroga acerca de cómo definir una buena educación y particularmente buenos aprendizajes en el sistema educativo? ¿Qué tipo de conocimientos deben producir y transmitir nuestras instituciones para ser efectivamente inclusivas? ¿Podemos reducirla sólo a saberes instrumentales? ¿Cómo se incorporan saberes teóricos y prácticos? ¿Cómo se incluyen conocimientos culturales más amplios, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, cómo se contribuye desde la formación a consolidar una cultura política cada vez más democrática? En los últimos años se han desarrollado múltiples propuestas que tanto en el plano de la educación formal como en ámbitos de educación popular y socio comunitaria han interpelado el currículum, el formato escolar, los modos de intervención pedagógica, la organización de tiempos y espacios para favorecer la inclusión o la terminalidad educativa, el desarrollo de materiales innovadores y de nuevos recursos para la enseñanza.

Interesa enfatizar entonces cómo el problema de la articulación/desarticulación del sistema no puede ser considerado sino en sus relaciones con otros problemas más complejos, como el carácter inclusivo o expulsivo de la escuela, la conformación de circuitos escolares de calidad diferenciada, la distribución social de las oportunidades educativas y, en los últimos años la concepción de la educación –y en particular la educación superior- como un derecho humano y social de carácter universal. Entender la problemática de la articulación fuera de ese marco general supondría reducirla a una cuestión técnica, a las mejores o peores estrategias para el trabajo cotidiano en las aulas –especialmente en los momentos de tránsito de un nivel a otro- o cuanto mucho como una batería de acciones tendientes a favorecer ese tránsito, propiciando maneras de enseñar, modalidades de aprender, estrategias para evaluar, acreditar y promover a los alumnos en cada uno de los tramos de la escolaridad. Si bien esta dimensión vinculada a los formatos organizacionales y pedagógicos y particularmente a las estrategias didácticas que se ponen en juego, constituye una dimensión imprescindible, la consideración sobre sus efectos sociales y políticos más amplios, es una referencia obligada de cualquier análisis que pretendamos realizar sobre esos dispositivos concretos.

Articulación de la oferta formativa:

Desde la década del '90 se generaron propuestas de articulación entre instituciones de educación superior, tendientes al diseño de carreras de licenciatura y profesorado, ciclos de complementación curricular, reconocimiento de trayectos académicos, carreras co-

gestionadas entre Universidades públicas, Extensiones Áulicas, Centros Regionales de Educación Superior, etc. Las modalidades de esas experiencias de articulación fueron variadas pero podrían organizarse en un abanico que va desde acuerdos interinstitucionales hasta políticas o programas con financiamiento de la Secretaría de Políticas Universitarias. La conveniencia de diseñar trayectos de articulación, especialmente en el Nivel Superior, es casi indiscutible en la medida en que contribuya a conformar un sistema más integrado, ampliar oportunidades educativas a sectores sociales que tienen dificultades para acceder a la Universidad, fortalecer la formación continua y generar condiciones institucionales y pedagógicas que profundicen la inclusión. No obstante, en las experiencias de articulación de los '90 prevaleció una modalidad de acuerdo interinstitucional que muchas veces profundizó la segmentación del sistema, privilegiando algunas instituciones sobre otras y orientándose por una lógica de mercado –incluso mediante ofertas que desconocieron principios de gratuidad e inclusión- En otros casos se diseñaron Ciclos de Complementación Curricular abiertos a institutos de nivel superior en determinada zona, atendiendo a la pertinencia de las ofertas, pero sin privilegiar unas instituciones por sobre otras, promoviendo la inclusión efectiva de los egresados del nivel superior en el ámbito universitario y reconociendo sus trayectos formativos en función de criterios académicos y no institucionales. También, por ejemplo con los CRES se avanzó en una modalidad de expansión territorial de la oferta e inclusión de nuevos sectores sociales a la Universidad, mediante mecanismos de articulación interinstitucional apoyados por financiamiento estatal. La conveniencia de diseñar trayectos articulados debe, a mi juicio, considerar sus efectos a nivel del sistema si se pretende favorecer procesos de mayor integración y no, por el contrario, producir nuevas fragmentaciones o construir circuitos de calidad diferenciada.

La formación docente:

En los '90, y en el contexto de un modelo neoliberal en diversas esferas de la política, la sanción de la Ley de Educación Superior constituyó un primer intento de avanzar en un sistema integrado. Sin embargo, en lo institucional, y en el marco de la creciente fragmentación del sistema educativo la diversidad de formatos organizacionales en el sistema de formación docente fue muy grande. La reforma educativa de los '90 propuso nuevos formatos para los ISFD: básicamente esta nueva organización se estructuraba en torno a tres funciones que los institutos debían desarrollar: la formación inicial, la investigación y la capacitación. Estas funciones –asignadas por la política educativa- a instituciones con escasa tradición para su desarrollo, implicaron la puesta en marcha de formatos organizacionales múltiples y variados – en función de las capacidades disponibles en cada contexto jurisdiccional y/o institucional. De este modo, instituciones que habían construido una sólida tradición en torno a la formación inicial –que aunque requiriera de revisiones y reformas- había sido el centro de la actividad institucional desde los orígenes del sistema, tuvieron que adaptarse al cumplimiento de nuevas funciones, escasamente desarrolladas, con muy baja dotación presupuestaria y un formato organizacional precario que –en la mayoría de los casos se superpuso al desarrollo de la histórica función de enseñanza. La situación en las universidades no era diferente, porque si bien la inclusión de la docencia la investigación y la extensión entre sus principales funciones tenía una tradición más asentada, las políticas de los '90 en contextos de ajuste y desfinanciamiento, pusieron a las universidades públicas frente al desafío de desarrollar un sistema de investigación mediante proyectos centrados en el acceso a subsidios e incentivos, con dificultades para definir una política de investigación estructural y a la extensión en clave de transferencia de conocimientos y servicios, preferentemente orientados al mercado y con escaso impacto social.

En lo curricular, la fragmentación se hizo evidente configurando diseños curriculares institucionales que en algunas provincias –como en el caso de Córdoba- se construyeron sin referencias jurisdiccionales claras, delegando en las instituciones el diseño de sus planes de

estudio, sin apoyos técnicos ni preocupaciones por los efectos de esos diseños en el sistema de formación docente, y lo que fue mucho más grave aún, sin considerar sus implicancias para el sistema educativo en su conjunto. Una mal entendida autonomía institucional, regida por una lógica de cuasi mercado en el que las instituciones debían competir por la matrícula –en contextos de ajuste estructural y crisis socio económica creciente– a partir de un procesamiento de demandas sociales, leídas en clave del mercado laboral o de las necesidades de inserción profesional de los docentes en el sistema educativo, configuró una expresión del abandono de las funciones sustantivas del Estado respecto a la formación de los docentes.

Ya a mediados del 2000, la creación del INFD fue, sin lugar a dudas una de las decisiones estratégicas más relevantes del Estado Nacional para recuperar su centralidad en la definición de políticas de formación docente, pero también fue un modo de contrarrestar en alguna medida, los efectos de fragmentación de las políticas educativas de los '90. Se fueron generando lineamientos comunes en torno a la duración de las carreras, la conformación de los campos disciplinares, los contenidos mínimos que se delinearon para cada instancia curricular y las características particulares que en cada diseño jurisdiccional asumieron esos lineamientos. Un aspecto que interesa destacar de ese proceso: el impacto que tuvo en los diseños curriculares la transversalidad de las prácticas docentes a lo largo de todo el trayecto formativo y sus articulaciones con saberes del campo de la formación general y pedagógica y también con saberes propios de cada disciplina, que resultaban no sólo un espacio dinamizador e innovador de la propuesta curricular, sino además su principal potencia como espacio de interpelación de la formación en su conjunto. No se trataba de aumentar la duración de las carreras atendiendo a criterios academicistas, tampoco de incrementar las prácticas docentes como instancias técnicas de aplicación de repertorios de enseñanza prefigurados, sino más bien de generar en el espacio de la práctica un elemento de movilización de la formación en su conjunto.

Una lectura de estos complejos procesos de definición de las políticas de formación docente de las últimas décadas permite reconocer ciertas líneas de articulación entre ambos subsistemas, aunque con diferencias significativas. Para el caso de las políticas del INFD, implicó por un lado la centralidad del ministerio nacional en cuanto a la definición trabajosamente consensuada de marcos comunes, a la vez que un apoyo de recursos materiales, profesionales y técnicos para el diseño y desarrollo curricular a nivel de cada jurisdicción. Para el caso de las Universidades, el grado de intervención estatal fue mucho menor y los espacios de resignificación de las políticas se estructuraron inicialmente en las dos principales asociaciones de facultades de las Universidades públicas (CUCEN Y ANFHE) generando un escenario inédito respecto al trabajo articulado de distintos campos del saber y formatos organizacionales y pedagógicos diferenciales. Podría afirmarse que estas esferas tuvieron un rol activo en la construcción de acuerdos que impactaron en las regulaciones del sistema de formación docente, encontrando además niveles inéditos también de articulación con el sistema jurisdiccional de formación de profesores, al menos en torno a grandes lineamientos generales. Sin embargo, estos procesos de traducción y resignificación de las políticas encontraron ciertos límites en la tradición de autonomía institucional de las universidades y en los escenarios políticos de cada Unidad Académica y aunque se advierte la necesidad de producir transformaciones relevantes en las propuestas curriculares, estos procesos han sufrido dinámicas particulares, que no han alcanzado aún el impacto que tuvieron a nivel de los Institutos Superiores de Formación Docente.

La articulación con otros niveles del sistema

Desde hace ya varias décadas se vienen desarrollando diversas propuestas para favorecer a la articulación entre las Universidades y otros niveles del Sistema Educativo (especialmente la Escuela Secundaria). En muchos casos estas políticas se han desarrollado como respuesta a las

dificultades de las instituciones universitarias para favorecer el ingreso y la permanencia de los alumnos en los primeros años de su formación. Problemas como el de la alfabetización académica, el desarrollo de estrategias de pensamiento lógico matemático, la promoción del conocimiento científico en la enseñanza media, la alfabetización digital y otras propuestas tendientes a fortalecer la formación de la ciudadanía universitaria (derechos humanos, medio ambiente y salud, derechos sexuales y reproductivos, etc.) han sido líneas de investigación y de intervención en ese sentido. Por su parte, también en esa tendencia se inscriben programas de orientación vocacional, experiencias de desarrollo tutorial y de seguimiento y acompañamiento de los estudiantes en los primeros años de las carreras universitarias que han propiciado una mejor articulación con la enseñanza secundaria, no sólo porque generalmente han ampliado su cobertura hacia estudiantes de los últimos años de la escuela media –entendiendo que el ingreso no puede reducirse a la población que efectivamente inicia sus estudios universitarios- sino también porque ha favorecido la producción de un conocimiento más profundo de las características sociales, culturales y cognitivas de los estudiantes, de las condiciones de su escolarización y sus relaciones con la formación universitaria, y de sus demandas específicas tanto respecto de la educación secundaria como de la superior. Estas propuestas se acompañan de otras –proyectos de investigación, intervención extensión, etc.- que aunque no tienen como propósito central la articulación - son de gran valor para orientar acciones en ese sentido. En muchos casos este tipo de experiencia se viene desarrollando no sólo en instituciones universitarias, sino también se han diseñado propuestas en instituciones superiores de formación docente y técnica e incluso en otros niveles del sistema. La experiencia que la Educación Superior y en particular las Universidades han construido en torno al conocimiento de la experiencia estudiantil, de los rasgos centrales de los sujetos educativos –en particular los jóvenes y/o adultos- y los desarrollos de actividades de orientación, seguimiento y tutoría pueden ser de gran valor para las instituciones de nivel secundario, que se encuentran en proceso de modificar aspectos del formato escolares y diseñar nuevas formas de intervención profesional en las escuelas.

Reflexiones finales

El desarrollo de experiencias de articulación puede orientarse hacia dos propósitos: en primer lugar y a los fines de promover la integración del sistema educativo y facilitar la inclusión de la población en los procesos de escolarización y formación, se han desarrollado propuestas tales como el diseño de Ciclos de Complementación Curricular, Ciclos de Articulación, Trayectos de Formación y/o Capacitación de Docentes, etc. Estas propuestas resultan de interés para favorecer la continuidad de los estudios en niveles superiores del sistema educativo. La dinámica de su desarrollo ha sido variable en los últimos años y en parte por las características de la normativa vigente (LES) y en parte por el desarrollo fragmentado del sistema, muchas veces parecen prevalecer lógicas particulares –regidas por criterios diversos- más que políticas de articulación e integración del sistema en su conjunto. Un aspecto para debatir en profundidad en este campo es, particularmente la incidencia de los procesos de acreditación de las carreras de grado en las experiencias de articulación con instituciones de otros niveles del sistema. Un segundo propósito es el de favorecer la articulación del sistema ya no en términos de ampliación de la oferta, sino más bien al trabajo cooperativo entre las instituciones, mediante múltiples experiencias y proyectos. Estas políticas, no podrían considerarse de articulación en sentido estricto –como lo son el diseño de Programas. Trayectos o Ciclos orientados a articular niveles sucesivos de escolaridad y promover la inclusión de sectores cada vez más amplios en la escolarización– sino que deberían concebirse como propuestas de integración del sistema, por cuanto promueven su unidad –sin que esto se entienda como homogeneidad– favorecen el tránsito de un nivel educativo a otro, propician el trabajo pedagógico coordinado y cooperativo, etc. Estas propuestas han sido impulsadas muchas veces por Programas Ministeriales específicos –como el Programa de Articulación con

la Escuela Media, el Programa de Articulación de la Educación Superior, el Programa de Articulación e Integración de la Formación Docente, etc. y además por otros proyectos que, aunque no pongan el eje en la articulación incluyen acciones en ese sentido. También se han desarrollado propuestas impulsadas y financiadas por las propias instituciones universitarias –y algunas veces en forma coordinada con Ministerios Provinciales- Proyectos de Investigación y Extensión, propuestas de formación y desarrollo profesional docente (Cursos de Extensión y Posgrado, Programas de Postitulación, Especializaciones, etc.) En estas experiencias muchas veces se desarrollan propuestas de alto valor no sólo por su impacto pedagógico, sino también por su potencialidad innovadora y su riqueza para la producción de conocimientos en torno al sistema educativo. Como principales lineamientos a partir de esas experiencias puede señalarse:

- La necesidad de articulación de los organismos de gobierno y gestión del sistema educativo: el diseño de una política de articulación requiere de la necesaria intervención de los organismos del Estado (en sus diversos niveles) en conjunto con las Universidades y sus órganos específicos de gestión como sistema. Tanto a nivel de los lineamientos generales de las políticas, como en el diseño de Programas y Proyectos (muchos de ellos hoy limitados), de líneas de financiamiento y apoyo técnico. El desarrollo de Programas de Articulación entre niveles no puede soslayar la necesaria participación de los organismos de gestión: Ministerio Nacional, Ministerios Provinciales y Universidades, porque si bien se han implementado experiencias de valor en el plano interinstitucional –especialmente entre Universidades e Instituciones de Formación Docente y Técnica, Escuelas Secundarias y/o de Nivel Inicial y Primario e incluso otras instituciones educativas, estas experiencias en la mayoría de los casos no parecen haber logrado constituirse en referencias potentes para el diseño de políticas de articulación. En ese sentido se torna muy difícil pensar en estrategias de articulación sostenidas sin la intervención activa del Estado (en sus diversas esferas) en primer lugar porque las posibilidades de articulación interinstitucional regidas por lógicas de mercado, por lo general han aumentado la fragmentación, la diferenciación institucional y por ende las limitaciones al ejercicio del derecho a la educación superior de amplios sectores sociales.
- El diseño de propuestas que atraviesen diversos niveles del sistema educativo y que progresivamente incluyan la participación de otros actores sociales y comunitarios. Las experiencias realizadas permiten advertir la riqueza de los programas, proyectos y acciones que articulan no sólo las instituciones universitarias con otras, por ejemplo con Institutos de Formación Docente y/o Técnica, sino las que incluyen también otras instituciones del sistema educativo –de Nivel Inicial, Primario o Secundario- así como organizaciones de la comunidad. Si bien es frecuente que dichas instituciones sean incorporadas como espacios para la investigación educativa, el desarrollo profesional docente y/o la capacitación por parte de especialistas, es notable la riqueza que dichas propuestas adquieren cuando se les asigna un lugar protagónico a los actores institucionales como espacios para el desarrollo de propuestas innovadoras –tanto en lo que refiere a los contenidos, la difusión de conocimientos científicos, el desarrollo de experiencias de trabajo con temas de relevancia socio-comunitaria o el diseño de nuevas estrategias didácticas, desarrollo de materiales de enseñanza, etc.
-
- En cuanto a los proyectos de investigación, frecuentemente orientadas a las prácticas de enseñanza y en muchos casos al conocimiento más profundo de los sujetos educativos de cada uno de los niveles y modalidades del sistema y a su tránsito por el proceso de escolarización –es frecuente en ese sentido la investigación sobre el tránsito de la Escuela Secundaria a la formación universitaria- resulta central la articulación entre dichas instituciones y las posibilidades que estos procesos abren no sólo para la producción de

conocimientos específicos, sino para orientar luego el diseño de políticas de articulación entre niveles. La posibilidad de promover el desarrollo de líneas de investigación que reconozcan las trayectorias que las instituciones han desarrollado en torno al tema, pero que a la vez logren construir una perspectiva de análisis centrada en el sistema educativo en su conjunto, constituiría una estrategia de valor para potenciar el impacto de los conocimientos producidos en el campo de la investigación de la política educativa.

- Otro de los espacios que se advierte como valiosos en las experiencias consideradas es el de la intervención y el desarrollo profesional. Múltiples espacios de intervención pedagógica: diseño de dispositivos de formación y/o capacitación, producción de materiales de enseñanza, desarrollo de proyectos específicos para la articulación entre instituciones, ponen en juego saberes y prácticas escasamente sistematizadas, que requieren de una reflexión, difusión y debate entre diversos actores del sistema educativo. La posibilidad de potenciar el trabajo en redes interinstitucionales, promoviendo el desarrollo de dispositivos de sistematización de experiencias de intervención, que apunten además a su comunicabilidad y transferencia institucional puede ser una estrategia valiosa para potenciar su impacto en el sistema en su conjunto. La periodicidad en el desarrollo de Encuentros de Articulación, pero además el diseño de publicaciones específicas, de dispositivos para la comunicación audiovisual y digital de las experiencias, los repositorios inter institucionales de acceso abierto (como es el caso del Repositorio de materiales para la enseñanza ANSENUZA creado en el ámbito de la Facultad de Filosofía y Humanidades y hoy gestionado conjuntamente por la UNC y la Dirección General de Educación Superior de la Provincia de Córdoba) resultan propuestas indispensables para fortalecer los espacios de intervención pedagógica transformadora.

Hay que inscribir este recorrido y los desafíos que enfrentamos en un espacio de disputa por los sentidos de la fragmentación educativa que se pueden comprender en un abanico de argumentaciones que se desplazan entre dos polos: concebir a la fragmentación como efecto de cambios societales inevitables y por ende entender al sistema educativo como un conglomerado institucional de cuasi mercado –legitimando la desigualdad educativa en términos de su correspondencia con mecanismos meritocráticos, de empededurismo e inserción en el mercado laboral y fuerte individualismo competitivo como nuevas formas de disciplinamiento social) o entenderla como interpelación al Estado, para el diseño de políticas que promuevan la igualdad social y educativa como valor histórico, en la reconfiguración de un orden social y educativo más justo. Uno de los principales desafíos que enfrentamos como docentes, investigadores, intelectuales es recuperar una mirada del sistema educativo en su conjunto, consolidar un imaginario democrático en torno al sistema educativo y sus efectos de inclusión. Reconocer también los viejos y nuevos mecanismos de exclusión que atraviesan las instituciones y las prácticas. Comprender, de una vez por todas, que las políticas (las mejores y las peores) no “bajan” como mandatos inapelables, sino que se juegan en una dinámica de ida y vuelta entre el Estado, el sistema educativo y las instituciones universitarias en el que las trayectorias institucionales y las de los propios actores juegan un papel central en esos procesos.