



Maestría en Políticas Públicas y Gobierno

Universidad Nacional de Río Negro

Sede Atlántica

Tesis:

**Las capacidades estatales para el acceso de las personas con discapacidad a la
Educación Superior en el sector estatal y provincial de Río Negro**

Maestrando: Lic. Mario A. Torres

(lictorresmario@gmail.com)

Directora: Dra. Bibiana Misischia

Co- Director: Mg. Hugo Villca

Viedma, Río Negro, diciembre de 2023.

*Esta tesis está dedicada a mi hijo Octavio,
cuya existencia en mi vida me ha brindado
mucho más de lo que anhelaba.*

*Espero poder brindarte un sueño,
una esperanza, un camino a transitar.*

Te amo con todo mi ser!

Índice

Resumen	Pág. 6
Agradecimientos	Pág. 7
Introducción	Pág. 8
Capítulo 1: Área Temática y Antecedentes Científicos	Pág.12
Sobre el Área Temática de Interés	Pág.12
Antecedentes Científicos	Pág.15
Capítulo 2: Enfoque Teórico	Pág.20
Acerca de Estado y Sociedad	Pág.20
Sobre Políticas Públicas	Pág.22
Las Capacidades Estatales aplicación al análisis de Políticas Públicas	Pág.25
<i>La Capacidad Administrativa</i>	Pág.31
<i>La Capacidad Política</i>	Pág.32
<i>Atributos de la Capacidad Estatal</i>	Pág.35
El Derecho a la Educación Superior	Pág.37
Discapacidad, algunas perspectivas	Pág.40
Discapacidad y Representaciones Sociales	Pág.43
Discapacidad y Ciudadanía	Pág.46
Capítulo 3: Objetivo y Enfoque Metodológico	Pág.53
Objetivo	Pág.53
Enfoque Metodológico	Pág.53
Capítulo 4: La Educación Superior Estatal en el ámbito de provincial de Río Negro	Pág.59

Caracterización del Nivel Educativo y Encuadre Normativo	Pág.59
<i>Acerca de la Formación Docente</i>	Pág.59
<i>Acerca de la Formación Técnica</i>	Pág.63
Capítulo 5: Componente Administrativo de la Capacidad Estatal en las Políticas Públicas de Educación Superior Estatal de Río Negro	Pág.67
Presentación	Pág.67
Infraestructura Educativa	Pág.67
<i>Ministerio de Educación y Derechos Humanos – Consejo Provincial de Educación</i>	Pág.67
<i>Secretaría de Educación y Dirección General de Educación</i>	Pág.73
<i>Dirección de Educación Superior</i>	Pág.74
<i>Dirección de Educación Inclusiva, Orientación Técnica y Educación Especial</i>	Pág.79
Recursos Humanos	Pág.80
<i>Análisis Cualitativo del Personal (tipología)</i>	Pág.82
Ministerio de Educación y Derechos Humanos, Consejo Provincial de Educación, Secretaría de Educación y Dirección General de Educación	Pág.82
Dirección de Educación Superior y Dirección de Educación Inclusiva, Orientación Técnica y Educación Especial	Pág.86
<i>Mecanismos de designación del personal, ingreso a la Administración Pública provincial e ingreso a la Educación Superior del sector estatal</i>	Pág.93
Ley Provincial L N°3.487	Pág.95
Ley Provincial L N°391	Pág.99
<i>Proceso de formación permanente de la/os Agentes Públicos</i>	Pág.103
Capacitación del Personal de la Administración Pública	Pág.104
Capacitación del Personal Docente (administración central) y de los Institutos Superiores	Pág.107

Capítulo 6: Componente Político de la Capacidad Estatal en las Políticas Públicas de Educación Superior Estatal de Río Negro	Pág.114
Presentación	Pág.114
Normativa vigente de Educación Superior y el derecho a su acceso	Pág.116
Igualdad de oportunidades en el acceso a la Educación Superior	Pág.131
Educación Superior, discapacidad y agenda pública	Pág.140
La autonomía institucional y el acceso a la Educación Superior	Pág.154
Participación en las políticas públicas de Educación Superior	Pág.163
Capítulo 7: Conclusiones	Pág.172
Conclusiones sobre el análisis de los componentes de la capacidad estatal	Pág.172
Conclusiones según los atributos de la capacidad estatal	Pág.179
<i>Atributos sobre el cómo</i>	Pág.180
<i>Atributos sobre el para qué</i>	Pág.183
Reflexiones finales	Pág.184
Referencias bibliográficas	Pág.187
Normativa utilizada	Pág.198
Glosario de abreviaturas	Pág.199
Anexo	Pág.200
Entrevistas	Pág.200

Resumen

El objetivo general de esta investigación es analizar los componentes de las capacidades estatales, donde se encuentran los recursos humanos, técnicos, legales y organizacionales, respecto al derecho al acceso a la educación superior de las personas con discapacidad en la Provincia de Río Negro. Las personas con discapacidad representan uno de los colectivos más oprimidos a lo largo de la historia y en el ámbito de la educación superior es donde esto se hace más visible. Por ello, resulta necesario indagar sobre la administración de las políticas públicas, a través de la revisión de las capacidades estatales para encuadrarse a la normativa vigente, con el fin de garantizar la plena participación y la igualdad de oportunidades. Asimismo, para el logro del objetivo planteado en este trabajo, la investigación se sustentó en la metodología de investigación cualitativa por considerar que la misma responde a preguntas que se interesan por la vida de las personas, por sus visiones subjetivas, sus representaciones, comportamientos y experiencias, por sus interacciones e interpreta a ellas de manera situada, en un contexto - lugar particular donde se encuentran (Vasilachis de Gialdino, 2006). Las conclusiones relevantes con base al objetivo de esta investigación, respaldan que las capacidades estatales y sus componentes administrativo y político, presentes en el estado rionegrino, están dotados con recursos de infraestructura, técnicos y humanos, amparados en un sistema normativo provincial, nacional e internacional, que facilitan el desarrollo de políticas públicas dirigidas al acceso de estudiantes con discapacidad a la Educación Superior. No obstante los déficits en los componentes administrativo y político están relacionados a la ciudadanía, las normativas y aspectos institucionales, materializándose en notorias brechas de implementación.

Palabras clave: Políticas Públicas - Derecho a la Educación Superior – Capacidades Estatales – Accesibilidad Académica – Aspectos Estructurales, Subjetivos e Institucionales.

Agradecimientos

Agradezco:

A mi esposa y mi hijo por el amor, el tiempo dedicado, la paciencia, comprensión y solidaridad con este proyecto. Contar con su apoyo me permitió realizar el trabajo y, por eso, también les pertenece.

A mi madre y hermana por la confianza y el apoyo. A mi padre y mi hermana, que me acompañan desde otro plano y que siempre los llevo en mi corazón.

A mi Directora de tesis, Dra. Bibiana Mischia por contenerme en todos los momentos, sobre todo en los que fuera tan fácil decaer. Agradezco por sus conocimientos y generosidad en todo el trayecto. Su soporte e incondicionalidad me permiten hoy culminar un trabajo de gran análisis y reflexión.

A mi Co-director, Mag. Hugo Villca, por su confianza, motivación y formación académica que puso a mi disposición, para permitir completar esta valiosa formación, no solo para mí, sino también para contribuir a una institucionalidad más arraigada en los sentimientos de la comunidad.

Agradezco a mis colegas, amigas, amigos que me brindaron generosidad, contribuciones, saberes y buenas esperanzas.

Con orgullo toda mi gratitud a la Educación Pública que pude habitar, la que me brindó desde el primer momento ser una persona mejor, y que seguro me seguirá abriendo horizontes de formación y capacitación, para poder compensar con otras y otros el derecho a la educación con equidad.

Agradezco al Estado de Derecho que ha garantizado en mi vida no solo el acceso al conocimiento, sino también a superar barreras y a construir un proyecto familiar y profesional en comunidad.

A las personas, profesionales y referentes que se interesaron en esta investigación y me brindaron sus aportes, experiencias, sentimientos y perspectivas del efectivo ejercicio del derecho a la Educación Superior.

Introducción

El presente trabajo es un análisis exploratorio del desarrollo de políticas públicas y especialmente de las capacidades estatales de la provincia de Río Negro respecto al derecho a la educación superior de las personas con discapacidad, analizando los entornos y las acciones del Estado. Busca relevar las representaciones acerca de este derecho, especialmente en los actores estatales, decisores y ejecutores de las acciones relacionadas. En este sentido y como lo plantea Bertranou (2015) la cuestión de la capacidad estatal no es sólo relevante en términos de un abordaje del rol estatal en el desarrollo humano y en la igualdad, sino que es imprescindible como ámbito de indagación analítica cuando nos remitimos al andamiaje de la actividad pública, es decir, a cómo operan en lo concreto, en el día a día, en las prácticas de las instituciones estatales, en la calidad de los servicios y de la información que prestan, o cuál es el grado de autonomía y la imparcialidad en sus actuaciones. La capacidad es un atributo que puede asignarse sólo a un ente o sujeto estatal que se desempeñe como actor, con agencia. Es decir que de acuerdo al sujeto estatal de análisis, son las institucionalidades, organizaciones y competencias que deben considerarse al momento de una caracterización de las capacidades, cuyos resultados siempre apuntan a mejorar las condiciones de vida de la población.

Se considera pertinente indagar las normativas y las acciones de las políticas públicas de la Provincia de Río Negro que inciden en el efectivo ejercicio del derecho de las personas con discapacidad en el acceso a la Educación Superior en el sector estatal y provincial. El análisis de las capacidades estatales se centra en la responsabilidad del Estado que debe materializarse en un encuadre institucional - normativo que promueva y garantice el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad al ingreso, permanencia y egreso en la educación superior de la provincia. Máxime teniendo como referencia las conquistas fundadas a través de las luchas y reclamos del colectivo de personas con discapacidad registrados en las últimas décadas.

En el ámbito de las políticas públicas se establece una situación de tensión cuando se suscitan situaciones particulares que difieren de lo esperable - habitual (en este caso la situación de las personas con discapacidad) y lo transversal (el derecho a la educación), lo que genera un escenario de debate poniendo en relieve el rol del Estado, su posicionamiento en cuanto a la tipología de intervención, al cumplimiento de la legislación vigente, la inversión pública. En este contexto se presenta como principal eje y desafío, para la administración gubernamental, la necesidad de diseñar acciones destinadas a garantizar el derecho a la educación en igualdad de oportunidades.

En el marco del objetivo de esta investigación se realizará un análisis del Ministerio de Educación y Derechos Humanos de la Provincia de Río Negro, organismo, del Poder Ejecutivo Provincial, encargado del diseño e implementación de políticas públicas educativas vinculadas a la Educación Superior en el ámbito estatal, y todo lo que implica esa tarea: diseño, organización, implementación, dirección, supervisión, acompañamiento, entre otros.

Como fuentes principales para desarrollar el análisis de las políticas públicas, se recurrirá a la normativa vigente (nacional y provincial), como así también a proyectos, programas, tanto ministeriales e institucionales. Además, otra fuente de información provendrá de entrevistas semiestructuradas que se realizarán a referentes institucionales de designación política, integrantes de los equipos técnicos de gestión ministerial, integrantes de equipos directivos, docentes y destinataria/os de la política pública.

El marco teórico sustenta el abordaje de relaciones que se pretende realizar: Estado - Políticas Públicas - Capacidades Estatales - Derecho a la Educación que constituyen el eje de la presente investigación. Es por ello que se efectuará una exposición de diferentes autores sobre el concepto de capacidades estatales, el derecho a la educación y la contextualización de la discapacidad en el ámbito de la educación superior.

La perspectiva teórica de las capacidades estatales propuesta y desarrollada por Fabián Repetto (2003) se adoptará como marco referencial para el enfoque de análisis de las políticas

públicas educativas implementadas por el Ministerio de Educación y Derechos Humanos de la Provincia de Río Negro en el mencionado nivel educativo. Desde la dimensión administrativa se analizarán variables tales como: la estructura funcional y organizativa, la cantidad y calidad de los recursos humanos presentes en la estructura estatal; en cuanto a la dimensión política se analizará la capacidad de gestión institucional (autonomía), los procesos de toma de decisiones y representaciones respecto al ejercicio pleno del derecho a la educación superior por parte de las personas con discapacidad, y su vinculación con la normativa vigente en materia de derechos.

Este trabajo analítico de ambas dimensiones, permitirá revisar las políticas públicas que diseñó e implementó la provincia para el nivel educativo objeto de estudio, conociendo si el organismo público responsable de diseñarlas y ejecutarlas, cuenta en su infraestructura con las capacidades estatales pertinentes para concretar el propósito e impacto social esperado para la resolución de problemas públicos.

El derecho a la educación -establecido en la Constitución Nacional- es atravesado por dos principios básicos sin los cuales perdería su significado y su esencia: la universalidad y la no discriminación. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el Artículo 24 impone a los Estados que la firmaron, instituir sistemas de educación inclusivos y posee jerarquía constitucional otorgada por Ley N°27.044, lo cual significa que es superior a toda normativa interna, sea que se trate de leyes, resoluciones o disposiciones de carácter nacional o local. La sanción de la Ley de Educación Nacional N°26.206 extendió la obligatoriedad hasta el nivel secundario, con una política de ampliación de derechos y por ende una mayor cantidad de estudiantes con discapacidad está en condiciones de cursar estudios de nivel superior. La Ley N° 24.521 de Educación Superior, en su Artículo 2º establece que el Estado Nacional y las provincias tienen la responsabilidad indelegable de garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia, la graduación y el egreso para todas las personas que lo requieran, como así también establecer acciones necesarias para

equiparar esas oportunidades y posibilidades para las personas con discapacidad. La Ley Orgánica de Educación Provincial F N° 4.819 estipula el desarrollo de políticas intersectoriales por la inclusión y la justicia para modificar situaciones de desigualdad que vulneran el derecho a la educación y también al fortalecimiento de las condiciones necesarias para garantizar el acceso, permanencia y egreso de toda la población escolar.

La tesis se compone de siete capítulos organizados de la siguiente manera: en el Capítulo 1 se desarrolla el área temática y los antecedentes científicos que responden a investigaciones, publicaciones y trabajos realizados previamente sobre el tema. El Capítulo 2 contiene el enfoque teórico que opera de marco de referencia y conceptual en el cual se circunscribe esta investigación. En el Capítulo 3 se expone el enfoque metodológico destinado a exponer el conjunto de estrategias, técnicas y herramientas para el desarrollo del trabajo, como así también para el análisis de los datos obtenidos. El Capítulo 4 presenta la conformación del sistema de Educación Superior de la Provincia de Río Negro, caracterizando los dos subsistemas presentes: Formación Docente y Técnica. Los Capítulos 5 y 6 contienen respectivamente los componentes administrativo y político de la capacidad estatal, con su respectivo análisis y aplicación a las estructuras estatales rionegrinas objetos de la investigación. En el Capítulo 7 se presentan las conclusiones donde se encuentra la información, los datos construidos, los resultados identificados y las discusiones efectuadas con el fin de producir nuevos conocimientos o propiciar su construcción. La estructura se complementa con las referencias bibliográficas, normativas consultadas, glosario y anexo con las entrevistas.

Capítulo 1:

Área Temática y Antecedentes Científicos

Sobre el Área Temática de Interés

Uno de los mayores desafíos de los sistemas educativos de América Latina, incluida la Argentina y las jurisdicciones provinciales, es la garantía al derecho a la educación superior con el objetivo de disminuir la desigualdad educativa, promover la justicia curricular y asegurar el acceso a toda su población, sin restringirse a la mera cobertura, sino priorizando que la formación otorgada sea de calidad y en igualdad de oportunidades.

Para comprender el estado de situación, se considera necesario analizar los marcos normativos e indagar las capacidades estatales de los organismos públicos asociados al derecho mencionado. En Argentina y específicamente en Río Negro, no existen barreras legales para el acceso, permanencia o egreso de personas con discapacidad a la educación superior, no obstante los datos de la matrícula actual demuestran una situación crítica. Actualmente en los institutos superiores (Formación Docente y Formación Técnica) de la provincia se encuentran matriculados 19 estudiantes, distribuidos en diferentes carreras y localidades. Ver Figura N°1.

La Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Ley de Educación Superior N°24.521¹ y la Ley Orgánica de Educación Provincial N°4.819, establecen la responsabilidad indelegable del Estado en la prestación del servicio de carácter público, a través de la políticas generadas desde este ámbito.

Las personas con discapacidad históricamente enfrentan barreras físicas, estigmáticas, discriminatorias y políticas que prevalecen en la sociedad. Mercado et al. (2018) plantean que

¹El Artículo 2 se modificó por Ley N°25.573 (sancionada el 11 de abril de 2002), agregando que el Estado “deberá garantizar asimismo la accesibilidad al medio físico, servicios de interpretación y los apoyos técnicos necesarios y suficientes, para las personas con discapacidad.”

ante esta situación, las normativas a nivel nacional e internacional se orientan a proteger los derechos de este grupo de personas, otorgándoles la relevancia correspondiente. No obstante, las autoras sostienen que aún existen limitaciones que dificultan el acceso a la educación superior, lo que hace más difícil su inserción en el mercado laboral, y a su vez, ocasionan dificultades para su desarrollo económico y social. Esto supone que aún no se le ha otorgado el valor social que requiere la incorporación en la agenda estatal de la situación descrita. Al analizar las capacidades estatales, se podrá observar el interés institucional real o potencial para priorizar las necesidades del colectivo, en relación con el derecho a la educación superior.

Figura N°1

Matrícula estudiantes con discapacidad en la Educación Superior estatal y provincial de Río Negro

Establecimiento	Plan de Estudio - Carrera	Estatal
IFDC SAN ANTONIO OESTE	Guardavidas	1
	Profesor/a de Educación Inicial	1
	Profesor/a de Educación Primaria	1
	Profesor/a de Educación Secundaria en Biología	1
CENT N° 44 CATRIEL	Técnico Superior en Petróleo	1
IFDC BARILOCHE	Profesor/a de Educación Especial con Orientación en Discapacidad Intelectual	1
	Profesor/a de Educación Primaria	1
IFDC EL BOLSON	Profesor/a de Educación Primaria	1
IFDC LUIS BELTRAN	Profesor/a de Educación Primaria	1
IFDC RIO COLORADO	Profesor/a de Educación Secundaria en Matemática	1
IFDC SIERRA GRANDE	Profesor/a de Educación Inicial	1
	Profesor/a de Educación Primaria	2
IFDC VIEDMA	Profesor/a de Educación Física	2
ITS BARILOCHE	Cocinero/a Profesional	2
ITS GENERAL CONESA	Acompañante Terapéutico	1
ITS CIPOLLETTI	Técnico Superior en Desarrollo de Software Full Stack	1
Total		19

Fuente: Estadísticas Educativas – Ministerio de Educación y DDHH – Río Negro

El derecho a la educación es universal, reconocido por el derecho internacional de los derechos humanos y bajo esta categoría se aplica a todas las personas. Se encuentran plasmados en actuaciones internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño, que afirman los principios básicos de la universalidad

y la no discriminación en el disfrute del derecho a la educación. En este sentido, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece en su Artículo 24 que los Estados Partes intervinientes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación, sin discriminación y basándose en la igualdad de oportunidades. Para ello asegurarán un sistema de educación inclusivo en todos los niveles, así como la enseñanza a lo largo de la vida, destinado al desarrollo pleno del potencial humano y del sentido de la dignidad.

La citada Convención señala que para ejercer el derecho a la educación deben existir sistemas educativos inclusivos. Este enfoque surge en respuesta a los modelos discriminatorios prevalentes y tal como expresa en su prefacio la Declaración de Salamanca y Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales (1994), que está inspirada por el reconocimiento de la necesidad de actuar para conseguir escuelas para todos.

Los acuerdos internacionales instan a los Estados a generar políticas públicas de ampliación de derechos, concretándolos en proyectos, programas y acciones en las agendas estatales. En este sentido, las políticas públicas constituyen lineamientos y planes de acción ejecutados desde una dinámica que trascienden las prácticas de gobierno sectorial; son concebidas como el conjunto coherente de principios, objetivos, estrategias y planes de acción, que identifican, comprenden y abordan las problemáticas de una sociedad, en este caso abocadas a las necesidades del colectivo de personas con discapacidad y sus posibilidades de acceso a la educación superior, ya que de esta manera se puede resolver una demanda y tender a garantizar el derecho instituido.

La política pública se entiende idealmente como el corolario de la participación democrática de la ciudadanía, ya que orienta la acción del Estado en base a las necesidades de la sociedad. Así, el ejercicio de una ciudadanía activa orientaría las respuestas estatales hacia la ejecución de políticas públicas acordes con las demandas colectivas, específicamente las vinculadas a la discapacidad, encuadrándose en un enfoque integral en clave de derecho.

Es decir, sin una democratización del acceso a la educación superior se dificulta la construcción de sistemas democráticos, en donde la trayectoria de vida de las personas no esté determinada por las condiciones sociales de origen, siendo necesaria una correlación entre lo establecido por ley y el efectivo acceso a la educación superior.

Estas acciones tendrán que dirigirse a aumentar las posibilidades de inserción de las personas con discapacidad a estudios y carreras de educación superior y, a los fines de esta investigación surge la necesidad de revisar las capacidades estatales para instalar en la agenda pública el tratamiento de políticas destinadas a garantizar el acceso de estudiantes con discapacidad en este nivel educativo.

Antecedentes Científicos

En la actualidad se cuenta con literatura que aborda las capacidades estatales de las organizaciones gubernamentales para la elección de los objetivos de gobierno y la selección de los asuntos públicos. Estos estudios, expresados en artículos, informes o proyectos de investigación, en artículos científicos, ponencias, etc., abarcan el tipo y forma de tratamiento, los alcances y obstáculos de dichas capacidades institucionales.

Existen diversos conceptos sobre la “capacidad estatal” desde un punto de vista objetivo, uniendo su construcción a la planificación, ya sea global o particular de un organismo. El concepto “capacidad estatal” se enfoca desde diferentes perspectivas, donde unas ponen hincapié en la capacidad de gobierno, otras en la capacidad administrativa y también en la capacidad de enfrentar problemas externos y cuestiones de contexto.

Las últimas dos décadas han aumentado la capacidad de los gobiernos para producir bienes, regulaciones y servicios con mayor especificidad, eficiencia y rapidez. Oszlak (2020) trata las tendencias que se observan en la gestión pública en cuanto a la aplicación de innovaciones tecnológicas, focalizando el análisis en la capacidad estatal para evaluar si este proceso resulta suficiente para diseñar y ejecutar políticas que brinden respuestas adecuadas en la era exponencial.

En esta misma línea, Bedetti (2015) analiza las capacidades estatales en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, para el desarrollo de sus funciones y cómo esta organización construye y cualifica sus estructuras para poder actuar como centro de respuesta a través de acciones estratégicas, coherentes, autónomas, centralizadas y coordinadas en la promoción de la innovación y el conocimiento.

La política social en América Latina y la mejora de la misma, asociada al aumento de las capacidades estatales, representa el tema central de Repetto (2003). El autor identifica un gran número de reformas pendientes en ese área y la evidente necesidad del incremento de la “capacidad estatal”, relacionada con el manejo general de la “cuestión pública”. Para ello explora la capacidad de las instancias de gestión estatal (Poder Ejecutivo), asociada a sus vínculos con el resto de poderes del Estado, para recibir, priorizar y responder las demandas expresadas como problemas públicos, ya sea a través de la acción de los actores políticos constituidos o en la acción de grupos amplios que logran formular sus demandas, aunque de manera dispersa.

La capacidad estatal relacionada a las políticas públicas en discapacidad está presente en la compilación efectuada por Acuña y Bulit Goñi (2010) donde también participa Repetto, resultando un trabajo vinculado estrechamente a esta investigación constituyendo el escaso material sobre el tema. El mismo aporta un marco referencial a la perspectiva de derechos en el abordaje de la discapacidad, detectando problemas en la institucionalidad estatal argentina que visibilizan dificultades - falta de capacidad- en las políticas públicas, transformándose en características estructurales que obstaculizan alcanzar niveles adecuados de calidad. Asimismo, contribuye a brindar elementos analíticos para poner a la sociedad civil como categoría política y referencia el rol de organismos internacionales en relación con la discapacidad, definiendo metodología de investigación.

Por otra parte, la capacidad estatal y su vinculación con la gestión de las políticas públicas de migraciones internacionales ha sido desarrollado por Linares (2017), quien sostiene

que las mismas responden a diferentes modelos de sociedad ideológicamente configurados, lo que permite considerar el papel que cumplen las instituciones del Estado en la promoción, restricción y control de la movilidad internacional de personas en cada jurisdicción. Asimismo, destaca la importancia de la normativa vigente, que se tradujo en un significativo cambio en la política pública, ya que las instituciones tenían que adecuarse a los nuevos lineamientos.

También la capacidad estatal se ha analizado para la gobernabilidad de los sistemas de protección integral de derechos. En este sentido, Stuchlik (2015) realizó una revisión de la misma para adecuarse a la ley, que promueve la implementación de un sistema de protección de derechos en la ciudad de Buenos Aires. Por ello sostiene que para analizar las capacidades institucionales en pos de lograr gobernabilidad, se requiere observar cómo se implementan las leyes con enfoque de derechos, estudiando los actores, sus relaciones, las reglas e instituciones intervinientes en la integración de un sistema de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes.

El acceso a la salud también se ha estudiado por intermedio de las capacidades estatales. Ase et al. (s.f.) busca producir conocimiento para la revisión conceptual y metodológica de los dispositivos de Atención Primaria de la Salud (APS) en la ciudad de Córdoba, caracterizándolos, en pos de identificar sus capacidades y sus déficits. A su vez, procura contar con experiencias sistematizadas y documentadas para ampliar la comprensión sobre la complejidad de la transformación de los servicios, y mostrar diferentes itinerarios de solución de los distintos problemas abordados por los equipos interdisciplinarios (fases, puntos críticos, generación de instrumentos para su superación), tomando como referencia los diferentes contextos locales e institucionales.

Lattuada y Nogueira (s.f.) recuperan el término “capacidades estatales” como instrumento para el análisis de políticas públicas pero, además, los incorporan como una alternativa de abordaje de la gestión de un tipo de políticas en particular: aquellas vinculadas al sector agropecuario en general y al desarrollo rural en particular. Al respecto se preguntan

cuáles capacidades posee el Estado para la gestión de políticas públicas en el sector agropecuario y en qué medida los distintos paradigmas políticos que han marcado las dos últimas décadas en la vida del país modifican el sentido de las acciones gubernamentales.

El enfoque presentado por Mazzei (2020) consiste en la integración de diferentes perspectivas sobre la capacidad estatal desde un punto de vista práctico, ligando la construcción de la misma a la planificación, ya sea global del Estado o de un organismo particular. En el mismo vincula la construcción de capacidad estatal al proceso de planificación, entendida tanto en su forma administrativa-burocrática, como en su forma de estrategia práctica de apertura a las demandas ciudadanas y el control social. También en esta línea, Sotelo Maciel (2013) propone, como tarea de la planificación, la construcción de capacidad estatal, particularmente, la capacidad política que permite luchar contra los conflictos propios de los procesos de desarrollo, destinados a asegurar la autonomía del Estado respecto de los poderes fácticos, y define dos tipos de sistema de planificación: el racional-burocrático y el político-estratégico. A su vez, plantea que en cualquier caso el sistema de planificación sólo se fortalece asimismo si se fortalecen los núcleos estratégicos del modelo de desarrollo.

Los avances en la perspectiva de las capacidades estatales son tratados por Rey (2011), quien contextualiza la situación del Estado, teniendo en cuenta las modificaciones estructurales de la sociedad sucedidas en las últimas décadas del siglo pasado, como a los procesos políticos de la Argentina previos a la crisis de 2001.

También las capacidades estatales se han aplicado a estudio de casos, como lo representa Isuani (2010), al analizar el proceso de configuración de instrumentos para la política del agua en la Provincia de Buenos Aires entre 1992 y 2008, dirigido a estudiar cómo fue el origen y desarrollo del proceso de configuración de instrumentos en la política del agua provincial, hecho que involucró a su dispositivo normativo, de gestión y a una serie de recursos claves para la misma, y donde la hipótesis central del trabajo es que las capacidades estatales

para enfrentar los diversos problemas que demandan la intervención del Estado se ven condicionadas por el proceso de configuración de instrumentos de política.

Asimismo, Marzonetto y Enríquez (2017) identifican los principales desafíos y condiciones para el desarrollo e implementación de un sistema nacional de cuidados en Argentina, y para ello analizan las capacidades técnico-administrativas y las capacidades de coordinación interinstitucional e interjurisdiccional que inciden en el proceso de formulación y ejecución de esta política pública que involucra otras dimensiones, como la ampliación de licencias paternales y parentales, la ampliación en cobertura y calidad de los servicios de cuidado, y el desarrollo de políticas culturales de transformación de los estereotipos de género en el cuidado, lo que conlleva una serie de desafíos en materia de capacidad estatal para su implementación.

Tras el análisis de las investigaciones y artículos que ponen a la capacidad estatal como variable de análisis de las políticas públicas, se considera fundamental darle continuidad a la investigación con el fin de fortalecer el valor social de la educación apuntalando el efectivo derecho de acceder a la educación superior por parte de las personas con discapacidad, específicamente en el sector estatal y provincial de Río Negro.

Capítulo 2:

Enfoque Teórico

Acerca de Estado y Sociedad

Las interacciones que se desarrollan entre Estado y sociedad pueden abordarse en el marco de una triple relación, cuyos tres tipos de vínculos definen los contenidos de la agenda social, las alternativas de resolución de las cuestiones que la integran y se dirigen a decidir cómo se distribuyen, entre ambas instancias, la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente económico.

Los tres planos de interacción entre Estado y sociedad tienen conexiones recíprocas, y como sostiene Oszlak (2009) se relacionan con las características del modelo de organización económica y reproducción social subyacente: a) en un plano funcional se centran en definir las reglas, asignando responsabilidades en la división social del trabajo; b) en un plano material, a resolver los factores de distribución del excedente social; y c) en un plano de la dominación, a regir la correlación de poder entre las diferentes fuerzas e instituciones sociales. En este contexto la agenda del Estado es transformada por los procesos que se dan en cada uno de estos planos y en la interrelación de los mismos.

En lo referente a las relaciones funcionales, ambas esferas, si bien tienen responsabilidades específicas, también intervienen en ámbitos comunes que exigen la prestación de los servicios a cargo del Estado, así como diversas formas de regulación y promoción de la actividad no estatal, como por ejemplo la prestación de servicios educativos, defensa de derechos humanos, investigación y desarrollo de transporte. Este ámbito representa el lugar donde se desenvuelve la gestión (pública o privada) para la producción de resultados de interés colectivo. En las relaciones funcionales se plantea la cuestión “de qué debe ocuparse el Estado”.

En cuanto al plano material -fiscal y redistributivo-, se desarrolla la distribución del excedente social, “aun cuando se supone que la masa de recursos que el Estado extrae de la sociedad, la devuelve a la misma a través de gastos, transferencias o inversiones que favorecen a determinados sectores, cumpliendo un papel redistributivo” (Oszlak, 2009, p. 4). Este plano, con una significativa parte de las interacciones estado-sociedad, tiene por objetivo definir “cuánto le cuesta a quién”, afrontando y decidiendo sobre problemas de equidad y justicia distributiva.

En las relaciones de dominación, se intercambian los recursos de poder que movilizan el Estado y la sociedad en el logro de sus intereses y valores, por ejemplo, materiales de coerción, simbólicos, o de información. En este plano se discute “quién decide de qué hay que ocuparse, quién lo hace, quién gana y quién pierde”.

En un nivel de análisis más general, estos diferentes planos pueden ser vistos como manifestaciones de tres pactos sobre los que se basa toda organización social: el pacto de la dominación, que intenta asegurar la gobernabilidad del conjunto; el pacto funcional que, permanentemente redefinido, busca establecer una fórmula de intervención estatal y societal que favorezca el desarrollo de las fuerzas productivas; y el pacto distributivo, sobre cuyas bases se define la equidad relativa en la distribución de los frutos de ese desarrollo. (Oszlak, 2009, p. 4)

Los planos de interacción constituyen, según Oszlak (2009), un espacio de lucha en el que, además de resolverse las cuestiones debatidas, también se discute el poder relativo de los actores estatales y sociales involucrados, sumándole los alcances de la responsabilidad de sus respectivas gestiones y el caudal de los recursos materiales destinados a su desempeño.

El Estado, mediante agencias, asume la responsabilidad de abordar y resolver una parte de la agenda social, donde los problemas que se eligen atender “inevitablemente derivados de demandas o presiones sociales”, dependen de un gran número de circunstancias y variables. “Pero en la medida en que esos problemas son incorporados a la agenda estatal,

se convierten automáticamente en cuestiones socialmente problematizadas”. (Oszlak, 2007, p.

1)

Sobre Políticas Públicas

La locución «política pública» se comenzó a utilizar desde los años setenta en el lenguaje de la Ciencia Política como traducción literal del término inglés “*public policy*” y debe diferenciarse del término “política” (“*politics*”). Una noción preliminar de política pública refiere a las interacciones, conflictos y alianzas, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada.

La política pública es definida, por la mayoría de los autores, como un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adoptado por los responsables públicos con la participación eventual de los particulares, y orientado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. Parsons (2007) sostiene que la idea de las políticas públicas presupone la existencia de un ámbito de la vida que no es privado y netamente individual, sino colectivo. En este sentido, afirma que lo público implica aquella dimensión de la actividad humana que se cree necesita de la regulación e intervención gubernamental o social, o en todo caso, la implementación de medidas comunes.

Linares Marquez de Prado (2014) sostiene que las políticas públicas tienen que ser especialmente sensibles a las condiciones personales para ser equitativas y, al mismo tiempo, que incorporar la diversidad humana en las prácticas habituales se transforma en un reto de buena gobernanza.

La implementación de políticas públicas² ha sido tradicionalmente entendida como la esfera propia de actividad de la administración pública (Poder Ejecutivo). Oszlak (1994)

² La implementación de las políticas públicas se define como el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública. (Subirats, Joan y Otros, 2008)

sostiene que el origen de esa afirmación se remonta hasta la clásica división tripartita de poderes, modelo que Montesquieu propuso como paradigma institucional del gobierno democrático. Esta distinción fue descartada más adelante por Frank Goodnow y Woodrow Wilson, quienes propusieron la clásica dicotomía entre política y administración, la cual se mantuvo vigente, aunque disimulada bajo otras etiquetas. Lógicamente, supone preguntarse por qué se ha mantenido esta distinción.

Algunas respuestas se orientan a que la separación política-administración está porque permite al administrador mezclarse en la política sin que deba dar cuenta de sus acciones y sin la interferencia de los políticos. En esta misma línea de reflexión y análisis, podría proponerse que la dicotomía se mantiene vigente porque constituye un mecanismo de creación de “chivos expiatorios”.

Comúnmente se considera que las políticas públicas son la expresión decantada y genuina del interés general y colectivo de la sociedad, ya sea porque deriva de un proceso legislativo democrático o de la aplicación de criterios y conocimientos técnicamente racionales a la solución de problemas sociales. En cambio, la “implementación” de esas políticas tiene lugar en el ámbito de la burocracia estatal, la cual es juzgada como el reino de la rutina, la ineficiencia y la corrupción. Es así que la vinculación entre política y administración (o, alternativamente, entre la actividad de formulación y planificación de las políticas públicas y la actividad del aparato burocrático a cargo de su implementación) se tiende a ponderar la bondad de la primera y la naturaleza intrínsecamente oblicua o anómala de la segunda.

En el marco de un cierto esquematismo, Oszlak (1994) indica que podría considerarse que a través de los términos antagónicos de estas relaciones, aparecen **dos modelos** alternativos de decisión y acción. Los mismos suponen formas muy diferentes de hacer política (formular e implementar), ya sea desde el punto de vista prescriptivo como desde el explicativo.

Intelección: radica en que la acción de la burocracia del Estado puede subordinarse a la razón y que el comportamiento puede dirigirse hacia el logro de determinados fines, eligiendo para ello los medios más racionales. Se da una relación causa - efecto. La intervención de la *Racionalidad Técnica* en la organización social es para el pensamiento administrativo un principio elemental de la acción organizada. En la vigencia de este principio se entiende que los componentes de cualquier sistema organizado para la acción pueden adaptarse con antelación de manera aceptable y acorde a un plan factible de "implementación". La planificación es la actividad que intenta ensamblar y orientar la acción social hacia el logro de objetivos o políticas, mediante la aplicación de criterios de racionalidad técnicos.

Interacción: para este modelo la burocracia estatal, como parte de una organización social compleja, se da desde la premisa de que la acción es un producto de transacciones entre partes, y que la prosecución del interés individual de cada una realiza el fin colectivo que las vincula. La negociación se desarrolla con un mutuo ajuste de las demandas, generando un poder equilibrado en cada una de las partes que intervienen. El consenso es la base de todas las decisiones. En cuanto a la intervención de la *Racionalidad Política*, este modelo parte del intercambio como elemento característico de la acción política, dándose en un mercado en el que la negociación representa el principal mecanismo de transacción política. En este sentido, la negociación es el mutuo ajuste de demandas entre individuos o grupos en competencia; cada tomador de decisiones es libre de perseguir sus objetivos.

La satisfacción de demandas y la resolución de problemas para el funcionamiento de una sociedad determinada pueden ser atendidas de manera alternativa por el Estado, por el mercado y/o por instituciones de la sociedad civil, como así también por alguna articulación de estas instancias y actores. La historia del Estado moderno señala que el protagonismo en la resolución de las cuestiones de la agenda social estuvo a cargo del estado (estado-céntrica); en algunos cortos períodos el péndulo se desplazó hacia el sector privado (mercado-céntrica), individualista, sustentada en el principio de que la búsqueda del interés personal maximizaba el

interés colectivo y el mercado regulaba con su mano invisible las transacciones sociales; y ya en este tiempo, el Estado regresó de la mano de la sociedad civil, reconociendo un creciente papel de la ciudadanía en el proceso de gestión pública (socio-céntrica).

En este sentido, Oszlak (2014) sostiene que cualquiera sea el actor social asumiendo la responsabilidad de la gestión (producir bienes, fijar regulaciones o prestar servicios), la condición necesaria de un desempeño eficaz será, para todos los casos, disponer de capacidad institucional. En otras palabras, el contar capacidad institucional se orienta a poseer la condición potencial o demostrada de alcanzar un objetivo - resultado mediante la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el ámbito operativo de una institución.

Las Capacidades Estatales. Aplicación al análisis de Políticas Públicas

En América Latina, la necesidad de aumentar las capacidades estatales destinadas al manejo de la “cosa pública” ha ocupado el centro de la agenda política en los últimos años y se localiza en una preocupación más amplia y reciente por la construcción y/o reconstrucción de las instancias habilitadas para gobernar procesos de diversa complejidad.

El concepto de capacidades estatales ha adquirido relevancia en el rediseño de la acción pública desde mediados de los noventa, asociándolo al “regreso” del Estado a los primeros planos de las propuestas para el desarrollo y a la denominada “segunda generación de reformas”, marco en el cual se ha concebido este concepto casi como sinónimo de capacidad burocrática de los aparatos de gobierno³.

Es por ello que la gran promesa de la capacidad estatal comenzó a ser asociada de manera indisoluble al papel -que se presume sustantivo- de la burocracia estatal en el desempeño de las políticas públicas en general y las sociales en particular. Hasta aquí llegan

³ Completa (2017) sostiene que las reformas de “primera generación” se orientaron a la reducción del Estado, desregulando la economía, postergando los “gastos sociales” y privatizando los servicios públicos nacionales, en concordancia con las indicaciones provenientes del Consenso de Washington para América Latina. Las reformas de “segunda generación” fueron definidas por los mismos organismos internacionales, con el fin de continuar o finalizar el proceso de reestructuración del papel del Estado en la economía iniciado durante la etapa anterior.

las coincidencias sobre las conceptualizaciones. Por eso, (Repetto, 2003) sostiene que los conflictos emergen cuando se trata de definir qué es un buen desempeño de las políticas públicas: “¿qué se diseñen e implementen con calidad, de modo coordinado, flexible e innovativo, siendo a la vez sostenibles y evaluables? ¿Qué sean a la vez eficaces, eficientes y asociados a accountability? ¿Qué promuevan equidad, siendo pertinentes a la magnitud y características de los problemas públicos a enfrentar, a la par que fomenten legitimidad? ¿O una combinación de todas estas opciones?”. (p. 3)

El tema de las capacidades estatales presenta un recorrido por distintos períodos y a partir de muy diferentes conceptualizaciones, Bernazza y Longo (2014) han desarrollado un trabajo de investigación relacionado con las definiciones que han tenido mayor incidencia en los postulados y prácticas estatales de Argentina y de los países de la región, específicamente a partir de la década del '90.

Estas definiciones han sido tomadas de organismos internacionales de carácter intergubernamental abocados a estas temáticas o vinculados a ella (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD– y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–), de los escritos producidos por funcionarios del Gobierno nacional a cargo de esta materia y de autores argentinos del campo de las ciencias sociales que han tenido gravitación en las posiciones asumidas por el ámbito gubernamental y académico de nuestro país. (Bernazza y Longo, 2014, p. 109)

La capacidad estatal es la aptitud de las organizaciones estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente, afirma Bertranou (2015) y agrega que esta aptitud se desprende y se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores “componentes de capacidad estatal” y entre los que se encuentran sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su legitimidad y sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros.

A partir de esto el autor relaciona capacidad o la “fuerza del Estado” con el poder, ya que la misma debe vincularse a la discusión más general y antigua sobre este último. Asimismo, da cuenta de otras precisiones respecto del concepto de capacidad estatal, ligándose en primera instancia a la finalidad, ya que representa un atributo que se expresa en relación con los fines que se entiende que debe perseguir el Estado o sus unidades específicas. Luego expone la relación entre capacidad y sujeto estatal, donde la misma puede asignarse sólo a un ente o sujeto, “en este caso estatal”, que se desempeñe como actor, con agencia. “Este sujeto estatal puede estar definido en distintos niveles, dependiendo de cuál sea el interés del análisis político u organizacional” (Bertranou, 2015, p.41). Por ello, en función del sujeto estatal de análisis, son las institucionalidades, organizaciones y competencias que deben contemplarse a la hora de una caracterización de las capacidades.

Otras precisiones del concepto de capacidad estatal están representadas por la relación con la autonomía y los resultados. En cuanto a la primera, la misma ha tenido distintas interpretaciones. Para ello, Skocpol (1990), citado por Bertranou (2015), advierte que la capacidad es una condición de la autonomía estatal y que no puede expresarse sin que haya elementos subyacentes que permitan al Estado actuar eficazmente como un actor frente a los demás actores sociales. En relación con la segunda, la distinción entre capacidad y resultados (desempeño) no ha sido analizada lo suficiente, lo que provoca confusiones que derivan en malas interpretaciones acerca de los alcances de esta capacidad y las posibilidades de mejora de la misma.

Como se dijo anteriormente, la capacidad estatal es la aptitud de las organizaciones estatales, la cual se desprende y se explica a través de sus componentes: a) vínculo actor estatal - otros actores, b) legitimidad del actor estatal, c) características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática, y d) capital de acción interinstitucional. Los componentes de la capacidad facilitan captar dimensiones constitutivas y observables. “Estos

componentes son los factores que describen y explican la capacidad y el nivel de la misma en función de las finalidades a cumplir". (Bertranou, 2015, p.44)

Siguiendo estos planteos, Repetto (2003) manifiesta que la capacidad estatal es la aptitud de las instancias gubernamentales para originar, a través de políticas públicas, los máximos niveles de valor social, aunque se deben considerar las restricciones contextuales y prioridades colectivas sobre los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social que requiere de una respuesta estatal. La capacidad estatal es la expresión de decisiones y acciones concretas que apuntan a un objetivo general, como lo es el valor social.

En este sentido y como lo afirma Bertranou (2015), la cuestión de la capacidad estatal no es sólo relevante en términos de un abordaje del rol estatal en el desarrollo humano y en la igualdad, sino que es imprescindible como ámbito de indagación analítica cuando nos remitimos al andamiaje de la actividad pública, es decir, a cómo operan en lo concreto, en el día a día, en las prácticas de las instituciones estatales, en la calidad de los servicios y de la información que prestan, o cuál es el grado de autonomía y la imparcialidad en sus actuaciones. La capacidad es un atributo que puede asignarse sólo a un ente o sujeto estatal que se desempeñe como actor, con agencia. Es decir, que de acuerdo al sujeto estatal de análisis, son las institucionalidades, organizaciones y competencias que deben considerarse al momento de una caracterización de las capacidades, cuyos resultados siempre apuntan a mejorar las condiciones de vida de la población.

Las instituciones representan la centralidad en la construcción de la capacidad estatal en el marco de los ciclos de políticas públicas, identificando problemas, diseñando una política pública participativa que involucra diferentes actores, en la cual la interacción institucionalizada entre estos defina características del proceso: quiénes son aliados y quiénes oponentes, cómo se articulan las alianzas y cómo se modifican o se sostienen a lo largo del tiempo, qué tan creíbles y objeto de cumplimiento son los acuerdos a los cuales se arriba. Repetto (2003) expresa que la interacción entre individuos y/o grupos interesados en un tema

público se desarrolla en el marco de reglas de juego, destacándose el papel central de las instituciones para regir y orientar la acción de los actores, aportando a estos a crear recursos políticos: qué se discute y qué se acepta como dado o inmutable, cuáles son los compromisos, procedimientos, premios y castigos.

En este sentido, el marco institucional permitirá entender la estructura de oportunidades con la que se enfrentan individuos y grupos para interactuar guiados por identidades propias, a la vez que facilitará la comprensión de aquellas potenciales rutas de acceso por donde se canalicen las demandas y necesidades de los distintos sectores que conforman el espacio público. (Repetto, 2003, p. 9)

La posibilidad del Estado de actuar exitosamente se encuentra condicionada a sus capacidades. Es por eso que la noción de capacidad estatal, como afirma Fernández Et Al (2008), se relaciona con la fortaleza de sus instituciones y por las redes de articulación desarrolladas por el Estado con los actores económico-sociales. Por lo tanto, es un concepto que combina y articula dos componentes analíticos, que los autores distinguen en capacidades internas e infraestructurales. En relación con las internas, las mismas hacen referencia a la capacidad de adquirir autonomía estatal (toma de decisiones no vulnerables exógenamente), frente a las presiones de intereses sectoriales o particulares, permitiendo definir, formular y desarrollar (implementar) endógenamente políticas públicas por parte de las estructuras estatales. En cuanto a las capacidades infraestructurales, se representan en la aptitud estatal de adentrarse en la sociedad y concretar un alto poder operativo a partir de nutrirse de las energías, conocimiento y recursos sociales. “Ésta última dimensión evita el aislamiento de las burocracias y de los tomadores de decisiones, y se asienta en un fortalecimiento mutuo entre la sociedad civil y el Estado (desarrollando una sinergia retroalimentaria)”. (Fernández et al, 2008, p.179)

El desarrollo de capacidades en el Estado implica poner énfasis en la autonomía (Evans, 1996; Skocpol, 2007; Fernández et al, 2008; Sotelo Maciel, 2013; Completa, 2017), la

que se traduce como la capacidad para tomar decisiones de manera independiente de las presiones de los intereses particularistas de diferentes actores sociales, evitando intereses sectoriales y permitiendo lograr consistencia y calidad en la formulación y ejecución de ideas estratégicas. El alcance de esta autonomía conlleva a proveer a las estructuras estatales de recursos materiales y humanos con altos grados de calificación organizados en un ámbito que propicie calidad institucional. Estos procesos están orientados a la adquisición de cierto grado de autonomía estatal para la toma de decisiones y la ejecución de acciones en el marco de objetivos definidos con independencia de los poderes fácticos. Un Estado que pueda alcanzar objetivos con oposición real o potencial de factores de poder o en circunstancias socioeconómicas desfavorables, lo que significa la efectividad de su autonomía, se encuentra estrechamente vinculado con las capacidades estatales.

Repetto (2003), basándose en el concepto de Grindle (1996), quien diferencia entre capacidades administrativas, técnicas, institucionales y políticas, propone subsumirlas en dos grandes tipos, recuperando la perdurable dicotomía política/administración, que evoca la existencia de dos campos de naturaleza diferentes, que representan arenas en las que se dirimen conflictos distintos, que convocan a actores diversos y que se organizan en función a reglas de juego incontrastables.

Entonces, el rol de las instituciones vinculado a la capacidad estatal presenta dos frentes: por un lado, contempla las tareas de los actores que luchan para otorgarle carácter y dirección a las decisiones y acciones de quienes ejercen el manejo del Estado; por el otro, cristaliza formas variadas y según áreas, sectores o jurisdicciones, de los dos componentes fundamentales de la capacidad estatal: **la capacidad administrativa y la capacidad política**, las cuales deberían estar presentes en las estructuras estatales, y a partir de una serie de atributos, conferir autonomía para las decisiones.

En este sentido y desde la perspectiva institucional, la definición de capacidad estatal remite a una posibilidad (única) que tienen las instancias de gobierno de problematizar,

priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas. Por eso, para avanzar hacia niveles significativos de capacidad estatal, Repetto (2003) señala que es necesario aunar estos dos sub-tipos de capacidades, que implica considerar al Estado algo más que un mero aparato burocrático, representando también la faz política, donde se tramitan intereses e ideologías (internas y externas) al entramado organizacional estatal.

La Capacidad Administrativa

Algunos autores asocian el concepto de capacidad estatal a su aparato organizacional, destacando la distancia y aislamiento de sus equipos técnico-burocráticos respecto a los grupos de interés, el contexto y la sociedad en general. En esta línea, Repetto (2003) enfatiza este posicionamiento, sumando conceptualizaciones de varios autores, entre los cuales se encuentran Sikkink (1993), quien le otorga un alcance determinado en esa dirección, al concebirla como la eficacia administrativa del aparato estatal para implementar sus objetivos oficiales, destacando los factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos (reclutamiento, promoción, salarios y escalafón).

El autor también expone los aportes de Geddes (1994), quien asocia la capacidad administrativa a los méritos de los equipos burocráticos y la calidad del sistema de reglas que definen el vínculo con la dirigencia política. Asimismo, Repetto (2003) integra a su trabajo la perspectiva de Grindle (1997), que destaca la importancia del desarrollo de los recursos humanos y del aparato organizacional estatal; de Evans (1996), que propone lo que denomina “coherencia interna”, donde la eficacia burocrática resulta a partir de concentración de expertos, mediante el reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades destinadas a promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo; y de Burky y Perry (1998), que le otorgan importancia a los elementos informales de la administración pública, referidos a aspectos negativos (costos burocráticos, ineficiencia, rent-seeking, entre otros) y a aspectos positivos (agilización de trámites y gestiones).

En este escenario, se considera muy amplia la literatura que aborda la necesidad de contar con organizaciones estatales de calidad, procedimientos claros y recursos humanos expertos, sustentados en una carrera escalafonaria con incentivos materiales y simbólicos.

Contextualmente y observando desde el plano analítico, los complejos desafíos ligados a fortalecer las prácticas democráticas, el desarrollo económico y la integración social requieren avanzar un paso más. “Y dicho paso está asociado a incorporar con énfasis la cuestión de la capacidad política, como un sub-tipo de capacidad estatal que debe ser abordado al mismo tiempo que la dimensión técnico-administrativa”. (Repetto, 2003, p. 12)

Por ello, si el concepto de capacidad administrativa se concibe como sinónimo del de capacidad estatal, existe un riesgo que se apliquen sólo fronteras dentro del Estado. En este sentido, es conveniente siempre tener en cuenta que el espacio de las políticas públicas es inherentemente relacional, que se desarrolla a partir del entrecruzamiento entre el Estado y la sociedad, entre el aparato político y la estructura económica.

La construcción de las capacidades desde la perspectiva institucional, para reformar, gestionar/implementar, no puede estar dissociada de cuestiones más amplias, propias de un escenario relacional entre las diversas esferas que entrelazan lo político con la estructura socioeconómica en determinado contexto, identificándose en esa dirección las capacidades políticas.

La Capacidad Política

Como se ha expresado, la capacidad administrativa es parte necesaria pero no suficiente para alcanzar niveles significativos de capacidad estatal. Repetto (2003) afirma que se necesita también de la capacidad política, “la cual se interpreta aquí como la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública”. (Repetto, 2003, p.12)

Es decir, cuando lo que está en juego no se ha vinculado estrictamente a la provisión de servicios públicos o a la aplicación de normativas, sino al conflicto entre actores que se deriva del propio proceso de desarrollo, lo que deviene necesario no es la capacidad burocrática, sino la capacidad política.

Examinado este concepto de capacidad política, Sotelo Maciel (2013) sostiene que las definiciones de Repetto (2003) y de Grindle (1996) hacen hincapié en tres aspectos: a) la respuesta adecuada a las demandas sociales, b) la representación de los intereses sociales y c) la participación social en las decisiones. Asimismo, expone que Grindle agrega un cuarto aspecto, la mediación en los conflictos. "El concepto de capacidad política debe preservar la tensión original de la palabra "política", que remite tanto a las reglas de juego que intentan ordenar el campo de lo público, como al terreno incierto de la contingencia que lo desordena. El plano de los mecanismos institucionales que regulan la vida política, como el sustrato de puja, litigio y conflicto que lo sustenta". (Sotelo Maciel, 2013, p.54)

Como aporte a su posicionamiento, Repetto (2003) cita a Alonso (2001), quien destaca la necesidad de no limitar el análisis de las capacidades sólo a la dimensión técnico-administrativa, sino que propone la incorporación de elementos que den cuenta de la lógica de constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción pública.

En esta línea, el autor, en el intento de aclarar que las posiciones que hacen centro en la capacidad administrativa reducen una lectura comprensiva de las capacidades estatales, indaga en la capacidad política esa visión más amplia y encuentra en el concepto de conectividad externa de Evans (1996), la relación entre ambos conceptos de capacidad. Este propone la "conectividad externa", la cual permite avanzar hacia un enfoque interactivo y relacional que combine capacidad administrativa con capacidad política, a lo que denomina "autonomía enraizada". Estas perspectivas demandan un Estado enraizado (o encastrado) en la sociedad y no aislado, y ponen en debate la tendencia a equiparar capacidad con

aislamiento, sugiriendo en cambio que la capacidad transformadora se desarrolla a través de una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas.

Con los aportes de Evans y otros autores, se construye la idea de que la capacidad estatal constituye un bien escaso, que su dependencia no es sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados, sino también de la interacción política que, encuadrada en ciertas reglas, normas y costumbres, definan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y aquellos que se desenvuelven internacionalmente.

El problema mayor está dado, desde esta perspectiva, en que por lo general es acotado el número de individuos y/o grupos que pueden, al constituirse en actores fundamentales de la arena política, movilizar activamente sus recursos en pos de hacer prevalecer sus intereses e ideologías/percepciones". (Repetto, 2003, p.13)

Cuando esa situación de inmovilidad se presenta, más allá de las razones que la expliquen, surge la necesidad de que aparezcan otros sectores, con los recursos suficientes como para constituirse en actores políticos, quienes viabilicen las demandas y necesidades de esos grupos. Por eso Oszlak y O'Donnell (1984) sostienen que frecuentemente son otros actores, sea una unidad estatal o un partido político, no "directamente" involucrados por la cuestión, quienes deciden iniciarla o reivindicarla, por interpretar que su resolución, en un determinado sentido, tendrá más congruencia con sus intereses y preferencias, aportará bases de apoyo político o disipará tensiones previsibles que pueden amenazar su poder relativo.

Un aspecto clave de la capacidad política está asociado al entramado de relaciones de los actores políticos entre sí, pero en especial con aquellos individuos y grupos que tratan de involucrarse activamente en determinadas esferas de lo público.

En esta línea, Repetto (2003), citando a Coppedge (2001), aporta algunas claves para comprender esta cuestión, a partir de jerarquizar situaciones de: inclusión, lucha de poder, negociación y formalización. Por intermedio de interrogantes, el autor va caracterizando esas

situaciones que se presentan. Respecto de la inclusión, se pregunta cómo se reconocen los actores unos a otros como negociadores legítimos y cuáles son las estrategias que utilizan los actores excluidos para obtener reconocimiento. En relación con la lucha de poder, se plantea cómo aceptan los actores la distribución existente del poder y qué tácticas adoptan para aumentar el propio o disminuir el de otros. En cuanto a la negociación, observa qué fórmulas estables y mutuamente aceptables, si estas existen, han negociado los actores para gobernar sus relaciones. Finalmente, en lo referido a la formalización, se pregunta en qué forma están las fórmulas codificadas en pactos, contratos o normativa vigente.

Atributos de la Capacidad Estatal

Entonces, la capacidad administrativa y la capacidad política representan los pilares sobre los cuales se estructura la capacidad estatal. Con el fin de una mejor comprensión de la misma, en cuanto a los modos en que se visualiza por intermedio de las políticas públicas, conviene dar un paso más y presentar una serie de atributos que expresan el modo en que el Estado interviene en las problemáticas que forman parte de la agenda pública y gubernamental.

Repetto (2003) plantea una estrategia para detectar casos de grados relevantes de capacidad estatal, diferenciándolos de casos donde la misma no se registra o sólo existe en grados menores, y para esto sugiere que la misma puede ser “leída” a través de una serie de atributos que den cuenta del tipo de respuesta (valor social) que se dé a aquellos aspectos asociados con la articulación de inclusión social, desarrollo económico y pluralismo político.

En un intento por explorar cuáles son las expresiones de la capacidad estatal, es apropiado desarrollar de modo preliminar un primer listado de atributos de la misma, dando cuenta de que “el mirador” privilegiado de los mismos lo representan las políticas públicas. Dichos atributos fueron enunciados antes, al momento de explorar el cómo y el para qué del ejercicio de dicha capacidad, y ahora se los presenta de modo muy esquemático a efectos de que sean ponderados como parámetros según el aporte que

pueden realizar a la creación/aumento de “valor social” vía la construcción y/o reconstrucción de capacidades administrativas y políticas, en el marco de ciertas restricciones. (Repetto, 2003, p. 15)

Los atributos propuestos en el *cómo* se expresa la capacidad estatal son: coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia y accountability (estos tres últimos suelen ser confundidos con *para qué*). En cuanto a los *para qué* de la capacidad estatal, se encuentran: legitimidad y equidad pertinente.

Repetto (2003) sostiene que cada uno de estos atributos adquiere peso propio e identidad en tanto expresión de la capacidad estatal, pero al mismo tiempo es el tipo de interrelación y complementariedad entre ellos lo que define el modo y alcance de la estructuración de aquellos problemas que adquieren centralidad en las instancias de gobierno de lo público, así como el desempeño de las políticas públicas decididas e implementadas para hacer frente a los mismos.

En el escenario relacional de la construcción de las capacidades estatales, las mismas se vinculan al enfoque de derechos en las políticas públicas. En este sentido, Stuchlik (2015) manifiesta que el Estado no es un actor unificado; el mismo está caracterizado por la multiplicidad de agencias, en las que intervienen diferentes actores en diversos contextos institucionales. Por ello, la construcción de capacidades no es un proceso que termina en lo específico de cada una de las agencias; es necesario analizarlo teniendo en cuenta los vínculos existentes entre todas las organizaciones, en función de los criterios de integridad de las políticas, de la coordinación de un sistema y sobretodo debe relacionarse con el entorno social.

El Derecho a la Educación Superior

El derecho a la educación es un derecho universal reconocido por el derecho internacional de los derechos humanos y bajo esta categoría se aplica a todas las personas. Se pueden consultar numerosas actuaciones internacionales, tales como la Declaración Universal

de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño, que afirman los principios básicos de la universalidad y la no discriminación en el disfrute del derecho a la educación.

El derecho a la educación se encuentra estipulado en diferentes normas internacionales, caracterizándose como un derecho multiplicador, en cuanto posibilita el goce y el disfrute de otros derechos humanos. Por eso, estos instrumentos internacionales afirman los principios básicos de la universalidad y la no discriminación en el disfrute del derecho a la educación⁴.

En la última década, en Argentina se produce un proceso de expansión de la educación superior, fuertemente ligado a la creciente masificación del nivel secundario desde la implementación de su obligatoriedad con la Ley Nacional N°26.206. Las investigaciones muestran que este proceso no implica solo un cambio de escala, sino que produce una serie de modificaciones en el nivel mismo. Junto con la masificación, opera una ampliación y diversificación del nivel superior, así como un crecimiento institucional: se observa un crecimiento de la cobertura, a la vez que la persistencia de desigualdades.

Algunos académicos denominan a este fenómeno como una inclusión excluyente, una inclusión socialmente condicionada, en la que el rol de las instituciones resulta nodal (Ezcurra, 2011; Birgin y Rubens, 2012). Por ello para Birgin y Charovsky (2013) “la ampliación del acceso a la educación superior interroga prácticas y prejuicios institucionales más acordes a la tradición de una educación superior diseñada y vivida por y para una élite”. (p, 3)

En este sentido Rinesi (2018) agrega que el derecho humano a la educación superior solo es posible si previamente se establece la obligatoriedad de la educación secundaria, categoría a la que adherimos por concebir que el sistema educativo (al igual que cada

⁴ El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos refiere a un conjunto de mecanismos orientados a proteger los derechos de todas las personas, estableciendo la palabra universal, que éstos son propios de todos los individuos por igual, sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo.

trayectoria educativa) es uno sólo y es un continuum sin fragmentaciones por pasar de nivel a nivel educativo. “Mientras la escuela secundaria no era obligatoria, la Universidad sólo podía pensarse como el lujo que podían darse aquellos que antes se habían podido dar el lujo previo de terminar un nivel educativo que nadie les exigía terminar”. (Rinesi, 2018, p. 63)

En los últimos años, los discursos oficiales ubican a la educación como un pilar fundamental de un patrón de desarrollo y crecimiento económico “sostenible”, “competitivo” e “inclusivo” para el país, que contribuya a edificar una sociedad “justa”, “soberana” y reafirma la identidad ciudadana nacional.

A partir del retorno de la democracia en Argentina y como plantea Fanelli (2014), las principales políticas para garantizar el derecho a la Educación Superior con inclusión social están representadas por dispositivos de admisión no selectivos, gratuidad, expansión de la oferta y el otorgamiento de becas y tutorías. La autora realiza un análisis para observar si estas políticas han sido suficientes para garantizar el acceso, la participación y la graduación. Asimismo, concluye que los indicadores cuantitativos dan cuenta de grandes desigualdades en el sistema. La accesibilidad a la educación superior en clave de derecho humano es la alternativa para lograr disminuir las desigualdades y por ende, promover el desarrollo sustentable y el crecimiento de la sociedad en la que se inserta.

Hablar de inclusión educativa es trabajar en la situación educativa del estudiantado más vulnerable y además, la comunidad internacional ha otorgado el carácter de derecho a esta aspiración a una educación más inclusiva para todos los alumnos (Naciones Unidas 2006).

En esta línea, Gessaghi y Llinás (2005) sostienen que uno de los mayores desafíos de los sistemas educativos de América Latina es garantizar el derecho a la educación superior para reducir la desigualdad y promover la justicia social, argumentando que sin una democratización del acceso a este nivel educativo no se puede garantizar sistemas democráticos en donde la trayectoria de vida de las personas no estén determinados por las condiciones sociales de origen.

Mischia (2019) expresa que en la actualidad los mayores desafíos se dan en torno a la accesibilidad académica, entendida como el requisito que debe cumplir una institución educativa, cuando no existen (o se han suprimido) barreras que limitan el acceso al conocimiento por parte de todas las personas involucradas en los procesos de enseñanza y aprendizaje, independientemente de sus particularidades biofísicas, psicológicas, lingüísticas o culturales. “Especialmente en la fragilidad de las condiciones laborales de las diferentes figuras que acompañan las trayectorias de estudiantes con discapacidad, las barreras actitudinales de los equipos docentes y la escasa presencia de la discapacidad como categoría teórica en los planes de estudio de las diferentes ofertas académicas. Asimismo, son escasas las normativas internas en cada universidad que regulan las condiciones de accesibilidad que garanticen el derecho a la educación, a través de protocolos u otros formatos que orienten las políticas por lo menos a mediano plazo, como garante de su permanencia”. (p. 188)

Blanco (2006) expresa que avanzar hacia una mayor equidad en educación sólo será posible si se asegura el principio de igualdad de oportunidades, es decir brindando más a quién más lo necesita y proporcionando a cada quien lo que requiere, en función de sus características y necesidades individuales, para estar en igualdad de condiciones de aprovechar las oportunidades educativas. No es suficiente ofrecer oportunidades educativas, hay que crear las condiciones para que todas las personas puedan aprovecharlas. Además sostiene que el horizonte de la igualdad en el ámbito educativo tiene diferentes niveles: la igualdad en el acceso, la igualdad en la calidad de la oferta educativa y la igualdad en los resultados de aprendizaje.

Gessaghi y Llinás (2005), citando a García de Fanelli (2005), comenta que si bien podría pensarse que el derecho a la educación superior en nuestro país se encuentra garantizado por el ingreso irrestricto, sistema de admisión de bajo nivel de selectividad y la gratuidad predominantes en las instituciones públicas de la Argentina, no son condiciones suficientes para garantizar el acceso y la permanencia en este nivel educativo.

Desde esta perspectiva:

La gratuidad es condición necesaria pero no suficiente para la inclusión educativa en las universidades de nuestro país, demostrando cómo las desigualdades económicas y socioculturales de los estudiantes impactan en sus procesos de aprendizaje, traduciéndose así en desigualdades educativas. Es por ello que sostenemos que, además de la gratuidad y de los apoyos económicos, deben implementarse dispositivos que apunten a mejorar la calidad de los aprendizajes en las aulas universitarias y a propiciar la equidad. (Menchón, 2020, p.3)

Discapacidad, algunas perspectivas

La modernidad ha construido mecanismos de regulación de la alteridad⁵, ha creado dispositivos de construcción de sujetos y regímenes de verdad, que determinan a cada persona un lugar, una manera de conducirse, una función a desempeñar, para establecer el adentro y el afuera, demarcando y estableciendo la inclusión y la exclusión.

Mike Oliver (1998), en el marco del modelo social y en clave sociológica, afirma que “la discapacidad es un producto social”, lo que implica reconocer que la misma no puede ser entendida por fuera del mundo social que la crea y del significado (negativo) que se le otorga. En este sentido, Ferrante (2009) sostiene que discapacidad y deficiencia derivan de un sistema de producción capitalista que exige un tipo especial de fuerza de trabajo, ajustada a un patrón de normalidad y capacidad “físicas”. Distantes de ser productos “naturales”, dichas nociones se ajustan a los requerimientos funcionales de una estructura económica dentro de la cual las personas con discapacidad devienen “inválidos”, enfermos que no pueden llevar una “vida normal”. Las personas con discapacidad constituyen una clase oprimida por el sistema social.

⁵ El diccionario nos ofrece, paradójicamente, dos definiciones similares para los términos DIFERENCIA e IDENTIDAD. Al primero se le atribuye “cualidad o accidente por el que una cosa se distingue de otra” y el segundo refiere al “conjunto de caracteres y circunstancias que distinguen a una persona de otra.” Es así que la construcción de la persona con discapacidad como diferente -apoyada en el darwinismo social- es el Otro el que se distingue, se aleja de lo Uno, convirtiéndose en distinto. El Nosotros, que refiere a los no discapacitados, se constituye en “la medida” para establecer si el otro es diferente. La diferencia es la distancia de lo ajeno con respecto a lo Mismo. La diferencia, en este sentido, rememora la noción matemática de la resta, de aquello que le falta al Otro, para ser como Uno Mismo, podríamos decir que la diferencia es la distancia entre la Otredad y la Mismidad.

En este marco, resulta significativo explicitar qué se entiende por opresión y qué por dominación. La opresión, según Young (2000), estaría definida como determinados “procesos institucionales sistemáticos que impiden a alguna gente aprender y usar ciertas habilidades satisfactorias y expansivas en medios socialmente reconocidos, o procesos sociales institucionalizados, que inhiben la capacidad de las personas para interactuar y comunicarse con otras o para expresar sus sentimientos y perspectivas sobre la vida social en entornos donde otras personas puedan escucharlas”. La dominación, por su parte, manifiesta la “presencia de condiciones institucionales, que impiden a la gente participar en la determinación de sus acciones o de las condiciones de sus acciones”.

Ferreira (2008) sostiene que la discapacidad adquiere sentido en el contexto de una cultura y, en ella depende del sentido asignado a otros conceptos culturalmente próximos: en este caso, y por oposición (pese a los esfuerzos a nivel institucional para la renovación de las denominaciones y la nomenclatura), sigue siendo de fundamental importancia la idea imperante de “normalidad”. En otras palabras, la discapacidad puede ser concebida no como una característica objetiva aplicable a la persona, sino como una construcción interpretativa inscrita en una cultura en la cual, en virtud de su particular modo de definir lo “normal”, la discapacidad sería una desviación de dicha norma, una deficiencia, y, como tal, reducible al caso particular de la persona concreta que la “padece”.

Hoy, la discapacidad es entendida desde un modelo médico-fisiológico-individual como un problema que debe ser curado; frente a ese modelo, defendemos uno alternativo, un modelo sociológico-social-colectivo según el cual la discapacidad debe ser considerada, con independencia de su substrato material (fisiológico), como un fenómeno social al que se han de dar respuestas integradoras. No se trata de “curar”, pues en la mayoría de los casos no existe cura; se trata de aceptar la existencia de una diferencia que no deber ser relegada al ostracismo; se trata de reconocer la existencia de un colectivo con pleno derecho a una vida en igualdad de condiciones, al reconocimiento como tal

colectivo y a la creación de un entorno sin barreras, tanto a nivel práctico como en términos culturales. (Ferreira, 2008, párr. 5)

La perspectiva sociocrítica de la discapacidad, inaugurada en las décadas de los ochenta y noventa, se desarrolla desde la sociología y sostiene que las relaciones de poder están determinadas por las bases estructurales de la sociedad que influyen en posturas pedagógicas, psicológicas, políticas y sociales. Este enfoque, que proviene del modelo social anglosajón, interpreta la discapacidad como fenómeno resultante de las estructuras opresoras de un contexto social poco sensible a las auténticas necesidades de las personas con discapacidad. Se trata de evidenciar que al tomar en consideración la dimensión social de la discapacidad, se comprueba que su caracterización es significativamente negativa, en términos estructurales, por lo que alguna influencia debe tener el medio social en la constitución de la misma.

En este sentido Almeida et al. (2010) expresa que la discapacidad es el producto de complejos procesos de naturalización o encubrimiento de la desigualdad estructural y la exclusión que ésta produce. Y es el Estado, en tanto modo de dominación que condensa casi monopolícamente la legitimación y propicia la producción de sentido, el que actúa en esos complejos procesos interviniendo –produciendo– en y sobre las relaciones sociales. El autor cita a Skliar (2001) para afirmar que un sistema social que excluye, a la vez promete la inclusión en cuotas (cómo interpretar sino los cupos laborales, de integración escolar, etc.).

Es así que los documentos oficiales traducen muchas veces las relaciones entre inclusión y exclusión en términos de irresponsabilidad y/o responsabilidad individual y no como un proceso cultural, social y relacional. Por eso, negar el abordaje social, político, histórico y cultural en el territorio de la discapacidad constituye uno de los modos de naturalización y

ocultamiento sobre el cual después se entretejen todas las demás exclusiones de ciudadanía, lingüísticas, comunitarias⁶.

Rosato y Angelino (2009) proponen pensar a la discapacidad como una producción social, suscrita en los modos de producción y reproducción de una sociedad. Esto conlleva a la ruptura con la idea de déficit, su pretendida causalidad biológica y consiguiente carácter natural, a la vez que permite entender que su significado es fruto de una disputa o de un consenso, que se trata de una invención, de una ficción y no de algo dado. La producción social se encuentra en clara disputa con los abordajes que presentan la discapacidad como un evento natural, trágico y desgraciado, y está en sintonía con las propuestas afines al llamado Modelo Social.

Claro que afirmar que es una producción resulta más bien una aclaración respecto de la perspectiva desde donde miramos el mundo, antes que aclarar algo respecto del concepto en cuestión. En tanto producto, está condicionado epocal y contextualmente. Lo que entendemos hoy por discapacidad, lo es en el marco de nuestra sociedad moderna, capitalista y representativa. Es en este contexto donde se producen los conceptos de normalidad, cuerpo normal y déficit⁷. (Kipen, 2012, Párr. 8)

Discapacidad y Representaciones Sociales

Mora (2002) manifiesta que Durkheim (1898) establece diferencias entre las representaciones individuales y las representaciones colectivas, proponiendo que lo colectivo no se puede reducir a la individualidad, esto significa que la conciencia colectiva trasciende a los individuos como fuerza coactiva. En este sentido, determinó la función constitutiva de las representaciones colectivas como el contenido del “mundo instituido de significado” de toda

⁶ La mayoría de las medidas orientadas hacia las personas con discapacidad todavía se aplican siguiendo un modo de interpretación reduccionista, fundamentalmente social según la vivencia de quien lo experimenta, a la simple consecuencia de una afección fisiológica, de tal modo que de lo que se trata es o bien de “eliminar” la afección fisiológica (volver al individuo a la normalidad), o bien de “adaptar” a la persona a su condición insuficiente.

⁷ Kipen (2012) sostiene que la noción de déficit desde lo convencional y arbitrario, permite diferenciarse del modelo social inglés más tradicional al desplazar las posibles explicaciones en torno al origen de la discapacidad y los procesos discapacitantes, desde algo que está faltando o fallando hacia lo puramente relacional.

sociedad, es decir las representaciones colectivas son los instrumentos que permiten el representar/decir sociales, ya que incorporan aquellos sólidos marcos categorías del pensamiento: espacio, tiempo, totalidad, leyes de identidad y no contradicción. A partir de las representaciones colectivas se construyen las representaciones individuales y éstas son la forma o expresión individualizada y adaptada de estas representaciones colectivas a las características de cada individuo.

La representación social, según Moscovici (1979) citado por Mora (2002), es:

Una modalidad particular del conocimiento, cuya función es la elaboración de los comportamientos y la comunicación entre los individuos. La representación es un corpus organizado de conocimientos y una de las actividades psíquicas gracias a las cuales los hombres hacen inteligible la realidad física y social, se integran en un grupo o en una relación cotidiana de intercambios, liberan los poderes de su imaginación. (p. 7)

Las personas con discapacidad están “obligadas a adaptarse a ese entorno, mientras que desde el mismo no se promueve, en la misma medida, la necesidad u obligación de una adaptación recíproca” (Ferreira, 2008, p.155). Lo cual resulta, además, muy contradictorio, ya que esa adaptación colectiva a las necesidades de las personas con discapacidad redundaría en beneficio de todos.

Rosato et al. (2009) plantea que en el marco de la concepción sociopolítica de la discapacidad, se propone una perspectiva de comprensión de la discapacidad que la distingue completamente de la deficiencia y la enfermedad, considerándola una producción socio cultural. En ese sentido, los problemas que posee la discapacidad son producciones sociales originadas en las relaciones de desigualdad social, y por ende, la noción de adaptación como transformación hace referencia a la sociedad y no a los individuos.

Desde esta corriente se plantea que las personas con insuficiencias son consideradas “desventuradas” porque se las observa como incapaces de “disfrutar” de los beneficios materiales y sociales de la sociedad moderna. “Dado el carácter prioritario del trabajo en la

cultura occidental, esas personas son consideradas 'inútiles', ya que no son capaces de contribuir al "bien económico de la comunidad". De este modo, se las clasifica de grupo minoritario en condiciones parecidas a las de otros oprimidos, como los negros o los homosexuales, porque al igual que a ellos se los considera anormales y diferentes". (Rosato et al., 2009, p. 92)

Es posible hipotetizar que son los procesos de exclusión/inclusión, históricamente contruidos, los que generan la discapacidad, a partir de su invención, lo que significa invertir la relación tradicionalmente establecida en la que la discapacidad es el eje a partir del cual se generan o producen procesos de exclusión de las personas con discapacidad.

Este modelo cultural que ha establecido estereotipos estructurales que conforman nuestro entorno, donde las personas con discapacidad son sistemáticamente excluidas por valores convencionales representados por la excelencia, el éxito, la belleza y la salud (tan ficticios como eficaces), dicho de modo extremo son catalogadas como no-personas (no plenamente personas, no integralmente personas) y no-normales (no ajustados a los estándares asumidos de lo "comúnmente aceptable").

Aquí en este contexto es donde la ciencia médica ha desarrollado un rol muy importante, imponiendo la normalización de la condición de individuo a las personas, trascendiendo el campo de la salud, lo que ha ido ocasionando una asociación, progresivamente articulada en las fórmulas repetidas que nos proporcionan las "imágenes" ortodoxas del cuerpo, entre lo ético, lo estético y lo saludable. La citada normalización médica de la categoría moderna de individuo promueve un imaginario del cuerpo humano, sano en primera instancia, pero que, inmediatamente, se traduce de manera indisociable en bello y bueno.

Desde aquí se desprende el concepto de "violencia simbólica" que plantean Bourdieu et al. (1977) argumentando que a través de la educación institucionalizada se transmiten los códigos de significación que forman parte del repertorio habitual de los grupos dominantes;

dichos códigos se inculcan, sin distinción, a todos los individuos, de modo que se logra, por una parte, la reproducción de los saberes dominantes en aquellos que integran los grupos dominantes, y por otra, la asimilación y aceptación de los mismos desde los grupos en situación de dominados. La cultura que transmite la escuela no es cultura de la “humanidad”, sino la cultura de aquellas minorías que dirigen los destinos de la humanidad. (Ferreira, 2011, p. 3)

En el transcurso de la historia las sociedades han establecido mecanismos para categorizar a las personas, poniendo atributos percibidos como normales y luego transformados en categorías normativas donde toda persona que no se encuadra allí produce el descrédito que da lugar al estigma (civilización, barbarie, normal, diferencial). Goffman (2006) sostiene que la persona estigmatizada asume sus atributos, asimilando un destino como algo natural e inmodificable.

Bajo estas representaciones las personas con discapacidad son excluidas, marginadas y oprimidas porque, referenciándose en las normas reguladoras de la condición individual de las personas vigentes en la actualidad, son portadoras de un cuerpo enfermo, y en consecuencia feo, y en consecuencia, malo. Esta triple articulación tiene efectos demoledores sobre la cotidianeidad de las personas con discapacidad, pues su des-ajuste de la norma médica implica automáticamente una carga de culpa, al asociar una presunta imperfección biológica con un déficit moral y estético.

Discapacidad y Ciudadanía

En las sociedades occidentales actuales han aumentado las demandas de la ciudadanía sobre las instituciones públicas en regímenes democráticos, para que adopten medidas adecuadas que hagan posible y efectivo el ejercicio pleno de su ciudadanía. Son varios los colectivos que participan de estas actividades, entre ellos se encuentra el perteneciente a las personas con discapacidad, que reclaman un diseño social que les permita ejercer sus derechos en todas las dimensiones de sus vidas, desde el ocio hasta el trabajo.

La concepción de ciudadanía⁸, a lo largo de la historia, ha sido interpretada e internalizada desde distintas miradas, generando una gran cantidad de representaciones y permitiendo lugar a divergentes prácticas sociales en torno a la misma. Actualmente se ubica al concepto de ciudadanía en un escenario complejo y en continuo debate sobre su definición. Asimismo, es importante concebir la construcción de la ciudadanía como un proceso constante desde la cotidianidad de los ciudadanos en el que se integran una amplia variedad de derechos y obligaciones, no sólo de parte del Estado, sino también del ciudadano.

Su definición supone una participación comprometida con las luchas políticas, culturales y simbólicas de resignificación en relación con la titularidad y el ejercicio pleno de los derechos. Elizabeth Jelin nos invita a pensar en cómo la noción de ciudadanía, en la teoría democrática, se encuentra anclada en la definición legal de los derechos y obligaciones que la constituyen. La autora afirma que existen tres ejes claves de debate ideológico, teórico y político. Así, en un primer lugar se halla la naturaleza de los sujetos que serán considerados “ciudadanos”, en un segundo lugar el contenido de sus “derechos”, y por último, las responsabilidades y compromisos inherentes a la relación ciudadanía-Estado. (Madeo et al., 2013, p. 4)

Rubén Ávila Calvo (2010) referencia que las personas en situación de discapacidad constituyen sujetos excluidos de la ciudadanía y para ello expone a modo ejemplificador la estructura de la ciudad, la cual es una forma de excluir a las personas con discapacidad, ya que este espacio no cuenta con las condiciones mínimas para que ellas puedan transitar de manera segura por el espacio urbano y no permiten el acceso a los servicios públicos que forman parte de esta estructura.

A partir de ese planteo el autor se pregunta: “En esta suerte de ostracismo (...) ¿quién puede vivir en la ciudad? Y, por supuesto, alguien que no puede hacerlo, que no puede vivirla,

⁸ Puede entenderse como un conjunto de derechos y responsabilidades que los individuos tienen en el marco de una comunidad determinada y en tanto que integrantes de esta comunidad. Esto significa que cada persona debe ser tratada como miembro pleno de una sociedad de iguales, y esto necesita el otorgamiento de derechos de ciudadanía independientemente de cualquier otra característica de la misma.

¿cómo puede considerarse ciudadano?” (Ávila Calvo, 2010, p. 207). Es por ello que observa que en estas condiciones, se deja afuera a un número importante de personas con discapacidad, ya que estas no tienen acceso al ámbito público en la ciudad y por ende a los diferentes espacios que conforman la vida social, quedando rezagadas sólo al contexto privado de sus propias vidas.

Asimismo, expone que otra manera en que las personas con alguna discapacidad quedan excluidas de la ciudadanía está representada en los derechos que refieren a la ciudadanía social y, basándose en el concepto de ciudadanía elaborado por Marshall, son los que en mayor medida se ven vulnerados y menoscabados. En el mismo sentido, en la condición de ciudadanía como estatus y desde un punto de vista formal, existe un principio de igualdad para todos los ciudadanos, las experiencias comunes y usuales difícilmente se han desarrollado así para la generalidad de las personas que integran la sociedad, ejemplificando la desigualdad en la que se encuentran las minorías étnicas, las mujeres y las personas con discapacidad.

Resulta común hablar de ciudadanía, relacionando el término a derechos civiles, políticos, sociales y culturales, pero sin embargo es necesario aclarar que generalmente existe una gran distancia entre lo instituido formalmente por la ley y lo que sucede en la realidad, tanto en la efectiva aplicación de estos derechos como en el grado de conciencia que los propios sujetos de derecho tienen de los mismos. Una cuestión muy importante es saber y entender cómo se construye ciudadanía “desde abajo”. A lo cual se deben conocer y comprender los mecanismos en que se amplían las bases de la ciudadanía, tanto en lo referido a quienes serán considerados ciudadanos, como así también respecto a los derechos que les corresponden.

En este sentido se entiende como algo central la idea de que la construcción de la ciudadanía plena está vinculada con la posibilidad de generar espacios mediante los cuales los sujetos sean capaces de emanciparse de las limitaciones que les impone su condición de asistido. Esto supone que las condiciones para lograr una inclusión universal, requiere mucho

más que solo las condiciones formales, ya que los excluidos, siendo titulares de derechos políticos y civiles, pueden continuar en esa situación porque el hecho de garantizar la inclusión de derecho no implica, ni automática ni necesariamente, la inclusión de hecho.

Custo (2008) afirma que la construcción de ciudadanía en las personas con discapacidad implica la visibilización de un doble proceso: a) se identifica un proceso de desciudadanización, que se pone en evidencia en las pérdidas sistemáticas que van sufriendo los sujetos en los diferentes terrenos de la ciudadanía, no sólo en la posesión de derechos, sino también en la conciencia de poseer tales derechos y b) se observa un proceso de ciudadanización que contiene la idea de inclusión universal, ligada a la pertenencia plena a la sociedad, donde se reclama la presencia de sujetos autónomos y la vigencia del principio de inclusión social.

Analizándose el primero se observa que está ligado a la lógica del modelo médico-rehabilitador, en la que la discapacidad está centrada en el cuerpo de los sujetos, y se sustenta en la existencia de un déficit o carencia, con un trasfondo de la ideología de la normalidad. Los discursos normalizadores que se instalan con dichos criterios naturalizan en la práctica esta perspectiva. “Es el médico a través del diagnóstico quien define la discapacidad, pretendiendo “curarla” con indicaciones que sustituye la voluntad de elección de las PCD. Dentro de la lógica de la ideología de la normalidad se subordina la voluntad y la toma de decisiones del individuo, quienes son pensados, hablados y visualizados por y para la misma. Además en la sociedad se define lo que es “normal” y las prácticas culturales, económicas, políticas y sociales se organizan por y para personas sin discapacidad”. (Madeo, et al., 2013, p. 6)

El modelo expresado entiende que para que la persona con discapacidad sea considerada ciudadana debe ser “normalizada”, lo que se presenta como un requisito sine qua non para la integración y ejercicio pleno de los derechos en igualdad de condiciones. En este sentido, a aquellas personas que son consideradas “incapaces” según los parámetros de

normalidad en cuanto a la toma de decisiones, se les impone un modelo que reemplaza el ejercicio de sus derechos, mediante de la figura de un “curador”⁹.

Mediante el planteo expresado precedentemente se produce en la persona con discapacidad un proceso de desciudadanización, que implica el debilitamiento de la capacidad del ejercicio de sus derechos, generándose representaciones negativas sobre su condición y limitando el desarrollo pleno de su vida. Asimismo, este proceso es forjado por la sociedad, la cual sigue sosteniendo la discapacidad como un problema individual.

Es acá donde es pertinente, para trabajar el proceso de ciudadanía, considerar la conceptualización que realiza Crouch (2003) sobre los dos tipos de ciudadanía que podemos encontrar: ciudadanía positiva y ciudadanía negativa.

- La ciudadanía positiva es aquella en la que grupos, organizaciones y diferentes colectivos desarrollan conjuntamente identidades, perciben los intereses de estas identidades y formulan de manera autónoma demandas sustentadas en ellos que posteriormente transmiten al sistema político. Los derechos positivos cumplen un papel fundamental, en tanto destacan la capacidad de los ciudadanos de participar en su comunidad política: derecho a votar, a organizarse y a recibir una información correcta.
- En cuanto al activismo negativo, sería el impulsado por la culpa y la queja. Los derechos negativos son aquellos que enfrentan al individuo a los demás, especialmente al estado: el derecho a reclamar y el derecho a la propiedad.

En los sistemas democráticos se requiere de ambos enfoques relacionados con la ciudadanía, pero actualmente el enfoque negativo recibe una atención mucho mayor. A esto se le debe prestar especial atención debido a que es la ciudadanía positiva la que representa la energía creativa de la democracia.

⁹ Las personas declaradas “incapaces” mediante este marco legal pueden adquirir derechos y contraer obligaciones por medio de los representantes necesarios y otorgados por ley para el ejercicio de los mismos. Esto significa que un tercero es quien toma las decisiones sobre la vida de la persona, justificándose en la protección del individuo.

En cuanto a la capacidad jurídica, para el análisis y la interpretación de la misma, es fundamental la noción de autonomía, siendo precondition para que las personas con discapacidad, teniendo un rol protagónico en la vida pública, se les reconozca el valor de su aporte como ciudadano y parte de la diversidad, ejerciendo y exigiendo la reivindicación de sus derechos. La autonomía se encuentra expresada en los acuerdos establecidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y por lo tanto, como derecho, debe ser parte de todo orden democrático, ya que sin esto existe sustitución y opresión, es sumamente necesaria para poder vivir de manera independiente.

Asimismo la autonomía debe ser concebida desde la moral como el modo de vivir de acuerdo con nuestros propios deseos e intereses. Por ello, la misma puede ejercerse de diversas maneras y de acuerdo a los tipos de apoyos (diferentes dispositivos de asistencia) que se requiere para dicho ejercicio. La autonomía es inherente a toda persona, esto quiere decir que a todos y de desde diversas formas, nos moviliza - motiva la búsqueda de la realización personal, a partir de la toma de decisiones.

El dominio que da significado a la ciudadanía: Ser Miembro de la Sociedad, se presenta como condición esencial de mencionada concepción y es el elemento base para el desarrollo personal y social de todas las personas que forman parte de la sociedad. Mediante esta perspectiva, la ciudadanía incluye aspectos que actualmente son considerados esenciales para su desarrollo: el ámbito de las relaciones entre las personas y los vínculos que en la sociedad se concretan. En este sentido, ser parte de la sociedad ocasiona sentimientos de gratificación que permiten el desarrollo de capacidades que luego se traducen en crecimiento personal para las personas con discapacidad y simultáneamente, en aspectos que nutren a los demás integrantes de la sociedad.

Es aquí donde los enfoques del modelo social y de la diversidad adquieren su significado. En el primero, igual dignidad, derechos humanos y cambio del discurso sobre la discapacidad son los tres pilares básicos del mismo, ya que se plantea que aquello que puedan

aportar a la sociedad las personas con discapacidad se encuentra íntimamente relacionado con la inclusión y la aceptación de la diferencia; el segundo constata que hay personas que funcionan de manera diferente que la mayoría estadística, negándose a considerar este funcionamiento diverso como mal funcionamiento. Es por eso que destierra en su discurso palabras como los de déficit o discapacidad, por la impronta negativa que conllevan.

La conceptualización de la ciudadanía y su aplicación a la discapacidad, dado su carácter sociopolítico, permite articular teoría y praxis, porque facilita un marco de análisis estructural aplicable a una sociedad concreta y al mismo tiempo permite plantear propuestas de construcción ciudadana integradoras de la discapacidad. Es por ello que llegado el momento de efectuar un proceso de análisis sobre cuáles han sido las propuestas y los logros efectivamente concretados para avanzar en la inclusión de las personas con discapacidad, se evidencian grandes avances en materia de asistencia, orientadas al bienestar socio-familiar y comunitario y escasamente en aspectos vinculados a la inclusión plena del individuo.

Capítulo 3:

Objetivo y Enfoque Metodológico

Objetivo General

Analizar los componentes de las capacidades estatales, donde se encuentran los recursos humanos, técnicos, legales y organizacionales, respecto del derecho de las personas en situación de discapacidad de acceder a la educación superior estatal y provincial en Río Negro.

Enfoque Metodológico

Las interrelaciones sociales y la existencia humana están marcadas por constantes transformaciones como resultado de la participación individual y colectiva que van edificando y cambiando la realidad que se habita. Aquí es donde se inserta la investigación cualitativa con un estudio profundo de las realidades socioculturales que cobran y a su vez también dan sentido a las actitudes y comportamientos de las personas que en su proceso de ser y estar se afectan permanentemente, y busca entender las relaciones complejas entre lo que existe para la construcción de estrategias que permitan mejorarla.

Para Denzin y Lincoln (2012) la investigación cualitativa es una actividad situada que ubica al observador en el mundo y consiste en una serie de prácticas materiales e interpretativas que hacen visible el mundo y lo transforman, es decir que lo convierten en representaciones que involucran las notas de campo, las entrevistas, las conversaciones, las fotografías, las grabaciones y los apuntes para el investigador. De esta manera la investigación cualitativa representa un enfoque interpretativo y naturalista del mundo (todos los escenarios son naturales, son los contextos donde se desarrolla la vida cotidiana), llevando a considerar a los investigadores como los referentes que estudian las cosas en sus escenarios naturales, intentando entender e interpretar los fenómenos en relación de los significados que las personas les otorgan.

Este trabajo se encuentra enmarcado en la investigación cualitativa, la cual representa “el procedimiento metodológico que utiliza palabras, textos, discursos, dibujos, gráficos e imágenes para comprender la vida social por medio de significados y desde una perspectiva holística, pues se trata de entender el conjunto de cualidades interrelacionadas que caracterizan a un determinado fenómeno” (Mejía Navarrete, 2004, p. 278), utilizando además descripciones detalladas de hechos, citas directas del habla de las personas y extractos de pasajes enteros de documentos con el fin de construir un conocimiento de la realidad social, mediante un proceso de conquista construcción-comprobación teórica¹⁰.

Asimismo, la investigación cualitativa representa un campo de investigación que combina disciplinas, áreas y objetos de estudio. Por ello Denzin y Lincoln (2012) sostienen que la misma tiene diferentes historias, distintas y peculiares, en campos como la educación, el trabajo social, las ciencias de la comunicación, la psicología, la historia, los estudios organizacionales, las ciencias médicas, la antropología y la sociología. Por esa razón al concepto lo rodean una compleja e interconectada familia de términos, conceptos y presupuestos, existiendo bibliografías completas e independientes unas de otras, de los variados métodos y enfoques que se encuadran en la categoría de investigación cualitativa, como son el estudio de casos, la política y la ética, la investigación participativa, los métodos de entrevista, la observación participante, los métodos visuales y el análisis interpretativo.

Los tres componentes destacados de la investigación cualitativa son: los datos (resultantes de entrevistas y observaciones), los procedimientos analíticos e interpretativos de los datos (para arribar a resultados y teorías) y los informes escritos o verbales (informe final). Vasilachis de Gialdino (2006) expresa que se puede contemplar la extensión en los datos utilizando más de un método de recolección para que la diversidad de los mismos sea representativa de la complejidad e idiosincrasia del contexto que se estudia.

¹⁰ Pierre Bourdieu, Jean Claude Chamboredon y Jean-Claude Passeron.

El carácter cualitativo de la investigación determina que el diseño no sea cerrado, existiendo la posibilidad de flexibilizar el proceso para incorporar modificaciones en caso de ser necesarias, sobretodo en el actual escenario.

En cuanto a las finalidades, la investigación cualitativa puede ser empleada con diferentes objetivos, Maxwell (1996) da a conocer cinco de éstas:

“1) comprender los significados que los actores dan a sus acciones, vidas y experiencias y a los sucesos y situaciones en los que participan, 2) comprender un contexto particular en el que los participantes actúan y la influencia que ese contexto ejerce sobre sus acciones, 3) identificar fenómenos e influencias no previstos y generar nuevas teorías fundamentadas en ellos, 4) comprender los procesos por los cuales los sucesos y acciones tienen lugar, y 5) desarrollar explicaciones causales válidas analizando cómo determinados sucesos influyen sobre otros, comprendiendo los procesos causales de forma local, contextual, situada”. (Vasilachis de Gialdino, 2006, p. 31)

El análisis de los datos cualitativos, y en base a lo planteado por Mejía Navarrete (2011), representa una etapa central de la investigación, ya que establece una dinámica de trabajo, organizados en unidades manejables, clasificados y tratando de encontrar patrones de comportamientos generales. También destaca que su objetivo posibilita la emergencia de enunciados sobre los significados que expresan los datos, palabras, textos, gráficos, dibujos y en cuanto a las proposiciones, que surgen a partir de los datos, pueden ser descriptivas y empíricas, también, en un plano superior, las conclusiones pueden ser explicativas y teóricas.

La estrategia de recolección de datos estuvo orientada a dos fuentes de información:

- Análisis y lectura de documentos: respondiendo al objetivo de la investigación se desarrolló un análisis de documentos, en este caso la normativa vigente (nacional y provincial) relacionada a la educación superior. Esta tarea implicó dos etapas, por una parte se puso el énfasis en el derecho al acceso al nivel educativo y la igualdad de

oportunidades; y por otra se focalizó en la normativa vinculada a las categorías de análisis establecidas para la presente investigación. También se analizaron informes, programas y proyectos que implementa el estado rionegrino por intermedio de la Dirección de Educación Superior del Ministerio de Educación y Derechos Humanos, que evidencian vínculo con el área temática objetivo. Se revisó el cuerpo de las leyes nacionales y provinciales que regulan la Educación Superior analizando la contemplación de la perspectiva del derecho a acceder a este nivel educativo, como así también las garantías de la igualdad de oportunidades. También se evaluaron las normativas (leyes) vinculadas a la administración pública provincial y el estatuto docente; resoluciones del Consejo Provincial de Educación que contienen el marco regulatorio específico de la Formación Docente y Técnica. El organigrama grafica la estructura del Ministerio de Educación y Derechos Humanos de la Provincia, aprobado por resolución del Consejo Provincial de Educación. El enunciado del corpus normativo se encuentra en anexo.

- Entrevistas semi-estructuradas: La finalidad primordial de la entrevista en el marco de la investigación cualitativa es acceder a la perspectiva de los sujetos; comprender sus percepciones y sus sentimientos; sus acciones y sus motivaciones. Se orienta a conocer las creencias, las opiniones, los significados y las acciones que los sujetos y poblaciones le dan a sus propias experiencias (Schettini y Cortazzo, 2016). Esta estrategia cuenta con la ventaja de recolectar información en un proceso de comunicación en el que las preguntas se han diseñado y elaborado previamente, prestando atención al perfil y rol de la persona entrevistada, conforme a los criterios de análisis de la investigación. Las entrevistas se orientaron a 2 referentes institucionales de designación política (Educación Superior y Educación Inclusiva), 3 integrantes de los equipos técnicos de gestión ministerial (Educación Superior y Educación Inclusiva), 2 integrantes de equipos directivos (Institutos Superiores) y 2 docentes de institutos de

educación superior, y 3 destinataria/os de la política pública (familia). El propósito de las preguntas se dirigieron a analizar e identificar el grado de problematización institucional sobre el acceso de las personas con discapacidad a la educación superior y en este sentido indagar acerca de las percepciones del derecho al nivel educativo, el compromiso con la igualdad de oportunidades y la garantía de accesibilidad académica. Al mismo tiempo se profundizó en aspectos relacionados directamente con las categorías de análisis resultantes del enfoque teórico: discapacidad – educación superior, autonomía institucional, perfiles profesionales, formación y capacitación, conformación de agenda de actividades, ámbitos de las decisiones institucionales, entre otros. La estructura de las entrevistas se encuentra en el anexo correspondiente.

A partir de las entrevistas realizadas se obtuvieron las respuestas de cada referente, donde los resultados obtenidos del desarrollo y realización de las mismas, en el marco del análisis cualitativo, permitió observar que las personas entrevistadas construyen diferentes representaciones desde las cuales perciben la realidad en la que actúan, en relación a otras y a sí mismas. Estos modelos de referencia de carácter social también son los principios desde los cuales se definen los posicionamientos y las conductas, se trata no sólo de explicaciones, sino también prenociones (que son racionalizadas a posteriori). (Brage op cit., 2003)

En la investigación cualitativa el análisis de los datos no es una “etapa” diferenciada sino una actividad continua que se desarrolla en simultáneo con la recolección de los datos, y que se completa y profundiza una vez concluido el trabajo de campo. La reunión de datos y el análisis están estrechamente asociados, siendo un principio básico de las buenas prácticas de la investigación cualitativa evitar que los datos se acumulen sin ir analizándolos preliminarmente.

Borda et al. (2017) citando a (Maxwell, 1996), manifiestan que la meta es alcanzar un conocimiento progresivo del fenómeno o proceso social bajo estudio, y la forma de lograrlo es concebir y poner en práctica un diseño de investigación flexible en sus componentes básicos:

las preguntas u objetivos de investigación, el contexto conceptual y los métodos, que incluyen la estrategia de análisis de los datos.

Capítulo 4:

La Educación Superior Estatal en el ámbito provincial de Río Negro

Caracterización del nivel educativo y encuadre normativo

La Ley Orgánica de Educación Provincial F N°4.819, en su Artículo 106, establece que el Estado provincial garantiza la Educación Superior a través de los Institutos de Formación Docente Continua y de los Institutos Técnicos Superiores que integran al Sistema Público de Educación. Asimismo manda, en el Artículo 108, que el Consejo Provincial de Educación reglamenta las políticas, los mecanismos de regulación y los lineamientos de evaluación y de articulación con la participación y el aporte de los equipos docentes y directivos del sistema provincial de Educación Superior.

En el contexto de la estructura organizacional del Estado, ambos subsistemas de formación poseen dependencia académica y administrativa de la Dirección de Educación Superior del Ministerio de Educación y Derechos Humanos de la Provincia de Río Negro.

Acerca de la Formación Docente

El Sistema formador de la Provincia de Río Negro se rige por la Ley de Educación Nacional N°26.206, Ley Orgánica de Educación de la Provincia de Río Negro F N°4.819, Resoluciones emanadas por el Ministerio de Educación y DDHH y el Consejo Federal de Educación, y demás normas de carácter provincial.

La formación inicial y permanente del sector docente y su actualización pedagógico - disciplinaria, se encuentra a cargo del Estado rionegrino, con el fin de contribuir a afianzar en las escuelas una enseñanza que alimente la imaginación, el juego, la investigación y el trabajo como ejes articuladores de los aprendizajes, según lo establecido por la Ley Orgánica de Educación Provincial F N°4.819.

El Sistema de Formación Docente Rionegrino tiene sus antecedentes en la Ley F N°2.288 sancionada el 15 de diciembre de 1988. La misma otorgó el marco normativo por el

cual se rigieron los Institutos de Formación Docente Continua durante 28 años. Estableció gobiernos colegiados, mecanismos de renovación periódica y alternancia de los equipos de conducción de las instituciones formadoras, consolidando la construcción de prácticas democráticas en la vida institucional.

Esta norma regulaba el funcionamiento general de los Institutos de Formación y Perfeccionamiento Docente, y se incluyeron aspectos referidos al gobierno institucional (colegiado) y al régimen laboral docente. Asimismo, en el Artículo 8°, le otorgaba al docente un lugar protagónico en el diseño y desarrollo de las políticas educativas provinciales, promoviendo una participación activa en la planificación, gestión y evaluación del proceso educativo y en el funcionamiento y gobierno del servicio los establecimientos educativos. En esta línea también se instó a compartir la responsabilidad de su gestión con los demás integrantes de la comunidad educativa y a perfeccionarse de manera permanente en espacios de capacitación orientados al mejoramiento de la calidad de los servicios educativos.

La Ley Provincial F N°2.288 otorgó un conjunto de respuestas a la complejidad de los cambios, considerando distintas dimensiones: curricular, organizacional-institucional, normativa y administrativa. Estas acciones propiciaron en los institutos un discurso político-pedagógico enmarcado en la participación democrática para: la toma de decisiones por intermedio de la representatividad de los claustros, el fin social de las Instituciones de Nivel Superior, el rol docente, de la educación, del conocimiento, de la enseñanza, y una organización institucional y curricular diferente; como así también condiciones laborales específicas de ingreso y permanencia en el nivel educativo.

En cuanto al gobierno de cada Instituto, a partir de la aprobación de esta Ley se establece que deberá darse por un Consejo Directivo, el cual está conformado y elegido por docentes, egresados y estudiantes de cada establecimiento, por intermedio de elecciones directas de los respectivos claustros.

Los Institutos de Formación Docente Continua rionegrinos de gestión estatal desarrollan, desde la implementación de la Ley Provincial F N°2.288, una organización académica conformada curricularmente por áreas constituidas por contenidos afines. Asimismo, se plantearon las tres funciones de la Formación Docente, las cuales son parte de su historia y se las reconoce como identitarias en la Educación Superior: Formación Inicial, Capacitación e Investigación y Extensión.

La actual Ley Orgánica de Educación Provincial F N°4.819, enmarcada en la Ley Nacional de Educación N°26.206, reafirma las funciones desarrolladas por los Institutos, inscribiéndose en el derecho social a la educación, fijando los pilares de su organización académica e institucional sobre los principios de democratización, igualdad y calidad de la educación como sustento fundamental para todas las actividades del Nivel Superior del Sistema Educativo.

El Artículo 117 establece que los Institutos de Formación Docente Continua tienen como funciones:

- Formación docente inicial: orientada a dotar de docentes al sistema educativo mediante la titulación correspondiente y el acompañamiento en los primeros desempeños docentes.
- Formación permanente: orientada a brindar actualización y acompañamiento pedagógico y en las diferentes disciplinas, a todos los docentes en ejercicio, así como instancias de análisis y reflexión de las prácticas de enseñanza en las cuales intervienen.
- Formación para diferentes funciones implicadas en la carrera docente: formación específica para ejercer la dirección, supervisión y otras que pudieran surgir; formación pedagógica de agentes sin título docente, y de profesionales de otras disciplinas que pretenden ingresar o hayan ingresado a la docencia.

- Investigación: orientada a la construcción de nuevos conocimientos en temáticas vinculadas con la enseñanza, el trabajo y la formación docente, así como de las principales problemáticas educativas de la provincia.
- Extensión: orientada a constituir a los Institutos de Formación Docente continua de la provincia en centros didácticos y pedagógicos en los que se promueva el desarrollo de materiales didácticos, de experiencias de innovación; donde se promuevan relaciones democratizadoras del conocimiento que circula y se produce en ellos y donde se ejerzan acciones comunitarias tendientes a profundizar la justicia escolar en su zona de influencia.

En el marco nacional, la Ley de Educación Nacional N° 26.206 creó el Instituto Nacional de Formación Docente, organismo destinado a regular la formación docente en todo el territorio y cuya función principal es el desarrollo de políticas y lineamientos básicos curriculares de la formación docente inicial y continua, otorgando unidad, organización y sistematización a los institutos de formación docente del país, lo que implica un trabajo conjunto entre el nivel central y las distintas jurisdicciones.

La tarea de los Institutos de Formación Docente Continua comprende la preparación de profesionales para la enseñanza, la generación y la transmisión de conocimientos y valores necesarios para la formación integral de las personas. Los fines también se orientan al desarrollo nacional y la construcción de una sociedad más justa y a promover una identidad docente basada en la autonomía profesional, el vínculo con las culturas y las sociedades contemporáneas, el trabajo en equipo, el compromiso con la igualdad de oportunidades y la enseñanza en las posibilidades de aprendizaje de las/os estudiantes.

El Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) fue inaugurado en el año 2007 como organismo de carácter desconcentrado, con funciones básicas y primarias, destinadas a direccionar, planificar, desarrollar e impulsar las políticas para el sistema superior de formación docente inicial y continua, para responder al requerimiento social de políticas específicas y

sostenidas para la formación de docentes en nuestro país. En esa primera etapa le asignaron responsabilidades de promover políticas nacionales y lineamientos básicos curriculares para la formación docente inicial y continua, así como coordinar las acciones de seguimiento y evaluación del desarrollo de las políticas de formación docente e impulsar y desarrollar acciones de investigación y de cooperación técnica interinstitucional e internacional.

El INFoD es el organismo nacional responsable de impulsar políticas de fortalecimiento de las relaciones entre el sistema de formación docente y los otros niveles del sistema educativo; también de aplicar las regulaciones del sistema de formación docente en cuanto a evaluación, autoevaluación y acreditación de instituciones y carreras, validez nacional de títulos y certificaciones en todo su ámbito de competencia. Mediante la creación del INFoD, el Estado Nacional, en acuerdo con los 24 Estados provinciales, define los criterios básicos de formación docente para todo el país a través de Planes Nacionales de Formación Docente.

Acerca de la Formación Técnica

La misma se encuadra en las disposiciones establecidas por la Ley de Educación Técnico Profesional N°26.058, siendo la Educación Secundaria y la Educación Superior las responsables de la formación de Técnicos Secundarios y Técnicos Superiores en áreas ocupacionales específicas y de la Formación Profesional.

Esta ley se sancionó con el propósito de estructurar una política nacional y federal, integral, jerarquizada y armónica en la consolidación de la ETP; generar mecanismos, instrumentos y procedimientos para el ordenamiento y la regulación de la Educación Técnico Profesional; favorecer niveles crecientes de equidad, calidad, eficiencia y efectividad de la Educación Técnico Profesional, como elemento clave de las estrategias de inclusión social, de desarrollo, entre otros.

Asimismo, en la Provincia de Río Negro la Ley Orgánica de Educación F N°4.819 habilita mecanismos administrativos e institucionales que permiten la elaboración de propuestas de formación de técnicos superiores no universitarios, como también de formación

profesional en las diferentes áreas de la producción y los servicios, de acuerdo a las necesidades y potencialidades de desarrollo de cada región de la provincia. Las propuestas constituyen itinerarios profesionalizantes que permiten iniciar o continuar procesos formativos sistemáticos en diferentes áreas ocupacionales.

El Artículo 122 estipula las funciones de los Institutos Técnicos Superiores, las cuales se orientan a:

- Formar técnicos superiores que se caractericen por la solidez de su formación, la actualización de sus conocimientos y por su compromiso con el desarrollo industrial y productivo de la provincia y del país.
- Coordinar y articular acciones de cooperación y vinculación académica e institucional, tanto con escuelas secundarias del Sistema Provincial de Educación como con Universidades Nacionales y otros organismos, con el objeto de contribuir con los procesos científicos, técnicos y tecnológicos.
- Promover la educación superior técnico profesional en las áreas agropecuarias, minera, industrial y de producción de servicios.
- Articular las propuestas de formación con las actividades y programas desarrollados por los Institutos Tecnológicos y Técnico-agropecuarios del orden provincial y nacional.

En las últimas décadas se ha producido un incremento significativo de propuestas formativas de Formación Técnica Superior que se implementan desde los Institutos Superiores, con anclaje territorial en diferentes puntos de la geografía provincial, dando respuestas a las necesidades de formación e inserción laboral. Los establecimientos educativos que brindan Formación Profesional deben evidenciar en su propuesta de formación una estrecha vinculación con el medio productivo local y regional en el cual se encuentran insertas para dar respuesta a las demandas de calificación en aquellos sectores con crecimiento sostenido.

Estas instituciones han transitado diferentes contextos, en cuanto a sus orígenes y desarrollo, destacándose las acciones destinadas a cubrir el territorio y satisfacer las demandas de formación específica para el sector socio-productivo, promoviendo una adecuada diversificación, que atiende a las expectativas y requerimientos de la estructura productiva, aprovechando en forma integral los recursos humanos, incrementando las posibilidades de actualización y reconversión para los integrantes del sistema y sus egresados.

La Educación Técnico Profesional propicia trayectorias formativas que garantizan formación integral pertinente junto al desarrollo de capacidades profesionales, integrando y articulando teoría-práctica, posibilitando la transferencia de lo aprendido a diferentes contextos y situaciones en correspondencia con los diversos sectores de la actividad socio-productiva.

A partir de la vigencia de la normativa nacional, se inicia un proceso destinado a la generación de acuerdos federales, creándose la Comisión Federal de Educación Técnico Profesional¹¹, cuyo funcionamiento se desarrolla en el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET). En este ámbito se avanzó en la definición de los criterios de organización institucional y curricular de la Educación Superior, aspectos que se mantienen vigentes por intermedio de resoluciones del Consejo Federal de Educación.

Los lineamientos de organización institucional se orientan a formar técnicos y permite iniciar y continuar itinerarios profesionalizantes a través de una formación en áreas ocupacionales específicas cuya complejidad requiere el dominio y manifestación de conocimientos, habilidades, destrezas, valores y actitudes profesionales que solo es posible desarrollar por intermedio de procesos sistemáticos y prolongados de formación. Es importante

¹¹ La Comisión Federal de Educación Técnico Profesional es un ámbito de discusión de los lineamientos y criterios para el desarrollo de los programas federales que implementa el Ministerio de Educación de la Nación a través del INET. Está integrada por representantes de la modalidad de las 24 jurisdicciones (las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Tiene como principal función elaborar documentos relacionados con las políticas a ser implementadas en las instituciones técnico profesional del país que posteriormente serán presentadas ante el Consejo Federal de Educación.

destacar que el ámbito y el nivel de educación superior se caracterizan por las fisonomías peculiares de sus instituciones y la pluralidad de las mismas.

En cuanto a los componentes de la organización curricular, para las carreras de educación superior en la modalidad de educación técnico profesional, los mismos refieren: al objeto de la oferta formativa, al perfil profesional, al área ocupacional a la cual remite y a los lineamientos curriculares definidos en la trayectoria formativa. La Resolución N°295/16 del Consejo Federal de Educación establece los lineamientos para la organización curricular de las carreras de educación superior en la modalidad de Educación Técnico Profesional.

Capítulo 5:

Componente Administrativo de la Capacidad Estatal en las Políticas Públicas de Educación Superior Estatal de Río Negro

Presentación

En este capítulo se analizará la capacidad administrativa. Organizativamente, se realizará una división en dos partes que procurarán exponer los siguientes aspectos:

Infraestructura Educativa: se realizará un análisis de la estructura ministerial, sus dependencias, funciones, dotaciones y servicios necesarios para el sistema educativo provincial, y específicamente aquellas relacionadas e involucradas en el nivel superior del sector estatal.

Recursos humanos: se efectuará un análisis cualitativo de los recursos humanos que forman parte de la organización del Ministerio de Educación y Derechos Humanos, tanto político y como burocrático (incluidos docentes de las instituciones educativas), considerándose el perfil formativo de las/os actoras/es de las políticas públicas; los mecanismos de ingreso y de designación del personal (administrativo, profesional y docente), y el proceso de formación permanente de las/os agentes estatales involucradas/os.

Infraestructura Educativa

Ministerio de Educación y Derechos Humanos - Consejo Provincial de Educación

El organismo estatal a abordar será el Ministerio de Educación y Derechos Humanos de la Provincia de Río Negro y sus áreas: dependencias específicas, responsables del diseño e implementación de las políticas públicas educativas destinadas al acceso a la Educación Superior, focalizándose en la accesibilidad para las personas con discapacidad.

La vida política no opera en un espacio vacío y se va manifestando en formas de complejidad pública y, entre ellas, los distintos grados de capacidad estatal. “Los modos en que se agregan o desagregan intereses o se procesan los conflictos o se negocian intercambios de

recursos y percepciones del mundo, están limitados por un tejido de mecanismos históricamente conformados que denominaremos marco institucional” (Repetto, 2003, p. 13). En este sentido, se interpreta a las instituciones como las reglas de un juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, encuadrando vinculaciones e intercambios entre diferentes sectores.

El marco institucional permitirá inferir la estructura de oportunidades que tiene delante la ciudadanía y los grupos al interactuar; personas guiadas por identidades propias. Repetto (2003), al citar a Fox (1994), expresa que el marco institucional facilitará la comprensión de las potenciales rutas de acceso, por intermedio de las cuales se canalizan las demandas y necesidades de los distintos sectores que conforman el espacio público.

Figura N°2

Estructura ministerial de gestión de la Educación Superior estatal de Río Negro

Dependencia	Áreas a cargo	Funciones principales
Ministerio de Educación y Derechos Humanos	Toda la estructura ministerial	Cumplir y hacer cumplir la Constitución Nacional, la Constitución Provincial y las leyes vigentes. Resolver por sí todo asunto concerniente al régimen administrativo en su ámbito.
Consejo Provincial de Educación	Toda la estructura ministerial	Definir la política educativa y reglamentar las características y lineamientos político educativos de cada uno de los niveles y modalidades.
Secretaría de Educación	Subsecretaría de Ciencia, Tecnología y Producción, Subsecretaría de Innovación, Calidad y Planeamiento Educativo y Dirección General de Educación y sus dependencias.	Orientar a la organización y conducción del sistema educativo provincial en todos los niveles y modalidades,

Dirección General de Educación	Todas las direcciones de nivel	Articular y acompañar el desarrollo de todas las Direcciones de Nivel.
Dirección de Educación Superior	Institutos Superiores de Formación	Administrar el funcionamiento, en el ámbito estatal, de los Institutos de Formación Docente Continua (IFDC) y los Institutos Técnicos Superiores (ITS)
Dirección de Educación Inclusiva, Orientación Técnica y Educación Especial	Vinculación a todos los niveles y modalidades	Promover el trabajo articulado y corresponsable para avanzar hacia una educación inclusiva en permanente construcción en las dimensiones política, práctica y cultural de las instituciones y organizaciones educativas.
Institutos Superiores	Consejos Directivos, equipos administrativos, académicos, docentes y estudiantes.	Desarrollar e implementar la oferta del mapa formador en el marco de los lineamientos de la política pública provincial.

Fuente: Elaboración propia.

La Ley Provincial K N° 5.537 indica en su Artículo 1° que conforme a lo establecido por el Artículo 183 de la Constitución de la Provincia de Río Negro, el despacho de los asuntos de la provincia está a cargo de los ministerios y secretarías de Estado (con rango y jerarquía de ministerios). El inciso e) del Artículo 1° enuncia al Ministerio de Educación y Derechos Humanos como parte integrante de la estructura organizativa y gubernamental del Estado rionegrino.

Las competencias comunes a cada ministerio se encuentran plasmadas en el Artículo 4° de la citada normativa y las mismas se orientan a cumplir y a hacer cumplir la Constitución Nacional, la Constitución Provincial y las leyes vigentes; entender en la celebración de contratos en representación del Estado y en la defensa de los derechos de este conforme la legislación vigente; proponer al Poder Ejecutivo la estructura orgánica del ministerio a su cargo y las designaciones, promociones y remociones del personal de sus jurisdicciones; resolver todo asunto concerniente al régimen administrativo de su respectivo ministerio, ateniéndose a

los criterios de gestión que se dicten y adoptar las medidas de coordinación, supervisión y contralor necesarias para asegurar el cumplimiento de las funciones de su competencia; promover la transversalidad de las políticas públicas, interactuando y complementando las acciones propias con las de los demás ministerios; entre otras.

El Estado rionegrino en ejercicio de su responsabilidad indelegable, y como se encuentra estipulado en el Artículo 5° de la Ley Orgánica de Educación F N°4.819, se constituye en Estado Docente con el objeto de garantizar el derecho de aprender como derecho colectivo que se ejerce en la escuela pública, en condiciones de igualdad y calidad educativa, a través del sostenimiento del Sistema Público de Educación, la gratuidad de la educación en todos los niveles educativos y modalidades que se fijan en la presente, la universalidad en el acceso, la permanencia, la recurrencia y el egreso, asegurando una educación laica que respete las distintas culturas y la libertad de creencias religiosas, e integrando a las familias en su derecho natural e inalienable al cuidado y educación de sus descendientes.

Asimismo, el Artículo 10 de la mencionada ley indica que el Poder Ejecutivo Provincial, con la intervención de un Consejo Provincial de Educación, que según el Artículo 155 de la Ley Orgánica de Educación F N°4.819 representa un cuerpo colegiado que se constituye en un ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa provincial, asegurando la unidad y articulación del Sistema Educativo. Este organismo define la política educativa y reglamenta las características y lineamientos políticos educativos de cada uno de los niveles y modalidades, previniendo las situaciones de injusticia que puedan originarse por la segmentación y desarticulación entre establecimientos, niveles y modalidades, garantizando el principio de educación común y justicia social (Artículo 156).

Las estructuras de las organizaciones, a diferencia de las edificaciones, no se componen de lugares para estar, trabajar, guardar o circular¹², sino de centros o áreas de responsabilidad que se relacionan por intermedio de mecanismos de articulación. Hintze (2017) plantea que estos espacios se encuentran conformados por conjuntos de recursos humanos y materiales (que forman su “capacidad instalada”) asignados mediante un mandato para ser empleados en producir valores de uso para terceros, dentro o fuera de la organización. Por lo tanto, cuando se observa la organización, estos centros aparecen en los organigramas como “unidades organizativas” bajo rótulos tales como direcciones, gerencias, departamentos, entre otras denominaciones frecuentes.

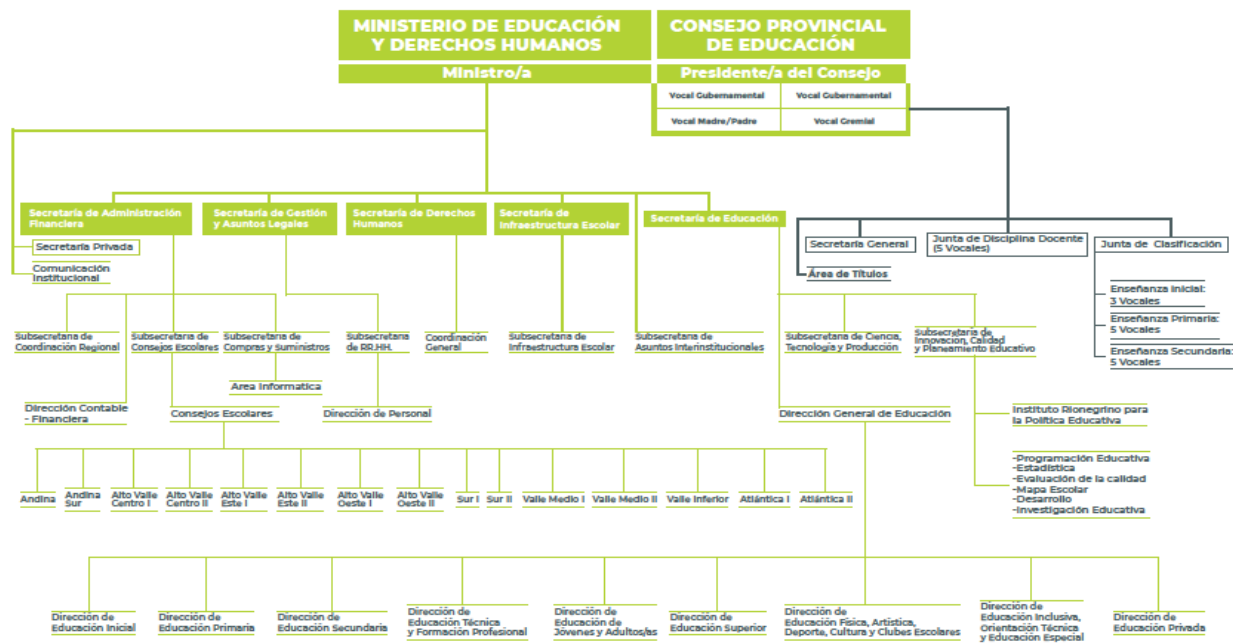
Las unidades organizativas conforman las estructuras organizativas al articularse entre sí mediante determinadas relaciones, de la misma manera que los espacios de las edificaciones conforman estructuras edilicias al articularse mediante puertas, ventanas, áreas de circulación y canales de comunicación. En las estructuras organizativas de las instituciones, las articulaciones entre unidades pueden ser jerárquicas y/o contractuales. (Hintze, 2017, p. 89)

Las Resoluciones del Consejo Provincial de Educación N°6.082/21 y su modificatoria, N°3.459/22, aprueban el Organigrama de Funcionamiento del Sistema Educativo de Río Negro y contiene la estructura del Ministerio de Educación y Derechos Humanos y del Consejo Provincial de Educación propiamente dicho. Ver Figura N°3.

12 Hintze (2017) efectúa una diferenciación entre las edificaciones como construcciones humanas resultantes de un limitado repertorio de “tipos de lugares” y según el uso al que están destinados, como por ejemplo, lugares para recepciones, para estar, para trabajar, cocinar, para circular, entre otros; y la forma de las organizaciones que también parece responder a un repertorio bastante limitado de modalidades. Por ello el autor sostiene que prácticamente toda edificación puede describirse y nombrarse en base a la particular combinación y proporción de los pocos tipos de espacio que mencionamos, de los que resultan las viviendas individuales, viviendas colectivas, oficinas, fábricas, depósitos, iglesias, hoteles, teatros y museos. Estas tipologías de usos del espacio permiten establecer categorías edilicias que, en realidad, no aluden a las características particulares de las edificaciones sino a las generales que las identifican como tales.

Figura N°3

Organigrama del Ministerio de Educación y Derechos Humanos y del Consejo Provincial de Educación.



Fuente: Resolución N°3.459/22 – Consejo Provincial de Educación

Con referencia al enfoque teórico desarrollado y en función de la información relevada, se establecerá la estructura organizativa, jerárquica y funcional que involucra la administración e implementación de las políticas públicas de Educación Superior en la Provincia de Río Negro, encuadradas en el Ministerio de Educación y Derechos Humanos.

Castoriadis (1999) propone “reservar el término Estado a aquellos casos en que éste se encuentra instituido como Aparato de Estado, lo cual comporta una "burocracia" separada, civil, clerical o militar, que es rudimentaria, es decir: una organización jerárquica con delimitación de áreas de competencia” (pág. 7). En el organigrama (Figura N°3) se encuentra establecida la estructura de funcionamiento del Ministerio de Educación y Derechos Humanos y del Consejo Provincial de Educación, con sus respectivas dependencias y áreas.

En cuanto al Ministerio de Educación y Derechos Humanos, el mismo posee cinco secretarías con sus correspondientes subsecretarías y direcciones. Entre las que se encuentran: la Secretaría de Administración Financiera, de Gestión y Asuntos Legales, de Derechos Humanos, de Infraestructura Escolar, y de Educación.

Secretaría de Educación y Dirección General de Educación

La Secretaría de Educación debe ocuparse de la organización y conducción del sistema educativo provincial en todos los niveles y modalidades, encauzando las acciones a la optimización de los recursos para garantizar una educación con igualdad de oportunidades, con participación y construcción de ciudadanía, en el marco del respeto a los derechos humanos y el ambiente. Esta dependencia tiene dos Subsecretarías: de Ciencia, Tecnología y Producción, y de Innovación, Calidad y Planeamiento Educativo, esta última encargada de nuclear las áreas vinculadas a la construcción de información educativa que sirve como insumo para orientar la toma de decisiones en materia educativa.

La Secretaría de Educación comprende además otra dependencia, la Dirección General de Educación, que tiene la función de articular y acompañar el desarrollo de todas las Direcciones de Nivel, enfocándose en una mirada macro de todo el sistema educativo provincial. Esta Dirección trabaja de manera articulada, con el fin de optimizar el acompañamiento que cada Dirección realiza en territorio, con énfasis en la dimensión comunitaria, que a través de encuentros -construcción conjunta- con instituciones públicas y privadas, busca pensar estrategias de fortalecimiento de las prácticas pedagógicas áulicas.

Tal como se encuentra expresado en el Organigrama (Figura N°3), la Dirección General de Educación realiza el acompañamiento pedagógico e institucional a cada una de las direcciones que tiene bajo su dependencia: Dirección de Educación Inicial; de Educación Primaria; de Educación Secundaria; de Educación Técnica y Formación Profesional; de Educación de Jóvenes y Adultos; de Educación Física, Artística, Deporte, Cultura y Clubes

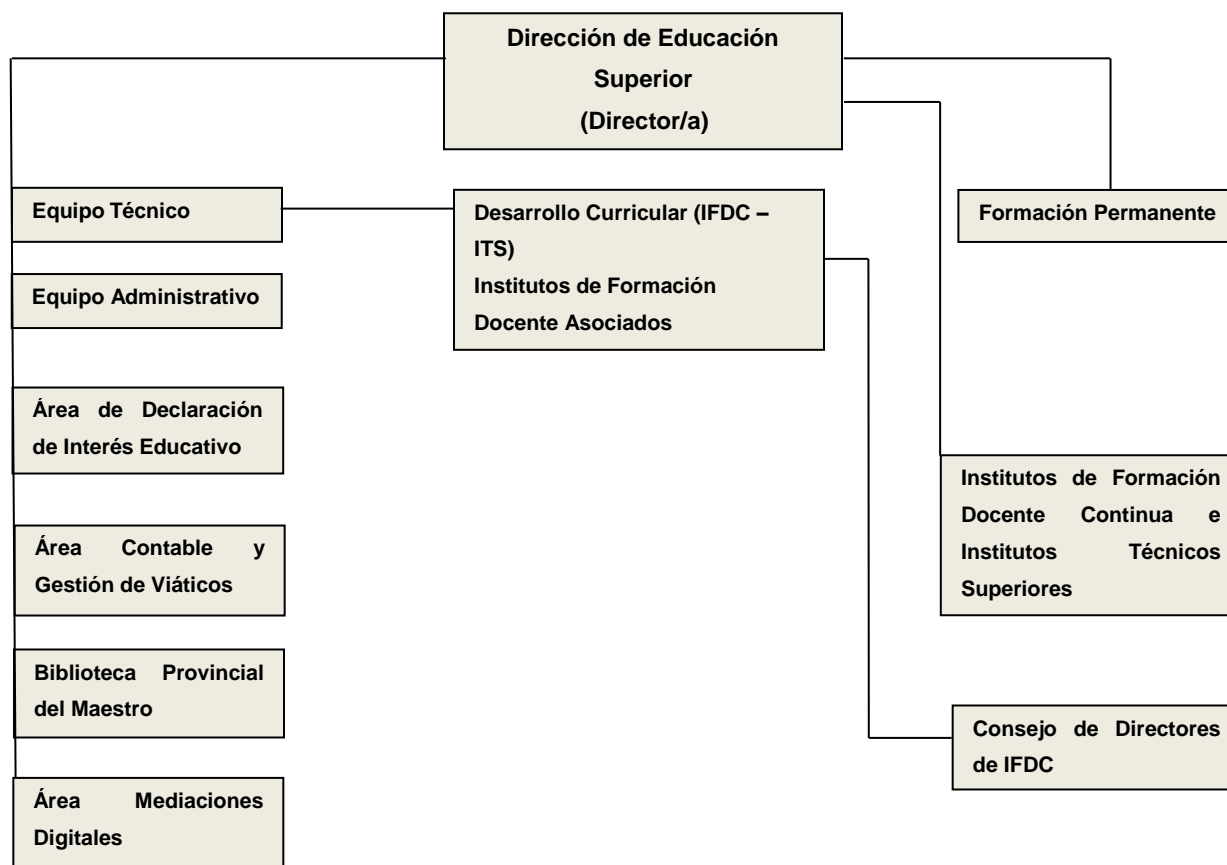
Escolares; de Educación Privada; de Educación Superior y de Educación Inclusiva, Orientación Técnica y Educación Especial.

Dirección de Educación Superior

La Dirección de Educación Superior tiene a su cargo el funcionamiento, en el ámbito estatal, de los Institutos de Formación Docente Continua (IFDC) y los Institutos Técnicos Superiores (ITS) de la Provincia de Río Negro. En la Figura N°4 se representa el organigrama de esta dependencia con el fin de analizar la estructura organizativa.

Figura N°4

Organigrama de la Dirección de Educación Superior



Fuente: Elaboración Propia en base a las indagaciones

Ley Orgánica de Educación F N°4.819 establece en el Artículo 109 que el gobierno de los Institutos de Formación Docente Continua y de los Institutos Superiores de Formación

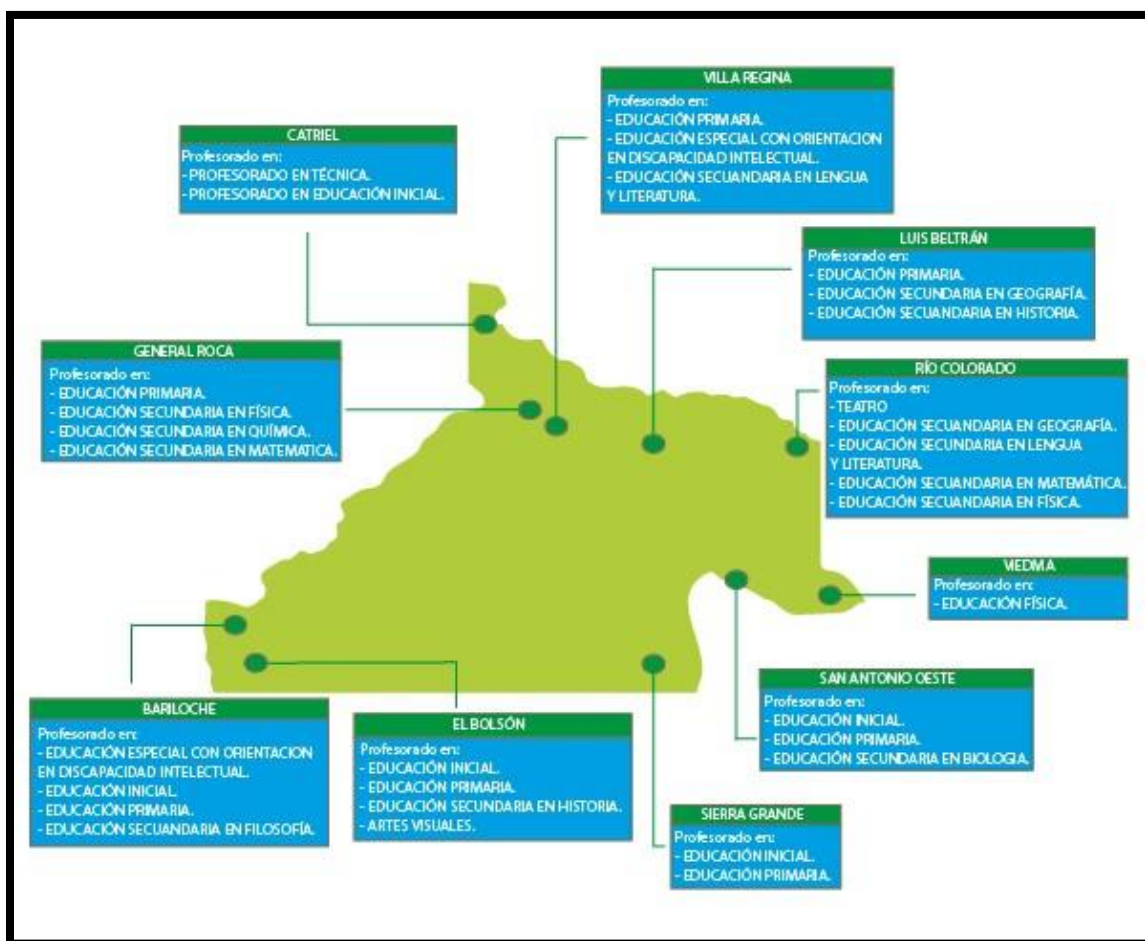
Técnico Profesional se organizarán bajo la figura del co-gobierno, ejercido por un consejo directivo, con representantes de los docentes, del estudiantado, de personas graduadas; todos elegidos por voto directo y presidido por un director, también de carácter electivo.

En este sentido, el Artículo 110 indica que la responsabilidad académica y administrativa del instituto y la representación institucional es ejercida por la dirección - coordinación del instituto, y se estipula que cada establecimiento educativo de ambos subsistemas contará con una estructura académica departamental que organiza sus funciones (Artículo 111).

Un aspecto a destacar es la conformación de espacios de participación en la gestión educativa provincial, tal como se encuentra indicado en Artículo 118 de la Ley Orgánica de Educación F N°4.819, donde los directivos de cada Instituto de Formación Docente Continua integrarán el Consejo de Directores, cuerpo que tiene carácter consultivo y propositivo respecto de las decisiones político-educativas que el Consejo Provincial de Educación establezca, siendo presidido también por la Dirección de Educación Superior. Del mismo modo, el Artículo 123 lo referencia hacia los establecimiento de Formación Técnica, donde los directivos de cada Instituto Técnico Superior integrarán el Consejo de Educación Superior Técnico Profesional con la función de articular sus propuestas formativas, difundir el producto de sus investigaciones y promover la aplicación de la técnica al desarrollo productivo e industrial de la provincia.

Figura N°5

Institutos de Formación Docente Continua y oferta formativa



Fuente: Elaboración propia en base a la información recolectada.

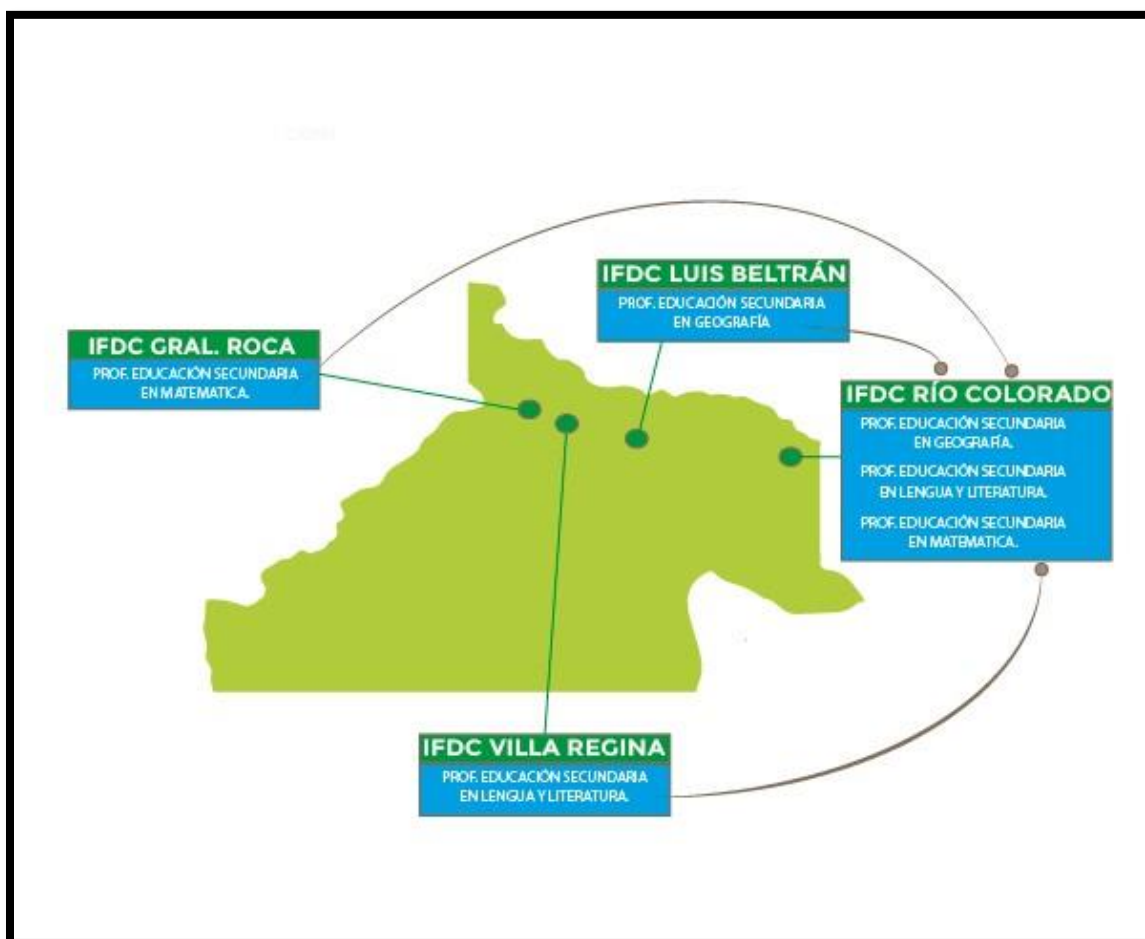
Los Institutos de Formación Docente Continua, los Institutos Técnicos Superiores y el Proyecto Institutos de Formación Docente Continua Asociados¹³, todos del sector estatal, se encuentran ubicados en diferentes localidades de la Provincia de Río Negro, evidenciado una

13 El proyecto IFDA brinda la posibilidad de cursar carreras de profesorado con un modelo educativo y comunicativo donde los/as estudiantes y los/as docentes del Campo de la Formación General y de la Práctica pertenecen a un Instituto, que se denomina IFDC de Destino, y los docentes de la Formación Específica pertenecen a otros Institutos donde se dictan esos profesorados en forma presencial, a estos se los denomina IFDC de Origen (porque es el instituto donde se dicta la carrera presencialmente). Esto permite realizar una gestión compartida entre los equipos institucionales de los institutos asociados, coordinada desde la Dirección de Educación Superior.

importante cobertura territorial. En las Figuras N°5, N°6 y N°7 se pueden visualizar los mapas formadores, con las instituciones y las carreras que se ofrecen en cada una.

Figura N°6

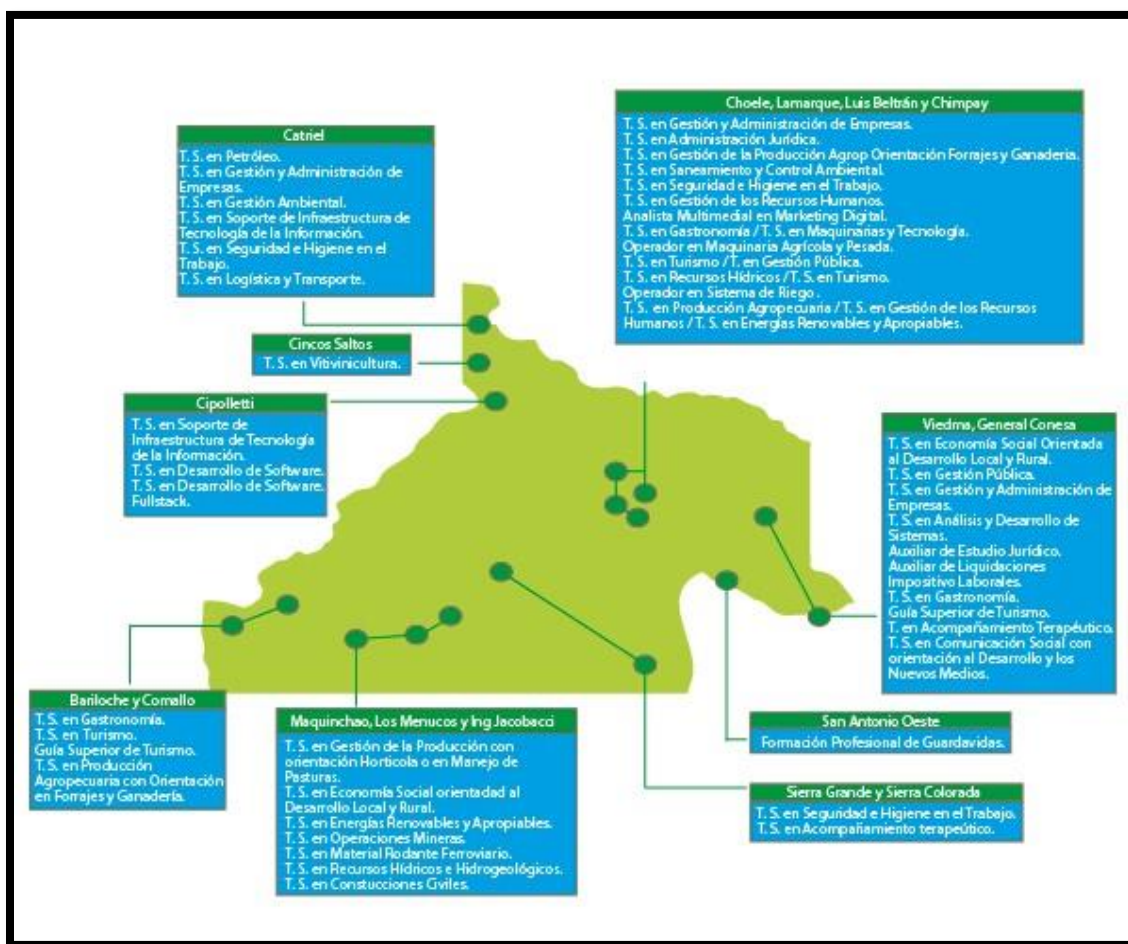
Institutos de Formación Docente Continua Asociados



Fuente: Elaboración propia en base a la información recolectada.

Figura N°7

Institutos Superiores de Formación Técnica



Fuente: Elaboración propia en base a la información recolectada.

El Artículo 8° de la Resolución N°2.425/16 del Consejo Provincial de Educación establece la identidad de los Institutos de Formación Docente Continua, indicando que son Establecimientos educativos de gestión pública de la Provincia de Río Negro, dedicados a la formación docente inicial, a la formación continua, la investigación, la extensión entre sus funciones esenciales, con autonomía de gestión dentro de los lineamientos y disposiciones de la política educativa establecidos por el Ministerio de Educación y Derechos Humanos.

La misma normativa en su Artículo 9° define la dependencia de los establecimientos, la cual es del Ministerio - Consejo Provincial de Educación de la Provincia de Río Negro, a través

de la Dirección de Educación Superior. Asimismo, detalla la conformación de la estructura organizativa institucional -Planta Orgánica Funcional-: Docencia (equipos directivos, coordinaciones de departamentos, coordinaciones de carreras, secretarías de estudiantes), Secretarías, Área de Documentación y Centro de Recursos de Apoyo Técnico-Pedagógico y el Área de Servicio de Apoyo. En cuanto al gobierno de los IFDC, el mismo se conforma con representantes de los claustros docentes, estudiantes y egresados en el ámbito del Consejo Directivo. Este último se organiza bajo la figura del cogobierno, presidido por el/la Director/a; es el órgano responsable del desarrollo del proyecto formativo institucional y de la orientación, asesoramiento y supervisión de su gestión, promueve la participación de los claustros que lo componen a través de sus representantes, quienes tienen además, la responsabilidad de ser el vehículo para la información y consulta del colectivo al que representan.

La Planta Orgánica Funcional de los Institutos Superiores de Formación Técnica se organiza a partir de direcciones y/o coordinaciones Institucionales, cuentan con coordinaciones pedagógicas, secretarías, cargos destinadas a bibliotecarias/os, referentes informáticos y los equipos docentes. Esta estructura no está presente en todos los establecimientos educativos, ya que cada organización está conformada de manera singular, la cual se fue construyendo en relación con diferentes características: históricas, desarrollo institucional, ubicación geográfica, tipo de oferta formativa, entre otras.

Dirección de Educación Inclusiva, Orientación Técnica y Educación Especial

Esta Dirección constituye una unidad de gestión educativa transversal a todos los niveles y modalidades del sistema educativo. A partir del 2020 cambia su denominación a los fines de promover el trabajo articulado y corresponsable con las direcciones de nivel y otras dependencias, para avanzar hacia una educación inclusiva en permanente construcción en las dimensiones política, práctica y cultural de las instituciones y organizaciones educativas.

Recursos Humanos

A los efectos de avanzar en el análisis del componente administrativo de las capacidades estatales del Ministerio Educación y Derechos Humanos de la Provincia de Río Negro, específicamente las dependencias que se encuentran estrechamente vinculadas a las políticas públicas de Educación Superior, se realizará una indagación de los recursos humanos, en cuanto a aspectos cualitativos y relacionados con el tipo de personal que forma parte de las estructuras - políticas y burocráticas, los dispositivos de ingreso y designación, y las acciones de formación permanente (capacitación) que se desarrollan para la profesionalización de la administración pública provincial.

La implementación y desarrollo de la mayoría de los programas y políticas demanda la intervención de una compleja estructura gubernamental y de varias unidades decisorias en la sociedad. Por eso, Oszlak (2006) sostiene que el desempeño de esta red depende de si la sucesión y articulación de los comportamientos individuales resulta congruente con un marco normativo dado o una orientación política dada. Cada unidad involucrada en las decisiones está sometida a conflictos propios de las decisiones tomadas en cada nivel y a la incertidumbre producto de la falta de conocimiento sobre el impacto de las propias decisiones.

La elaboración y diseño de una estructura cohesiva se efectúa por intermedio de la edificación de una fuerte burocracia racional autónoma, que sea capaz de actuar coherentemente, siguiendo líneas de políticas que no respondan a intereses individualistas de ciertos grupos de interés. En este sentido, Skocpol (2007) sostiene que la absoluta integridad y el control administrativo-militar estable de un territorio dado son condiciones previas de toda capacidad de aplicación de una política por parte del Estado. La autora agrega que es fundamental que el mismo disponga de funcionarios leales y cualificados, y de abundantes recursos económicos para alcanzar con eficacia toda suerte de objetivos.

Por otra parte, Oszlak (2013) relata que la redacción de la Declaración de Santa Domingo del CLAD del año 2003, producto de un diagnóstico sobre los sistemas de servicio

civil en 19 países de América Latina, en el marco del Diálogo Interamericano de Políticas Públicas del BID, recogía en cierto modo los resultados de ese análisis, y entre los contenidos de esa declaración algunos se orientaban a la profesionalización de la función pública como condición de posibilidad de una mejor gestión estatal. Este proceso implica, entre otras cosas, conseguir que el personal al servicio del Estado y la propia organización estatal adquieran una serie de atributos tales como idoneidad, mérito, objetividad, vocación de servicio, orientación a resultados, honestidad, responsabilidad y adhesión a valores democráticos.

Un nodo estratégico en el seno estatal, capaz de diseñar y formular políticas es aquel que se encuentra nutrido de funcionarios públicos calificados, permanentemente capacitados y motivados. El papel que desarrollan las estructuras burocráticas en el crecimiento de los países ha sido una preocupación desde las contribuciones clásicas de Weber. Bedetti (2015), citando a Evans y Rauch (1999), expresa que se puede considerar a la burocracia como un tipo particular de estructura organizacional con características específicas representadas por reglas y pautas de funcionamiento que aseguren continuidad, coherencia y relevancia de las políticas públicas y eviten las formas patrimoniales y prebendarias. Al mismo tiempo, sostiene que la burocracia también puede ser concebida como un grupo de funcionarios, un aparato organizativo o un sistema de empleo. La consolidación de una burocracia independiente y estable permite garantizar estabilidad en los resultados de las políticas públicas, la gestión e implementación de las mismas.

Es por ello que Bedetti (2015) sostiene que el modelo organizacional a través del cual la estructura estatal puede alcanzar cohesión interna para erigirse como sistema de respuesta, autónomo, coherente y centralizado, involucra la construcción y desarrollo de una organización en tres niveles, con relaciones de interacción en sentido horizontal y vertical: a) un nivel superior del personal político compuesto por el/la ministro/a y su gabinete (secretarías/os y subsecretarías/os), con la función de planificar, diseñar y formular políticas, y gestionar los recursos necesarios para el logro de sus objetivos; b) un nivel medio encargado de ser nexo

entre los niveles superior e inferior, para el suministro de información y para obtener recursos destinados a la gestión de sus actividades. Cabe destacar que a nivel horizontal, esta instancia se vincula con otras de igual jerarquía para el desarrollo e implementación de acciones conjuntas; c) un nivel inferior, encargado de la gestión operativa de los recursos, proyectos y programas, de la generación de la información necesaria para la planificación y toma de decisiones del nivel superior y de proporcionar apoyo y asesoramiento estratégico a la conducción política.

Análisis Cualitativo del Personal (Tipología)

Ministerio de Educación y Derechos Humanos, Consejo Provincial de Educación, Secretaría de Educación y Dirección General de Educación. La Ley Provincial K N° 5.537, en su Artículo 18, establece la competencia del Ministerio de Educación y Derechos Humanos, el cual asistirá a la Gobernadora en todo lo atinente a la gestión política en las áreas de educación y derechos humanos. Asimismo, detalla los particulares, tales como: ejecutar los planes, programas y proyectos de su área elaborados conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo, procurando que el sistema educativo mantenga la centralidad pedagógica; ejercer la presidencia del Consejo Provincial de Educación; intervenir en la planificación, regulación y control de los servicios educativos provinciales en todos sus niveles y modalidades; administrar los recursos destinados a la educación; entender en lo atinente a la capacitación y formación continua de los docentes; entender en la protección de los derechos y garantías de la ciudadanía, procurando garantizar el pleno ejercicio de las libertades y de los derechos humanos de los habitantes de la provincia; entre otros.

El Consejo Provincial de Educación, y en el marco del Artículo 10 de la Ley Orgánica de Educación F N°4.819, tendrá la responsabilidad de conducir el Sistema Educativo Provincial y formular las políticas educativas, respetando y cumpliendo con fines y principios político-educativos, tales como: asegurar la igualdad de posibilidades para todos los habitantes de la provincia a una educación de calidad; establecer como principio político educativo la

interculturalidad en las prácticas, contenidos y proyectos educativos provinciales, constituyendo un derecho de toda la sociedad que se ejerce libremente en las escuelas, enseñando y aprendiendo a ser diferentes, conociendo y respetando la alteridad, siendo iguales en la condición humana y promoviendo la igualdad de derechos; asegurar la inclusión social y educativa a través de diseños curriculares y formatos escolares que permitan el acceso de todos a los distintos niveles del Sistema Educativo, consagrando el principio de Educación Común, que garantiza enseñar los contenidos establecidos para cada nivel a través de diversas estrategias y modalidades que se diseñen; garantizar la gratuidad en todos los niveles y modalidades del Sistema Público de Educación, como condición necesaria para el ejercicio del derecho; entre otros.

Entre las funciones establecidas para el Consejo Provincial de Educación (Artículo 157), se mencionan aquellas que se encuentran relacionadas con el tema objeto de esta investigación, como por ejemplo, resolver sobre la constitución de establecimientos como unidades educativas teniendo en cuenta las necesidades de garantizar el ejercicio del Derecho Social a la educación en las diferentes regiones de la provincia, destacándose la creación de nuevas unidades educativas para otorgar prioridad a la inclusión de la población más desfavorecida; expedir títulos y certificados de estudios; designar, trasladar, remover y ascender al personal docente, técnico, administrativo y/o de servicios, bajo jurisdicción estatal provincial, así como otorgar licencias o aplicar sanciones; aprobar las propuestas y programas de formación permanente y actualización del personal docente, técnico y administrativo, y desarrollar programas de investigación, formación de formadores e innovación educativa, por iniciativa propia o en cooperación con las Instituciones de Educación Superior, las Universidades Nacionales de la provincia, el sindicato docente y otros centros académicos con reconocimiento público.

El Consejo Provincial de Educación está integrado por un (1) presidente, dos (2) vocales en representación por el Poder Ejecutivo, un (1) vocal en representación de los

docentes en actividad y un (1) vocal en representación de los padres/madres de las/los estudiantes (Artículo 158).

Tal como se mencionó, la Secretaría de Educación se orienta a la organización y conducción del sistema educativo provincial en todos los niveles y modalidades y a tales fines cuenta con dos Subsecretarías: de Ciencia, Tecnología y Producción, y de Innovación, Calidad y Planeamiento Educativo. Esta última está encargada de nuclear las áreas vinculadas a la construcción de información educativa, que sirve como insumo para orientar la toma de decisiones en materia educativa. Las áreas que integran esta subsecretaría son: Programación Educativa, que realiza los informes técnicos para las creaciones y supresiones de cargos y secciones (organización escolar); Estadística, que efectúa el relevamiento anual, sistematización y análisis de datos; Evaluación y Calidad, que tiene a su cargo la logística e implementación de evaluaciones estandarizadas nacionales e internacionales y la elaboración de informes estadísticos sobre las microbase nacionales y otros datos extraídos del sistema SAGE-LUA; Mapa Escolar, destinada a la realización de las justificaciones pedagógicas para obras escolares, mapeos para la proyección de matrícula escolar a mediano plazo que permita orientar la toma de decisiones en materia de infraestructura escolar, georreferenciación de establecimientos educativos; Desarrollo, que se enfoca en la construcción, mantenimiento y acompañamiento del Sistema de Administración y Gestión Educativa (SAGE); Investigación Educativa, cuyo equipo se encuadra en la Red de Investigación Educativa Federal (RIEF); Planeamiento Educativo, encargada de la construcción del Plan Educativo Anual (PEA), ejecución y monitoreo de programas presupuestarios anuales y acompañamiento a programas nacionales, y el Programa Escuela Presente “Construyendo Igualdades”, que tiene como objetivo establecer mecanismos de asistencia, apoyo y acompañamiento a las trayectorias escolares de estudiantes que manifiesten dificultades en sus aprendizajes. Las intervenciones realizadas en el marco del programa apuntarán a mejorar los aprendizajes y colaborar así en el abordaje y promoción de los mismos en los distintos contextos educativos. El programa está

dirigido a la totalidad de estudiantes y establecimientos de educación Especial, Inicial, Primario, Secundario, y en casos excepcionales de Educación Superior, pertenecientes a los institutos y organizaciones educativas del Ministerio de Educación y Derechos Humanos.

En el marco de la estructura de gestión educativa, la Secretaría de Educación comprende además la Dirección General de Educación, que trabaja de manera articulada, con el fin de optimizar el acompañamiento que cada Dirección de nivel realiza en territorio, con énfasis en la dimensión comunitaria, que a través de encuentros -construcción conjunta- con instituciones públicas y privadas, busca pensar estrategias de fortalecimiento de las prácticas pedagógicas áulicas.

Esta dirección también administra -académicamente- modalidades del sistema educativo provincial, tales como Educación Intercultural Bilingüe, que atraviesa todos los niveles de la educación y tiene por objetivo garantizar el derecho constitucional de los pueblos originarios y poblaciones migrantes, a recibir una educación que fortalezca sus pautas culturales, sus lenguas, sus cosmovisiones e identidades étnicas y su calidad de vida, y permite una construcción política y ética, que promueva el respeto e igualdad entre los pueblos originarios y poblaciones étnica, lingüística y culturalmente diferentes; Educación Domiciliaria y Hospitalaria, destinada a los niveles de educación inicial, primaria y secundaria, y se orienta a garantizar el derecho a la educación en igualdad de oportunidades de estudiantes que por razones de salud se ven imposibilitados de asistir con regularidad a una institución educativa, y Educación Rural, que se dirige a garantizar el ejercicio del derecho social a la educación y la escolaridad, de las niñas, adolescentes, jóvenes y adultos que residen en zonas definidas como rurales.

Tal como se encuentra expresado en el Organigrama ministerial (Figura N°3), la Dirección General de Educación realiza el acompañamiento pedagógico e institucional a cada una de las direcciones que tiene bajo su dependencia: Dirección de Educación Inicial, de Educación Primaria, de Educación Secundaria, de Educación Técnica y Formación Profesional,

de Educación de Jóvenes y Adultos, de Educación Física, Artística, Deporte, Cultura y Clubes Escolares, de Educación Privada, de Educación Superior y de Educación Inclusiva, Orientación Técnica y Educación Especial.

Dirección de Educación Superior y Dirección de Educación Inclusiva, Orientación Técnica y Educación Especial. La estructura organizativa de la Dirección de Educación Superior permite visualizar la variedad de actividades que se desarrollan en ese ámbito. Esta organización, por intermedio de su dirección y el equipo de trabajo, cumple la función de acompañamiento a la gestión institucional y la administración académica de todos los institutos superiores del sector estatal de la provincia (Figuras N°5, N°6 y N°7). También, se encarga de la planificación, diseño e implementación de las políticas públicas para este nivel de enseñanza, referidas al desarrollo curricular, concursos de ingreso y titularización de docentes, formación permanente, elaboración del mapa formador de la provincia, implementación de programas, seguimiento y monitoreo de trayectorias estudiantiles, entre otras.

La Dirección de Educación Inclusiva, Orientación Técnica y Educación Especial cuenta con dos áreas coordinadas: la Modalidad Educación Especial y los Equipos de Orientación del Sistema Educativo. Su función principal es la gestión de políticas educativas en conjunto con las demás áreas del gobierno de la educación desde una perspectiva integral y sistémica, orientadas a la construcción de condiciones que favorezcan el aprendizaje y desarrollo de los estudiantes, haciendo foco en los entornos escolares.

Entre sus principales lineamientos de gestión se encuentra la Educación Inclusiva, un camino para la construcción de una sociedad inclusiva que plantea una resignificación desde una perspectiva sistémica y ecológica, suponiendo la interpelación de los modelos institucionales vigentes a la luz de las concepciones actuales de discapacidad y resignificando al sujeto de la educación como sujeto político. En este sentido, supone consolidar una posición política cohesionada al interior del Consejo Provincial de Educación para el diseño y desarrollo

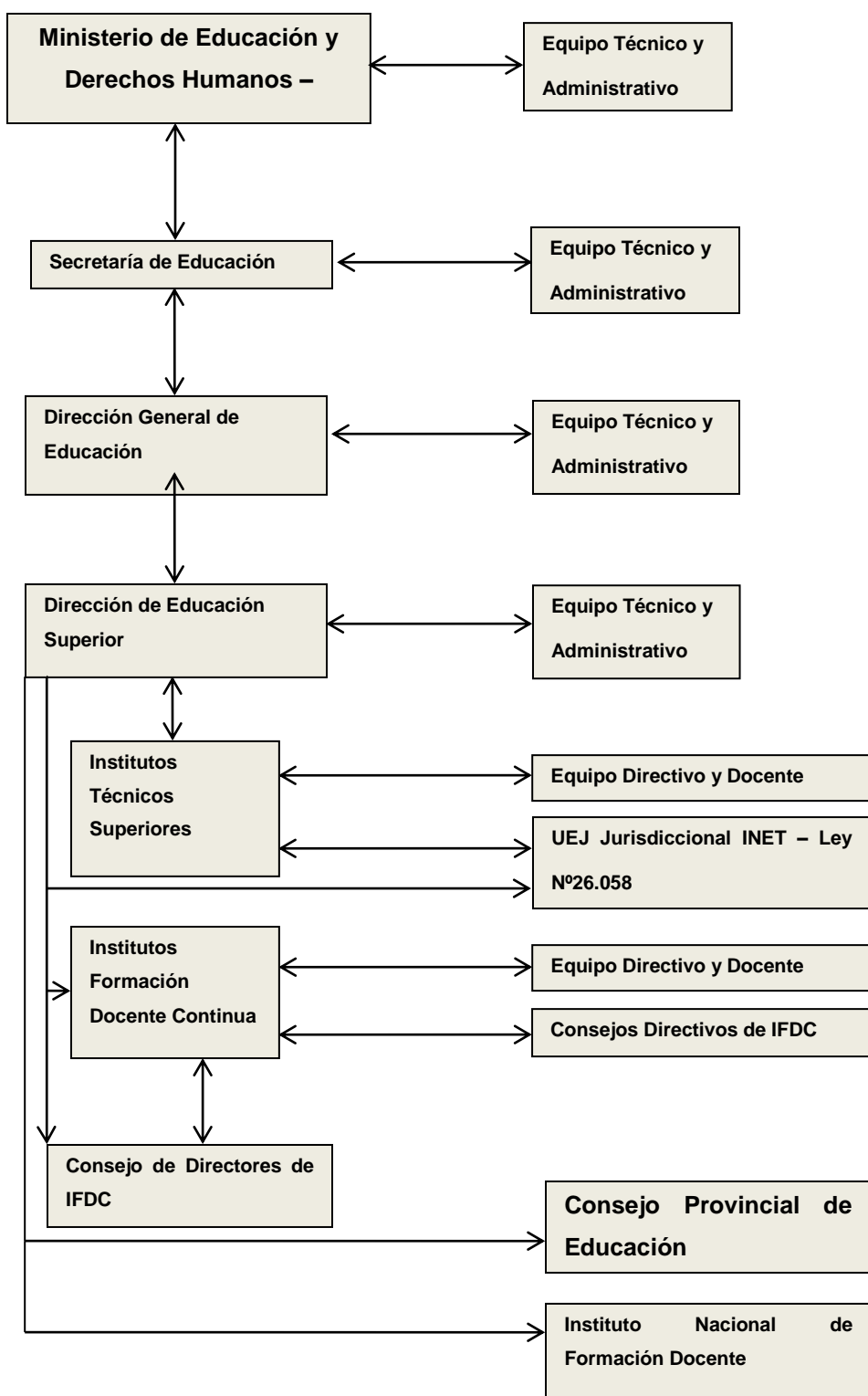
de estrategias integrales y acompañar a los equipos docentes a potenciar su capacidad de gestión para el fortalecimiento de los acciones de inclusión en las instituciones educativas.

Otra línea de trabajo se esta Dirección se orienta a la redefinición de roles, misiones y funciones de los Equipos Supervisivos, teniendo como referencia que la Educación Inclusiva como modelo de una educación para todos/as brinda orientaciones para la construcción de condiciones vinculadas al cumplimiento del Derecho a la Educación, entre las que se encuentra la redefinición de roles, misiones y funciones que contribuyan a la configuración de nuevos modelos de intervención educativa.

También las acciones se destinan a desarrollar una nueva perspectiva de las relaciones, Pedagogía, Educación y Discapacidad, intentando superar situaciones ancladas en representaciones sociales que aún perduran, mediante la asociación discapacidad - problemática individual y objeto de intervención exclusiva de la escuela especial. Por ello, es necesario resignificar las relaciones "Educación Especial como modalidad" y sistema educativo en su conjunto, lo que permitirá revalorizar la modalidad, propiciando su centralidad pedagógica. Estas acciones favorecen instancias de actualización de conocimientos que fundamenten nuevos modos de organización y funcionamiento de los formatos escolares, como así también la promoción de relaciones interinstitucionales con otros Ministerios de Gobierno y Organizaciones No Gubernamentales, con el fin de articular recursos y programas orientados a ampliar oportunidades de inserción socio-laboral a las personas en condición y situación de discapacidad.

Figura N°8

Ámbitos de decisión de las Políticas Públicas de Educación Superior en Río Negro



Fuente: Elaboración Propia en base a indagaciones.

El contexto para las decisiones es definido como:

El conjunto de factores y condiciones, estructurales o coyunturales, que influyen en los procesos decisionales y contribuyen a determinar los resultados. Factores que no pueden ser modificados, no obstante, por los actores, y en particular por aquellos interesados o afectados por las decisiones de políticas públicas a debate. (Subirats y Dente, 2014, p.173)

En este sentido, diferencian entre el contexto cognitivo, el económico y el institucional, además sostienen que el análisis decisorio debe distinguir entre quién decide, cómo se decide, en qué contexto se decide, el contenido de la decisión y las estrategias de los actores.

En cuanto a las/los actoras/es, Subirats y Dente (2014) distinguen entre políticos, personas que representan intereses generales, quienes representan intereses particulares, cuerpo burocrático y técnicos. Por ello y contextualizando esta clasificación y en base a la información recolectada, se puede inferir que en la arena de las políticas públicas educativas de Educación Superior del sector estatal y provincial, operan como actoras/es políticas/os la/el Ministra/o, el Consejo Provincial de Educación, la Secretaría de Educación, la Dirección General de Educación, la Dirección de Educación Superior (incluyendo las instituciones de formación), y esta última cuenta con el acompañamiento del Instituto Nacional de Formación Docente y el Instituto Nacional de Educación Tecnológica cuando las acciones se encuadran en programas, proyectos derivados del Estado Nacional. Los organismos y dependencias registran una presencia activa en el proceso de diseño, construcción e implementación de las políticas educativas de Educación Superior, demostrando una dinámica de interinstitucionalidad al complejo entramado institucional clásico. Ver Figura N°8.

Las actividades al interior de cada una de las áreas y dependencias se encuentran organizadas en torno a mandos medios, direcciones o coordinaciones o referentes que responden a las Subsecretarías y por ende a la Secretaría de Educación. Las direcciones y

coordinaciones tienen a su cargo la supervisión de un equipo de trabajo que lleva adelante la gestión técnica y operativa de las tareas y de los programas.

Los puestos de trabajo representan espacios organizativos ocupables por sólo una persona a la vez y, por lo tanto, las unidades mínimas de la estructura (unipersonales) en las que se produce la incorporación de trabajo, por parte de las personas, a los procesos. Las tareas de los puestos de trabajo implican el uso de recursos enmarcados en reglas técnicas determinadas por los procesos; Hintze (2002) sostiene que para ello es preciso que las personas que ocupen los puestos tengan las capacidades requeridas para desarrollarlas, las cuales forman parte de los requisitos, lo que también incluye una determinada forma de hacerlas con las condiciones particulares que deben ser realizadas las tareas. Es así que, cada puesto de trabajo puede ser definido como "un conjunto de actividades de procesos formulables en términos de tareas a ser realizadas en determinadas condiciones de trabajo y para cuya ejecución es preciso que los ocupantes dispongan de las capacidades individuales requeridas". (Hintze, 2002, p. 6)

Mediante la indagación realizada, la estructura burocrática de los ámbitos de decisión de las políticas públicas de Educación Superior en Río Negro están integrados por funcionarias/os de designación política y una importante planta de personal técnico y administrativo en cada dependencia, que desarrollan sus funciones mayormente en la sede central en Viedma. También las estructuras organizativas de las instituciones educativas están compuestas por Plantas Orgánicas Funcionales (POF) integradas por personal docente y no docente, que desarrollan las tareas en los Institutos de Formación Docente Continua y en los Institutos Superiores de Formación Técnica. En la Figura N°9 se detallan las características y categorías del personal que se desempeña en cada organismo, dependencia e instituciones.

Figura N°9

Estructura Organizativa, perfiles profesionales y situación de revista del personal

Organismo, Dependencia, Institución	Estructura Organizativa	Perfiles Formativos del Personal	Situación de Revista
Secretaría de Educación	Equipo Técnico	Profesionales Grado y Pre - Grado	Designación Política Planta Permanente Contrato Relevo de Funciones
	Equipo Administrativo	Nivel de Formación Básico	Planta Permanente
Dirección General de Educación	Equipo Técnico	Profesionales Grado, Pre - Grado y Post - Grado	Designación Política Planta Permanente Contrato Relevo de Funciones
	Equipo Administrativo	Nivel de Formación Básico	Planta Permanente
Dirección de Educación Superior	Equipo Técnico	Profesionales Grado, Pre - Grado y Post - Grado	Designación Política Planta Permanente Contrato Relevo de Funciones
	Equipo Administrativo	Nivel de Formación Básico Profesionales Pre - Grado	Planta Permanente
Dirección de Educación Superior y Dirección de Educación Inclusiva, Orientación Técnica y Educación Especial	Equipo Técnico	Profesionales Grado, Pre - Grado y Post - Grado	Designación Política Planta Permanente Contrato Relevo de Funciones
	Equipo Administrativo	Nivel de Formación Básico	Planta Permanente

Institutos de Formación Docente Continua	Equipo Pedagógico (Dirección, Coordinaciones, Secretarías, Referentes, Docentes)	Profesionales Grado, Pre - Grado y Post - Grado	Titular Interina/o Suplente
	Equipo Administrativo (Secretarías - Administrativa y Académica-, Biblioteca, Informática)	Profesionales Grado y Pre - Grado	Titular Interina/o Suplente
Institutos Superiores de Formación Técnica	Equipo Pedagógico (Dirección, Coordinaciones, Referentes, Docentes)	Profesionales Grado, Pre - Grado y Post - Grado	Interina/o Suplente
	Equipo Administrativo (Secretarías - Administrativa y Académica-, Biblioteca, Informática)	Profesionales Grado y Pre - Grado	Interina/o Suplente

Fuente: Elaboración Propia en base a relevamiento.

Hintze (2002) plantea que los requisitos que conforman el perfil profesional de los puestos de trabajo se orientan, entre otros, a disponer de cierto nivel de formación, con independencia del requerido por las tareas. También, poder desempeñar otras funciones en otros puestos de trabajo, es decir, polivalencia funcional, y pueden considerarse determinados atributos requeridos por normas formales, informales y condicionamientos culturales.

En este sentido, los requisitos que deben cumplir las personas que aspiran a ocupar los puestos de trabajo se hallan determinados por las reglas de juego derivadas de los procesos de gestión, que se expresan en las capacidades específicas requeridas para el desempeño de las tareas, y por las reglas de juego no derivadas de los procesos, entre las que se incluyen el nivel de formación básico exigido por política, la legislación laboral, la cultura, las correlaciones de fuerzas en el juego político interno, las relaciones laborales, las actitudes individuales y otras circunstancias condicionan los requisitos del perfil profesional más allá de las capacidades

requeridas para desempeñar las tareas en las condiciones de trabajo en las que transcurren los procesos. (Hintze, 2002)

Mecanismos de designación del personal, ingreso a la Administración Pública provincial e ingreso a la Educación Superior del sector estatal

Previamente al análisis de este apartado, es necesario identificar aspectos específicos e inherentes a la tipología de situaciones de revista del personal que se desempeña en la Administración Pública provincial, puntualmente como parte de la estructura del Ministerio de Educación y Derechos Humanos y del Consejo Provincial de Educación, a nivel organismo central. (Ver Figura N°10).

Figura N°10

Características y especificaciones de las designaciones del personal

Situación de Revista	Características de la Designación
Designación Política	Transitoria. Incluye cargos de funciones políticas y técnicas.
Planta Permanente	Estable. Incluye cargos profesionales y administrativos.
Contrato	Transitoria. Existen tres tipos según la normativa vigente: Locación de Servicios, Locación de Obra y Pasantía.
Relevo de Funciones	Transitoria. Implica una designación temporaria otorgada, generalmente, a docentes (con titularidad, interinato o suplencia) en ejercicio para cumplir funciones en las áreas ministeriales.

Fuente: Elaboración Propia en base a indagaciones.

El Informe de Gestión (2020-2021) de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación argumenta que la dimensión de la efectividad de las políticas públicas se apoya, en gran medida, en dos pilares: la calidad del empleo público y el fortalecimiento de las capacidades de gestión. En el marco de cada uno, se despliegan acciones y programas con

alcance territorial y que permiten producir, capitalizar y poner en valor los saberes estatales. Por ello, fortalecer las capacidades estatales es mejorar los procedimientos y controles, y, además, impulsar la formación y la mejora de las condiciones laborales del sector trabajador; implica también pensar escenarios y actualización para el Estado que viene, porque el desarrollo tecnológico no significa sólo incorporar tecnología, sino adecuar las burocracias y sus integrantes a las nuevas demandas.

La “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública” del año 2008 representa una propuesta para adecuar el funcionamiento de las Administraciones Públicas iberoamericanas con el fin de garantizar que sean instrumentos útiles, efectivos y confiables al servicio de sus respectivas sociedades. Asimismo, este instrumento constituye un marco de referencia que posibilita el desarrollo de procesos de reforma y racionalización en la Administración Pública iberoamericana mediante el uso de técnicas y herramientas de gestión de calidad en el sector público, las cuales deberán adecuarse a la idiosincrasia de los países iberoamericanos, a las particularidades de sus Administraciones Públicas y a la naturaleza propia del ámbito público.

En la transformación del Estado los objetivos pueden orientarse hacia una reforma en el orden administrativo que debe apoyarse en la asunción de responsabilidades por parte de la totalidad de los actores involucrados. Pocoví (2009) sostiene que como consecuencia de estos procesos de transformación del Estado es que los recursos humanos, su administración y gestión han ido sumando importancia y han evolucionado de manera paulatina para dejar de ser una administración exclusivamente hard, sustentada en contratos laborales, reclutamiento, gestión de nóminas y seguros sociales, y convertirse en una administración soft, orientada a lograr el desarrollo personal de las/los trabajadoras/es.

En línea con los planteos de Fernández et al. (2006), la institucionalización y reglamentación de canales de acceso a la Administración Pública otorga la posibilidad de dos cuestiones relevantes: a) garantiza burocracias fuertes, autónomas y eficientes y b) se

convierte en una herramienta indispensable para generar un Estado con capacidades técnicas que permitan impulsar procesos de desarrollo.

En cuanto a los mecanismos de ingreso y designación en la Administración Pública de Río Negro, específicamente en el Ministerio de Educación y Derechos Humanos, el Consejo Provincial de Educación, sus dependencias e instituciones que se encuentran bajo su órbita, en este caso los Institutos Superiores de Educación -Formación Docente y Formación Técnica-, es necesario destacar que el ámbito funcional “conviven” dos normativas provinciales: la Ley Provincial L N°3.487 y la Ley Provincial L N°391, las cuales representan el encuadre legal del funcionamiento y desempeño del personal, como así también constituyen el soporte y resguardo de la normativa que se produce y elabora regularmente. En este sentido, se realizará un breve desarrollo sobre los mecanismos de ingreso a la Administración Pública y luego se tratará la normativa referida al personal docente del ámbito de la Educación Superior.

Ley Provincial L N°3.487: La misma aprueba el Estatuto General y Básico para el Personal de la Administración Pública de la Provincia de Río Negro y el Escalafón Provincial General, que es aplicable a todas las personas que, en virtud de un acto administrativo suficiente, presten servicios remunerados con carácter permanente en cualquiera de las instituciones del Poder Ejecutivo Provincial; también comprende al personal de la planta no permanente con algunas limitaciones¹⁴.

El régimen de empleo público y en particular el Estatuto, no sólo debe considerarse en su aspecto político, sino también en su aspecto jurídico, aunque este constituya el esencial.

Si bien el Poder Ejecutivo tiene la atribución de nombrar y remover a los funcionarios y a los empleados, esa facultad es susceptible de ser reglamentada, con el fin de comprobar la idoneidad y mejorar la administración pública. Además, el Estatuto

¹⁴Esta ley no es aplicable al personal: de conducción política, de asesoría y asistencia de gabinete de las autoridades, integrante de comisiones transitorias u honoríficas, personas contratadas y agentes de organismos del Estado organizados como empresas.

contribuye a hacer efectiva la separación de los poderes y a fundar la efectiva responsabilidad del poder que nombra y remueve a los agentes de la Administración Pública. Esto permite afirmar que la facultad discrecional que posee el Poder Ejecutivo para administrar los Recursos Humanos debe ser ejercida de acuerdo al marco normativo aprobado por el Poder Legislativo. (Hernández, 2019, p. 23)

El Artículo 3° de la Ley Provincial L N°3.487 estipula los requisitos generales de ingreso a la administración pública provincial: edad mínima de dieciséis (16) años; acreditar idoneidad; aprobar el examen preocupacional; tener domicilio legal en la provincia; ser argentino/a nativo/a, por opción o naturalizado/a. También establece que el Poder Ejecutivo podrá permitir, con carácter de excepción, justificada en razones de interés público, el ingreso de personas que no tengan nacionalidad argentina.

La Relación de Empleo comprende el Capítulo III y cuya naturaleza jurídica está sustentada en el derecho administrativo. En el Punto 2 se indican las Situaciones de Revista: planta permanente o no permanente (Artículo 8°).

Personal Permanente: está comprendido en esta situación de revista el personal designado en cargos de planta permanente que se incorpora al régimen de carrera y estabilidad, pudiendo revistar en los agrupamientos tipificados como de gerencia pública, en los términos y condiciones establecidos o en los restantes agrupamientos de los diferentes escalafones vigentes. Ser personal de planta permanente implica poseer como principales derechos la estabilidad y la carrera administrativa, estos aspectos son los que diferencian del personal no permanente. El derecho a la carrera administrativa consiste en el acceso a los distintos niveles, tramos grados o funciones, conforme las normas que la regulan en el escalafón vigente en el que esté comprendido (Artículos 10°, 11° y 12°).

Personal no permanente: el personal no se encuentra comprendido en el régimen de estabilidad, y se le denomina “personal contratado”. Cabe destacar que todo el personal que se desempeña en el ámbito de la administración pública provincial lo realiza en virtud de una

relación contractual, ya que es necesario que su voluntad concorra; “pero en la práctica se denomina “personal contratado” a los agentes que trabajan para la administración pública no desde cargos o funciones permanentes, sino a través de convenios de plazo limitado (uno o dos años), que no los incorporan a la carrera administrativa, ni les otorgan estabilidad en sus empleos”. (Hernández, 2019, p. 24)

El Punto 4 de la Ley Provincial L N°3.487 está referido a los Principios Escalafonarios y el Artículo 10° indica que se compondrán de agrupamientos, de acuerdo con la índole de las tareas específicas y del nivel de su correspondiente instrucción o competencia laboral.

En el Anexo II de la ley se aprueba el Escalafón del Personal de la Administración Pública de Río Negro Capítulo y el Artículo 2° establece que el mismo se encuentra constituido por categorías, correlativamente numeradas desde la uno (1) a la veinticinco (25). El personal comprendido en el mismo revestirá, de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, en alguno de los siguientes agrupamientos y en la categoría que le corresponda: 1) Administrativo, 2) Profesional, 3) Técnico, 4) Auxiliar Asistencial, 5) Servicio de Apoyo, 6) Choferes Oficiales, 7) Choferes de Ambulancia, 8) Combatiente de Incendios Forestales, 9) Informáticos, 10) Agente de Conservación.

El Régimen de Carrera Administrativa establecido y aprobado se orienta a promover la profesionalización en la función pública, tendiente a asegurar la articulación de los objetivos y metas organizacionales de la Administración pública Provincial con el desarrollo de las competencias laborales de las personas que prestan servicios en ella. Es así que las/los interesadas/os ingresan a la Carrera Administrativa en un Agrupamiento, Nivel, Tramo y Grado en relación con el Régimen de Selección. La Carrera Administrativa representa el recorrido por los diferentes grados, tramos, niveles y agrupamientos conforme el Régimen de Promoción vigente.

De acuerdo al relevamiento de información, las dependencias del Ministerio de Educación y Derechos Humanos ligadas a la implementación y desarrollo de la Educación

Superior están integradas por personal perteneciente a los agrupamientos Administrativo y Profesional, con categorías otorgadas según la carrera efectuada.

En cuanto al Agrupamiento Administrativo, el mismo está comprendido por personal destinado a funciones relacionadas con el apoyo administrativo en general, sean estas principales, complementarias o auxiliares y que requieren posesión de la certificación de finalización de la educación secundaria. Por su parte, el Agrupamiento Profesional está integrado por personal abocado a funciones que exigen para su ejercicio poseer título universitario (grado y posgrado) o de estudios superiores (pregrado).

Estas clasificaciones se encuentran vinculadas a los puestos de trabajo, los cuales son valorados y clasificados en siete Niveles Escalafonarios nombrados del I al VII inclusive, de acuerdo con la complejidad, responsabilidad y autonomía que exigen. La normativa indica que el Poder Ejecutivo establecerá reglamentariamente un Clasificador de Puestos de Trabajo, previo dictamen del Consejo Provincial de la Función Pública y Reversión del Estado, pudiendo actualizarlo, reubicar los puestos de trabajo y resolver respecto de la inclusión de nuevos.

Figura N°11

Carrera Administrativa. Agrupamientos y Categorías

Agrupamiento	Referencial de Ingreso	Categoría Inicial	Categoría Final
Administrativo	Educación Secundaria Completa	Categoría 3	Categoría 18
Profesional	Título Pre-Grado	Categoría 8	Categoría 18
Profesional	Título Grado	Categoría 12	Categoría 21
Profesional	Título Pos-Grado	Categoría 16	Categoría 25

Fuente: Elaboración propia

Ley Provincial L N°391: Esta normativa determina los deberes y derechos del personal docente que se desempeña en establecimientos y organismos dependientes del Consejo Provincial de Educación.

El Artículo 12 indica los requisitos para el ingreso a la docencia como condiciones generales y concurrentes: a) ser argentina/o nativa/o, por opción o naturalizada/o. En este último caso tener cinco (5) años como mínimo de residencia continuada en el país y dominar el idioma castellano; b) acreditar la capacidad física y la moralidad inherentes a la función educativa; c) poseer el título docente nacional o provincial equivalente que corresponda; d) poseer el título nacional o provincial equivalente que corresponda a la especialidad, cuando se trate de proveer asignaturas o cargos para los que existan establecimientos de formación de profesores; e) en el ámbito de la Educación Superior, poseer los títulos y antecedentes que establezca la reglamentación de cada institución conforme a las disposiciones especiales de esta Ley para la misma o en su defecto títulos o antecedentes científicos, artísticos y docentes de notoria trascendencia, y f) solicitar el ingreso y someterse a los concursos que establece este Estatuto.

Un aspecto muy importante para destacar es que en el Estatuto Docente (Ley Provincial L N°391) se encuentran explicitados cargos jerárquicos del Consejo Provincial de Educación, los cuales son de designación política: Presidente/a del Consejo Provincial de Educación, Vocales, Secretaría General y Secretarías Técnicas. Esto representa que una persona que se encuentra ejerciendo la docencia, en cualquier nivel educativo y modalidad, es designada para ocupar los cargos y sigue computando antigüedad. La Figura N°12 muestra las características de designación de actores políticos en el Ministerio de Educación y Derechos Humanos.

Figura N°12

Tipología de Designación Personal Político

Cargo	Mecanismo de designación
Ministerio	Decreto Provincial
Presidencia del Consejo Provincial	Decreto Provincial
Vocalías	Decreto Provincial
Secretarías	Decreto Provincial
Subsecretarías	Decreto Provincial
Dirección General	Resolución Consejo Provincial de Educación
Direcciones	Resolución Consejo Provincial de Educación
Secretarías Técnicas	Resolución Consejo Provincial de Educación
Secretarías Pedagógicas	Resolución Consejo Provincial de Educación
Coordinaciones	Resolución Consejo Provincial de Educación
Referentes	Resolución Consejo Provincial de Educación

Fuente: Elaboración Propia en base a indagaciones.

El ingreso a la docencia en la Educación Superior de la Provincia de Río Negro se efectúa mediante el sistema de concursos, los cuales representan instancias evaluativas que se desarrollan en cada uno de los establecimientos educativos. Tanto los Institutos de Formación Docente Continua y los Institutos Superiores de Formación Técnica poseen normativas específicas para realizarlos.

En cuanto a La Formación Docente, los concursos de antecedentes y oposición están establecidos en tres normativas provinciales emanadas desde el Consejo Provincial de Educación:

- Resolución N°2.428/16 que aprueba el Reglamento de Concursos de Profesoras/es Interinas/os y Suplentes.

- Resolución N°2.429/16 que aprueba el Reglamento de Concursos para la titularización de las/os Profesoras/es.
- Resolución N°2.430/16 que aprueba el Reglamento de Concursos para para la titularización de Secretarios/as, Bibliotecarias/os y Referentes Institucionales TIC.

En cada una de estas normativas se encuentran establecidas todas las condiciones y requisitos que se deben cumplimentar para presentarse a las instancias evaluativas: convocatorias, bases, solicitudes de inscripción, mesas evaluadoras, características generales de la instancia evaluativa, impugnaciones, reclamos, notificaciones, entre otros. Los cargos directivos son designados en sesión especial del Consejo Directivo del IFDC convocado a ese solo efecto y presidido por el Director/a saliente. Para acceder a los mismos se debe presentar un proyecto formativo-institucional y se requiere ser profesor/a titular del Instituto. Las coordinaciones y secretarías son designadas por el Consejo Directivo a propuesta de la Dirección del Instituto.

Cabe destacar que el Artículo 33° de la Resolución N°2.425/16, que aprueba el Reglamento Orgánico Marco (ROM) de los IFDC, establece las funciones del Consejo Directivo, entre las que podemos mencionar: elegir y designar al Director/a y al Coordinador del Departamento de Formación; designar a los Coordinadores de Formación Permanente y de Investigación y Extensión propuestos por el Director/a; designar a Secretarios/as y a integrantes del Área de Documentación y Recursos de Apoyo técnico-pedagógico y nombrar docentes en carácter de interinos y suplentes, de conformidad con la normativa vigente y aprobar o modificar el régimen de asignación de cargas horarias de los docentes, de acuerdo a la Planta Orgánica Funcional. El cuerpo docente que titulariza los cargos se designa mediante acto resolutivo del Consejo Provincial de Educación.

En relación con la Formación Técnica y de manera similar a la Formación Docente, también el ingreso es por intermedio de concursos de antecedentes, proyecto y entrevistas. Esta instancia se encuentra estipulada por la Resolución N°280/11, la cual establece

convocatoria, solicitud de inscripción, equipo evaluador, puntajes, conformación del orden de mérito, impugnaciones, reclamos, notificaciones, entre otros. Los cargos directivos, académicos, administrativos y docentes de estos establecimientos son designados mediante disposiciones de la Dirección de Educación Superior.

Figura N°13

Tipología de Designación Personal Docente en los establecimientos de Educación Superior

Cargo	Subsistema Educación Superior Provincial	Situación de Revista	Mecanismo de designación
Dirección	Formación Docente	Titular	Resolución ministerial y Disposición Consejo Directivo
Dirección	Formación Técnica	Interino/ Suplente	Disposición DES
Coordinación	Formación Docente	Titular	Resolución ministerial y Disposición Consejo Directivo
Coordinación	Formación Técnica	Interino/ Suplente	Disposición DES
Docente	Formación Docente	Titular	Resolución ministerial
Docente	Formación Docente	Interino/ Suplente	Disposición Consejo Directivo
Docente	Formación Técnica	Interino/ Suplente	Disposición DES
Secretaría	Formación Docente	Titular	Resolución ministerial
Secretaría	Formación Docente	Interino/ Suplente	Disposición Consejo Directivo
Secretaría	Formación Técnica	Interino/ Suplente	Disposición DES
Bibliotecaria/o	Formación Docente	Titular	Resolución ministerial
Bibliotecaria/o	Formación Docente	Interino/ Suplente	Disposición Consejo Directivo
Bibliotecaria/o	Formación Técnica	Interino/ Suplente	Disposición DES
Referente TIC	Formación Docente	Titular	Resolución ministerial
Referente TIC	Formación Docente	Interino/ Suplente	Disposición Consejo Directivo
Referente TIC	Formación Técnica	Interino/ Suplente	Disposición DES

Fuente: Elaboración Propia en base a indagaciones.

Proceso de Formación Permanente de las/los agentes estatales

Las cuestiones básicas del proceso de adquisición de capacidades refieren a las condiciones para acceder a los procesos de capacitación y formación. En este sentido, Hintze (2002) propone que pueden diferenciarse los procesos relacionados con la adecuación de las capacidades de los recursos humanos a las necesidades de los puestos de trabajo existentes o potencialmente necesarios en la organización (logro de capacidades específicas) y aquellos que se refieren a la adecuación de los perfiles a los valores organizacionales. Además, complementa la propuesta argumentando que los primeros se orientan a mejorar la posibilidad de producir valor, en tanto los segundos se dirigen a mejorar la confiabilidad de los recursos humanos. Esto significa lograr la disponibilidad de recurso humano, lo cual influye significativamente en el valor organizacional.

En el marco del funcionamiento del Estado, la profesionalización del personal que se desempeña en los diferentes organismos, dependencia y áreas, es vista como un proceso a través del cual las instituciones estatales adquieren un conjunto de atributos y condiciones que permite avanzar en la disposición de recursos humanos con aptitudes, actitudes y valores requeridos para el desempeño eficiente y eficaz de sus actividades. Por ello Oszlak (2002) sostiene que esto incluye poder garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los servidores públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera administrativa, lo cual debe estar establecido en normativas específicas.

La formación y capacitación de la administración pública provincial y concretamente en el ámbito del Ministerio de Educación y Derechos Humanos, el Consejo Provincial de Educación, sus dependencias e instituciones que se encuentran bajo su órbita, en este caso los Institutos Superiores de Educación -Formación Docente y Formación Técnica-, se desarrolla por intermedio de dispositivos generados desde la propia Ley Provincial L N°3.487, de aquellos

que provienen de instituciones formadoras provinciales (institutos y otras instituciones) y de los ámbitos académicos superiores (universidades).

En este sentido y con referencia a las consultas realizadas, es necesario hacer una diferenciación sobre la capacitación del personal de la administración pública, atendiendo a estos grupos específicos que se encuentran vinculados al desarrollo e implementación de las políticas públicas de Educación Superior. Por un lado, está el personal que desempeña funciones en el organismo central y que pertenece a los agrupamientos y designaciones comprendidas en la Ley Provincial L N°3.487, el cual tiene un sistema normado para la realización de las formaciones y/o capacitaciones. Por el otro, las/los docentes que integran tanto las dependencias del ministerio como los institutos, se capacitan a través de las propuestas de formación permanente, de aquellas provenientes de las universidades (nacionales -públicas o privadas-) y en algunos casos experiencias en el exterior.

Si bien ha sido dificultoso acceder a datos estadísticos que permitan conocer con detalle los niveles de formación de las personas que integran la administración pública o la participación precisa de los docentes de Educación Superior en los procesos de capacitación continua, resultan muy representativos los datos relevados en cuanto a los perfiles profesionales, los cuales indican un considerable nivel de formación alcanzado, máxime teniendo en cuenta que para acceder a los cargos debe sustanciarse un concurso donde las titulaciones y demás acreditaciones son de singular importancia.

Capacitación del Personal de la Administración Pública. Ley Provincial L N°3.487, en el Artículo 19 del Capítulo III, establece que las personas que trabajan en la administración pública deben capacitarse y tienen el derecho a ser capacitados y/o a que se les acredite la capacitación que individualmente emprendan, siempre y cuando se encuadren en las prioridades del servicio a criterio de la autoridad competente, con el propósito de mejorar los niveles de desempeño en relación con las necesidades del servicio, mejorar o potenciar competencias laborales o profesionales que permitan su reconversión laboral para cubrir

nuevas funciones y desarrollar su potencial técnico o profesional con relación al puesto de trabajo que ocupa.

Las propuestas de capacitación realizadas serán consideradas para la promoción en el régimen de carrera que se establezca en el escalafón, de acuerdo con la reglamentación. Los procesos de desarrollo del personal incluirán la capacitación que se realice con tal fin, así como otras acciones que resulten adecuadas para el crecimiento profesional del agente, tales como pasantías, estudios de especialización o transferencias permanentes o temporales a puestos de trabajo en los que pueda obtener experiencias útiles.

Asimismo el Capítulo VII de la mencionada ley estipula el Régimen de Capacitación y para ello el Artículo 38 indica que el Consejo Provincial de la Función Pública establecerá y coordinará un Sistema de Capacitación y Desarrollo orientado a la actualización y mejoramiento de las competencias laborales de los agentes requeridas para el buen funcionamiento de los servicios y para el cumplimiento de las exigencias del régimen de promoción. En la organización de las actividades, se asegurará la igualdad de oportunidades para el acceso de las/los agentes a las mismas.

En cuanto a los avances de la organización institucional de la capacitación y en el marco de lo establecido por la normativa, la Ley Provincial K N°4.294 crea el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), cuyo ámbito de funcionamiento es la Secretaría General de la Gobernación, como organismo dependiente del Consejo Provincial de la Función Pública y Reconversión del Estado. Este instituto que tiene por competencia atender a la formación, capacitación, especialización, y actualización de los recursos humanos de la Administración Pública Provincial y el desarrollo de estudios e investigaciones de carácter académico sobre temáticas vinculadas a la gestión pública es un ente autárquico de derecho público.

El Artículo 3° de la Ley Provincial K N°4.294 dice que el Instituto Provincial de la Administración Pública está integrado por un Directorio y una Unidad Ejecutora y en su Artículo 4° se establecen los objetivos, que están dirigidos a producir de manera permanente el análisis

y el rediseño de los modelos de gestión del Estado; desarrollar acciones de formación, capacitación, actualización, y especialización de los recursos humanos requeridos por la Administración Pública, en función de las prioridades, modalidades de los procesos de desarrollo, modernización, cambio social y económico de la Provincia de Río Negro; formar a las/los agentes públicos, perfeccionando y actualizando sus conocimientos de acuerdo a las exigencias de las carreras administrativas, establecidas en los respectivos estatutos y escalafones; programar, coordinar y desarrollar la asistencia técnica en la Administración Pública Provincial u otras jurisdicciones, tendiente a la innovación de los modelos de gestión del Estado para el logro de la eficiencia, eficacia, transparencia y equidad de los bienes y servicios públicos prestados; estimular la investigación y la generación de nuevos conocimientos aplicables al mejoramiento de la capacidad de gestión del Estado y/o al desarrollo productivo de la provincia; y realizar y/o auspiciar publicaciones de divulgación, difusión y extensión relativas al objeto del Instituto.

Como soporte de implementación de las capacitaciones y de la oferta formativa, el Instituto Provincial de la Administración Pública dispone de una plataforma educativa digital mediante la cual se puede acceder y realizar los trayectos, cursando de manera virtual con encuentros sincrónicos y asincrónicos, y también capacitaciones autogestionadas. Este espacio cuenta con una amplia oferta de formación, en la que se encuentra la finalización de la educación secundaria, tecnicaturas superiores y cursos destinados a los diferentes agrupamientos de la administración pública. Cabe destacar que la cobertura territorial es toda la provincia, permitiendo que las acciones de capacitación y profesionalización lleguen a todas las localidades, incluyéndose a trabajadoras/es municipales.

Esta política pública provincial representa la posibilidad de avanzar en las carreras administrativas y profesionales, cumplimentado los requisitos y el encuadre legal de las capacitaciones para ser reconocidas escalafonariamente; asimismo Río Negro es una de las primeras provincias del país en reconocer los cursos del Plan Federal del Instituto Nacional de

la Administración Pública (INAP) para el desarrollo de la carrera administrativa de agentes públicos provinciales. También estas capacitaciones tienen un impacto directo en la categorización del sector público rionegrino, permitiendo que los y las agentes tengan reconocimiento en el transcurso de su carrera y mejoras salariales.

Capacitación del Personal Docente (Administración Central) y de los Institutos Superiores. El personal docente que cumple funciones en el organismo central de Educación y sus dependencias, según el relevamiento efectuado, pertenece a distintos niveles y modalidades del sistema educativo. En el caso de la Dirección de Educación Superior, las personas que se desempeñan en la misma y que revisten situación laboral docente, pertenecen al mismo nivel. En este sentido, se requiere diferenciar los ámbitos de capacitación del personal docente, por tratarse de las pertenencias a diferentes niveles educativos.

El Área de Formación Permanente dependiente de la Dirección de Educación Superior tiene como principal objetivo coordinar y acompañar a las instituciones que llevan adelante propuestas de formación permanente destinadas a docentes de la provincia de Río Negro, de todos los niveles y modalidades del sistema educativo, en conjunto con todas las Direcciones de Educación. Cabe destacar que la Formación Permanente en los IFDC se desarrolla por intermedio de propuestas desde cada Instituto y de manera articulada con los/as supervisores/as en su zona de influencia a través de acciones de acompañamiento, actualización pedagógica didáctica, disciplinar y/o referida a problemáticas de la práctica institucional y/o áulica, como así también la implementación de políticas provinciales y nacionales de propuestas de formación permanente definidas como relevantes.

Las propuestas de capacitación deben ser reconocidas oficialmente para ingresar al sistema de cómputos de los listados de Juntas, y para ello se requiere la intervención del Área de Declaración de Interés Educativo, también en la órbita de la Dirección de Educación Superior, la cual tiene como principal objetivo la organización de propuestas de formación

permanente que se dictan en la provincia a cargo de distintas instituciones y su correspondiente tramitación de certificación y articulación con las Juntas de Clasificación.

A su vez, en este esquema de trabajo cumple un rol muy significativo el Área de Mediaciones Digitales de la Dirección de Educación Superior, que se encarga del acompañamiento de docentes y estudiantes en los entornos digitales a través de las plataformas virtuales.

Figura N°14

Capacitación Docente. Evaluación, reconocimiento y acreditación.

Nivel Educativo	Ámbito de evaluación capacitación	Fuente de capacitación	Mecanismo ingreso a la docencia
Inicial	Junta Clasificación Inicial	Área Formación Permanente Institutos de Formación Docente Continua Universidades (preferentemente nacionales)	Listado de Junta
Primario	Junta Clasificación Primaria	Área Formación Permanente Institutos de Formación Docente Continua Universidades (preferentemente nacionales)	Listado de Junta
Secundario	Junta Clasificación Secundaria	Área Formación Permanente Institutos de Formación Docente Continua Universidades (preferentemente nacionales)	Listado de Junta
Superior	Concursos	Universidades (nacionales y extranjeras)	Concurso

Fuente: Elaboración Propia en base a indagaciones

El subsistema de Formación Docente constituye un ecosistema que incide en la forma en la que las/los profesoras/es construyen su identidad profesional y ejercen sus funciones, y es por eso que los equipos docentes de los IFDC siempre se han considerado como “personal

formado”, no solo para la formación inicial, sino también para la capacitación, la investigación y la extensión. Esto es representativo de este nivel educativo donde las/los docentes deben elaborar y diseñar su “propio currículum” en lo que se refiere a investigación y capacitación, y a esto se le suma la representación que el currículum se debe ajustar a los avances de las disciplinas y campos del conocimiento.

Se considera que las/los docentes que se desempeñan en el IFDC, presentan necesidades formativas al igual que en otras profesiones. Esto nos lleva a pensar qué entendemos por necesidades de formación de estos equipos docentes de la Educación Superior. Estepa Murillo et al (2004) sostienen que podemos analizar para su comprensión el concepto de “necesidad”, el cual se presenta en cuatro dimensiones: la de discrepancia (la diferencia entre los resultados deseados y los observados); la democrática (como el cambio deseado por la mayoría); la analítica (la dirección en la que puede producirse una mejora sobre la base de la información) y la diagnóstica (aquello cuya ausencia o deficiencia es perjudicial).

En esta línea la evaluación de necesidades se dirige a un proceso de recogida y análisis de información cuyo resultado es la identificación de carencias en individuos, grupos o instituciones encaminada hacia el cambio y la mejora. Las necesidades de formación que se les plantean a las/los docentes de los IFDC surgen:

...de la necesidad asimismo de capacitar a los alumnos, futuros profesionales, que se forman en sus aulas, los cuales deben ser competentes en su trabajo para resolver las cuestiones que se le presentan cada día a nivel profesional y que reclaman, por tanto una institución que se encuentre abierta a las continuas expectativas, necesidades y problemas de la propia sociedad en donde se encuentran ubicados tanto el alumno como el profesor y la propia institución. (Estepa Murillo et al, 2004, p. 77)

En general los establecimientos de Educación Superior Estatal de la Provincia de Río Negro están conformadas por profesionales (docentes y no docentes) de diferentes disciplinas, que requieren estar capacitados, con el propósito de promover la generación del conocimiento

y lograr el aprendizaje significativo en el estudiantado. Actualmente, la metodología de aprendizaje se encuentra en un cambio constante debido a los ritmos con la que se presenta la información, generando una necesidad en los equipos docentes de adquirir el compromiso en su proceso de formación y capacitación para poder afrontar estos cambios y utilizarlos de forma adecuada en el proceso educativo.

Los equipos docentes de los subsistemas de Formación Docente y Formación Técnica, ambos de Educación Superior, deben poseer herramientas actualizadas, combinadas con el desarrollo e implementación de las competencias docentes que le permitan participar en un sistema educativo de calidad y generar en las/los estudiantes un aprendizaje significativo, actual y útil. Por ello, las instancias de actualización, capacitación y mejora de la cualificación profesional se desarrollan a partir de las propuestas que se ofrecen desde universidades u otras instituciones acreditadas para tal fin, como formación de postgrado, ya sea actualizaciones disciplinares, especializaciones, diplomaturas, maestrías y doctorados.

Teniendo en cuenta todos estos elementos observados e identificados, respecto de la cualificación del personal, en el marco de las entrevistas, se realizó la consulta sobre la existencia de capacidad operativa, profesional y técnica para definir los criterios de acceso, permanencia y egreso de estudiantes con discapacidad en la Educación Superior provincial en las dependencias pedagógicas de la estructura ministerial, concretamente, el ámbito de este nivel educativo:

...Actualmente y muy visto de afuera, no se observa en el Ministerio una sólida estructura que garantice calidad educativa en términos de capacidad operativa, profesional y técnica que se aboquen a definir los criterios de acceso, permanencia y egreso de estudiantes con discapacidad en el nivel superior. Esto lo digo porque por ejemplo hace más de un año y medio que la Dirección de Educación Inclusiva se encuentra sin directorx y los pocos recursos que hay, se destinan a intervenir ante situaciones que irrumpen en las instituciones educativas de los niveles obligatorios, sin

poder anticiparse o planificar para prevenir que ocurran muchas de estas situaciones... (Referente Políticas Públicas de Educación Superior Provincial, Comunicación personal)

...Entiendo que sí la tiene, aunque debería organizarse una articulación mayor entre las Direcciones de Nivel y Modalidad Central, incorporando o aprovechando el nivel de autonomía que cada Consejo Directivo de los Institutos tiene. Hay Institutos que cuentan con profesores muy formados en este aspecto, desde una perspectiva crítica y con claridad en cuanto a los derechos de las PcD. En los últimos años, si bien se cuenta con escaso personal formado en las Direcciones Centrales, es de destacar el esfuerzo realizado para ofrecer formaciones de postítulo... (Referente Políticas Públicas de Inclusión Educativa, Comunicación personal)

Siguiendo estos planteos y a los fines de profundizar sobre los mismos, se dispuso en las entrevistas de una pregunta destinada a la relación recursos humanos de los institutos superiores y la capacidad instalada para el abordaje de la diversidad en el contexto educativo del nivel, resultando:

...Los equipos docentes de los institutos superiores no están capacitados -en líneas generales- para alojar a la diversidad, en parte es responsabilidad de ellos, pero por supuesto la mayor responsabilidad se la lleva el Estado. Sería oportuno que hayan capacitaciones a lxs docentes, mientras esperamos que lleguen lxs estudiantes con discapacidad al nivel superior... (Referente Políticas Públicas de Educación Superior Provincial, Comunicación personal)

...Entiendo que la temática de la diversidad implica un cambio cultural en el entendimiento y comportamiento de los recursos humanos. Actualmente es insuficiente esta capacidad. ¿Por qué? Todavía estamos formateados para la "normalidad" de lo tradicional. Por un lado. Y por el otro no ha existido o al menos, no lo suficiente, un abordaje por parte del nivel superior al respecto de la educación superior técnica... (Integrante Equipo Directivo Instituto Superior, Comunicación personal)

...No en absoluto En principio, no tenemos herramientas que nos habilite a recibir estudiantes como discapacidad ya que nuestra planta de personal está compuesta en su mayoría, por profesionales de las ciencias de la administración y exactas. En segundo lugar, creo que este tema no es emergente por los actores políticos, considero que el comportamiento paradigmático del tema discapacidad comenzara a tomar mayor propulsión en los años venideros... (Integrante Equipo Directivo Instituto Superior, Comunicación personal)

...En algunos institutos van generando oportunidades y participando de acciones que potencian la formación profesional, lo que redundaría en crear nuevas condiciones institucionales en contextos de formación, en los que la diversidad forma parte. Esta no sería una temática a abordar sino una condición propia de los espacios sociales y las relaciones humanas. Lamentablemente no creo que sea lo común en todos los Institutos de educación superior... (Referente Políticas Públicas de Inclusión Educativa, Comunicación personal)

...Sin ninguna dudas, existe capacidad instalada. No lo digo por quedar bien, ni por una cuestión corporativa. Tampoco lo digo por mí... Creo que si hubiese una política de Educación Superior y Discapacidad definida, con lineamientos claros y una implementación sostenida, contaría con el compromiso y la capacidad de los docentes y autoridades de los Institutos Superiores. Desde nuestro ámbito podríamos aportar mucho, no sólo en la etapa de implementación, sino en todas las etapas del proceso de la política. Desde el diagnóstico y la planificación, hasta la evaluación... (Docente Educación Superior Provincial, Comunicación personal)

Estas respuestas ponen de manifiesto que Discapacidad y el derecho al acceso a la Educación Superior estatal y provincial de Río Negro tiene marcados déficits de profesionalización y conformación de equipos de trabajo específicos, más allá de algunos dispositivos implementados, generados desde el ámbito central como en el plano institucional

para avanzar en la formación de los recursos humanos en esta área de interés. Como aspecto a destacar en este marco, es la vinculación directa que se produce con la discapacidad cuando se habla de diversidad lo que es revelador y demuestra la gran necesidad de formación en los cuadros técnicos y en los equipos docentes institucionales, más allá de otras cuestiones subjetivas que subyacen al abordar y trabajar la temática, la cual requiere organizaciones burocráticas más sólidas, con normas de funcionamiento acordes a los desafíos actuales del ejercicio del derecho a la Educación Superior.

Capítulo 6:

Componente Político de la Capacidad Estatal en las Políticas Públicas de Educación Superior Estatal de Río Negro

Presentación

El análisis del componente político de las capacidades estatales se sostiene en aportes normativos y teóricos en relación a las expresiones de referentes del ámbito de gestión de las políticas públicas de Educación Superior en Río Negro.

Las contribuciones de Repetto (2003) sostienen que el componente político se caracteriza por las respuestas adecuadas a las demandas sociales, como así también “la capacidad de la/los actoras/es políticas/os de -problematizar- las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública”. (p. 12)

En el marco del presente trabajo de investigación, las actividades se centrarán en dos ámbitos de análisis que combinados proporcionarán información sobre la gestión y desarrollo de las políticas públicas de Educación Superior en la provincia, específicamente en las decisiones y acciones respecto del acceso de estudiantes con discapacidad al sistema.

Uno de los ámbitos propuestos es el normativo, que representa el encuadre legal de la Educación Superior, específicamente haciendo énfasis en el derecho a la misma, para lo cual se analizarán leyes (nacionales y provinciales) y resoluciones del Consejo Provincial de Educación. Asimismo, se aplicará al tratamiento de este apartado disposiciones que se encuentran establecidas en la Convención Internacional de las Personas con Discapacidad.

El otro ámbito está conformado por la información específica que resulte de ese análisis, la cual se irá complementando con los aportes que provienen de las entrevistas llevadas a cabo a actores de la política pública del nivel educativo objeto de estudio del

presente, las cuales muestran situaciones, experiencias, representaciones, miradas, posicionamientos, entre otras, vinculadas al temática en cuestión.

Un objetivo que se intentará cumplir es que a partir de dimensiones de análisis establecidas, se relacionarán el contenido de las normativas y el desarrollo de las mismas, con la información resultante de las entrevistas realizadas, esperándose observar determinados niveles de capacidad política que se encuentren presentes. Además, en algunas de las categorías definidas, se analizará el grado de autonomía para la toma de decisiones respecto de garantizar el acceso a la Educación Superior en clave de derecho humano, como así también aquellos elementos que muestren el tipo de interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan la/los actora/es del Estado. Desde esta mirada “el problema mayor está dado, en que por lo general es acotado el número de individuos y/o grupos que pueden, al constituirse en actores fundamentales de la arena política, movilizar activamente sus recursos en pos de hacer prevalecer sus intereses e ideologías/percepciones”. (Repetto, 2003, p. 13)

En relación con la autonomía y capacidad de los Estados, Skocpol (2007) enfatiza que los mismos pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad, esto es lo que se entiende por autonomía del Estado. Asimismo, si se profundiza en la cuestión, se puede continuar con el análisis de las capacidades de los Estados para alcanzar los objetivos oficiales, especialmente por encima de la oposición real o potencial de grupos sociales poderosos o en circunstancias socioeconómicas difíciles.

Siguiendo esta línea teórica, la autora sostiene que entre los factores determinantes de la autonomía y de las capacidades del Estado se pueden citar:

- Los Estados como actores: la articulación de los Estados en estructuras transnacionales y corrientes internacionales de comunicación puede motivar a altos

funcionarios a seguir estrategias de transformación estatales, inclusive ante la indiferencia o la resistencia de fuerzas sociales políticamente importantes.

- La racionalidad de las acciones del Estado: se considera que los funcionarios son capaces de formular estrategias globales y a largo plazo que trascienden las expectativas e intereses parciales y de miradas estrechas por parte de los capitalistas guiados por el afán de lucro o de grupos sociales que sólo se preocupan de sus propios intereses.
- El Estado y los objetivos a alcanzar: la explicación de las capacidades del Estado está estrechamente ligada con la explicación del establecimiento de objetivos autónomos por parte de los Estados, ya que es sumamente probable que la/los funcionaria/os intenten desarrollar acciones que parezcan viables con los recursos y medios que disponen. No obstante, los Estados, escasamente, persiguen objetivos (propios o impuestos por grupos sociales poderosos) que estén fuera de su alcance.
- Las capacidades del Estado para seguir modalidades de política concretas: los análisis más representativos de las capacidades del Estado se centran en áreas de actuación políticas concretas.

Normativa vigente de Educación Superior y el Derecho a su Acceso

Los derechos humanos se encuentran fundamentados en el Estado de derecho, donde se pone de manifiesto el grado de compromiso y capacidad de los gobiernos para traducir lo normativo a la realidad. El ámbito internacional de los derechos humanos está formado por una red de tratados que regulan, entre otros, la educación, estableciéndose requisitos mínimos que deberán cumplirse en todo el mundo, que han sido incorporados sistemáticamente a las constituciones y legislaciones nacionales de la mayoría de los países. En este sentido, los tratados, tanto internacionales como regionales, sostienen a la educación como un derecho civil, cultural, económico, social y político.

En primera instancia se debe tener en cuenta que el derecho a la educación se encuentra consagrado en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos, entre los que corresponde destacar la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 26), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 13), la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (Art. 23 y 29), la Convención Internacional de las Personas con Discapacidad (Art. 24) y la Convención Americana de Derechos Humanos (Art. 26).

En la República Argentina la Constitución Nacional establece en el Artículo 14 que todas las personas que habiten el territorio gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.

Asimismo, la Ley Nacional N°26.378 aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo (Asamblea General ONU 13-12-06), la cual se encuentra dividida en dos Anexos, uno para la Convención y otro para el Protocolo. Aquí se destaca la Ley N°27.044, que establece la Jerarquía Constitucional a la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad; la misma fue sancionada el 19 de noviembre del 2014 y promulgada el 11 de diciembre del mismo año.

En el referido a Educación y en el marco de la Ley N°26.378, el Punto 1 del Artículo 24 establece que los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación, desarrollando plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima y reforzando el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana.

En este sentido, el Punto 2 indica que al hacer efectivo este derecho, los Estados Partes asegurarán que: las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, realizándose los ajustes razonables en función de las necesidades individuales y prestando el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva. Asimismo, el Punto 5 sostiene que los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás.

A partir de noviembre de 2015, la Ley Nacional N°27.204, denominada ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior, incorporó modificaciones a la Ley Nacional N°24.521 de Educación Superior, sustituyéndose artículos y reconociendo entre otros aspectos importantes, a la educación y al conocimiento como bien público y derecho humano personal y social, y garantiza el carácter público y gratuito de la enseñanza superior. El Artículo 1º (sustituye el Art. 1º de la Ley 24.521) establece que se encuentran comprendidas en la ley las universidades e institutos universitarios, estatales o privados autorizados y los institutos de educación superior de jurisdicción nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de gestión estatal o privada, todos los cuales forman parte del Sistema Educativo Nacional.

El Artículo 2º, que sustituye al mismo de la ley 24.521, expresa que la responsabilidad principal e indelegable del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sobre la educación superior, implica: garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia, la graduación y el egreso en las distintas alternativas y trayectorias educativas del nivel. También, establece la promoción de políticas de inclusión educativa que reconozcan igualitariamente las diferentes identidades de género y de los procesos multiculturales e interculturales y el establecimiento de medidas necesarias para

equiparar las oportunidades y posibilidades de las personas con discapacidades permanentes o temporarias.

Por su parte, la gratuidad de la Educación Superior quedó definida por el Artículo 3º (que incorporó el Artículo 2º bis, a la ley 24.521), el cual dice que los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal son gratuitos e implican la prohibición de establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos.

En relación con el ingreso al sistema el Artículo 4º (sustituye el Artículo 7º de la ley 24.521), sostiene que todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior. Este ingreso debe ser complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada institución de educación superior debe constituir, pero que en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminador.

En el ámbito específico de la Educación Técnico Profesional, la Ley Nacional Nº26.058 estipula en Artículo 6º del Título II que la misma tiene como propios fines y objetivos orientados a favorecer niveles crecientes de equidad, calidad, eficiencia y efectividad de la Educación Técnico Profesional, como elemento clave de las estrategias de inclusión social, de desarrollo y crecimiento socio-económico del país y sus regiones, de innovación tecnológica y de promoción del trabajo docente. Asimismo, el Artículo 7º indica que la Educación Técnico Profesional en el nivel medio y superior no universitario tiene, entre otros, como propósitos específicos el de formar técnicos medios y técnicos superiores en áreas ocupacionales específicas, cuya complejidad requiera la disposición de competencias profesionales que se desarrollan a través de procesos sistemáticos y prolongados de formación para generar en las personas capacidades profesionales que son la base de esas competencias.

También, el Artículo 8º está orientado a que la formación profesional tiene como propósitos específicos preparar, actualizar y desarrollar las capacidades de las personas para

el trabajo, cualquiera sea su situación educativa inicial, a través de procesos que aseguren la adquisición de conocimientos científico-tecnológicos y el dominio de las competencias básicas, profesionales y sociales requerido por una o varias ocupaciones definidas en un campo ocupacional amplio, con inserción en el ámbito económico-productivo.

En la Provincia de Río Negro, la Ley Orgánica de Educación Provincial F N°4.819 tiene como principio (Artículo 2º) que la Educación constituye un derecho social y un bien público que obliga al Estado Provincial con la concurrencia del Estado Nacional a garantizar su ejercicio a todos los habitantes de su territorio, sin discriminación alguna, estableciendo como principio político la principalidad del Estado Democrático, que fija su accionar de acuerdo a la voluntad de las mayorías, en el respeto de las minorías, y garantiza la participación de las familias, los docentes y la/los estudiantes, en el diseño, planificación y evaluación de la política educativa y en los órganos del Gobierno de la Educación. También los principios se dirigen al desarrollo de políticas intersectoriales por la inclusión y la justicia para modificar situaciones de desigualdad que vulneran el derecho a la educación y también al fortalecimiento de las condiciones necesarias para garantizar el acceso, permanencia y egreso de toda la población escolar.

Resulta imperativo destacar el contenido de esta ley provincial respecto del ejercicio de derecho a la educación, tal como se encuentra indicado en el Artículo 5º, el cual sostiene que el Estado Provincial en ejercicio de su responsabilidad indelegable se constituye en Estado Docente con el objeto de garantizar el derecho de aprender como derecho colectivo que se ejerce en la escuela pública, en condiciones de igualdad y calidad educativa, a través del sostenimiento del Sistema Público de Educación, la gratuidad de la educación en todos los niveles educativos y modalidades que se fijan en la presente, la universalidad en el acceso, la permanencia, la recurrencia y el egreso, asegurando una educación laica que respete las distintas culturas y la libertad de creencias religiosas, e integrando a las familias en su derecho natural e inalienable al cuidado y educación de sus hijos. Además, en esta línea, el Artículo 10,

inciso m) sostiene que se brindará a las personas con discapacidades temporales o permanentes, una propuesta pedagógica que les permita el máximo desarrollo de sus posibilidades y el ejercicio de sus derechos.

Cabe destacar que esta ley provincial, por su carácter orgánico, comprende todos los niveles y modalidades del sistema educativo, los cuales tienen apartados específicos para su tratamiento. Por lo tanto, los principios, derechos, garantías y disposiciones generales comprenden a la totalidad de la estructura educativa de la provincia.

La normativa específica que regula el funcionamiento de la Educación Superior en la Provincia de Río Negro está conformada por Resoluciones del Consejo Provincial de Educación y Disposiciones de la Dirección de Educación Superior, dirigidas a los aspectos que comprenden el desarrollo institucional, las trayectorias estudiantiles y la gestión administrativo - académica de los establecimientos educativos.

La Resolución N°2.425/16 aprueba el Reglamento Orgánico Marco (ROM) de la Formación Docente en el marco del Artículo 12° de la Resolución del Consejo Federal de Educación N°72/08, el cual establece que cada jurisdicción deberá sancionarlo, atendiendo a los criterios comunes establecidos en ella y generando los procesos de consulta, debate y consenso necesarios para su formulación. El Artículo 1° del ROM contiene la identidad y finalidad y establece las funciones de los Institutos de Formación Docente Continua, la formación docente inicial y permanente; la investigación y la extensión son retomados en el Reglamento Orgánico Marco, con la finalidad de propiciar oportunidades de formación a quienes aspiran titularse como docentes, procurando acceso igualitario a los bienes simbólicos y culturales considerados socialmente relevantes, a través de propuestas de enseñanza inclusivas, de prácticas democráticas y de construcción permanente del conocimiento que consolidan el actual Sistema Formador.

También se encuentra vigente la Resolución N°4.077/14, mediante la cual se aprueba el Reglamento Académico Marco (RAM), en cuyo Prólogo se proponen lineamientos de la política

educativa de la provincia, explicitando que a través de los Institutos de Educación Superior, el Estado rionegrino concreta oportunidades de formación y titulación para habitantes de todo el territorio y viabiliza políticas públicas de formación docente o formación técnica, teniendo como ideal la igualdad de oportunidades. El Artículo 1° del RAM indica que el mismo se aplica a los Institutos de Formación Docente Continua y los Institutos Técnicos Superiores de la Provincia de Río Negro y el Artículo 2° refiere al propósito del reglamento, que se dirige a establecer regulaciones sobre el ingreso, trayectorias, evaluación, acreditación y egreso de estudiantes de Educación Superior de la Provincia de Río Negro, como así también sobre los ámbitos de participación y políticas estudiantiles, en el marco de lo establecido por la Ley Orgánica de Educación Provincial F N° 4.819 y por los acuerdos federales suscriptos.

El derecho a la Educación Superior en nuestro país se encuentra garantizado y amparado por la normativa vigente, donde se destaca el ingreso irrestricto y la gratuidad, aspectos predominantes que operativamente no son condiciones suficientes para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema. Gessaghi y Llinás (2005) sostienen que la introducción del principio de igualdad en el acceso a la Educación Superior contribuiría a reestablecer un derecho basado en la ciudadanía y servirá para reintroducir estándares éticos en la vida de la sociedad. En esta línea las autoras plantean y desarrollan la problemática de los niveles de exclusión educativa de los grupos más desfavorecidos en términos sociales y económicos. “Entendemos que no es posible garantizar el derecho a la educación superior sin una mirada integral que aborde la exclusión en los distintos niveles del sistema”. (Gessaghi y Llinás, 2005, p. 3)

La Observación General N°4 sobre inclusión educativa del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas está destinada a la correcta interpretación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, teniendo en cuenta la cualidad polisémica del término y considerando que la misma establece obligaciones a los Estados Parte en lo referente a la educación inclusiva. En este sentido,

indica que la educación inclusiva es el proceso que transforma la cultura, política y práctica en todos los ambientes educativos para atender las diferentes necesidades de los estudiantes individuales, junto con el compromiso de eliminar las barreras que impiden esa posibilidad. En tal medida, implica el fortalecimiento de la capacidad de un sistema educativo para llegar a toda/os la/los estudiantes.

Ampliando la conceptualización, indica que la educación inclusiva puede entenderse como:

- a) un derecho humano fundamental de todas las personas con discapacidad;
- b) un medio para lograr la plena realización del derecho a la educación y un medio indispensable para la realización de otros derechos humanos;
- c) un principio que valore el bienestar de todos los estudiantes, respete su dignidad inherente y reconozca sus necesidades y su capacidad para contribuir a la sociedad;
- d) un proceso que requiere un compromiso continuo y proactivo para la eliminación de las barreras que impiden el derecho a la educación, junto con cambios en la cultura, políticas y prácticas de las instituciones para atender las necesidades educativas de todos sus estudiantes (ONU, 2016).

En cuanto a la exigibilidad de los derechos sociales, Brogna (2019) apela a Abramovich y Courtis (2002), quienes en un artículo citan a Van Hoof, quien plantea un esquema interpretativo que distingue cuatro “niveles” de obligaciones: una obligación de respetar, una obligación de proteger, una obligación de garantizar y una obligación de promover el derecho en cuestión. Por ello y a partir de miradas tradicionales, los derechos civiles y políticos se asociaban a una obligación negativa (no hacer) del Estado, y los derechos sociales, económicos y culturales a una obligación positiva (de hacer). No obstante, los autores detallan que:

Las diferencias entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales son diferencias de grado, más que diferencias sustanciales. Puede

reconocerse que la faceta más visible de los derechos económicos, sociales y culturales son las obligaciones de hacer, y es por ello que se los denomina "derechos-prestación". Sin embargo, no resulta difícil descubrir cuándo se observa en la estructura de estos derechos la existencia concomitante de obligaciones de no hacer: el derecho a la salud conlleva la obligación estatal de no dañar la salud; el derecho a la educación supone la obligación de no empeorar la educación; el derecho a la preservación del patrimonio cultural implica la obligación de no destruir el patrimonio cultural. (Brogna, 2019, p. 1136)

Por lo tanto, estos derechos se caracterizan como prestacionales y en su desarrollo más visible dependen del hacer del Estado, apuntando a la necesidad de su rol activo, en sus obligaciones positivas y negativas. Específicamente en el derecho a una educación inclusiva y en este caso la Educación Superior, es necesario distinguir la obligación de los Estados Parte de satisfacerla y garantizarla de forma progresiva.

La normativa expuesta expresa claramente el amparo legal y jurídico del Derecho a la Educación Superior, tanto a nivel nacional como provincial. El contenido de la normas, manifestado en los principios y objetivos de las leyes y resoluciones, como así también en los cuerpos de las mismas, permiten visualizar cuestiones importantes propias de este componente político, vinculadas a las decisiones adoptadas.

En el desarrollo de las entrevistas se ha obtenido información que ofrece la perspectiva del ejercicio del derecho a la Educación Superior en la provincia, por parte de actoras/es que integran el ámbito de desarrollo y ejecución de las políticas públicas de este nivel educativo. Por ello y a los fines de recabar esa información, se dispuso una pregunta específica en cada entrevista, resultando una expresión diferenciada de cada participante:

...Veo en la práctica que el derecho a la educación superior no se consigue con tener escrito en las leyes acerca de la gratuidad. Hay muchas otras condiciones que deben estar garantizadas para que eso ocurra. Por otro lado, el derecho a la educación

superior de cualquier estudiante debe estar de la mano con políticas de inclusión laboral, ya que por ejemplo el sistema de examen preocupacional obligatorio para el ingreso a la docencia, atenta contra el derecho a ejercer a unx estudiante con discapacidad. Supongamos que una persona ciega logra transitar por los institutos de la provincia y se gradúa de docente, jamás podría ejercer porque no ve. Eso del preocupacional es una medida sumamente segregadora y en contra de las leyes laborales... (Referente de Educación Superior Provincial, Comunicación personal).

...En primer lugar, destaco el derecho a la educación en general, como una función prioritaria en la humanización y en la cultura. Luego, podemos pensar en los niveles educativos, y en las especificidades que cada nivel exige. Estamos asistiendo a inclusiones entendidas como un ingreso a los espacios sociales, sin que ello implique una real oferta y apropiación de la distribución del conocimiento y de la cultura que debe efectivizarse, con todos los esfuerzos que ello implica para las organizaciones, las transformaciones curriculares y los nuevos modos de pensar la relación sujeto-educación. De no producirse esas transformaciones, las leyes quedan en enunciados vacíos, en un país donde la justicia "legal" no se asume con la seriedad que demanda la misma. Necesitamos profundizar y comprometernos desde nuestro rol de ciudadanos... (Referente Políticas Públicas de Inclusión Educativa, Comunicación personal)

...Tenemos que pensar en una efectiva generación de posibilidades que garanticen el ejercicio responsable de este derecho. Esto me lleva a pensar que con el ingreso sólo a una carrera superior (garantizado por ley para todos quienes obtengan el título de terminalidad de la educación secundaria, independientemente de sus condiciones personales y del recorrido escolar) no podríamos hablar de ejercicio pleno del derecho a la formación superior. Entiendo que este, por un lado supone sujetos que puedan dar respuestas en torno a sus elecciones y decisiones personales y, por otro, instituciones

dispuestas a alojar una diversidad de modos de habitar los recorridos académicos, singulares y colectivos, y potenciar la transmisión cultural y académica, en la formación de profesionales competentes, críticos y reflexivos... (Referente Políticas Públicas de Inclusión Educativa, Comunicación personal)

...En principio puedo decir que el derecho a la educación es un derecho fundamental de todos los seres humanos que les permite adquirir conocimientos y alcanzar así una vida social plena. Ahora bien, en cuanto a la Educación Superior se lo podría entender como que toda persona tiene derecho a la educación, la cual debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humana. Asimismo tiene el derecho de que, mediante esa educación, se la capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad. Es por estos calificativos la importancia de la Educación Superior... (Integrante Equipo Directivo Instituto Superior, Comunicación personal)

...Sin dudas quién responde esta entrevista, acuerda con los postulados establecidos por las leyes nacionales, provinciales y las normativas complementarias de éstas que proveen el marco formal y de lineamiento general de la política educativa a nivel jurisdiccional. El marco real, se ve afectado en su real aplicación por el conjunto de actores que configuran el universo de la Educación Superior para que esas políticas de estado se vean concretadas y sean plasmadas en las prácticas cotidianas. Desde la praxis institucional, puedo referir que cotidianamente desde la función institucional se realizan todos los esfuerzos posibles para facilitar y acompañar el ejercicio de ese derecho fundamental, que en algunas perspectivas se ve limitado por las decisiones de los actores políticos al priorizar los niveles obligatorios de la educación... (Integrante Equipo Directivo Instituto Superior, Comunicación personal)

...Yo creo y estoy de acuerdo con que todas las personas tienen el derecho a estudiar sobre todo de poder ir a la escuela y que no haya tanto obstáculos como la falta de

lugar o que no se pueda elegir la escuela ya sea primaria o secundaria a la que concurrir. Con la secundaria terminada ahora se hace difícil pensar en la Universidad o en estudios terciarios sobre todo cuando se tienen problemas o se necesitan apoyos para poder cursar alguna tecnicatura o carrera universitaria, también la falta de información y a veces las personas eligen cosas distintas o se van a otros lugares para seguir estudiando. Igual creo que hay que defender el derecho de poder estudiar siempre... (Familia de persona con discapacidad, Comunicación personal)

...El derecho si está en las leyes debería cumplirse siempre. A veces pensamos que por más que este en la ley no se cumple, o las cosas se presentan muy difíciles para que las personas puedan tener la posibilidad de estudiar. No me refiero a nivel general, a mí me parece que esto siempre les pasa a las personas que pertenecen a grupos más desprotegidos. Nosotros en la familia pensamos que todo lo tenemos que luchar, porque es lo que venimos haciendo siempre, ya que las cosas siempre se nos han presentado complicadas... (Familia y persona con discapacidad, Comunicación personal)

En estas primeras apreciaciones se pueden constatar las diferentes miradas, opiniones y posicionamientos respecto del ejercicio del derecho a la Educación Superior en la provincia, el cual se encuentra establecido en la normativa nacional, provincial y hasta institucional. Esto nos permite orientar el análisis a lo planteado por Repetto (2003) en relación con lo que se entiende por capacidad estatal, donde relaciona las políticas públicas con los niveles de valor social. Más claramente expresa que en un punto de partida adecuado se puede observar a la capacidad estatal como la expresión en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general: el valor social, el cual por intermedio de la interacción entre grupos e individuos, los intereses, ideologías y recursos, puede definirse constantemente. El valor social ha sido conceptualizado por Repetto (2003) mediante los aportes de Moore y Mokate.

En este sentido y como lo expresan Espada et al. (2018), el valor social puede presentarse de diferentes maneras, respetando el medio ambiente, promoviendo la inclusión social, actuando responsablemente, incidiendo sobre colectivos que requieren de una atención social no cubierta adecuadamente por el Estado o concretándose las iniciativas en que contribuyen al desarrollo territorial y a la cohesión social.

La educación tiene un valor social evidente, ya sea por las herramientas y recursos que aporta a la sociedad, generando condiciones que contribuyan a prevenir la exclusión social y promoviendo el desarrollo de las personas en los ámbitos social y laboral, entre otros.

Jornet et al. (2011) sostienen que el valor social de la educación puede ser objetivo y subjetivo. En relación al primero argumentan que el mismo deberá sustentarse en informaciones que manifiesten el valor diferencial que tiene en una determinada sociedad el hecho educativo: esfuerzos que realizan para apoyar el sistema educativo y las acciones de formación inicial y continua; los beneficios sociales de la educación; el impacto social que tiene la educación en términos de su capacidad para el logro de las mejoras en la calidad de vida, entre otros. Con respecto al valor social de la educación subjetivo, el mismo representa una construcción individual, es decir la percepción que tienen las personas acerca de la importancia de la educación para la promoción social, laboral y del bienestar personal y colectivo. “Por tanto, entendemos que como percepción subjetiva de una realidad socio-educativa, como imagen que se construyen las personas, puede a su vez estar relacionado con otras imágenes sociales, que implican otros constructos como la satisfacción personal acerca del bienestar y la justicia social”. (Jornet et al., 2011 p. 67)

En relación con lo expresado en las entrevistas, se vuelve imposible desconocer el alcance político y moral que ha logrado el reconocimiento de los derechos humanos y en este caso específicamente a la Educación en un nivel de su estructura. Sin embargo, las personas que se encuentran involucradas en el andamiaje estatal que permite el ejercicio del mismo, poseen una mirada particular de la efectivización de ese derecho, y por eso una primera

aproximación es que, más allá del éxito discursivo, la marginación y discriminación por razones sociales, culturales, raciales, étnicas, etarias, territoriales, en el ámbito de la Educación Superior se incrementa estructuralmente. Por lo tanto, se sostiene un “discurso hegemónico que “incluye” en abstracto, pero alejado de las prácticas sociales concretas en tanto un gran porcentaje de la población no es considerado como sujeto de derechos”. (Paparini, 2019, p. 03)

...Mmm...en este aspecto considero que existe una amplia oferta educativa, materializada en las universidades e institutos superiores desplegados en el territorio. Algo que de por sí es muy valioso. Después, tenemos otra discusión, que tiene que ver con la calidad educativa y con la capacidad de estas instituciones para dar respuesta a las demandas y expectativas de los estudiantes. Desde mi experiencia personal, lo que te puedo decir es que tenemos un gran problema en nivel medio. Te lo digo como profe de primer año, tanto de nivel terciario como universitario. La pandemia agudizó problemas que venían de antes. Hoy tenemos estudiantes con enormes dificultades para interpretar y comprender textos; en lo atinente a la escritura, se presenta un cuadro donde hay problemas en la redacción y el desarrollo de las ideas, y ni hablar con lo relacionado a la precisión conceptual. Aún en carreras y materias ligadas a las ciencias sociales y humanidades, no hay apego a la lectura y menos a la formación general. No culpo a los estudiantes... esto es un sistema donde hay responsabilidades compartidas. Nosotros los docentes no podemos hacernos los distraídos; y mucho menos las instituciones. Concretamente, para garantizar el derecho a la educación superior no alcanza con tener una amplia oferta de carreras en universidades e institutos superiores ¿De qué sirve que a las universidades y a los centros terciarios ingresen una enorme cantidad de estudiantes que después abandonarán? Como sostiene Ana María Ezcurra, se configura un proceso de inclusión excluyente. Es decir masificación de la educación superior y alta tasa de abandono estudiantil. Eh... en suma, desde mi perspectiva, para el ejercicio del derecho a la Educación Superior se necesita contar con oferta educativa,

que tenemos, pero con eso sólo no alcanza. Se necesitan políticas que aborden lo inherente al capital cultural de los estudiantes; hay desigualdad, y esta desigualdad tiene que ver con la disparidad en el capital cultural. Se masificó el acceso a la educación superior pero quienes completan la trayectoria formativa y egresan son estudiantes que poseen un mayor capital cultural; y, en este sentido, es determinante la clase social. Abordar lo relacionado con el capital cultural implica acciones que atiendan cuestiones ligadas a lo social. Se necesita una política integral que atienda las desigualdades sociales, de distinta índole: educativa, alimentaria, vivienda, acceso a la conectividad, etc. También es necesaria una política de formación de los docentes y que los docentes sean permeables a la formación. Estamos en otro contexto, totalmente novedoso. El estudiantado de hoy no es el mismo de hace diez o quince años; mucho menos después de la pandemia. Los docentes debemos manejar herramientas y enfoques pedagógicos y didácticos propios de esta realidad. Y son las instituciones las que deben diagnosticar, planificar y llevar adelante estas políticas. El ejercicio pleno del derecho a la Educación Superior requiere políticas públicas integrales, que aborden distintos aspectos... desde antes que los estudiantes lleguen a la Educación Superior...

(Docente de Educación Superior Provincial, Comunicación personal)

Representa una tarea muy difícil que las normas jurídicas y las instituciones estatales puedan confrontar y transformar las desigualdades y asimetrías estructurales, entre otras razones porque las situaciones de injusticia se invisibilizan en lo cotidiano. Las estrategias de dominación en las relaciones sociales cotidianas y a nivel institucional naturalizan estas formas de desigualdad y opresión. Papparini (2019), citando a Boaventura de Sousa (2014), manifiesta la necesidad de identificar tratamientos hegemónicos de los derechos humanos que tienden a legitimar las ideologías del individualismo propietario y, en por ende, a reproducir el (des)orden sociocapitalista, colonialista y patriarcal que domina nuestro tiempo de las nociones

contrahegemónicas que velan por “alternativas de autonomía” orientadas a una sociedad más digna y justa.

Igualdad de Oportunidades en el acceso a la Educación Superior

Durante las últimas décadas, la noción de “igualdad de oportunidades” ha avanzado y ocupado un lugar significativo en teorías de justicia social, en normativas internacionales (convenciones y tratados) y nacionales, en la producción académica y en el discurso político. Beyer, et al (2008) sostienen que con frecuencia se emplea esta expresión de modo difuso o equívoco, por eso es necesario indagar acerca de qué se entiende por “igualdad de oportunidades” y si la misma representa una guía para la construcción de sociedades justas o existe alguna alternativa que considere más relevante o útil en términos teóricos y prácticos. En esta línea, la igualdad de oportunidades es común encontrarla mencionada como un ideal o modelo que debe inspirar el accionar del Estado o la sociedad.

La promoción de la igualdad de oportunidades a través de la educación se encuentra abordada por intermedio de numerosos trabajos que vienen desarrollándose desde hace mucho tiempo. Tedesco (2004) plantea cuál es el motivo para volver siempre a analizar este problema, y para ello sostiene que la respuesta se dirige a aceptar que los profundos cambios que vive actualmente la sociedad, tanto desde el punto de vista económico como político y cultural, nos obligan a revisar nuestras concepciones sobre el problema y nuestras formas de intervención. Además, agrega que los cambios afectan especialmente la igualdad de oportunidades, ya que uno de los impactos más fuertes de la nueva economía es en el aumento de las desigualdades, que está acompañado por tendencias igualmente fuertes a la segmentación espacial y a la fragmentación cultural de la población.

...Este principio se encuentra establecido en toda la normativa vinculada a este nivel educativo y a la Educación en general. En nivel superior no hay igualdad de oportunidades, si bien el derecho a la educación superior “es público”, existen factores que condicionan el acceso, como por ejemplo económico, geográfico, social,

psicosocial, discapacidad... (Integrante Equipo Directivo Instituto Superior, Comunicación personal)

Los análisis de la evolución de la sociedad actual elaborados por diferentes especialistas muestran que el interrogante principal se refiere, precisamente, a la posibilidad de construir un orden social basado en la justicia y en el reconocimiento de la igualdad básica de los seres humanos. Tedesco (2004) expresa que en un contexto de este tipo, resulta necesario sostener que a los fines de avanzar en la comprensión de la relación entre igualdad de oportunidades y educación, no alcanza con un enfoque basado exclusivamente en paradigmas científicos o técnicos. Para ello se requiere ampliar la mirada e introducir la dimensión ética que nos permita justificar por qué y para qué deseamos construir socialmente una situación donde todos tengan las mismas oportunidades.

En esta línea, el autor sostiene que los diagnósticos acerca de los actuales cambios sociales, así como las respuestas a dichos cambios, movilizan conocimientos científicos o posiciones políticas, así como también sistemas básicos de valores y representaciones que poseen la ciudadanía y los grupos sociales.

...En la dimensión institucional de nuestra práctica, se hacen todos los esfuerzos para garantizar a los estudiantes el ejercicio de su derecho a la realización de trayectorias de formación técnica profesional. Mi percepción es que el sistema de Educación Superior provincial, prioriza la formación superior de los IFD y relega a los ITS, además de que el sistema educativo en general está enfocado en los niveles obligatorios. En ese orden puede observarse, a mi criterio, una ausencia o debilidad en cuanto al lineamiento político desde los decisores educativos que permita revalorizar la educación técnica superior, sus articulaciones institucionales y con el medio socio productivo. Esto tiene implicancias de casi menosprecio al nivel superior no Universitario. Por citar algo en concreto, observo a menudo, articulaciones de formación permanente del mismo estado provincial con las universidades, desconociendo la importante red de ITS diseminados

en la geografía provincial que podrían ser motorizadores de iniciativas permanentes de formación profesional. Pero cuando un ITS asume alguna iniciativa propia en ese sentido, es muy trabajoso lograrlo por la propia burocracia ministerial salvo que los relacionamientos políticos sean un factor que impulse las decisiones... (Integrante Equipo Directivo Instituto Superior, Comunicación personal)

En el ámbito normativo la igualdad de oportunidades se expresa claramente y tal como se especificó al comienzo de este punto: ha avanzado y ocupa un lugar significativo en normativas internacionales (convenciones y tratados), nacionales y provinciales.

En el apartado sobre Educación, la Convención Internacional de las Personas con Discapacidad establece que con el fin de hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles, así como la enseñanza a lo largo de la vida y además, brindarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender habilidades para la vida y desarrollo social, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad.

...Igualdad de oportunidades no significa igualdad de condiciones. Podemos enunciar que estamos ofreciendo a todos lo mismo, las mismas oportunidades, pero olvidamos los puntos de partida de cada sujeto, las desigualdades de base a partir de las cuales, cada uno/a va a intentar sus propósitos e intereses, por ejemplo, transitar una trayectoria académica, con distintos recursos/ posibilidades. Aquí es donde se diversifican los itinerarios, que son siempre personales, con el riesgo de volver a colocar en el individuo esa suerte de "responsabilidad" por el destino, muchas veces, "prefijado". Por eso, opino que se trata de "equidad" y no de igualdad, ya que la primera permite pensar en medidas compensatorias de la desigualdad... (Referente Políticas Públicas de Inclusión Educativa, Comunicación personal)

La Ley Nacional N°24.521 de Educación Superior y su modificatoria Ley Nacional N°27.204 contienen enunciados sobre la igualdad de oportunidades a través de la educación. En el marco de la Ley Nacional N°24.521, el Artículo 4 establece los objetivos de la Educación Superior, el inciso e) indica que los mismos se orientan a profundizar los procesos de democratización en la Educación Superior, contribuir a la distribución equitativa del conocimiento y asegurar la igualdad de oportunidades. Asimismo, el Artículo 13 contiene los derechos de la/los estudiantes de las instituciones de gestión estatal; los incisos b) y c) hacen referencia de manera respectiva, por un lado promueven la participación estudiantil, ya sea en centros de estudiantes, federales nacionales y regionales, y a participar en el gobierno y en la vida de la institución educativa, conforme a los estatutos que se encuentran vigentes; por otro lado, expresan la posibilidad de obtener becas, créditos y otras formas de apoyo económico y social que garanticen la igualdad de oportunidades y posibilidades, particularmente para el acceso y permanencia en los estudios de grado.

Por su parte, la Ley Nacional N°27.204 sustituye algunos artículos de la Ley Nacional N°24.521 de Educación Superior, y en el Artículo 2° establece la responsabilidad principal e indelegable del Estado sobre la educación superior, la cual implica, entre otros aspectos importantes, garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia, la graduación y el egreso en las distintas alternativas y trayectorias educativas del nivel, y proveer equitativamente, en la educación superior de gestión estatal, becas, condiciones adecuadas de infraestructura y recursos tecnológicos apropiados para todas aquellas personas que lo necesiten.

...La igualdad de oportunidades no está garantizada ni en el nivel superior, ni en ninguno de los niveles obligatorios. Hace poco tuve que leer sobre Diseño Universal de Aprendizaje, y me gustó mucho la perspectiva porque pone el acento en el entorno, en las barreras, no en el sujeto y que le falta. Si miramos el entorno en nuestros Institutos Técnicos y de Formación Docente, vemos que no están dadas las condiciones para

alojar a todxs lxs estudiantes y garantizar la igualdad de oportunidades... (Referente de Educación Superior Provincial, Comunicación personal).

Ley Nacional N°26.058 de Educación Técnico Profesional contiene un capítulo sobre la igualdad de oportunidades; específicamente el Artículo 40 indica que el Estado implementará acciones específicas para garantizar el acceso, permanencia y egreso de los trayectos formativos para las personas en situación de riesgo social o con dificultades de aprendizaje. Las acciones a implementar incluyen componentes destinados a materiales o becas, sistemas de tutorías y apoyos docentes y la promoción de la incorporación de mujeres a la educación técnico profesional.

...Las mismas posibilidades tienen que ser para todos igual y eso no siempre se ve, en especial cuando has tenido proyectos escolares de inclusión o cuando hay dificultad en aprender porque en la sección, por ejemplo, no hay ETAP ni gabinetes técnicos que apoyen un buen aprendizaje. Si te llevas materias quedas atrás y eso impide que puedas pensar en una carrera o tecnicatura. Para que todos estemos iguales debe haber mucha información y acompañamiento para poder decidir que sería lo mejor. Las leyes parecen que están pero no se ven en las instituciones. Hay que lidiar mucho buscando que seguir una vez terminado el secundario... (Familiar de persona con discapacidad, Comunicación personal)

El Estado provincial, en el marco de la Ley Provincial F N°4.819, conduce el Sistema Educativo y formula las políticas educativas, respetando y haciendo cumplir fines y principios político-educativos (Artículo 10), orientados a asegurar la igualdad de posibilidades para todas las personas a una educación de calidad que permita la formación del pensamiento crítico, el desarrollo de la imaginación creadora, la autonomía y la proyección personal y colectiva en el mundo social; brindando una formación ciudadana comprometida con la democracia sustantiva para aprender y ejercitar en las escuelas rionegrinas el valor de la participación, de la toma de decisiones colectivas, del diálogo y la argumentación como medio para la resolución de los

conflictos, de la reflexión crítica sobre el orden escolar y social y la elaboración colectiva de propuestas y acciones que se consideren necesarias establecer para garantizar la democratización del conocimiento y la igualdad de oportunidades y posibilidades educativas.

Bueno... esta pregunta va en línea con lo que te decía antes. Hay disparidad en el capital cultural detentado por los estudiantes. Es necesario atender esas desigualdades... las desigualdades en la trayectoria de los estudiantes... la diversidad de condiciones y situaciones sociales... Por eso te hablaba de políticas públicas integrales, que atiendan las distintas dimensiones. Mi percepción es que tenemos una legislación progresista que no tiene correlato pleno en la aplicación práctica. En ocasiones, por motivos netamente políticos, se sanciona normativa sin tener en cuenta los recursos disponibles y, lo que es peor, sin contemplar si hay voluntad y decisión política para hacer lo que estipula esa normativa. Prima la idea de “vender humo” y hacer propaganda. Y esto se da tanto a nivel nacional como provincial. (Docente Educación Superior Provincial, Comunicación personal)

También se encuentra vigente la Resolución N°4.077/14, mediante la cual se aprueba el Reglamento Académico Marco (RAM), en cuyo Prólogo se proponen lineamientos de la política educativa de la provincia, explicitando que a través de los Institutos de Educación Superior, el Estado rionegrino concreta oportunidades de formación y titulación para los habitantes de todo el territorio y viabiliza políticas públicas de formación docente o formación técnica, teniendo como ideal la igualdad de oportunidades.

La normativa que establece los requisitos de ingreso a la Educación Superior por parte de estudiantes (RAM) indica las generalidades a tener en cuenta por parte de interesadas/os en cursar las carreras. Con respecto a la existencia de diferenciaciones en su aplicación, se precisó:

...No veo que las diferencias estén asociadas a la aplicación del RAM. Las diferencias están dadas, a mi modo de ver, en la forma que cada institución educativa se organiza y

lleva adelante la formación de los/as formadores/as. Aun así, si pensamos en términos de interseccionalidad, vemos que las personas más desfavorecidas de cada instituto son las personas con discapacidad, respecto de sus otros/as compañeros/as... (Referente de Educación Superior Provincial, Comunicación personal)

El establecimiento de la obligatoriedad de la Educación Secundaria (Ley Nacional 26.206) significa el incremento de estudiantes en condiciones de cursar carreras de Educación Superior, pero es menester señalar si se contempló en esta situación la posibilidad de ingreso de estudiantes con discapacidad y por qué.

...En la práctica no veo un incremento en la cantidad de estudiantes con discapacidad que llegan al nivel superior. Hasta donde pude ver de cerca esta realidad, que fue hace cuatro años, el estudiantado con discapacidad eran casos puntuales en algunos institutos y nada más, no se generalizaba en ninguna política de acceso, permanencia y egreso para estudiantes con discapacidad. Recuerdo una sola oportunidad que se realizó una titulación intermedia (diplomatura o algo similar) dentro de la Tecnicatura Superior en Bibliotecología del IFDC de Luis Beltrán, pero no sé si ese estudiante pudo concluir esa formación... (Referente de Educación Superior Provincial, Comunicación personal)

...Considero que no fue contemplado esto en principio; y si se hizo, fue de modo secundario, cuando ya los estudiantes habían llegado al nivel superior, con el ingreso sin restricciones. Por empezar, la obligatoriedad de la educación secundaria significó un alerta para el crecimiento de recursos desde la educación especial, atento al apoyo que debía prestar a las escuelas de los niveles, para la inclusión de estudiantes con discapacidad. Pero se atendieron básicamente los niveles obligatorios. El nivel superior, por tradición de gestión pedagógica, tal vez, no se incorporó al tratamiento activo de esta problemática, cuando se trabajaron las normativas inherentes a la inclusión de estudiantes con discapacidad. Vale aclarar que el principio de inclusión y la

obligatoriedad trascienden las problemáticas de la discapacidad, pero la lectura que los actores continuaron y continúan haciendo, es vincular la inclusión educativa sólo con la discapacidad... (Referente Políticas Públicas de Inclusión Educativa, Comunicación personal)

...Se contempla el acompañamiento a cada situación que pone en tensión las condiciones de la educación superior: la existencia de barreras, la falta de recursos, la falta de construcción de un marco común que oriente las buenas prácticas. Ante necesidades puntuales, se suele responder a las necesidades de apoyo con recursos con los que hoy cuenta la Educación Especial, tanto sea apoyos en la trayectoria académica como en el ejercicio profesional. Por supuesto que resultan restringidos en relación a la situación y contexto en donde se originan estas. Hoy Maestros de Apoyo a la Inclusión dependientes de escuelas de educación especial acompañan a estudiantes sordos que cursan carreras docentes, también a docente sordo y ciego en el contexto de su trabajo docente. Creo que la Educación Superior debería crear su propio sistema de acompañamiento, y no sólo en relación a la discapacidad sino en relación a otras situaciones que requieren un abordaje interseccional de las problemáticas... (Referente Políticas Públicas de Inclusión Educativa, Comunicación personal)

...La evidencia empírica, demuestra que un número creciente de estudiantes se inscriben para el cursado de ofertas de nivel superior. La cuestión del acceso de estudiantes con discapacidad, entiendo, no se ha contemplado, por las razones expuestas en la respuesta anterior... (Integrante Equipo Directivo Instituto Superior, Comunicación personal)

...No, no se contempló. En principio, no tenemos herramientas que nos habilite a recibir estudiantes como discapacidad ya que nuestra planta de personal está compuesta en su mayoría, por profesionales de las ciencias de la administración y exactas. En segundo lugar, creo que este tema no es emergente por los actores políticos, considero

que el comportamiento paradigmático del tema discapacidad comenzara a tomar mayor propulsión en los años venideros... (Integrante Equipo Directivo Instituto Superior, Comunicación personal)

El principio de igualdad constituye uno de los pilares sobre los cuales las democracias modernas se han construido, dando cuenta de procesos históricos de exclusión/inclusión en los que se transita desde la apuesta a la superación de las desigualdades entre personas a las desigualdades entre colectivos, grupos o mayorías. Beyer et. al. (2008) sostienen que la igualdad de oportunidades intenta generar condiciones sociales, jurídicas, políticas y económicas para quienes se encuentran en una situación de desventaja, con el fin de propiciar que esas condiciones permitan generar las mismas oportunidades que quienes no están en esa situación.

Como se viene expresando, el derecho a la igualdad es un derecho fundamental que se encuentra reconocido en las diferentes normativas nacionales e internacionales, lo que implica que el Estado es responsable de implementar medidas orientadas a garantizar no solo la igualdad formal, sino también la denominada igualdad material. Varillas (2014) expone que la primera implica que no existan normas discriminatorias y la segunda es más difícil de desarrollar, ya que requiere de políticas públicas que aseguren una igualdad de oportunidades en diversos ámbitos, como el educativo, laboral, de acceso a la salud, entre otros.

De acuerdo a las representaciones respecto de la igualdad de oportunidades en el acceso a la Educación Superior provincial por parte de las personas entrevistadas, sumado al soporte y respaldo jurídico que posee esta condición, se puede asociar a las afirmaciones de Repetto (2003), quien manifiesta que la capacidad política se asocia a los recursos de poder distribuidos entre la/os actora/es relevantes y demás involucrada/os en la arena pública, que se desempeñan en las diferentes áreas de intervención estatal por intermedio de las políticas públicas. Este protagonismo puede estar condicionado por las fuentes de poder desde donde

se expresa la capacidad política, ya que esas fuentes de poder pueden provenir del propio aparato del Estado, de la sociedad civil y también del ambiente internacional.

Educación Superior, Discapacidad y Agenda Pública

Las demandas ciudadanas generados o motivadas por diferentes razones, sean estas políticas, sociales, ambientales o culturales, se incorporan al interés general cuando son manifestadas por un grupo de personas, por intermedio de distintos dispositivos, como un asunto de urgente resolución. Este proceso genera situaciones donde las diferentes demandas confluyen y se transforman en problemas relevantes para la ciudadanía. A partir de ello, surgen interrogantes por parte de las personas que ocupan cargos públicos para la toma de decisiones, que se orientan a qué asuntos deben ser atendidos antes que cualquier otro; cuáles tendrían que ser tratados y abordados secundariamente o cuáles son los factores definitorios de la agenda de los gobiernos.

“Por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar”. (Aguilar Villanueva, 1993, p. 29)

...Este es un concepto de Oszlak, este autor menciona que para que una temática ingrese en la agenda pública, primero debe instalarse lo que él llama “la cuestión”. Esto implica mirar qué estrategias, recursos, alianzas necesarias, quien reconoció este hecho como importante, etc, se manifestaron para crear un contexto propicio... (Referente Políticas Públicas Educación Superior Provincial, Comunicación personal)

Cabe señalar que una demanda, problema, cuestión o asunto que pueda ser considerado como tema de la agenda de gobierno implica decisiones adoptadas con anterioridad, entre las que se encuentran la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción.

No todos los problemas, sin embargo, logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa. No todos logran con la misma facilidad y certeza para formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno. Algunas cuestiones que para los afectados resultan de interés vital y que para muchos observadores pueden ser calificadas de interés público, son descartadas desde sus primeros pasos en busca de la atención de la sociedad y del gobierno, o bien son desfiguradas y desactivadas durante su trayecto en busca de atención. Cuando logran acaso colarse en la agenda de gobierno, no alcanzan los primeros lugares en la jerarquía de temas y reciben apenas un trato de rutina o emergencia. Ante algunas cuestiones los gobiernos son inmediatamente sensibles y se muestran preocupados, otras los dejan indiferentes. Algunas cuestiones ni siquiera llegan a alcanzar la calidad de cuestión pública y son remitidas a la clase de asuntos privados o particulares exclusivos, sin interés para el estado y a resolver cada uno por su propia cuenta. (Aguilar Villanueva, 1993, p. 24)

La agenda estatal, plantea Oszlak y Gantman (2007), es un reflejo de las cuestiones socialmente problematizadas que consiguen suscitar la atención de las instituciones que conforman al Estado conjuntamente con los poderes que lo integran. Asimismo, sostiene que el Estado existe mientras tenga cuestiones por resolver, las cuales generalmente no pueden ser solucionadas por ningún otro actor individual o colectivo. Subirats (2017) afirma que la agenda nos muestra cuál es la percepción de los poderes públicos, en un instante concreto, sobre “lo que se debe resolver”.

...Hasta hace unos años la agenda del nivel se definía consensuadamente en el Consejo de Directores, no sé cómo será ahora. Después, también el propio Ministro era el que bajaba las líneas a priorizar en cada ciclo escolar. También muchos programas o políticas los envía nación, y la Dirección de Educación Superior es solo una

intermediaria... (Referente Políticas Públicas Educación Superior Provincial, Comunicación personal)

En esta línea Aguilar Villanueva (1993) sostiene que la más importante de las decisiones de un gobierno es la que refiere a la elección de sus asuntos y prioridades para atender, es decir su agenda, ya que la misma le otorga la dirección y la identidad a un gobierno. En relación con la elaboración de la agenda, instancia que representa el momento en que el gobierno decide si intervendrá o no sobre un determinado asunto, también se generan los debates acerca del tipo de intervención y otros aspectos vinculados a esa acción. Por lo tanto, se trata de la decisión que supone un compromiso de actuación o no por parte del gobierno y, consecuentemente disponer de toda su infraestructura.

...Por haber trabajado en ámbitos de gestión pública, me ha tocado tomar iniciativas y/o acompañar la inclusión de estos temas en la agenda pública. Siempre, batallando para que ocupe un lugar de relevancia en la misma. Lamentablemente, la fuerza proviene de la periferia o de las bases, ya que, quienes impulsamos el tratamiento de estas temáticas hemos vivenciado, desde la experiencia humana y profesional, la injusticia curricular y la desigualdad educativa que enfrentan las personas con discapacidad. En mi caso, toda capacitación y formación superior ha sido costeadada desde mi esfuerzo personal. A medida que iba formándome en nuevos desafíos, iba aportando a la política pública, específicamente, en lo atinente a cuestiones curriculares. Esto, porque siempre entendí que los temas de agenda pública, de política pública, conciernen a una función ligada al servicio. Por eso ha sido también una opción personal y profesional. Otra opción es -y lo sigue siendo- volcar el enriquecimiento profesional al ámbito de los circuitos cerrados, escolares, o circuitos del ámbito privado... (Referente Políticas Públicas de Inclusión Educativa, Comunicación personal)

En cuanto a la definición de la agenda pública y tal como muestran los relatos de las personas entrevistadas, quienes han participado y trabajado en el ámbito de decisión de las

políticas públicas educativas provinciales y específicamente relacionadas al nivel superior, se expresan los mecanismos a través de los cuales se construye. En este sentido, Subirats (2017) sostiene que en el contexto de formación de la agenda se pueden tener en cuenta tres características generales que permiten que un determinado tema o cuestión reciba la atención necesaria de los poderes públicos para integrarse en el programa de actuación: valorar el grado de apoyo que el tema o cuestión puede recabar (el impacto general de la cuestión), valorar su significación (nivel de impacto sobre la realidad social) y la viabilidad de la solución anticipada o previsible.

...En mis años de experiencias en equipos de gestión de políticas públicas, creo que la Dirección / conducción de un área en un organismo público, como serían la Dirección de Educación Superior y la Dirección de Educación Inclusiva, Orientación Técnica y Educación Especial en el Ministerio de Educación, constituye una oportunidad para “batallar” por la incorporación de una problemática en la agenda pública. Si desde un área hay una clara dirección hacia dónde ir, hay una clara visión para la construcción de la problemática como una problemática pública y social y una fuerte apuesta para su inclusión en la agenda pública, aunque no sea suficiente es un gran paso. Por supuesto, es necesario que los miembros de los equipos construyan un marco común desde donde propiciar el desarrollo de políticas inclusivas y aquí se juegan los posicionamientos personales y profesionales. También, los medios de comunicación juegan un papel importante, muchas veces son los que forjan la instalación de las problemáticas. Desde la gremial, en el terreno de las constantes negociaciones, aunque sea desde otros intereses como velar solo por las condiciones laborales, también producen algunos movimientos que abren la posibilidad de incluir las problemáticas en las agendas públicas. También las familias y las Organizaciones Civiles van abriendo terrenos de discusión. Si desde las áreas de gestión hay direccionalidad y un claro posicionamiento pedagógico político, estas situaciones serían oportunidades para incluir

en la agenda pública las problemáticas de la inclusión en la educación superior. Si no lo hubiera, el cauce lo construirían otros y las direcciones sólo serían administraciones... (Referente Políticas Públicas de Inclusión Educativa, Comunicación personal)

El contexto decisional es definido como “el conjunto de factores y condiciones, estructurales o coyunturales, que influyen en los procesos decisionales y contribuyen a determinar los resultados. Factores que no pueden ser modificados, no obstante, por los actores, y en particular por aquellos interesados o afectados por las decisiones de políticas públicas a debate”. (Subirats y Dente 2014, p. 173)

Este proceso implica la toma de decisiones en las cuales se priorizan ciertos temas, que como se ha explicitado anteriormente, son los que el gobierno decide actuar e intervenir. Por ello, a los fines de conocer el proceso de definición de los temas prioritarios de la agenda pública de la Educación Superior de la provincia, se indagó acerca de la toma de decisiones respecto de la misma y, al mismo tiempo, se realizó la consulta referida al tratamiento y abordaje de la Educación y Discapacidad en el contexto de la Educación Superior, con el fin de obtener información que permita observar si representa una “cuestión socialmente problematizada”.

...El rol de la DES es fundamental porque es quien define, organiza, evalúa, coordina, la formación docente y técnica de la provincia, con validez nacional. No siempre se logra cumplir con esos objetivos de evaluar, coordinar, etc. Muchas veces se queda atado a lo que medianamente funciona, a lo conocido, a las políticas que proponen desde nación, y no se innova en decisiones transformadoras del nivel o que actualicen el escenario a los tiempos que corren... (Referente Políticas Públicas Educación Superior Provincial, Comunicación personal)

Al hacer referencia a la toma de decisiones, necesariamente hay que establecer una relación directa con un verbo rector en dicho proceso: decidir. Esto refiere a una acción por la cual se realiza una selección entre múltiples alternativas posibles, que causará un curso de

acción en determinado sentido y donde las implicancias de las decisiones se visibilizan a partir de la implementación de las mismas. Campo y Cárdenas (2007) manifiestan que en el ámbito de las políticas públicas el curso de acción definido es de naturaleza gubernamental, el cual se ejecuta o implementa a través de la operacionalización de distintos instrumentos de poder concentrados en el Estado. Por su parte, Subirats y Dente (2014) sostienen que la importancia del proceso decisional fue desarrollándose adquiriendo fuerza entre las décadas del 60 y el 80, lo que motivó la exploración de otros modelos que volvieran óptimos los resultados de las políticas públicas.

Figura N°15

Modelos de Decisión en la Políticas Públicas

Modelo	Características
Racionalidad Absoluta	Identificación de valores, aplicación de criterios neutrales para una decisión óptima.
Racionalidad Limitada	Evita tomar la peor decisión buscando términos medios entre el análisis del problema y la urgencia de una solución aceptable.
Incremental o de ajustes marginales	Por medio de correctivos marginales se orienta a soluciones provisionales
Anarquía organizada	Encadenamiento de un problema junto con una ocasión u oportunidad de elección de una diversidad de actores con el fin de encontrar una solución
Public choice	Maximización de los intereses y aplicación de métodos del campo de la economía adaptados a la ciencia política.

Fuente: Elaboración Propia en base a Subirats y Dente (2014)

El proceso de toma de decisiones es uno de aspectos más importantes al momento de caracterizar una política pública, ya que este sintetiza su fundamento y su racionalidad, como así también las relaciones sociales o de poder que se establecen entre los múltiples grupos o actora/es interesada/os que se desarrollan en ese contexto.

...las tareas de la DES se articulan únicamente con ciertos sectores del Ministerio de Educación, por ejemplo con las áreas de rendiciones de fondo se interactúa mucho. Ello no significa que no debería estar más articuladas con las tareas de otros niveles

educativos, al contrario, creemos en la idea de un sistema educativo que funcione como tal, de manera integrada, pero como ya dijimos, no siempre se da. Todos los temas requieren de la articulación intra-institucional, porque deberíamos pensar al sistema formador (docente y técnico) como parte de un sistema educativo mayor, capaz de evaluarse, repensarse constantemente, que es el sistema educativo provincial... (Referente Políticas Públicas Educación Superior Provincial, Comunicación personal)

Campo y Cárdenas (2007) sostienen que en el marco del proceso de toma de decisiones en las políticas públicas intervienen elementos básicos que forman parte de la estructura lógica y racional del mismo. En esta línea se destacan, entre otros: la idea central sobre políticas públicas como acciones gubernamentales en los cuales la sociedad, por intermedio de sus representantes, soluciona gradualmente las situaciones concebidas y representadas como problemáticas y la construcción de la agenda política que evidencia intereses y luchas entre los diferentes grupos y/o actora/es.

...Este es un aspecto que denota cierta debilidad ya que no se generan reuniones con los ITS salvo para bajar determinados lineamientos en cuanto a la implementación o continuidad de ofertas formativas y/o revisión de los diseños curriculares jurisdiccionales. En general navegamos por caminos de incertidumbre ya que la mirada está centrada en la formación docente y los niveles obligatorios... (Integrante Equipo Directivo Instituto Superior, Comunicación personal)

...La toma de decisiones en la Educación Superior de la provincia, se podría decir que es bien jerárquica y verticalista... (Integrante Equipo Directivo Instituto Superior, Comunicación personal)

Con base a la información recolectada en las entrevistas y el esquema de funcionamiento organizacional presentado en la Figura N°6 se ha establecido que el funcionamiento y las jerarquías definidas en el organigrama son las determinantes del proceso de toma de decisiones dentro del Ministerio de Educación y Derechos Humanos con sus

dependencias. Se puede apreciar que los flujos y los circuitos decisionales siguen la vía top-down. Las personas entrevistadas, al encontrarse desempeñando tareas en los establecimientos educativos, como así también aquellas relacionadas al equipo ministerial de gestión de la Educación Superior, han coincidido en que las decisiones estratégicas correspondientes a las diferentes dimensiones que involucra el nivel educativo, ya sea plantas orgánicas funcionales, desarrollo curricular, mapa formador, programas, entre otras, son formuladas por integrantes del gabinete ministerial con la participación de la Dirección de Educación Superior y que posteriormente son bajadas para su implementación en los eslabones inferiores de la estructura orgánica.

...En la actualidad, no puedo dar cuenta de ello. Hasta hace unos dos años, fui parte de la gestión ministerial. Trabajé 17 años en el Ministerio, con un breve lapso de interrupción. En ese período, vi tomar decisiones variadas. En un primer tiempo, fue significativa la creación de una Dirección de Educación Especial, en 2005, cuando siempre había sido gestionada desde una secretaría técnica dependiente de una Dirección de Nivel, el Primario. Tuvo una duración de 7 u 8 años, para luego fusionarse con otra Dirección preexistente, la de Asistencia Técnica, desde la intención de integrarse en función de la inclusión educativa. Aunque la toma de decisiones siempre ha sido desde la cúpula, y bastante sensible a las políticas federales, es decir, siguiendo estas orientaciones. La lógica educativa no confluye con la lógica intersectorial que demanda la gestión de la discapacidad. Hubo períodos en que la autoridad elegida para conducir desconocía la política y la pedagogía propia de estas modalidades educativas. En general, el equipo técnico que acompaña es fluctuante, y en los últimos años se contó con personal de planta administrativa, escalafón profesional, que pudo consolidar una posición hacia una orientación educativa. En general, los proyectos políticos no han sido claros en los últimos años, quedando sujetos a los vaivenes de decisiones tomadas

en los consejos federales... (Referente Políticas Públicas de Inclusión Educativa, Comunicación personal)

En el transcurso de estos procedimientos que implican la toma de decisiones, solamente pueden participar del proceso de elaboración y definición de la agenda aquellos grupos y/o actores/as con verdadera capacidad de influencia y determinación política. Por eso, Aguilar Villanueva (1993) sostiene que colocar una cuestión en la agenda significa implícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno.

...Educación Superior y Discapacidad no ha sido una temática de gran desarrollo en el nivel. Por un lado yo diferenciaría el servicio que debería brindar el estado, aportando adecuaciones y apoyos a estudiantes de nivel superior que lo requieran para poder transitar por su educación superior (por ejemplo con CUD) y por otro lado en el nivel superior se diseñan y evalúan los diseños curriculares de profesorados como el de educación especial. Hay una brecha entre estas dos situaciones, parecerían enmarcarse en paradigmas diferentes, en concepciones de sujeto distintas. En el primer aspecto mencionado, hay un vacío normativo para acompañar a estudiantes en inclusión dentro del nivel superior. Se argumenta que no es un nivel obligatorio (sólo lo son inicial, primario y secundario), y que el estado no tiene la obligación de crear cargos de equipos técnicos que acompañen estas trayectorias estudiantiles. A mi modo de ver, la discusión pasa por otro lado, no tan mercantilista (¿dónde invertir el presupuesto educativo?) sino más bien ligada a la perspectiva de derecho a la educación superior para todxs lxs estudiantes. (Referente Políticas Públicas Educación Superior Provincial, Comunicación personal)

...Lo ha sido, siempre que aparece una demanda específica, de alguna institución que enfrenta una problemática concreta acerca de cómo responder a la respuesta educativa de algún/alguna estudiante en particular. Y en muchos casos, la Educación Superior en

el nivel de máxima gestión, derivaba el tratamiento de estas problemáticas a la Educación Especial, siendo insuficiente y limitado tal análisis y parcialidad en la mirada como en el tratamiento político. Han sido las instituciones, con el potencial de pensamiento crítico de sus profesores, quienes han ido dando un impulso importante al debate, y me animo a decir, que impulsado por redes de apoyo provenientes de las Universidades, instituciones que, en la Educación Superior, han tomado la punta en el avance del Derecho. Con esto quiero decir que ha sido el impulso dado desde afuera, a partir de lazos con comunidades de pensamiento, el que ha introducido elementos a las comunidades profesoras de los Institutos para que éstos avancen en propuestas concretas... (Referente Políticas Públicas de Inclusión Educativa, Comunicación personal)

Además, el autor afirma que la definición del problema implica procesos mediante los cuales una cuestión, ya sea una problema, una oportunidad, una tendencia, ya aprobada e incorporada a la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por las personas interesadas y en este sentido destaca que "quien define es quien decide", donde se destaca el hecho de que los grupos sociales y/o gubernamentales que han sido capaces de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de la cuestión son los que influyen efectivamente en la decisión.

...No se han dado debates y mesas de trabajo para la discusión en el nivel central de gestión educativa. Si bien puede o debe estar impulsada por la Educación Superior requiere la participación de todas las Direcciones, en tanto implica la formación de profesionales, en el caso de los IFDC docentes de todos los niveles y modalidades... (Referente Políticas Públicas de Inclusión Educativa, Comunicación personal)

...La temática de la Educación Superior y la discapacidad no ha sido un tema de discusión a nivel provincial. Sí a nivel institucional, debiendo realizar abordajes conducentes a permitir y asegurar el acceso a la educación superior técnica

encontrando soluciones en ese ámbito. La ausencia de definiciones de política educativa en ese sentido y en este nivel, limita la condición de igualdad de acceso a la educación en este nivel... (Integrante Equipo Directivo Instituto Superior, Comunicación personal)

Es importante mencionar que el mecanismo de definición de un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos, objetivos de la decisión pública y las opciones de acción. Como sostiene Aguilar Villanueva (1993), no es lo mismo definir la pobreza como explotación, que como ausencia de igualdad de oportunidades o rezago cultural, lo que implica que sus componentes y factores causales son diversos y perfilan políticas diversas.

...Es un tema que está en boga de varios actores relevantes de la política social, no obstante a ello desconozco si hay algún proyecto que planteé la situación, no me consta. De igual manera, nosotros hemos tenido situaciones de análisis en cuanto a discapacidad y desde la DNS no tuvimos respuestas o relevamientos, sino que tuvimos que resolver con las herramientas pedagógicas que tenemos a nuestro alcance lo cual hace que actuemos sobre la emergencia, nunca sobre la planificación... (Integrante Equipo Directivo Instituto Superior, Comunicación personal)

La formación de la agenda implica elecciones importantes, es por ello que resulta apropiado concebirla como un proceso de toma de decisiones variable con un alto grado de dependencia del contexto y en algunos casos el proceso puede ser muy estructurado y bien definido.

*¿Qué requisitos se deben cumplir para que una temática ingrese en la agenda pública?
En principio, una fuerte voluntad política, que pondere el valor del desarrollo integral de las personas, reconociendo la desigualdad de base que aqueja a las mismas cuando existe condición de discapacidad. Se trata de una ética de gobierno, con sensibilidad para atender las condiciones de mayor vulnerabilidad. Asimismo, dar lugar al saber*

experto, al saber de las familias y al saber de las propias personas interesadas.

(Referente Políticas Públicas de Inclusión Educativa, Comunicación personal)

Cobb y Elder (1993) expresan que lo principal no se encuentra en que el acceso a la agenda gubernamental suceda por azar, ya que es el resultado de un complejo proceso que frecuentemente posee una estructura informal y laxa. Por lo tanto, afirman que el éxito depende de la convergencia apropiada de personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección.

...No. Sólo hemos tratado aspectos vinculados a discapacidad cuando se ha presentado algún caso puntual. No contamos con formación y herramientas. Los responsables no son las autoridades de la institución. Que hacen demasiado administrando recursos escasos. La responsabilidad es a nivel ministerial y tiene que ver con un déficit en la política de educación superior provincial. Ahora, me llama la atención este déficit cuando en Educación de la provincia hay excelentes profesionales técnicos. Me animo a esbozar la hipótesis de que este déficit es causa de la tensión entre lo técnico y lo político. Y me parece que tiene que ver, como ya hemos hablado en charlas anteriores, con que lo relacionado con discapacidad no está en la agenda. No está en la agenda porque no es un tema "taquillero" políticamente. Y también, puede ser, sigo esgrimiendo hipótesis, por desconocimiento de quienes ocupan los cargos políticos. Políticamente vende más lo ligado a lo material. Por ejemplo, infraestructura, equipamiento, tecnología. Que por supuesto no está mal, es recontra necesario. Pero lo atinente a discapacidad, como está vinculado a lo intangible, a aquello que no se percibe fácilmente, queda relegado. Lo concreto, como diría el General... es que la única verdad es la realidad (risas)... No abordamos la discapacidad en Educación Superior. Por algún motivo esto es así. Y no se bien a qué se debe. Por eso lo que te planteo es a modo de hipótesis... (Docente Educación Superior Provincial, Comunicación personal)

Las consultas realizadas por intermedio de las encuestas a actora/es involucrada/os han permitido, entre otras cuestiones, poder observar las relaciones de poder y cómo se establecen los vínculos para la definición de los temas prioritarios de la agenda de la Educación Superior provincial, procesos inherentes a la arena política y representativos del componente político de la capacidad estatal. En este sentido, se observa claramente el déficit en la capacidad estatal para el ingreso de la cuestión Discapacidad y Educación Superior a la agenda pública, por tratarse de un tema que no reviste importancia, ya que existen ámbitos concretos y en funcionamiento para que sea tratado, abordado y se implementen las políticas públicas pertinentes.

...Sólo puedo responder por inferencia, de una lectura de datos de la realidad. Ha imperado una política gremial, de defensa de las fuentes de trabajo docente por sobre la calidad de la formación y la elaboración de ofertas académicas que un país/ región necesita para un desarrollo humano. En la agenda pública tiene más peso el garantizar los concursos docentes, la regularización de los puestos de trabajo; secundariamente la apertura de algunas carreras específicas requeridas por la reforma curricular de la escuela secundaria. Por último, las formaciones vinculadas a discapacidad y derechos no han sido relevantes en la agenda. De hecho, esta provincia no cuenta con Profesorados de Educación Especial orientados a la Discapacidad Visual, Auditiva y Motriz por ejemplo. Los Profesorados en Educación Especial con orientación en Discapacidad Intelectual fueron creados en 2005 o 2006, siendo los primeros de la provincia, y de hecho, no se han abierto ofertas en otros lugares de la Provincia, sólo en Bariloche y en Villa Regina. Asimismo, estas orientaciones deberían ser rotativas... (Referente Políticas Públicas de Inclusión Educativa, Comunicación personal)

...No podría ser muy precisa en esto, tal vez sea la actualización de los diseños curriculares, la formación docente. Si me atrevería a decir que la accesibilidad en educación superior, es prioritaria para algunas instituciones pero a nivel provincial sigue

ubicada en las periferias de las agendas... (Referente Políticas Públicas de Inclusión Educativa, Comunicación personal)

...A mi modo de ver, la prioridad debería ser hacer cumplir el tratado de Cartagena de Indias del 2008 donde Argentina se compromete a garantizar el derecho a la educación superior. A partir de allí surgen las demás temáticas, como brindar todos los apoyos necesarios para que todas las personas que quieran acceder a estudios superiores, puedan hacerlo. Invertir en pisos tecnológicos que posibiliten que la educación superior pueda ser pensada en términos híbridos y no únicamente presencial. También fortalecería las políticas condicionadas como las becas, las residencias estudiantiles y crearía cargos de técnicos como los de ETAP de los niveles obligatorios, que puedan acompañar trayectorias estudiantiles como lo hace el perfil TAE en el nivel secundario o MAI en los niveles primario e inicial. Finalmente y no menos importante, conformaría un equipo curricular de personas expertas que actualizarían las normativas vigentes del nivel y los diseños curriculares (sobre todo de la formación docente). Ya más a largo plazo pensaría en una reforma integral de sistema formador, donde los equipos docentes serían pensados en clave provincial y no institucional. Por ejemplo, 'el equipo de matemática' que tendría un fuerte componente del Profesorado de educación secundaria situado en General Roca y en Río Colorado, también podría incluir a los docentes de esa área que enseñan en profesorado de educación inicial, especial o primario de otros institutos por ejemplo... (Referente Políticas Públicas de Educación Superior Provincial, Comunicación personal)

La capacidad política es interpretada como la capacidad de las personas que ocupan cargos gubernamentales de problematizar las demandas de grupos mayoritarios de la población, con sus intereses e ideologías. Es por eso que Repetto (2003) afirma que la capacidad política depende no sólo de organizaciones administrativas coherentes y equipos burocráticos calificados, sino también del tipo de interacción política, la que debe estar en un

contexto con reglas, normas y costumbres que establezcan la/los actora/es estatales y el régimen político y su relación con los sectores socioeconómicos.

En este punto del trabajo de investigación se puede observar una cuestión clave de la capacidad política, evidenciada en las respuestas de las entrevistas, que muestran el modo en que se relacionan la/los actora/es política/os entre sí, mediante la explicación de los procesos de toma de decisiones en el ámbito de la Educación Superior provincial y de la definición del problema para que la cuestión Educación Superior y Discapacidad ingrese en la agenda pública. De esta manera, el modo en que se administran estas cuestiones, esencialmente políticas, tiene una marcada incidencia en los niveles de capacidad institucional del Ministerio de Educación y Derechos Humanos.

La Autonomía Institucional y Acceso a la Educación Superior

Poniendo énfasis en la autonomía institucional para avanzar hacia el logro de niveles aceptables de capacidad estatal, Skocpol (2007) expone que la “autonomía del Estado” no es un rasgo estructural fijo de ningún sistema de gobierno, pudiendo aparecer y desaparecer.

Esto es cierto no sólo debido a que las crisis pueden precipitar la formulación de estrategias y políticas oficiales por parte de élites o administradores que de otro modo no podrían materializar sus posibilidades de acción autónoma; también es cierto porque las mismas *posibilidades estructurales* de acciones estatales autónomas cambian con el tiempo, a medida que las organizaciones de coerción y administración experimentan transformaciones, tanto internamente como en sus relaciones con los grupos sociales y con sectores representativos del gobierno. Por consiguiente, aunque la investigación internacional comparativa puede indicar en términos generales si un sistema de gobierno tiene tendencia “más fuertes” o “más débiles” a la acción estatal autónoma, el potencial de este concepto solo puede apreciarse en su integridad en estudios verdaderamente históricos y sensibles a las variaciones estructurales y a los cambios

coyunturales que se operan dentro de sistemas políticos determinados. (Skocpol, 2007, p. 180)

Es importante destacar que la posibilidad del Estado de actuar exitosamente está ligada y condicionada a su capacidad, cuya noción se vincula a la fortaleza de sus instituciones y, por las articulaciones territoriales, con los sectores económico-sociales. Para Fernández et al (2008) la capacidad estatal es un concepto que combina y articulada dos componentes analíticos: capacidades internas e infraestructurales. Por ello, interesa hacer referencia a las internas que involucran la capacidad de adquirir autonomía estatal para la toma de decisiones sin influencia externa, lo que permite definir, formular e implementar políticas públicas por parte de las estructuras estatales. Esto se encuentra relacionado con la propuesta de Mann (2007), que denomina poder infraestructural, que representa la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas.

Repetto (2004) afirma que la capacidad política se asocia a los recursos de poder que se distribuyen entre actora/es relevantes y demás involucrada/os en la arena pública, concentrada/os alrededor de distintas áreas estatales mediante las políticas públicas. Por ello, institucionalidad y personas involucradas en la gestión pública aparecen estrechamente relacionadas, encontrándose guiadas por sus intereses e ideologías y haciendo uso de sus recursos de poder, en la contienda para establecer dirección a la intervención del Estado.

Es aquí donde toma relevancia la “conectividad externa”, concepto propuesto por Evans y desarrollado por Repetto (2003), que habilita dirigir las acciones hacia un enfoque interactivo y relacional que relacione la capacidad administrativa con la capacidad política. Estos conceptos que se encuentran explicitados en el enfoque teórico y lo que se refieren al proceso es denominado por el autor como “autonomía enraizada”, donde se requiere más que un aparato administrativo aislado y compuesto de coherencia corporativa; al contrario, exige mucha inteligencia, inventiva, dinamismo y respuestas bien elaboradas. Esto interpela la

tendencia a equiparar capacidad con aislamiento, proponiendo que la capacidad transformadora requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas.

Focalizando en estos planteos teóricos el presente análisis está centrado en la autonomía institucional que poseen los institutos superiores de formación en la Provincia de Río Negro, sus características, desarrollo y funcionamiento, con el propósito de detectar niveles de capacidad estatal en relación a la temática del presente trabajo de investigación.

...La autonomía ¿puede aplicarse a proyectos e iniciativas institucionales? ¿Podes mencionar algún ejemplo? No solo que puede aplicarse, sino que debe aplicarse. La autonomía de los Institutos de Educación Superior rionegrinos (de formación docente y técnica), está garantizada por normativa hace muchos años¹⁵, así como el ingreso docente por concurso de antecedente y oposición, con jurados de todos los claustros, incluido el estudiantil. Como ejemplo podría mencionar los procesos eleccionarios que se dan en los IFDC, para conformar los Consejos Directivos, los proyectos de extensión que se hacen asesorando a escuelas, etc. cualquier proyecto o iniciativa institucional que no altere los principios de convivencia ni vaya en contra de las normas vigentes, se puede llevar a cabo... (Referente Políticas Públicas Educación Superior Provincial, Comunicación personal)

En el ámbito de los Institutos de Formación Docente Continua de la provincia, el gobierno se organiza bajo la figura del cogobierno, ejercido por un Consejo Directivo que se encuentra presidido por la dirección del establecimiento y está integrado por representantes docentes, estudiantiles y egresada/os. La historia y recorrido de la Formación Docente de la provincia cuenta entre sus antecedentes con la sanción de la Ley F N° 2.288 de 1988, hoy derogada por la Ley F N°4.819, normativa que otorgó el marco de funcionamiento por el cual se rigieron los Institutos de Formación Docente Continua durante 28 años, inició el establecimiento

¹⁵Ley Provincial F N°2.288 (actualmente derogada).

de gobiernos colegiados, mecanismos de renovación periódica y alternancia de los equipos de conducción, y se consolidó la construcción de prácticas democráticas en la vida institucional.

Cada Consejo Directivo institucional es responsable por el desarrollo del proyecto formativo, el asesoramiento y la supervisión de la gestión; también promueve la participación de los claustros que lo integran por intermedio de sus representantes, quienes vehiculizan información, consulta, inquietudes, entre otras, del colectivo al que representan.

...¿Qué temas tienen tratamientos frecuentes en los equipos directivos y Consejo Directivos institucionales? Hasta donde pude estar de cerca en el nivel superior, que fue a fines del 2019, los temas frecuentes tenían que ver con la organización institucional de cada IFDC. Así que no sé en qué discusiones andarán pandemia de por medio, hoy los Institutos. Te puedo decir lo que en esos años yo veía que no se abordaban de pleno, actualización del ROM, de los Diseños Curriculares de todos los profesorados, reforma integral del sistema formador docente provincial, etc... (Referente Políticas Públicas Educación Superior Provincial, Comunicación personal)

Como se encuentra expresado en Capítulos anteriores, la Resolución N°2.425/16 del Consejo Provincial de Educación, en su Artículo 33° establece las funciones del Consejo Directivo, las cuales abarcan e involucran varias dimensiones de la vida institucional, entre las principales se encuentran aquellas ligadas a la elección y designación de autoridades institucionales y equipos administrativos; realizar designaciones de docentes, aprobando y modificando cargas horarias; convalidar la participación, cogestión u otras formas de vinculación del Instituto en eventos científicos y académicos; asesorar al Equipo Directivo en todos los asuntos que sean requeridos y crear comisiones ad-hoc, para el asesoramiento y tratamiento de cuestiones específicas, y otorgar curso a las licencias solicitadas por los docentes en las situaciones que correspondiere; entre otras.

...¿Qué temas, a tu criterio, abordan y tratan los institutos? ¿Dónde ponen y aplican su autonomía y la hacen valer? Creo que las temáticas prioritarias de los institutos están

muy ligadas a la docencia y en menor medida a la investigación o extensión por ejemplo. Por otro lado, la participación estudiantil no siempre está garantizada, tanto en los consejos directivos como en los centros de estudiantes, y de esta manera se limita la democratización de los institutos. Deberíamos preguntarnos ¿a quién le sirve esta autonomía? ¿Quiénes son los que pierden? ¿Para qué cosas los institutos deberían ser autónomos y para cuáles no? Finalmente no son una isla! Forman parte del sistema educativo y de hecho es el nivel encargado de proveer de egresados a los demás niveles obligatorios, por ende deben responder a los lineamientos emanados del CPE... (Referente Políticas Públicas Educación Superior Provincial, Comunicación personal)

...Asimismo, y aun considerando la autonomía concedida normativamente a las instituciones de educación superior, es necesario una decisión política que promueva la construcción de condiciones de accesibilidad en dichas institucionales y acompañe efectivamente en esas construcciones, desde una política de formación a los formadores-as, de provisión de recursos, de generación de espacios colectivos para la evaluación de la implementación de dichas políticas. Esto constituye una barrera al ejercicio del derecho a la formación superior... (Referente Políticas Públicas de Inclusión Educativa, Comunicación personal)

Asimismo, cabe destacar lo establecido por el Artículo 35° de la Resolución N°2.425/16, el cual indica que los IFDC que cuenten con más de dos carreras podrán contar con un cuerpo consultivo por carrera, que trate las problemáticas concernientes a la misma, y se encontrará integrado por docentes y estudiantes.

Figura N°16

Conformación Consejo Directivo de IFDC

Función- Rol	Cantidad de integrantes	Tipo de intervención con el voto	Duración mandato
Presidencia – Dirección	1	Con voz sin voto (voto en caso de empate)	4 años
Docentes	4	Con voz y voto	4 años (renovables por mitad cada dos)
Estudiantes	2	Con voz y voto	2 años (renovables)
Egresada/os	2	Con voz y voto	2 años (renovables)

Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a la estructura organizativa de los Institutos Superiores de Formación Técnica, la misma no posee las mismas características que la de Formación Docente, lo que impacta en el funcionamiento y en los niveles de autonomía institucional. En el plano normativo se encuentra establecida la forma de gestión organizacional, así lo demuestra el Artículo 109 de la Ley Provincial F N°4.819, que establece que el gobierno de los Institutos de Formación Docente Continua y de los Institutos Superiores de Formación Técnico Profesional se organiza bajo la figura del co-gobierno, ejercido por un Consejo Directivo, con representantes del cuerpo docente, del estudiantado, de los graduados; todos elegidos por voto directo y estará presidido por un director que también tiene carácter electivo.

...La gestión de los institutos técnicos, se desenvuelve bastante autónomamente, salvo algunas cuestiones que tienen que ver con la asignación de recursos presupuestarios para la asignación de cargos u horas para el desarrollo de ofertas formativas y podría decirse que ese es el límite de la autonomía más relevante. Se aplica en el diseño de trayectorias estudiantiles, definición del calendario académico, actividades institucionales, celebración de convenios de prácticas profesionalizantes y pasantías educativas en algunos casos, dispositivos especiales de recuperación de contenidos,

equivalencias, etc... (Integrante Equipo Directivo Instituto Superior, Comunicación personal)

La autonomía de los INST prácticamente es poca, es lo que considero. Este instituto tiene el Consejo Directivo que decide sobre ciertas cuestiones institucionales, pero las que condicen el mejoramiento y fortalecimiento institucional se vincula con las áreas de Nivel Superior, lo cual genera procedimientos burocráticos que poca hacen a la gestión. (Integrante Equipo Directivo Instituto Superior, Comunicación personal)

En las últimas décadas se ha producido un incremento de propuestas formativas de Formación Técnica Superior que se implementan desde los Institutos Superiores, con anclaje territorial en diferentes puntos de la geografía provincial, dando respuestas a las necesidades de formación e inserción laboral (Figura N°7). Los establecimientos educativos que brindan Formación Profesional deben evidenciar en su propuesta de formación una estrecha vinculación con el medio productivo local y regional, en el cual se encuentran insertas para dar respuesta a las demandas de calificación en aquellos sectores con crecimiento sostenido.

Estas instituciones han transitado diferentes contextos, en cuanto a sus orígenes y desarrollo, destacándose las acciones destinadas a cubrir el territorio y satisfacer las demandas de formación específica para el sector socio – productivo, promoviendo una adecuada diversificación, que atiende a las expectativas y requerimientos de la estructura productiva, aprovechando en forma integral los recursos humanos, incrementando las posibilidades de actualización y reconversión para los integrantes del sistema y sus egresados.

...¿La autonomía puede aplicarse a proyectos e iniciativas institucionales? ¿Podes mencionar algún ejemplo? Sí, por ejemplo seguimiento y evaluación de trayectorias, desarrollo de contenidos, articulación con prácticas formativas, implementación de mesas examinadoras, recuperación de estudiantes que discontinuaron sus trayectorias, regímenes de correlatividades, análisis y asignación de equivalencias, convenios de articulación con otras instituciones, dispositivos de formación permanente, asignación

de recursos de provenientes del financiamientos del INET (programa 39 u otros) entre otros tantos. Siempre y cuando no requieran la asignación de recursos. Los mencionados anteriormente son temas de tratamiento y decisión frecuente en el ámbito del equipo directivo y de traslado para su tratamiento a la órbita del Consejo Directivo... (Integrante Equipo Directivo Instituto Superior, Comunicación personal)

...Sí. Dispositivos de cursada paralela; dispositivo de seguimiento a las trayectorias con estudiantes avanzados que cursan su último año de la carrera; convenios de colaboración recíproca con distintas organizaciones para el ingreso de nuestros estudiantes a las prácticas profesionalizantes; formulación de encuestas para el mejoramiento institucional tanto a estudiantes como docentes... (Integrante Equipo Directivo Instituto Superior, Comunicación personal)

De este modo, identificamos momentos históricos vinculados a las primeras acciones, contándose con establecimientos que surgieron por medio de políticas nacionales (dependientes de la Ex DINEA), transfiriéndose luego al ámbito provincial; otros que surgieron a través de iniciativas locales (acuerdos interinstitucionales); aquellos que se originaron a partir de la reconversión institucional (establecimientos que constituían el sistema de formación Docente) y finalmente, los establecimientos de creación reciente, que en muchos casos son propuestas ensambladas en los Institutos Superiores de Formación Docente.

...¿Qué temas tienen tratamiento frecuente en el equipo directivo y Consejo Directivo institucional? Desempeño docente, análisis de formación académica del estudiantes- específicas o generales-, mejoramiento de técnicas pedagógicas, mejoramiento en la estructura curricular, rendición y ejecución del gasto por la línea de acción que le otorgan al cent, proyectos institucionales a ejecutarse por las cátedras a corto plazo, la participación y consenso de los estudiantes en el desarrollo de las materias... (Integrante Equipo Directivo Instituto Superior, Comunicación personal)

...¿Cómo es la administración de las trayectorias estudiantiles en el establecimiento?

En nuestro instituto, el abordaje de las trayectorias estudiantiles, más allá de las cuestiones generales, se produce de manera personalizada con cada estudiante que requiere de ese tratamiento, facilitando y acompañando junto a la dedicación y compromiso de docentes y de los propios actores estudiantiles... (Integrante Equipo Directivo Instituto Superior, Comunicación personal)

...La administración de las trayectorias en nuestro establecimientos son continuas, resaltante la particularidad de cada estudiante y atendiendo esa particularidad en caso que la acción la amerite. Las trayectorias en nivel superior residen en que permiten conocer diversas dimensiones de tiempo, rendimiento y eficiencia académica que pueden incidir en las políticas para la planeación y la evaluación de la educación superior... (Integrante Equipo Directivo Instituto Superior, Comunicación personal)

Actualmente y en función de la información obtenida del relevamiento, en los Institutos Superiores de Formación Técnica de la provincia, aún persisten las estructuras “heredadas”, es decir las mismas que tenían antes de la Ley Provincial F N°4.819. Si bien la autonomía institucional es una característica fundamental en el funcionamiento, todavía queda mucho camino por recorrer. En este sentido, solo algunas de las instituciones tiene conformado el Consejo Directivo -principalmente aquellas que han sido transferidas desde el ámbito nacional en la década del 90-, debido a que en sus estructuras originales esta figura estaba reglamentada, constituyéndose como espacio de tratamiento de temáticas relacionadas al desarrollo institucional. Ese reglamento estipula los criterios de organización (integrantes, duración mandatos) y funcionamiento (atribuciones), y en los últimos años se avanzó en habilitar la participación de estudiantes y egresada/os en el espacio. Por ello, se requiere trabajar en la reglamentación del Artículo N°109 de la Ley Provincial F N°4.819, para otorgarle el marco jurídico al funcionamiento de los Consejos Directivos, asignándosele las funciones

específicas para así poder encuadrar y ampliar las actividades y temas que son tratados habitualmente, tal como se ha expresado en las respuestas a las preguntas de las entrevistas.

Figura N°17

Conformación Consejo Directivo de ISFT

Función- Rol	Cantidad de integrantes	Tipo de intervención con el voto	Duración mandato
Presidencia – Dirección	1	Con voz y voto	--
Coordinación Pedagógica	1	Con voz y voto	--
Docentes	1	Con voz y voto	1 año (renovable)
Estudiantes	1	Con voz y voto	1 año (renovable)
Egresada/os	1	Con voz y voto	1 año (renovable)

Fuente: Elaboración Propia

La interacción entre los individuos y/o grupos interesados en una temática pública se desarrolla en cierto marco de reglas de juego, por eso es importante destacar el rol de las instituciones se vuelve central rigiendo y orientando la acción de la/os actora/es, cooperando a crear recursos políticos. Es acá donde puede manifestarse también, como en el punto anterior del presente, el modo en que establecen las relaciones la/os actora/es política/os entre sí, que tienen intereses particulares pero en un espacio que esencialmente es de coordinación y acuerdos. Esto remite a los planteos de Coppedge citado por Repetto (2003), planteado en el enfoque teórico, donde se intenta comprender la lucha de poder a partir de observar cómo aceptan la/os actora/es la distribución del poder y cómo a partir de ciertas fórmulas aparentemente estables y mutuamente aceptables, negocian para gobernar sus relaciones. Claramente, la estrategia de resolución de estos aspectos esencialmente políticos tendrá incidencia en los grados de capacidad institucional que se alcancen en los ámbitos específicos de la acción pública, en este caso los lineamientos de la Educación Superior de la provincia.

Un rasgo significativo que puede considerarse una fortaleza, es la institucionalidad de la autonomía conferida normativamente a los institutos superiores, lo que permite analizar las relaciones entre la/os actora/es por la lucha de poder, las cuales se desarrollan en los consejos directivos u otros espacios destinados para tal fin. También, en esta arena política se definen las temáticas prioritarias relacionadas al funcionamiento institucional, observándose a partir de los aportes provenientes de las entrevistas, que las mismas se encuentran encuadradas en el tratamiento, abordaje y resolución de problemas que pueden considerarse cotidianos de las instituciones educativas, lo que significa que existe la posibilidad de trabajo de otros temas, inclusive de iniciativas institucionales provenientes de los claustros que integran los cuerpos colegiados. Por ello se destaca la necesidad de ampliar los temas, fortaleciendo el ámbito de discusión, coordinación y acuerdos que representan los consejos directivos y logrando que la autonomía sea aplicada al abordaje de otras dimensiones importantes del nivel, como en este caso el derecho a la Educación Superior de la personas con discapacidad.

Expresado de otra manera, tal como lo sostiene Repetto (2003), el marco institucional posibilitará entender la estructura de oportunidades con la que se enfrentan individuos y grupos para interactuar, guiados por identidades propias, a la vez que permitirá facilitar la comprensión de aquellas potenciales rutas de acceso por donde se canalicen las demandas y necesidades de los distintos sectores que conforman el espacio público.

Participación en las políticas públicas de Educación Superior

La intervención de la sociedad civil organizada en las instancias de formulación y gestión de políticas estatales representa una acción relativamente reciente en la historia del Estado y los sistemas políticos contemporáneos. Rofman (2013) sostiene que en América Latina, y especialmente en Argentina, los modelos de gestión de políticas públicas con espacios de participación y articulación entre el Estado y las instancias organizadas de la sociedad civil arrancaron con fortaleza a partir del momento de la recuperación democrática.

Esto ha permitido ampliar los procesos políticos, generando una dinámica de mayor intervención de diferentes referentes de la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas, especialmente en las políticas sociales. Estas vienen registrando una creciente incorporación de actora/es no estatales en el proceso de formulación y gestión, redefiniéndose así el modelo de vinculación de la sociedad civil con el Estado.

Se trata de experiencias que extienden la participación de actores sociales en las decisiones relativas a los asuntos públicos más allá de lo previsto por los procedimientos del sistema democrático representativo. Es decir, la intervención de la sociedad no se restringe a la participación electoral para la elección de las autoridades que la representarán, sino que constituye mecanismos institucionalizados para viabilizar la implicación de instancias organizadas de la ciudadanía en diferentes momentos del ciclo de políticas. (Rofman, 2013, p. 1)

En cuanto al origen de las políticas públicas, Oszlak (2009) hace referencia a una “agenda social problemática”, que es el conjunto de necesidades y demandas cuya satisfacción se asigna a determinados actores sociales. En toda sociedad existe una división del trabajo según la cual esa agenda social es atendida por tres tipos de actores diferentes: 1) las organizaciones estatales, en sus diferentes niveles jurisdiccionales; 2) los proveedores del mercado, mediante los bienes y servicios que ofrecen a sus clientes; y 3) las organizaciones de la sociedad civil (o Tercer Sector). Sin embargo, este plano “funcional” o de la división social del trabajo entre Estado y sociedad reconoce actores heterogéneos y no agota la totalidad de sus intervenciones.

En tal sentido, el autor continúa con su perspectiva, argumentado que el Estado como actor complejo materializa su presencia en agencias que asumen la responsabilidad de resolver una parte significativa de la agenda social. La prioridad de problemas que elige resolver o debe atender como consecuencia de demandas o presiones sociales insoslayables depende de gran número de circunstancias y variables. Cuando una agencia estatal toma

posición y decide un curso de acción respecto de una cuestión agendada, esta acción afecta en primer lugar a un grupo social delimitado (determinados contribuyentes, titulares de cuentas bancarias, campesinos minifundistas).

Las cuestiones que tienen gran impacto social y generan fuertes antagonismos suelen movilizar a múltiples actores. Hasta que eso no ocurre, esos actores son potenciales, “virtuales” o se hallan en una suerte de hibernación. Es decir, la cuestión hace al actor, tanto en el Estado como en la sociedad civil. O bien el actor es creado, como ocurre cuando el Estado decide implementar un nuevo curso de acción y establece una nueva agencia gubernamental; o bien es “activado” cuando el Estado u otro actor plantean la cuestión.

En relación con la participación ciudadana y sus actora/es, Oszlak (2009) la circunscribe en participación social, popular, comunitaria, ciudadana, que consiste en un proceso según el cual determinados actora/es de la sociedad civil se movilizan, se “activan”, irrumpen en un escenario público e intentan influir sobre las reglas y procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción. También se puede definir como “un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política”, tal como le expresan González y Velásquez (2003) citados por Oszlak (2009).

Cualquiera sea el plano de la participación ciudadana en la implementación de políticas públicas, la misma se ajusta a una secuencia virtuosa en la que, primero surge una oportunidad para ejecutar un proyecto o acción colaborativa generando un interés de las partes en aprovechar mutuamente esa oportunidad y para lograrlo, deben atenderse diversas necesidades. En general, los procesos de desarrollo (incluyendo el desarrollo humano) se basan en este tipo de secuencia, que avanza en forma de espiral y conduce a niveles superiores de logro. La teoría económica de los eslabonamientos hacia delante y atrás se inscribe en esta secuencia.

En relación con la participación ciudadana, en los procesos de desarrollo e implementación de las políticas públicas de Educación Superior de Río Negro, la normativa establece espacios que son integrados por referentes institucionales y/o actora/es de la misma. El Artículo 118 del Capítulo II de la Ley Provincial F N°4.819 establece que la dirección de cada Instituto de Formación Docente Continua integra el Consejo de Directora/es que tiene carácter consultivo y propositivo en lo que respecta a las decisiones político–educativas que el Consejo Provincial de Educación establezca. Este espacio de participación es específico de la Formación Docente y representa un ámbito colegiado para la discusión y el tratamiento de temáticas propias del subsistema formador; su funcionamiento está organizado desde la Dirección de Educación Superior que establece la agenda y las convocatorias. Asimismo, según la información suministrada, los temarios de las reuniones de este consejo incluyen cuestiones relacionadas al mapa formador, plantas orgánicas funcionales, programas nacionales, evaluación curricular, concursos docentes de titularización de cargos, entre otros.

...Hay una precaria, pero constante en el tiempo, participación de los/as integrantes de los institutos de formación docente, no así en los institutos técnicos. En menor medida veo la participación estudiantil (o al menos lo veía hasta hace cuatro años). Desconozco como estará en la actualidad este aspecto pero, intuyo por lo que observo, que no se modificaron normativas como el ROM, o los Diseño curriculares y que las instituciones están muy poco acompañadas... (Referente Políticas Públicas Educación Superior Provincial, Comunicación personal)

En relación con la Formación Técnica solamente se encuentra contemplado el funcionamiento de un Consejo Directivo (Artículo 109° de la Ley Provincial F N°4.819), que solo está dirigido al gobierno institucional y sus características fueron detalladas en el apartado anterior. Los referentes institucionales de este subsistema coincidían en la necesidad de mejorar de la gestión colegiada, para fortalecer la forma de gestión institucional que contemple la participación comprometida de cada integrante desde su ámbito de responsabilidad. Es

necesario destacar que cuando se hace referencia a la gestión colegiada en el marco de las instituciones educativas, se refiere al proceso participativo mediante el cual un grupo representativo toma decisiones y define acciones alrededor de la tarea profesional que tienen en común. Por ello, se considera que el Consejo Directivo representa un espacio de participación y trabajo para el análisis, debate y concreción de acciones que merece jerarquizarse.

En relación con la participación de las/los actores en el diseño, desarrollo e implementación de las políticas públicas de educación Superior provincial (equipos directivos y docentes) ¿en qué actividades y/o proyectos? Existe una debilidad cierta en cuanto a lineamientos de política pública en cuanto a lo particular de los ITS. En la práctica se materializa con una bajada de línea ministerial a través de la Dirección de Nivel y hacia el interior del instituto se trabaja a nivel de equipo directivo, consejo directivo y docentes. Se observa generalmente una sobre carga sobre el equipo directivo ya que ciertamente resulta trabajoso el compromiso de los docentes más allá de su labor específica. (Integrante Equipo Directivo Instituto Superior, Comunicación personal)

Aquí es visible lo que plantea Repetto (2003), quien afirma que el conjunto de aproximaciones conceptuales a los interrogantes planteados nos remite a una perspectiva de relaciones, donde personas y/o grupos con ciertos intereses e ideologías y con dotaciones específicas de recursos de poder buscan posicionarse en el juego político para maximizar o, al menos, satisfacer sus objetivos materiales y simbólicos. La/os profesionales que se desempeñan en los Institutos Superiores de Formación Técnica, ocupando los cargos directivos y docentes, reclaman una ampliación y habilitación de los espacios de participación y en base a la información recolectada, lo efectúan desde dos posicionamientos. El primero centrado en la necesidad de equiparar el desarrollo normativo e institucional que ha tenido la Formación Docente, que actualmente posee una estructura orgánica, tanto de participación

como de gestión, considerablemente superior a la Formación Técnica. Por otro lado, sostienen que se requiere urgentemente generar espacios de debate y consensos con los sectores socio-productivos por las características propias del nivel de formación, ya que constantemente están generando acciones de articulación interinstitucional para el desarrollo académico de las carreras.

Un ejemplo de este tipo de participación en el ámbito de la Educación Técnica es el Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción creado por el Artículo 46 de la Ley Nacional de Educación Técnico Profesional N°26.058, que constituye un órgano consultivo y propositivo con el fin de asesorar al Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología en todos los aspectos relativos al desarrollo y fortalecimiento de la educación técnico profesional. En la Provincia de Río Negro se requiere avanzar en la definición y concreción de espacios de participación para el diseño, elaboración e implementación de las políticas públicas de Formación Técnica Superior, tema que surgía de manera recurrente en los encuentros desarrollados a los fines de las entrevistas.

...La participación en la política pública es casi nula, dado que las reuniones son poco recurrentes, y cuando se habilitan los espacios es para posicionar lineamientos de acción. Si bien nosotros como institutos hemos elevado varias propuestas de trabajo como una tecnicatura virtual, reglamentación de las prácticas profesionalizantes en los distintos sectores de mercado, alternativas de utilización de gastos, hasta el momento no fueron evaluadas ni analizadas... (Integrante Equipo Directivo Instituto Superior, Comunicación personal)

La información proporcionada por las personas entrevistadas permitiría ofrecer algunas respuestas parciales a las preguntas que plantea Repetto (2003) en el marco de uno de los aspectos más importantes de la capacidad política, que está ligado a la manera en que establecen las relaciones la/os actora/es política/os entre sí, incluyendo también a individuos y grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública.

En este sentido y tal como se encuentra expresado en el enfoque teórico, Repetto (2003), al hacer referencia a los planteos de Coppedge (2001), establece una jerarquización de aspectos de inclusión, lucha de poder, negociación y formalización. La/os actora/es se reconocen como parte integrante de la política pública y demandan ocupar los lugares y espacios de participación destacándose, en algunos casos, quienes actúan en su condición de minoría, estableciendo estrategias y propuestas de intervención con el propósito de concretar acuerdos necesarios y proyectos específicos. Otra cuestión que aparece es la falta de normativa, quedando plasmados la participación y el involucramiento en arena política. Esta situación permite destacar que la/os actora/es no se constituyen como tales solo porque no existe una ley o norma que lo establezca; lo hacen convencidos del rol y función que desarrollan, con años de vigencia de ese tipo de interrelaciones. En este marco, estas reglas y acuerdos establecidos favorecen la construcción de visiones compartidas entre quienes no constituyen mayoría y de allí la relevancia del lugar que ocupan.

...La participación genuina y voluntaria no es una característica de las bases docentes y de las comunidades escolares en esta provincia, aunque la intención de las distintas gestiones de gobierno haya sido explicitada en tal sentido. Podemos decir que la participación ha estado mediada por el gremio docente, muchas veces, construyendo dispositivos en paralelo, y luego de muchas negociaciones, no siempre vinculadas directamente al tema en cuestión, se logra aprobar una propuesta de política educativa para su implementación. La participación de las familias y de los propios estudiantes no ha sido considerada, no ha sido demandada, lo cual trae aparejado un enorme costo en el valor cívico que connota la participación real. Ello nos exigiría analizar críticamente el juego de poder que se establece en las relaciones entre actores, modalidades de ejercicio del gobierno de la educación y los modos de conducir la gestión educativa. En tal sentido, se debería responder por la profesionalización docente, realizar evaluaciones críticas al respecto, ya que se encuentre en juego la función de educar

responsablemente... (Referente Políticas Públicas de Inclusión Educativa, Comunicación personal)

La interacción entre Estado y comunidad debe caracterizarse por la existencia de organismos administrativos estatales competentes y fuertes, orientados hacia la provisión de bienes colectivos. Evans (2007) expresa que las comunidades deben también ser capaces de relacionarse de manera productiva con estas agencias, tanto desde lo colectivo como desde lo político, y no a partir de una posición individual. En estos vínculos no excluye el conflicto, ya que en algunos casos puede ser un estímulo importante para la sinergia.

En este sentido, se destaca la importancia de la/os actora/es sociales en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas en un ámbito donde se articule y debatan las acciones, lo que habilitaría una mejora en las condiciones de la puesta en práctica de las mismas. La/os actora/es estatales y las comunidades deben reconocer las herramientas con las que cuentan en el marco de la participación, recursos y capacidades que pueden ser complementarios.

...No lo veo como algo posible al menos en el corto tiempo, desconozco que haya convocatorias a familias de estudiantes con Discapacidad, pero si esto ocurriera, por supuesto que estoy dispuesta a contribuir y a enriquecer la tarea que haga más viable y materialice el ejercicio del derecho para concretar no solo las mismas oportunidades sino también las modificaciones y transformaciones y eliminación de barreras ante la desigualdad de condiciones... (Familia y Persona con Discapacidad, Comunicación personal)

Subirats y Dente (2014) sostienen que es importante retomar elementos propios del modelo racional de toma de decisiones, y también el uso de estrategias incluyentes de participación de la/os actora/es. Por ello, adquiere relevancia el grado de sistematicidad de los factores que formaron parte del proceso decisonal, específicamente a nivel de las dinámicas en la esfera pública e institucional.

Capítulo 7:

Conclusiones

El presente trabajo representa una aproximación de carácter exploratoria orientada al análisis de las capacidades estatales de la provincia de Río Negro para el desarrollo e implementación de políticas públicas que garanticen el derecho a la Educación Superior de las personas con discapacidad, analizando los entornos y las acciones del Estado.

En el itinerario planificado para la elaboración, se ha intentado otorgar respuestas al objetivo planteado, dirigido a conocer los niveles de capacidad estatal en relación al área temática definida: el acceso de estudiantes con discapacidad al sistema de Educación Superior del sector estatal y provincial de Río Negro.

Sobre la base del marco teórico planteado, se realizó el tratamiento de los componentes administrativo y político de la capacidad estatal, desarrollándose un análisis del Ministerio de Educación y Derechos Humanos, específicamente las dependencias que se encuentran relacionadas e intervienen en el diseño, elaboración e implementación de las políticas públicas de Educación Superior del sector estatal, poniendo especial atención a la necesidad de garantizar el acceso a ese nivel educativo por parte de las personas con discapacidad.

Conclusiones sobre el análisis de los Componentes de la Capacidad Estatal

El componente administrativo fue analizado teniendo en cuenta la infraestructura estatal con que dispone actualmente el sistema de Educación Superior de la provincia, permitiendo observar una importante dotación de recursos, tanto humanos como materiales, para el desarrollo de las actividades formativas, como así también la importancia de las misiones y funciones asignadas a cada una de las dependencias involucradas. La Educación Superior de Río Negro posee una “identidad propia” que se presenta como singular a la luz del resto de los niveles educativos, no compartiendo la mayoría de las características comunes que poseen los niveles inicial, primario y secundario en lo que refiere a ingreso a la docencia, el gobierno

institucional -estructura para la toma de decisiones-, carrera docente, condiciones laborales, entre otras. A partir del mapa formador se puede observar que la cobertura territorial es aceptable, en términos de distribución de la oferta educativa y teniendo en cuenta las características de la geografía política de la provincia, y según lo manifestado por interlocutora/es, en los últimos años se ha ampliado la cantidad de instituciones y carreras, y paralelamente se han ido aplicando acuerdos federales relacionados a los formatos de los Diseños Curriculares y la validez nacional de las titulaciones.

Continuando con el análisis del componente administrativo, se efectuó el estudio de otro de los aspectos del mismo, la cualificación del personal que integra la estructura analizándose por intermedio de las categorías: formación, mecanismos de ingreso y designación y la formación permanente - capacitación de las personas que se desempeñan cumpliendo las funciones en las diferentes dependencias del organigrama de la Educación Superior de la provincia. Se debe tener presente que los recursos humanos se gestionan en un ámbito organizacional determinado, que está configurado por las formas en que el personal administra y organiza internamente sus actividades y los objetivos de las relaciones internas que se establecen entre las dependencias y sumándole las vinculaciones externas y el margen de acción de que se dispone para la toma de decisiones. Acá es necesario destacar que en el ámbito específico de la gestión de la Educación Superior existe una convivencia de dos normativas que encuadran todas las categorías analizadas, pero que se encuentran destinadas a dos grupos diferenciados de personal estatal, nos referimos a las leyes provinciales que regulan el funcionamiento de la administración pública (no docente) y de la docencia (estatuto).

Para el caso del primer sector, se vienen implementando sistemáticamente concursos para el pase a planta permanente en los dos agrupamientos, tanto administrativo como profesional, proceso que otorga estabilidad laboral e ingreso a la carrera administrativa - incluyéndose los espacios de formación y capacitación-, y permite vincular el perfil formativo con el puesto de trabajo en el marco de las funciones de cada una de las áreas. De aquí surgió

el análisis de las características de formación del personal que ocupa las oficinas del Ministerio de Educación y Derechos Humanos relacionadas a la Educación Superior y su ámbito de gestión.

En el sector docente y específicamente en el contexto de los institutos de formación de nivel superior, se ha podido observar que el desarrollo institucional y normativo de la Formación Docente ha sido muy superior al de la Formación Técnica. Esto se evidencia en el volumen de normativa generada y que seguramente proviene de los espacios de participación que la Formación Docente tiene institucionalizados. En este marco se han trabajado temáticas fuertemente ligadas al funcionamiento institucional y docente; entre las principales se encuentran reglamentos varios y las convocatorias a concursos de titularización, resultando la cobertura de la mayoría de los cargos que actualmente existen en el sistema. Las instancias evaluativas consisten en antecedentes, entrevista y oposición, donde el acceso a los cargos hizo que aquellas personas que quedaron en los primeros lugares de los diferentes órdenes de mérito contaran con títulos de educación superior, universitaria y postgrados.

En cambio, la Formación Técnica se encuentra en una situación diferente, donde el ingreso también es por concurso y la titulación de Educación Superior es excluyente, pero no se ofrece la titularidad en las designaciones y tampoco las condiciones laborales se asemejan a la Formación Docente, evidenciándose, por un lado en la falta de normativa específica y el desarrollo de espacios de debate y concertación para integrantes del subsistema, y por otro, en la tipología de los cargos, la cantidad de horas y las estructuras de las plantas orgánicas funcionales.

El componente político de la capacidad estatal se analizó estableciendo la relación puntual con la implementación de las políticas públicas educativas de Educación Superior en la Provincia de Río Negro. Esta tarea resulta importante a los fines del objetivo del presente trabajo, porque representa el complemento de la capacidad administrativa para conocer con

mayor certeza las capacidades estatales, tal como se encuentra expresado en el enfoque teórico.

Para la organización de este apartado, el análisis se centró en el establecimiento de categorías de análisis y en el recorrido por las diferentes normativas y aspectos específicos institucionales, complementándose con la información resultante de las entrevistas a actora/es, permitiendo arribar a algunas conclusiones sobre los niveles de capacidad estatal de la Provincia al momento de diseñar e implementar políticas públicas referidas al nivel superior de Educación. Es aquí donde aparece el interrogante acerca de quiénes expresan y materializan la capacidad política, por eso Repetto (2003) expresa que se revitaliza el papel que desempeñan las élites estatales que encarnan el gobierno de la “cosa pública” con el fin de problematizar demandas de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública.

Las categorías analizadas fueron la Educación Superior y el derecho a su acceso; la igualdad de oportunidades y el acceso a este nivel educativo; Educación, Discapacidad y Agenda Pública; la autonomía institucional y el acceso a sistema y la participación en las políticas públicas educativas provinciales destinadas a los institutos de Formación Docente y Técnica. Cabe señalar que las cuestiones relativas a la autonomía institucional constituyen un factor importante que atraviesa todo el componente político, más allá de su tratamiento en la categoría específica, visualizándose al momento de definir políticas u otras decisiones para el sector, considerando el enraizamiento que las burocracias estatales deben propiciar para accionar conjuntamente con los diferentes actora/es de la sociedad.

En esta línea se pudo observar a partir del análisis de la normativa vigente y la percepción de las personas entrevistadas una correlación respecto del reconocimiento del derecho a la Educación Superior, poniéndose de manifiesto las referencias teóricas sobre la conceptualización de capacidad estatal, la cual constituye:

La aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social,...según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas. (Repetto, 2003, p. 6)

En cuanto a la igualdad de oportunidades, cuestión que se encuentra establecida en la normativa internacional, nacional y provincial, aparecen obstáculos para su cumplimiento que se presentan desde dos aspectos sustanciales. El primero ligado a la no obligatoriedad del nivel educativo, lo que implica no contemplar mecanismos que aseguren la igualdad de oportunidades, donde las situaciones se presentan claramente al observar el efecto combinado de las lógicas denominadas: ofertismo, posibilismo y oportunidad (Peres Rasetti y Araujo, 2010) y para ello se requiere de una fuerte inversión específica por parte del Estado, que se oriente a la garantía del ejercicio del derecho. El segundo está relacionado con el horizonte de igualdad de oportunidades presente en la normativa, el cual se encuentra “muy alejado” del establecido en la Convención Internacional de la Personas con Discapacidad y solo refiere a una equiparación en términos socio-económicos, principalmente mediante la asignación de ayudas económicas (becas), lo que acentúa el distanciamiento hacia el desafío de la Educación Superior de implementar estrategias de enseñanza para públicos heterogéneos sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás¹⁶, asegurando se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad.

Continuando con el vínculo entre problemas-desafíos identificados y la capacidad política, se observan algunas asimetrías de poder entre la/os actora/es involucrada/os en la arena política de la Educación Superior provincial, lo que representa un eje crítico transversal.

16 La Convención Internacional de las Personas con Discapacidad en su Artículo 9 sobre Accesibilidad, establece que a fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.

Para ello y por intermedio de las categorías analizadas: agenda pública, autonomía institucional y participación, todas relacionadas al área temática del presente trabajo, se pudo observar el grado de autonomía respecto de las políticas y la administración central, a la vez que se observó el nivel de relación entre la/os actora/es que participan al momento de definir la agenda y tomar las decisiones, pudiéndose arribar a ciertas conclusiones.

El grado de autonomía analizado y en el marco del planteo teórico de Repetto (2003) apoyado en las propuestas de (Evans, 1996), estuvo centrado en el funcionamiento de las instituciones, en lo relacionado con los espacios de participación y la toma de decisiones, tanto a nivel agenda pública como temas de relevancia para los institutos, donde se puede visualizar una variabilidad de los niveles de autonomía en relación al subsistema de Educación Superior que se trate, pudiéndose distinguir, en la mayoría de los casos, una burocracia relativamente “enraizada” o escasa “conectividad externa” que permite generar de una manera participativa el tratamiento de algunas temáticas. En este sentido, la disparidad se observa en la institucionalización de los Consejos Directivos en los establecimientos educativos, ya que esta forma de gobierno se encuentra establecida en la normativa, pero en la práctica solo se ha desarrollado en el ámbito de la Formación Docente, representando una política propia del mismo, proveyéndola de normativa y recursos. Esta “ventaja” permite a los IFDC, más allá de que los flujos decisionales siguen la vía top-down por parte del organismo central, el abordaje y tratamiento de cuestiones que implican decisiones estratégicas a nivel institucional y al mismo tiempo fortalecer la participación en el Consejo de Directores a nivel provincial, donde se discuten temas generales del subsistema.

En el caso de los Institutos Superiores Técnicos la situación es muy diferente, donde las decisiones provienen de la superioridad en el organigrama del ministerio, la Dirección de Educación Superior y a nivel institucional solo se tratan temas de la cotidianeidad escolar, relacionados al funcionamiento, mostrando las afirmaciones de Repetto (2003) cuando sostiene que en algunos sectores, el ingreso a la escena de actores muy poderosos resquebraja los

equilibrios preexistentes y agrega que la redistribución de poder vía políticas públicas es siempre una tarea difícil y compleja, ya que es un proceso que está fuertemente asociado a las características y diseños de las políticas públicas concretas. En este ámbito la autonomía se ve condicionada por la falta en el diseño e implementación de determinada política por parte de la Dirección de Educación Superior para avanzar en la reglamentación de lo establecido en la Ley Orgánica de Educación Provincial F N°4.819, en lo referido a los espacios de participación, gobierno institucional y reglamentos de funcionamiento (ROM), ya que el grado de autonomía de una estructura estatal está definido, entre otros aspectos, por la conformación organizacional adoptada.

El diseño, elaboración e implementación de políticas públicas, en esto caso educativas, requieren de un Estado con un alto grado de desarrollo de sus capacidades estatales que permitan, a las instancias de gobierno involucradas, problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas. El componente administrativo reviste un carácter estratégico al interior de la arquitectura estatal, ya que su fortalecimiento permite el desarrollo de autonomía decisional, disminuyendo la posibilidad de intervención de intereses sectoriales. Asimismo, el componente político de la capacidad estatal representa las técnicas de las dependencias para establecer vínculos con la ciudadanía por intermedio de estrategias de participación u otros mecanismos, con el fin de visualizar problemas y necesidades para avanzar en la elaboración de políticas públicas con verdadero impacto social.

Con base a lo analizado, a continuación se exponen los déficits en los componentes administrativo y político de las capacidades estatales identificados en relación con el acceso de personas con discapacidad a la Educación Superior provincial, para lo que se los ha categorizado en déficits de ciudadanía, déficits normativos y déficits institucionales.

- Déficit de ciudadanía: Desconocimiento de los derechos y de las posibilidades legales. Barreras para poder identificar con claridad ventajas y desventajas de la Educación Superior. Desigualdad social, ausencia de igualdad de oportunidades.

Inexistencia de la cuestión en la agenda pública. Procesos sistemáticos de descuidadización a lo largo de toda la trayectoria escolar de las personas con discapacidad que limita sus posibilidades a futuro. Invisibilización de los derechos.

- Déficit normativos: Brecha de implementación de lo establecido en la normativa con el efectivo ejercicio del derecho. Escases o ausencia de la perspectiva de los derechos de las personas con discapacidad en la normativa que regula el funcionamiento de la Educación Superior provincial. Ausencia o escases de trabajo intersectorial que provoca compartimentos estancos.
- Déficit institucionales: Asignación de recursos, tanto humanos como técnicos. Ausencia de tratamiento de la cuestión en los espacios de participación. Carencia de acompañamiento adecuado a trayectorias educativas. Necesidad de cualificación profesional de los equipos docentes y directivos.

Conclusiones según los Atributos de la Capacidad Estatal

El componente administrativo y el componente político conforman las bases que estructuran la “capacidad estatal” por la relación que existe administración y política. Repetto (2003) propone dar un paso más para su mejor comprensión sobre cómo el Estado interviene en las problemáticas que forman parte de las agendas pública y gubernamental, según los modos en que se le visualiza mediante las políticas públicas. Para ello plantea una serie de atributos para detectar casos con grados relevantes de capacidad estatal, haciendo diferencia con otros donde la misma no se registra o en menor intensidad.

También el autor manifiesta que la capacidad estatal puede ser “leída” a través de una serie de atributos que demuestren el tipo de respuesta, ponderada en el valor social otorgado a aquellos aspectos problemáticos asociados con la articulación de la inclusión social, el desarrollo económico y el pluralismo político, temas que pueden ser interpretados de modo muy variado según los diversos grupos y sectores que intervienen en la esfera pública. El escenario al que el autor denomina “el mirador” privilegiado de los atributos, lo representan las

políticas públicas, donde los mismos pueden ser ponderados como parámetros según su aporte en la creación/aumento de valor social vía la construcción y/o reconstrucción de capacidades administrativas y políticas, en el marco de ciertas restricciones. Los atributos en relación con el ejercicio de la capacidad estatal expresan el cómo y el para qué.

Atributos sobre el Cómo

Coordinación: Implica el modo en que los diversos actores y organismos estatales interactúan coherentemente para cumplir los objetivos públicos previstos. Este atributo aparece expresado débilmente, casi escaso en las acciones orientadas a la accesibilidad de estudiantes con discapacidad a la Educación Superior en la provincia. De acuerdo al relevamiento efectuado y en base a lo expresado en las entrevistas, la Dirección de Educación Superior no considera un ámbito de trabajo articulado en su organigrama al o las áreas del ministerio que tiene a su cargo la función de apoyo y acompañamiento de las trayectorias estudiantiles en clave de políticas de inclusión. Estas dependencias, entre las cuales se encuentra la Dirección de Educación Inclusiva, Orientación Técnica y Educación Especial, entre otras. La vinculación solo se realiza en caso de requerir un tipo específico de asistencia, lo que permite inferir que se tratan de acciones puntuales que no forman parte de la cotidianeidad del funcionamiento de las instituciones educativas. De esta manera, la estructura estatal no da cumplimiento pleno a las funciones que tienen cada dependencia, donde uno de los motivos es la falta de trabajo intersectorial.

Flexibilidad: Para que exista la posibilidad de que las políticas se adecuen a los cambios emergentes es central que los instrumentos de dichas políticas públicas tengan plasticidad. Este atributo en el ámbito del desarrollo de las políticas públicas de Educación Superior de la provincia y en estricta relación con el tema objeto de estudio de esta investigación está ausente y puede deberse a diferentes factores. Personalmente, considero que uno de ellos es la construcción de la identidad moderna y cómo en cuyo proceso el trato hacia las personas con discapacidad incidió en el rol que se les asignó, el lugar que ocuparon y caracterización de

estas personas en relación con la dignidad y la libertad. La construcción de la identidad moderna les asignó un tipo diferenciado de ciudadanía, basándose en las teorías políticas dominantes sobre las que se organizaron los sistemas educativos vigentes, donde se han gestado y aún persisten representaciones sociales que ocasionan la marginación y destitución social por intermedio de instituciones que reproducen los códigos de la cultura imperante. No se trata únicamente de accesibilidad a la educación y de cambiar el entorno, sino que se requieren cambios ideológicos que se manifiesten en las formas de pensar y actuar y se evidencien en los distintos espacios sociales, educativos y laborales, creando una cultura de la convivencia y respeto a la diversidad en todas sus formas. La discapacidad es planteada desde lo “políticamente correcto”, por eso es relevante analizar la ideología subyacente en las políticas educativas vigentes en un período socio-histórico particular, para interpretar cómo las categorías y los propósitos políticos van disciplinando y configurando nuestros sentidos de la elección y la posibilidad.

Innovación: Situaciones inusuales en las políticas públicas que permiten el avance en la modificación total o parcial de las dinámicas de acción pública existentes y/o en la creación de otras nuevas. Esta es una característica que no se visualiza, por ello se interpreta que al no encontrarse la cuestión en la agenda pública, existe una imposibilidad para el desarrollo de una política educativa orientada a accesibilidad a la Educación Superior provincial por parte de las personas con discapacidad. Algunos esfuerzos se han llevado a cabo pero sin resultados que permitan visualizar avances en el corto plazo.

Calidad: Satisfacción de las demandas por parte del Estado, asegurando transparencia y el ajuste a estándares considerados colectivamente apropiados. En cuanto a la gestión de la Educación Superior en la provincia, se observa una disparidad en cuanto a los niveles de calidad, los cuales podrían mejorar para propiciar la igualdad de oportunidades y condiciones. Si bien la oferta formativa cumple aceptablemente en calidad de contenidos, recursos humanos y técnicos, aún queda pendiente el fortalecimiento de la gestión institucional, principalmente en

los institutos superiores técnicos, para avanzar en niveles óptimos en clave de derechos humanos.

Sostenibilidad: Perdurabilidad en el tiempo de las intervenciones públicas, y en particular, que las mismas no se modifiquen sustancialmente en función de cambios menores y coyunturales a nivel contextual. Este atributo puede analizarse de manera diferenciada en los subsistemas de Educación Superior de la provincia, Formación Docente y Formación Técnica. En cuanto al primero aparece como un atributo destacado, ya que la organización institucional de los IFDC viene manteniéndose vigente y acrecentándose en sus estructuras internas, desde hace más de treinta años, constituyendo las características identitarias de los mismos. No obstante, aún no se ve reflejado este atributo en los IFT, ya que dichos establecimientos escolares han transitado diferentes contextos, en cuanto a sus orígenes y desarrollo, y parecieran en una latente espera.

Evaluabilidad: Determinación en forma fehaciente de que si la decisión y acción pública alcanzan aquellos objetivos y metas propuestos. Este atributo se considera ausente por la razón que Discapacidad y Educación Superior no es una cuestión socialmente problematizada y no se encuentra en la agenda pública.

Eficiencia: Asignación óptima de recursos en un contexto de restricciones de diversa índole. Este atributo no ha sido logrado, ya que no se cumple la eficiencia de la intervención social del Estado al no involucrarse en la problematización de la temática. La asignación de recursos solo se reduce a aspectos económicos y presupuestarios.

Eficacia: Grado en que se logran los objetivos buscados, sin importar sus costos que implicaron. Este atributo no se logra, precisamente por no ejecutar la función social estatal. Al no problematizar la temática, no se puede evaluar los costos y los recursos necesarios para disminuir y eliminar las desigualdades en todos los planos.

Accountability: Refiere al valor y mecanismos que deben guiar la acción de gobierno para cumplir con la sociedad. Este atributo se encuentra en constante tensión, porque sí existen las

necesidades sociales, en este caso la necesidad del ejercicio pleno del derecho a la Educación Superior de las personas con discapacidad, pero no se logran los mecanismos para que diferentes actora/es, tanto política/os como institucionales, den cuenta de sus responsabilidades respecto a sus decisiones y acciones.

Atributos sobre el Para Qué

Legitimidad: Representa los consensos básicos que tienen la/los principales actora/es involucrada/os, la ciudadanía, en general, y la/los propia/os beneficiaria/os. Este atributo también se encuentra en déficit, ya que persiste una dificultad para consolidar una legitimidad que aúnen procedimientos y resultados para alcanzar un círculo virtuoso para la construcción de una mejor ciudadanía civil y política. Las personas con discapacidad son excluidas de los espacios donde se promueven y difunden los códigos dominantes, como por ejemplo los establecimientos educativos de todos los niveles. Esta exclusión no es más que la expresión de una exclusión general de los sitios de la convivencia colectiva, es decir que las personas con discapacidad no solo no tienen acceso, mayoritariamente, a los recorridos de las instituciones educativas, sino que prácticamente no tienen acceso a ninguno de los lugares en los se manifiesta la convivencia colectiva.

Equidad pertinente: Implica el logro de la igualdad de oportunidades en sus diversas aristas. Entre ellas cabe destacar la igualdad de accesos así como de efectos de las decisiones públicas instrumentadas. Este atributo carece de una presencia valedera, ya que a pesar de los esfuerzos realizados aún no se logra la plena igualdad de oportunidades. Asimismo, expresando coincidencia con Repetto (2003), la ausencia de capacidad administrativa y política para hacer frente a la carencia de este atributo constituye uno de los principales “embudos” para avanzar hacia un futuro donde exista integración, convivencia y respeto a la diversidad, tanto en lo educativo, político, cultural y económico.

Reflexiones finales

En el desarrollo de esta investigación se ha presentado la posibilidad de ampliar algunas temáticas, pero debido al encuadre a los objetivos y al planteo inicial, no se consideró oportuno profundizar los aspectos abordados. Al mismo tiempo, esto genera la posibilidad de continuar la tarea por intermedio de otros trabajos complementarios, tanto para la ampliación como así también en la profundización de los temas tratados y dimensiones analizadas. En relación con el trabajo específico, la tesis ha representado un importante avance sobre el estudio de las capacidades estatales de la Provincia de Río Negro, concretamente en el ámbito de las políticas públicas de Educación Superior, efectuándose un análisis de la estructura estatal completa que participa de las mismas, desde una óptica hasta ahora no abordada y relacionada a la efectivización de un derecho humano: el acceso de personas con discapacidad al sistema.

En cuanto a los resultados obtenidos, los mismos han posibilitado tener una visión más clara del funcionamiento de la burocracia estatal rionegrina en el Ministerio de Educación y Derechos Humanos y las áreas involucradas en la gestión y administración de la Educación Superior mediante el análisis del componente administrativo de la capacidad estatal; y en el marco del componente político, el tratamiento de la cuestión se centró, en los aportes resultantes de las entrevistas, complementados con soporte teórico y vinculándose los mismos a la legislación internacional, nacional y provincial vigente, a las relaciones que se configuran entre los actores del sistema, el desarrollo de la autonomía institucional, a la lucha de poder para el ingreso del tema en la agenda pública, como así también a la toma de decisiones y a la participación en el mencionado nivel educativo.

Sin embargo, se considera importante continuar trabajando en este sentido, se requiere “dar un paso más” en la construcción de ciudadanía por intermedio de las políticas públicas en clave de derechos humanos con igualdad de oportunidades y condiciones, sin barreras.

Por ello, como reflexión final se acuerda plenamente con lo expresado por Ferreira (2008) cuando sostiene que estamos tan fuertemente instalados en criterios de referencia dominantes, que los primeros en asumir de manera acrítica ese universo cultural son los propios protagonistas: las personas con discapacidad a quienes se les condena al silencio, a la invisibilidad y a la reclusión; esta última dictada institucionalmente o “decidida” a título individual. Así es como se da en las prácticas institucionales, donde toda la carga de la prueba recae sobre la persona, donde no hay cabida para consideraciones que asuman que probablemente habría que plantearse rectificaciones y adaptaciones en el entorno, pues ese entorno, ese contexto socio-cultural es contemplado como un marco “neutro” de referencia que en nada incide sobre las condiciones de existencia de las personas con discapacidad, esperando que sean ellas quienes se adapten a los ámbitos institucionales, no viceversa. La sociedad rechaza la integración de una “diferencia” y en lugar de ello la segrega identificándola con el rango de lo inferior.

Una mayor inclusión implica, entre otros aspectos como los descriptos anteriormente, facilitar medios y recursos, ampliar condiciones de accesibilidad y mejorar espacios. Pero esta necesidad y los datos estadísticos representan la intención de restituir a las personas con discapacidad, lo que se les viene sistemáticamente negando, sobretodo la educación. Por eso, se entiende la importancia significativa de haberse realizado esta investigación que permita avanzar en la mejora de la matrícula de estudiantes con discapacidad en la Educación Superior (no universitaria) de Río Negro, tomando como referencia el marco de la igualdad de oportunidades y condiciones.

Ferreira (2008), citando a Brogna (2006), se pregunta: ¿por qué la mayor parte de las personas con discapacidad no están escolarizadas en instituciones escolares comunes? ¿Por qué pasan años en escuelas especiales o talleres protegidos? ¿Por qué no son nuestra/os compañera/os de facultad, de trabajo, por qué no se casan con nuestros hijos? Las probables repuestas a estos interrogantes se pueden encontrar en los condicionamientos prácticos

(obstáculos materiales), como por los referentes representacionales (depreciación simbólica). El habitus de las personas con discapacidad se constituye, operativa y simbólicamente, como el de un colectivo segregado del conjunto de la comunidad, homogeneizado por su insuficiencia, su incapacidad y su valía reducida respecto de las suficiencias, capacidades y estereotipos predominantes de la generalidad de la población sin discapacidad, lo que repercute en los procesos de interacción cotidianos en los que han de implicarse. Se trata de un espacio práctico de interacción en el que el habitus de la persona con discapacidad se va constituyendo como un reflejo en negativo de la integridad efectiva de la vida práctica de la ciudadanía.

La discapacidad como paradigma de la exclusión política todavía está vigente. La discapacidad como lo que queda más allá de la frontera de lo admisible para una sociedad, que termina arrastrando a sus portadores, al individuo, al ser humano en esa condición de marginación y exclusión.

Referencias Bibliográficas

- Acuña, C. y Bulit Goñi, L. comp. (2010). Políticas sobre la discapacidad en la Argentina: El desafío de hacer realidad los derechos, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 384 páginas.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno (N°320.6 A37 2000.).
- Aguilar Villanueva, Luis (1992). La Implementación de las Políticas. Estudio Introductorio y edición. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México.
- Almeida, M.E., Angelino, M.A., Kippen, E., Lipschitz, A., Marmet, M., Rosato, A. Y Zuttió, B. (2010). Nuevas retóricas para viejas prácticas. Repensando la idea de diversidad y su uso en la comprensión y abordaje de la discapacidad. Revista Política y Sociedad, Vol. 47 Núm. 1: 27-44.
- Ase, I.; Berra, C.; Burijovich, J.; Ducant, M.; Chali, E.; Krank, L.; Mindelberger, L.; Lohaiza, A.; Miretti, J. y Yoma, S. (s.f.). Capacidades estatales para garantizar el derecho a la salud en los territorios: aps y renovación de la gestión. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales, presentado en el I Congreso Nacional de Ciencias Sociales.
- Ávila Calvo, R. (2010). Sujetos Excluidos de la Ciudadanía. Intersticios: Revista Sociología de Pensamiento Crítico, 4 (2), (pp. 207-238). Recuperado de <http://www.intersticios.es/article/view/6050/4365>
- Bedetti, A. N. (2015). Importancia estratégica de las capacidades estatales para el diseño de políticas de ciencia, tecnología e innovación: estudio del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva durante el período 2008-2013.
- Bernazza, C., & Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Estado y Políticas Públicas, 108.

- Bertranou, Julián (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 4, ISSN 2310-550X, pp 37-59.
- Beyer, H., Fries, L., Montecino, S., Núñez, J., Peña, C., & Riesco, M. (2008). Igualdad de oportunidades. *Anuario de Derechos Humanos*, (4).
- Birgin, A. y Rubens, P. (2012) La expansión de la Formación Docente. Acerca de la democratización de la educación en un escenario fragmentado. XI Seminario de la Red Estrado: "Políticas educativas para América Latina: praxis docente y transformación social". Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Birgin, A., & Charovsky, M. M. (2013). Trayectorias de formación de futuros profesores en un territorio fragmentado. *Pedagogía y Saberes*, (39), 33-48.
- Blanco, Rosa G. (2006). La equidad y la inclusión social: uno de los desafíos de la educación y la escuela hoy. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 4, N°3.
- Borda, P., Dabenigno, V., Freidin, B., & Güelman, M. (2017). Estrategias para el análisis de datos cualitativos. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Brage, L. B., Socías, C. O., & Torelló, J. L. O. (2003). Análisis cualitativo de entrevistas. *Nómadas*, (18), 140-149.
- Brogna, P. (2019). El derecho a la educación superior de estudiantes con discapacidad. Políticas públicas e institucionales en España. *Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, (90), 1133-1170.
- Campo, C. H. G., & Cárdenas, C. W. G. (2007). El proceso de toma de decisiones en políticas públicas. *Prospectiva: Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, (12), 75-104.
- Castoriadis, Cornelius (1999). "Poder, política y autonomía. En Ferrer C. (comp) *El lenguaje libertario. Antropología del pensamiento anarquista contemporáneo*. Altamira. Bs. As.

- Cobb, R., & Elder, C. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 3, 77-104.
- Completa, E. R. (2017). Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(1), 111-140.
- Crouch, Colin (2003). *Posdemocracia*. Buenos Aires: Taurus, Alfaguara.
- Custo, Esther (2008). *Salud Mental y Ciudadanía. Una perspectiva del Trabajo Social*. Buenos Aires: Espacio.
- De Gialdino, IV (2006). La investigación cualitativa. *Estrategias de investigación cualitativa*, 23-64.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2012). *Manual de investigación cualitativa* (Vol. 1, pp. 43-102). Barcelona: Gedisa.
- Espada, J. S., López, S. M., Durán, P. B., & de las Vacas, G. L. P. (2018). Educación y formación en emprendimiento social: características y creación de valor social sostenible en proyectos de emprendimiento social. *REVESCO: revista de estudios cooperativos*, (129), 16-38.
- Estepa Murillo, P., Mayor Ruiz, C., Hernández González, E., Sánchez Moreno, M., Rodríguez Acevedo, J. M., Altopiedi, M., & Torres Gordillo, J. J. (2004). Las necesidades formativas docentes de los profesores universitarios. *Revista Fuentes. Estudios y Capacitación (IEC)*. CONADU. CTA.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico. Ciencias Sociales*, 35 (140), 529-562
- Evans, P. B. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Ilsa.
- Ezcurra, A. M. (2011). *Igualdad en educación superior: un desafío mundial*.
- Fernández, V. R., Güemes, M. C., Magnin, J. P., Vigil, J. I., & Puente, M. J. G. (2008). *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para américa*

latina. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 8(10), 177-182.

Ferrante, Carolina (2009). Las nuevas aportaciones del modelo social de la discapacidad: una reflexión sociológica crítica. *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*. Vol. 3.

Ferreira, M. (2008). Discapacidad, individuo y normalidad: La axiomática de la marginación. V Jornadas nacionales Universidad y discapacidad, San Miguel de Tucumán, Argentina. Recuperado de http://www.um.es/discatif/PROYECTO_DISCATIF/Documentos/ComTucuman.pdf.

Ferreira, M. (2008). Una aproximación sociológica a la discapacidad desde el modelo social: apuntes caracteriológicos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*, 124(1), 141-174. Recuperado de <https://www.ingentaconnect.com/content/cis/reis/2008/00000124/00000001/art00005>

Ferreira, M. A. V. (2008). La construcción social de la discapacidad: habitus, estereotipos y exclusión social. *Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Madrid, España: Universidad Complutense.

Ferreira, M. A. V. (2011). Discapacidad, globalidad y educación: ¿una nueva "política del cuerpo"? *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpo, Emociones y Sociedad (RELACES)* 6; pp. 6-19. 1852- 8759. Recuperado de <https://www.um.es/discatif/documentos/disgloedu.pdf>

García de Fanelli, Ana (2014). Inclusión social en la educación superior argentina: indicadores y políticas en torno al acceso y a la graduación. <Http://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3220/1/Fanelliv7n2a07.pdf>

Gessaghi, V., & Llinás, P. (2005). Democratizar el acceso a la educación superior. Centro de Implementación de Políticas Públicas Para la Equidad y el Crecimiento. Buenos Aires.

- Goffman, Erving (2006). *La Identidad Deteriorada*. Buenos Aires – Madrid: Amorrortu Editores.
- Hernández, Nancy (2019). *Ingreso a planta permanente del personal contratado de la Administración Pública provincial*. Tesis de Maestría en Derecho Administrativo Global, Universidad Nacional de Río Negro.
- Hintze, J. (2002). *Capacidad institucional y capacidad institucional y profesionalización: profesionalización: el enfoque orh*. Ponencia presentada en el Séptimo Congreso del CLAD, Lisboa, Portugal.
- Hintze, Jorge (2017) *Modelos organizativos para la gestión social y sus lógicas*. En Chiara, M., Di Virgilio, M., Adelantado, J., Arriagada, I., Catenazzi, A., Cravino, M. C., ... & Repetto, F. (2017). *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*.pág. 86 a 118.
- Isuani, F. J. (2010). *Los caminos de la debilidad estatal: capacidades estatales y políticas públicas: una mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas, el caso de la política del agua en la Provincia de Buenos Aires, 1992-2008*.
- Jornet, J. M., Perales, M. J., & Sánchez-Delgado, P. (2011). *El valor social de la educación: entre la subjetividad y la objetividad. Consideraciones teórico-metodológicas para su evaluación*. RIEE. Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa.
- Kipen, E. (2012). *En torno a una conceptualización-(im) posible-de la discapacidad*. Almeida MA, Angelino MA, comp. *Debates y perspectivas en torno a la discapacidad en America Latina*. Paraná: Universidad Nacional de Entre Ríos, 128-132.
- Lattuada, Mario y Nogueira, María Elena (s.f.). *Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)*. Conicet. Estudios Rurales del Centro de Estudios de la Argentina Rural, UNQ.
- Linares Márquez de Prado, M. D. (2014). *Transversalidad y Políticas Públicas*. *Economía Española y Protección Social*, VI: 273-305.

- Linares, María Dolores (2017). Política migratoria y capacidad estatal: la Dirección Nacional de Migraciones (República Argentina) entre los años 2004 y 2015. CONICET - Instituto de Estudios Socio-Históricos (UNLPam). Polis, Revista Latinoamericana, N° 48, p. 245-270, La Pampa, Argentina.
- López, T. C. (2021). El concepto de igualdad de oportunidades. Análisis de sus perspectivas. Cuadernos de Filosofía Latinoamericana, 42(125).
- Maciel, S. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI. Revista Estado y Políticas Públicas, 1, 47-63.
- Madeo, A., Manarin, F., Moretti, M. y Saucedo, J., (2013). La Discapacidad entre la Ciudadanía y la Desciudadanización. Trabajo presentado en la X Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.
- Marzonetto, G., & Enríquez, C. R. (2017). El desafío de las capacidades estatales para construir un sistema nacional de cuidados en Argentina. In XXXV International Congress Latin American Studies Association. Lima, Perú.
- Maxwell, Joseph, (1996). Un modelo para el diseño de investigación cualitativo. En Qualitative research design. An Interactive Approach. Sage Publications. Traducción de María Luisa Graffigna.
- Mazzei, H. S. (2020). Capacidad institucional y planificación en el Estado argentino. Estado Abierto, 43.
- Mejía Navarrete, Julio (2004). Sobre la investigación cualitativa. Nuevos conceptos y campos de desarrollo. En Investigaciones Sociales, Año VIII No. 13, pp. 277-299. Lima.
- Mejía Navarrete, Julio (2011). Problemas centrales del análisis de datos cualitativos. En Revista de Metodología de Investigación social. Año 1. Abril - Sept. de 2011. Argentina. ISSN: 1853-6190. Pp. 47 - 60. On line.

- Meliá, J. M. J., Montolío, M. J. P., & Delgado, P. S. (2011). El valor social de la educación: entre la subjetividad y la objetividad. Consideraciones teórico-metodológicas para su evaluación. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 4(1), 51-77.
- Menchón, Á. M. (2020). La gratuidad de los estudios universitarios: condición necesaria pero no suficiente para garantizar el derecho a la Educación Superior. *Ucronías*, (1), 137-151.
- Mercado, A., De la Cruz, S. & Morales, K. (2018). Análisis del acceso a educación superior de las personas con discapacidad en instituciones de Educación Superior y de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano en el Departamento del Atlántico. 7(7), p. 114-123. DOI: 10.21803/adgnosis.v7i7.299.
- Michael, M. (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Relaciones Internacionales*, (5), 1-43.
- Mischia, Bibiana (2019). Las políticas universitarias en Discapacidad como punto de debate sobre los procesos de democratización universitaria en Argentina. *Revista (En)clave Comahue*, N°25, FADECS, Universidad Nacional del Comahue.
- Mora, Martín. (2002). La teoría de las representaciones sociales. *Athenea Digital* N° 2. Universidad Autónoma de Guadalajara. México: Otoño.
- Oliver, Mike (1998). Una sociología de la discapacidad o una sociología discapacitada?, en *Discapacidad y Sociedad*, L. Barton (comp.), Morata S.L., Madrid.
- Oszlak, O. & Gantman, E. (2007) a. La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 37(1), 79-110.
- Oszlak, O. (1978). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Revista Mexicana de Sociología*, 881-926.
- Oszlak, O. (2002). Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo.

- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *postdata*, (11), 11-56.
- Oszlak, O. (2007) b. Políticas públicas, democracia y participación ciudadana. *Voces del Sur*, 4, 8-13.
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. *Construyendo confianza*, 2, 1490-1499. En Belmonte Alejandro (et. al.) (2009): *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Oszlak, O. (2013). La gestión pública post NGP en América Latina. Balance y desafíos pendientes. Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE: "Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público". Mayo 2013, Santiago, Chile.
- Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. *Revista Forjando*, 3 (5).
- Oszlak, O. (2020). El Estado en la era exponencial.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2007). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Ciudad de Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (1994). Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, en CLAD. Selección de documentos clave VI, N°1.-
- Oszlak, Oscar (1997). *Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego*. Ed. EUDEBA. Bs. As.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1984). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, en Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José (comp.) *Para investigar la Administración Pública*, INAP, Madrid.

- Oszlak, Oscar y Orellana, Edgardo (2001). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI, mimeo, Buenos Aires.
- Paparini, C. H. (2019). Derecho a la educación superior. Trayectorias Universitarias, 5.
- Parsons, Waine (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de las políticas públicas. FLACSO, México.
- Peres Rasetti, Carlos & Araujo, Javier (2010). Expansión de la Educación Superior en la argentina: desafíos y propuestas para pensar las políticas de acceso.
- Pocoví, G. M. E. (2009). Gestión y desarrollo de recursos humanos: Clave para la transformación y la modernización de la administración pública. El caso de la Provincia de Santa Fe. Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal, (12), 101-104.
- Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. In VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Vol. 28).
- Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Documentos de trabajo del INDES, 52(1).
- Repetto, Fabián (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Serie de Documentos de Trabajo I-52. Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, BID.
- Rey, M. (2011). Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad.
- Rey, M. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. Revista Estado y Políticas Públicas (Nº 2). pp 115-139. Recuperado de <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/revista>

- Rinesi, E. (2018). Universidad y desarrollo (Notas sobre la cuestión del “derecho a la Universidad”). Balances y desafíos hacia la CRES, 61-72.
- Rofman, Adriana (2007) Participación de la sociedad civil en las políticas públicas. Una tipología de mecanismos institucionales participativos. VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe. 8 al 11 noviembre de, Salvador de Bahía, Brasil.
- Rofman, Adriana, (2013). La participación ciudadana: clave de comprensión de las experiencias de interacción entre la sociedad civil y el estado. Novena Conferencia Regional de América Latina y el Caribe de la Sociedad Internacional de investigación del Tercer Sector (ISTR) Santiago de Chile, Título del Panel: 25 años de institucionalización de la participación ciudadana en las políticas públicas en América Latina. Balance comparativo de casos nacionales.
- Rosato, A., Angelino, A., Almeida, M., Angelino, C., Kippen, E., Sánchez, C., Spadillero, A., Vallejos, I., Zuttió, B., Priolo, M. (2009). El papel de la ideología de la normalidad en la producción de discapacidad. Revista de Ciencia, Docencia y Tecnología N°39, pág. 87 a 105.
- Schettini, P., & Cortazzo, I. (2016). Técnicas y estrategias en la investigación cualitativa. Series: Libros de Cátedra.
- Skocpol, T. (2007). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, 169, 1-9.
- Skocpol, T. (2008) Bringing the State Back In: Retrospect and Prospect. The 2007 J. Skytte Prize Lecture. Scandinavian Political Studies, 31(2),109-124
- Stuchlik, Silvia A. (2015). Capacidades Estatales para la gobernabilidad de los sistemas de protección integral de derechos. Tesis de Maestría, Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés.

- Subirats, J. (2017). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. INAP. España.
- Subirats, Joan, Dente Bruno (2014) Decisiones públicas: Análisis de los procesos de decisión en políticas públicas”. Capítulo 9. Editorial Ariel. España.
- Tedesco, J. C. (2004). Igualdad de oportunidades y política educativa. Cuadernos de pesquisa, 34, 557-572.
- Varillas, C. B. (2014). Políticas públicas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres: análisis de la viabilidad de diecisiete planes regionales de igualdad de oportunidades en el Perú, en el periodo 2006-2010. Revista de Ciencia Política y Gobierno, 1(2), 75-101.
- Young, Iris M. (2000). Las cinco caras de la opresión. En: Young, I. La justicia y la política de la diferencia. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Zacarias, I. G. (2018). Las políticas de evaluación educativa en América Latina y el valor social de la educación. Revista Fuentes, 20 (2), 29-35.

Normativas Utilizadas

- Constitución de la República Argentina
- Convención Americana de Derechos Humanos
- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad
- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Ley de Educación Nacional N°26.206
- Ley de Educación Superior N°24.521
- Ley de Educación Técnico Profesional N°26.058
- Ley Nacional N°27.204
- Ley Nacional N°26.378
- Ley Provincial F N°3.487
- Ley Provincial F N°391
- Ley Provincial F N°4.819
- Ley Provincial K N° 5.537
- Ley Provincial K N°4.294
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Resolución N°2425/16 CPE
- Resolución N°2428/16 CPE
- Resolución N°2429/16 CPE
- Resolución N°2430/16 CPE
- Resolución N°280/11CPE
- Resolución N°295/16 CFE
- Resolución N°4077/14 CPE
- Resolución N°6082/21 CPE
- Resolución N°3459/22 CPE

Glosario de Abreviaturas

- CFE: Consejo Federal de Educación
- CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
- CPE: Consejo Provincial de Educación
- DES Dirección de Nivel Superior
- DINEA: Dirección Nacional de Educación al Adulto
- DNS: Dirección de Educación Superior
- ETAP: Equipo Técnico de Apoyo Pedagógico
- IFDC: Instituto de Formación Docente Continua
- INAP: Instituto Nacional de la Administración Pública
- INET: Instituto Nacional de Educación Tecnológica
- ISFT: Instituto Superior de Formación Técnica
- ITS: Instituto Técnico Superior
- LUA: Legajo único del alumno
- PCD: Persona con discapacidad
- PEA: Plan Educativo Anual
- POF: Planta Orgánica Funcional
- RAM: Reglamento Académico Marco
- RIEF: Red de Investigación Educativa Federal
- ROM: Reglamento Orgánico Marco
- SAGE: Sistema de Administración y Gestión Educativa
- UEJ: Unidad Ejecutora Jurisdiccional

Anexo

Entrevistas

Entrevista Referente Políticas Públicas de Educación Superior Provincial

Conforme a tu criterio, ¿cuál es el rol y función de la Dirección de Educación Superior en el desarrollo de las políticas públicas de ese nivel educativo en la provincia?

El rol de la DES es fundamental porque es quien define, organiza, evalúa, coordina, la formación docente y técnica de la provincia, con validez nacional. No siempre se logra cumplir con esos objetivos de evaluar, coordinar, etc. Muchas veces se queda atado a lo que medianamente funciona, a lo conocido, a las políticas que proponen desde nación, y no se innova en decisiones transformadoras del nivel o que actualicen el escenario a los tiempos que corren.

¿Las tareas de la DES se realizan de manera articulada con el resto de las dependencias del Ministerio? ¿Con qué dependencia se realiza este vínculo principalmente y para qué tipo de actividad?

Las tareas de la DES se articulan únicamente con ciertos sectores del Ministerio de Educación, por ejemplo con las áreas de rendiciones de fondo se interactúa mucho. Ello no significa que no debería estar más articuladas con las tareas de otros niveles educativos, al contrario, creemos en la idea de un sistema educativo que funcione como tal, de manera integrada, pero como ya dijimos, no siempre se da.

¿Qué temas requieren de la articulación intra-institucional?

Todos, porque deberíamos pensar al sistema formador (docente y técnico) como parte de un sistema educativo mayor, capaz de evaluarse, repensarse constantemente, que es el sistema educativo provincial.

¿Cuál es tu perspectiva acerca del ejercicio del derecho a la Educación Superior en la provincia, establecido en las leyes nacionales, provinciales y resoluciones y hasta disposiciones institucionales?

Veo en la práctica que el derecho a la educación superior no se consigue con tener escrito en las leyes acerca de la gratuidad. Hay muchas otras condiciones que deben estar garantizadas para que eso ocurra. Por otro lado, el derecho a la educación superior de cualquier estudiante debe estar de la mano con políticas de inclusión laboral, ya que por ejemplo el sistema de examen preocupacional obligatorio para el ingreso a la docencia, atenta contra el derecho a ejercer a unx estudiante con discapacidad. Supongamos que una persona ciega logra transitar por los institutos de la provincia y se gradúa de docente, jamás podría ejercer porque no ve. Eso del preocupacional es una medida sumamente segregadora y en contra de las leyes laborales.

¿Cuál es tu percepción acerca de la igualdad de oportunidades en el sistema de Educación Superior provincial? Este principio se encuentra establecido en toda la normativa vinculada a este nivel educativo y a la Educación en general.

La igualdad de oportunidades no está garantizada ni en el nivel superior, ni en ninguno de los niveles obligatorios. Hace poco tuve que leer sobre Diseño Universal de Aprendizaje, y me gustó mucho la perspectiva porque pone el acento en el entorno, en las barreras, no en el sujeto y que le falta. Si miramos el entorno en nuestros Institutos Técnicos y de Formación Docente, vemos que no están dadas las condiciones para alojar a todxs lxs estudiantes y garantizar la igualdad de oportunidades.

¿Qué temas, a tu criterio, abordan y tratan los institutos? ¿Dónde ponen y aplican su autonomía y la hacen valer, para indagar las prioridades que establecen?

Creo que las temáticas prioritarias de los institutos están muy ligadas a la docencia y en menor medida a la investigación o extensión por ejemplo. Por otro lado, la participación estudiantil no siempre está garantizada, tanto en los consejos directivos como en los centros de estudiantes, y de esta manera se limita la democratización de los institutos. Deberíamos preguntarnos ¿a quién le sirve esta autonomía? ¿Quiénes son los que pierden? ¿Para qué cosas los institutos deberían ser autónomos y para cuáles no? Finalmente no son una isla!

Forman parte del sistema educativo y de hecho es el nivel encargado de proveer de egresadxs a los demás niveles obligatorios, por ende deben responder a los lineamientos emanados del CPE.

¿Qué temas tienen tratamiento frecuente en los equipos directivos y Consejo Directivos institucionales?

Hasta donde pude estar de cerca en el nivel superior, que fue a fines del 2019, los temas frecuentes tenían que ver con la organización institucional de cada IFDC. Así que no sé en qué discusiones andarán pandemia de por medio, hoy los Institutos. Te puedo decir lo que en esos años yo veía que no se abordaban de pleno, actualización del ROM, de los Diseños Curriculares de todos los profesados, reforma integral del sistema formador docente provincial, etc.

Relacionado con la pregunta anterior ¿la autonomía puede aplicarse a proyectos e iniciativas institucionales? ¿Podés mencionar algún ejemplo?

No solo que puede aplicarse, sino que debe aplicarse. La autonomía de los Institutos de Educación Superior rionegrinos (de formación docente y técnica), está garantizada por normativa hace muchos años¹⁷, así como el ingreso docente por concurso de antecedente y oposición, con jurados de todos los claustros, incluido el estudiantil. Como ejemplo podría mencionar los procesos eleccionarios que se dan en los IFDC, para conformar los Consejos Directivos, los proyectos de extensión que se hacen asesorando a escuelas, etc. cualquier proyecto o iniciativa institucional que no altere los principios de convivencia ni vaya en contra de las normas vigentes, se puede llevar a cabo.

Educación Superior y Discapacidad ¿ha sido una temática de tratamiento y abordaje en los ámbitos de discusión provincial (DES, Consejo de Directores y Consejos Directivos?

¹⁷ Ley F N° 2288 (actualmente derogada).

No ha sido una temática de gran desarrollo en el nivel. Por un lado yo diferenciaría el servicio que debería brindar el estado, aportando adecuaciones y apoyos a estudiantes de nivel superior que lo requieran para poder transitar por su educación superior (por ejemplo con CUD) y por otro lado en el nivel superior se diseñan y evalúan los diseños curriculares de profesorado como el de educación especial. Hay una brecha entre estas dos situaciones, parecerían enmarcarse en paradigmas diferentes, en concepciones de sujeto distintas. En el primer aspecto mencionado, hay un vacío normativo para acompañar a estudiantes en inclusión dentro del nivel superior. Se argumenta que no es un nivel obligatorio (sólo lo son inicial, primario y secundario), y que el estado no tiene la obligación de crear cargos de equipos técnicos que acompañen estas trayectorias estudiantiles. A mi modo de ver, la discusión pasa por otro lado, no tan mercantilista (¿dónde invertir el presupuesto educativo?) sino más bien ligada a la perspectiva de derecho a la educación superior para todos las estudiantes.

El establecimiento de la obligatoriedad de la Educación Secundaria (Ley Nacional 26206) significa el incremento de estudiantes en condiciones de cursar carreras de Educación Superior ¿Se contempló en esta situación en la posibilidad de ingreso de estudiantes con discapacidad? ¿Por qué?

En la práctica no veo un incremento en la cantidad de estudiantes con discapacidad que llegan al nivel superior. Hasta donde pude ver de cerca esta realidad, que fue hace cuatro años, el estudiantado con discapacidad eran casos puntuales en algunos institutos y nada más, no se generalizaba en ninguna política de acceso, permanencia y egreso para estudiantes con discapacidad. Recuerdo una sola oportunidad que se realizó una titulación intermedia (diplomatura o algo similar) dentro de la Tecnicatura Superior en Bibliotecología del IFDC de Luis Beltrán, pero no sé si ese estudiante pudo concluir esa formación.

La normativa que establece los requisitos de ingreso a la Educación Superior por parte de estudiantes (RAM) indica las generalidades a tener en cuenta a interesadas/os

en cursar las carreras. Este instrumento y según tu criterio ¿se aplica de la misma manera a todas las personas? ¿Existen diferenciaciones? ¿Cuáles, por ejemplo?

No veo que las diferencias estén asociadas a la aplicación del RAM. Las diferencias están dadas, a mi modo de ver, en la forma que cada institución educativa se organiza y lleva adelante la formación de los/as formadores/as. Aun así, si pensamos en términos de interseccionalidad, vemos que las personas más desfavorecidas de cada instituto son las personas con discapacidad, respecto de sus otros/as compañeros/as.

¿Cómo es la participación de las/los actores en el diseño, desarrollo e implementación de las políticas públicas de educación Superior provincial? (equipos directivos y docentes)

Hay una precaria, pero constante en el tiempo, participación de los/as integrantes de los institutos de formación docente, no así en los institutos técnicos. En menor medida veo la participación estudiantil (o al menos lo veía hasta hace cuatro años). Desconozco como estará en la actualidad este aspecto pero, intuyo por lo que observo, que no se modificaron normativas como el ROM, o los Diseño curriculares y que las instituciones están muy poco acompañadas.

¿Cómo se definen los temas de la agenda pública en la DES?

Hasta hace unos años la agenda del nivel se definía consensuadamente en consejo de directores, no sé cómo será ahora. Después también el propio ministro era el que bajaba las líneas a priorizar en cada ciclo escolar. También muchos programas o políticas los envía nación, y la DES es solo una intermediaria.

A tu criterio, ¿cuáles son las temáticas prioritarias en la Educación Superior de la Provincia?

A mi modo de ver, la prioridad debería ser hacer cumplir el tratado de Cartagena de Indias del 2008 donde Argentina se compromete a garantizar el derecho a la educación superior. A partir de allí surgen las demás temáticas, como brindar todos los apoyos necesarios

para que todas las personas que quieran acceder a estudios superiores, puedan hacerlo. Invertir en pisos tecnológicos que posibiliten que la educación superior pueda ser pensada en términos híbridos y no únicamente presencial. También fortalecería las políticas condicionadas como las becas, las residencias estudiantiles y crearía cargos de técnicos como los de ETAP de los niveles obligatorios, que puedan acompañar trayectorias estudiantiles como lo hace el perfil TAE en el nivel secundario o MAI en los niveles primario e inicial. Finalmente y no menos importante, conformaría un equipo curricular de personas expertas que actualizarían las normativas vigentes del nivel y los diseños curriculares (sobre todo de la formación docente). Ya más a largo plazo pensaría en una reforma integral de sistema formador, donde los equipos docentes serían pensados en clave provincial y no institucional. Por ejemplo, 'el equipo de matemática' que tendría un fuerte componente del Profesorado de educación secundaria situado en General Roca y en Río Colorado, también podría incluir a loxs docentes de ese área que enseñan en profesorados de educación inicial, especial o primario de otros institutos por ejemplo.

¿Qué requisitos se deben cumplir para que una temática ingrese en la agenda pública?

Este es un concepto de Oszlak, este autor menciona que para que una temática ingrese en la agenda pública, primero debe instalarse lo que él llama "la cuestión". Esto implica mirar qué estrategias, recursos, alianzas necesarias, quien reconoció este hecho como importante, etc, se manifestaron para crear un contexto propicio.

La estructura ministerial, contemplando sus dependencias pedagógicas, ¿tiene capacidad operativa, profesional y técnica para definir los criterios de acceso, permanencia y egreso de estudiantes con discapacidad en la Educación Superior provincial? ¿Por qué?

Actualmente y muy visto de afuera, no se observa en el Ministerio una sólida estructura que garantice calidad educativa en términos de capacidad operativa, profesional y técnica que

se aboquen a definir los criterios de acceso, permanencia y egreso de estudiantes con discapacidad en el nivel superior. Esto lo digo porque por ejemplo hace más de un año y medio que la Dirección de Educación Inclusiva se encuentra sin directorx y los pocos recursos que hay, se destinan a intervenir ante situaciones que irrumpen en las instituciones educativas de los niveles obligatorios, sin poder anticiparse o planificar para prevenir que ocurran muchas de estas situaciones.

En cuanto a los perfiles de formación de los recursos humanos de los Institutos Superiores, ¿consideras que existe capacidad instalada para el abordaje de la diversidad en el contexto educativo del nivel? ¿Por qué?

Los equipos docentes de los institutos superiores no están capacitados -en líneas generales- para alojar a la diversidad, en parte es responsabilidad de ellos, pero por supuesto la mayor responsabilidad se la lleva el estado. Sería oportuno que hayan capacitaciones a lxs docentes, mientras esperamos que lleguen lxs estudiantes con discapacidad al nivel superior.

Entrevista Referentes políticas públicas provinciales de Inclusión Educativa:

¿Cuál es tu perspectiva acerca del ejercicio del derecho a la Educación Superior en la provincia, establecido en las leyes nacionales, provinciales y resoluciones y hasta disposiciones institucionales?

En primer lugar, destaco el derecho a la educación en general, como una función prioritaria en la humanización y en la cultura. Luego, podemos pensar en los niveles educativos, y en las especificidades que cada nivel exige. Estamos asistiendo a inclusiones entendidas como un ingreso a los espacios sociales, sin que ello implique una real oferta y apropiación de la distribución del conocimiento y de la cultura que debe efectivizarse, con todos los esfuerzos que ello implica para las organizaciones, las transformaciones curriculares y los nuevos modos de pensar la relación sujeto-educación. De no producirse esas transformaciones, las leyes quedan en enunciados vacíos, en un país donde la justicia “legal”

no se asume con la seriedad que demanda la misma. Necesitamos profundizar y comprometernos desde nuestro rol de ciudadanos. (Respuesta 1)

Tenemos que pensar en una efectiva generación de posibilidades que garanticen el ejercicio responsable de este derecho. Esto me lleva a pensar que con el ingreso sólo a una carrera superior (garantizado por ley para todos quienes obtengan el título de terminalidad de la educación secundaria, independientemente de sus condiciones personales y del recorrido escolar) no podríamos hablar de ejercicio pleno del derecho a la formación superior. Entiendo que este, por un lado supone sujetos que puedan dar respuestas en torno a sus elecciones y decisiones personales y, por otro, instituciones dispuestas a alojar una diversidad de modos de habitar los recorridos académicos, singulares y colectivos, y potenciar la transmisión cultural y académica, en la formación de profesionales competentes, críticos y reflexivos. Asimismo, y aun considerando la autonomía concedida normativamente a las instituciones de educación superior, es necesario una decisión política que promueva la construcción de condiciones de accesibilidad en dichas institucionales y acompañe efectivamente en esas construcciones, desde una política de formación a los formadores-as, de provisión de recursos, de generación de espacios colectivos para la evaluación de la implementación de dichas políticas. Esto constituye una barrera al ejercicio del derecho a la formación superior. (Respuesta 2)

¿Cuál es tu percepción acerca de la igualdad de oportunidades en el sistema de Educación Superior provincial? Este principio se encuentra establecido en toda la normativa vinculada a este nivel educativo y a la Educación en general.

Igualdad de oportunidades no significa igualdad de condiciones. Podemos enunciar que estamos ofreciendo a todos lo mismo, las mismas oportunidades, pero olvidamos los puntos de partida de cada sujeto, las desigualdades de base a partir de las cuales, cada uno/a va a intentar sus propósitos e intereses, por ejemplo, transitar una trayectoria académica, con distintos recursos/ posibilidades. Aquí es donde se diversifican los itinerarios, que son siempre personales, con el riesgo de volver a colocar en el individuo esa suerte de “responsabilidad” por

el destino, muchas veces, "prefijado". Por eso, opino que se trata de "equidad" y no de igualdad, ya que la primera permite pensar en medidas compensatorias de la desigualdad.

Educación Superior y Discapacidad ¿ha sido una temática de tratamiento y abordaje en los ámbitos de discusión provincial?

Lo ha sido, siempre que aparece una demanda específica, de alguna institución que enfrenta una problemática concreta acerca de cómo responder a la respuesta educativa de algún/alguna estudiante en particular. Y en muchos casos, la Educación Superior en el nivel de máxima gestión, derivaba el tratamiento de estas problemáticas a la Educación Especial, siendo insuficiente y limitado tal análisis y parcialidad en la mirada como en el tratamiento político. Han sido las instituciones, con el potencial de pensamiento crítico de sus profesores, quienes han ido dando un impulso importante al debate, y me animo a decir, que impulsado por redes de apoyo provenientes de las Universidades, instituciones que, en la Educación Superior, han tomado la punta en el avance del Derecho. Con esto quiero decir que ha sido el impulso dado desde afuera, a partir de lazos con comunidades de pensamiento, el que ha introducido elementos a las comunidades profesoras de los Institutos para que éstos avancen en propuestas concretas. (Respuesta 1)

No se han dado debates y mesas de trabajo para la discusión en el nivel central de gestión educativa. Si bien puede o debe estar impulsada por la Educación Superior requiere la participación de todas las Direcciones, en tanto implica la formación de profesionales, en el caso de los IFDC docentes de todos los niveles y modalidades. (Respuesta 2)

El establecimiento de la obligatoriedad de la Educación Secundaria (Ley Nacional 26206) significa el incremento de estudiantes en condiciones de cursar carreras de Educación Superior. ¿Se contempló en esta situación la posibilidad de ingreso de estudiantes con discapacidad a la Educación Superior? ¿Por qué?

Considero que no fue contemplado esto en principio, dada la urgencia de preparar los niveles obligatorios según los preceptos legales; y si se hizo, fue de modo secundario, cuando

ya los estudiantes habían llegado al nivel superior, con el ingreso sin restricciones. Por empezar, la obligatoriedad de la educación secundaria significó un alerta para el crecimiento de recursos desde la educación especial, atento al apoyo que debía prestar a las escuelas de los niveles, para la inclusión de estudiantes con discapacidad. Pero se atendieron básicamente los niveles obligatorios. El nivel superior, por tradición de gestión pedagógica, tal vez, no se incorporó al tratamiento activo de esta problemática, cuando se trabajaron las normativas inherentes a la inclusión de estudiantes con discapacidad. Vale aclarar que el principio de inclusión y la obligatoriedad trascienden las problemáticas de la discapacidad, pero la lectura que los actores continuaron y continúan haciendo, es vincular la inclusión educativa sólo con la discapacidad. (Respuesta 1)

Se contempla el acompañamiento a cada situación que pone en tensión las condiciones de la educación superior: la existencia de barreras, la falta de recursos, la falta de construcción de un marco común que oriente las buenas prácticas. Ante necesidades puntuales, se suele responder a las necesidades de apoyo con recursos con los que hoy cuenta la Educación Especial, tanto sea apoyos en la trayectoria académica como en el ejercicio profesional. Por su puesto que resultan restringidos en relación a la situación y contexto en donde se originan estas. Hoy Maestros de Apoyo a la Inclusión dependientes de escuelas de educación especial acompañan a estudiantes sordos que cursan carreras docentes, también a docente sordo y ciego en el contexto de su trabajo docente. Creo que la Educación Superior debería crear su propio sistema de acompañamiento, y no sólo en relación a la discapacidad sino en relación a otras situaciones que requieren un abordaje interseccional de las problemáticas. (Respuesta 2)

¿Cómo es la participación de las/los actores en el diseño, desarrollo e implementación de las políticas públicas educativas? (equipos directivos y docentes)

La participación genuina y voluntaria no es una característica de las bases docentes y de las comunidades escolares en esta provincia, aunque la intención de las distintas gestiones de gobierno haya sido explicitada en tal sentido. Podemos decir que la participación ha estado

mediada por el gremio docente, muchas veces, construyendo dispositivos en paralelo, y luego de muchas negociaciones, no siempre vinculadas directamente al tema en cuestión, se logra aprobar una propuesta de política educativa para su implementación. La participación de las familias y de los propios estudiantes no ha sido considerada, no ha sido demandada, lo cual trae aparejado un enorme costo en el valor cívico que connota la participación real. Ello nos exigiría analizar críticamente el juego de poder que se establece en las relaciones entre actores, modalidades de ejercicio del gobierno de la educación y los modos de conducir la gestión educativa. En tal sentido, se debería responder por la profesionalización docente, realizar evaluaciones críticas al respecto, ya que se encuentre en juego la función de educar responsablemente.

¿Cómo se definen los temas de la agenda pública en el área de tu desempeño profesional?

Por haber trabajado en ámbitos de gestión pública, me ha tocado tomar iniciativas y/o acompañar la inclusión de estos temas en la agenda pública. Siempre, batallando para que ocupe un lugar de relevancia en la misma. Lamentablemente, la fuerza proviene de la periferia o de las bases, ya que, quienes impulsamos el tratamiento de estas temáticas hemos vivenciado, desde la experiencia humana y profesional, la injusticia curricular y la desigualdad educativa que enfrentan las personas con discapacidad. En mi caso, toda capacitación y formación superior ha sido costeadada desde mi esfuerzo personal. A medida que iba formándome en nuevos desafíos, iba aportando a la política pública, específicamente, en lo atinente a cuestiones curriculares. Esto, porque siempre entendí que los temas de agenda pública, de política pública, conciernen a una función ligada al servicio. Por eso ha sido también una opción personal y profesional. Otra opción es -y lo sigue siendo- volcar el enriquecimiento profesional al ámbito de los circuitos cerrados, escolares, o circuitos del ámbito privado.

(Respuesta 1)

En mis años de experiencias en equipos de gestión de políticas públicas, creo que la Dirección / conducción de un área en un organismo público, como serían la Dirección de Educación Superior y la Dirección de Educación Inclusiva, Orientación Técnica y Educación Especial en el Ministerio de Educación, constituye una oportunidad para “batallar” por la incorporación de una problemática en la agenda pública. Si desde un área hay una clara dirección hacia dónde ir, hay una clara visión para la construcción de la problemática como una problemática pública y social y una fuerte apuesta para su inclusión en la agenda pública, aunque no sea suficiente es un gran paso. Por supuesto, es necesario que los miembros de los equipos construyan un marco común desde donde propiciar el desarrollo de políticas inclusivas y aquí se juegan los posicionamientos personales y profesionales. También, los medios de comunicación juegan un papel importante, muchas veces son los que forjan la instalación de las problemáticas. Desde la gremial, en el terreno de las constantes negociaciones, aunque sea desde otros intereses como velar solo por las condiciones laborales, también producen algunos movimientos que abren la posibilidad de incluir las problemáticas en las agendas públicas. También las familias y las Organizaciones Civiles van abriendo terrenos de discusión. Si desde las áreas de gestión hay direccionalidad y un claro posicionamiento pedagógico político, estas situaciones serían oportunidades para incluir en la agenda pública las problemáticas de la inclusión en la educación superior. Si no lo hubiera, el cauce lo construirían otros y las direcciones sólo serían administraciones. (Respuesta 2)

A tu criterio, ¿cuáles son las temáticas prioritarias en la Educación Superior de la Provincia?

Sólo puedo responder por inferencia, de una lectura de datos de la realidad. Ha imperado una política gremial, de defensa de las fuentes de trabajo docente por sobre la calidad de la formación y la elaboración de ofertas académicas que un país/ región necesita para un desarrollo humano. En la agenda pública tiene más peso el garantizar los concursos docentes, la regularización de los puestos de trabajo; secundariamente la apertura de algunas

carreras específicas requeridas por la reforma curricular de la escuela secundaria. Por último, las formaciones vinculadas a discapacidad y derechos no han sido relevantes en la agenda. De hecho, esta provincia no cuenta con Profesorados de Educación Especial orientados a la Discapacidad Visual, Auditiva y Motriz por ejemplo. Los Profesorados en Educación Especial con orientación en Discapacidad Intelectual fueron creados en 2005 o 2006, siendo los primeros de la provincia, y de hecho, no se han abierto ofertas en otros lugares de la Provincia, sólo en Bariloche y en Villa Regina. Asimismo, estas orientaciones deberían ser rotativas.

(Respuesta 1)

No podría ser muy precisa en esto, tal vez sea la actualización de los diseños curriculares, la formación docente. Si me atrevería a decir que la accesibilidad en educación superior, es prioritaria para algunas instituciones pero a nivel provincial sigue ubicada en las periferias de las agendas. (Respuesta 2)

¿Qué requisitos se deben cumplir para que una temática ingrese en la agenda pública?

En principio, una fuerte voluntad política, que pondere el valor del desarrollo integral de las personas, reconociendo la desigualdad de base que aqueja a las mismas cuando existe condición de discapacidad. Se trata de una ética de gobierno, con sensibilidad para atender las condiciones de mayor vulnerabilidad. Asimismo, dar lugar al saber experto, al saber de las familias y al saber de las propias personas interesadas.

¿Cómo es la estructura de la toma de decisiones en el ministerio?

En la actualidad, no puedo dar cuenta de ello. Hasta hace unos dos años, fui parte de la gestión ministerial. Trabajé 17 años en el Ministerio, con un breve lapso de interrupción. En ese período, ví tomar decisiones variadas. En un primer tiempo, fue significativa la creación de una Dirección de Educación Especial, en 2005, cuando siempre había sido gestionada desde una secretaría técnica dependiente de una Dirección de Nivel, el Primario. Tuvo una duración de 7 u 8 años, para luego fusionarse con otra Dirección preexistente, la de Asistencia Técnica,

desde la intención de integrarse en función de la inclusión educativa. Aunque la toma de decisiones siempre ha sido desde la cúpula, y bastante sensible a las políticas federales, es decir, siguiendo estas orientaciones. La lógica educativa no confluye con la lógica intersectorial que demanda la gestión de la discapacidad. Hubo períodos en que la autoridad elegida para conducir desconocía la política y la pedagogía propia de estas modalidades educativas. En general, el equipo técnico que acompaña es fluctuante, y en los últimos años se contó con personal de planta administrativa, escalafón profesional, que pudo consolidar una posición hacia una orientación educativa. En general, los proyectos políticos no han sido claros en los últimos años, quedando sujetos a los vaivenes de decisiones tomadas en los consejos federales.

La estructura ministerial, contemplando sus dependencias pedagógicas, ¿tiene capacidad operativa, profesional y técnica para definir los criterios de acceso, permanencia y egreso de estudiantes con discapacidad en la Educación Superior provincial? ¿Por qué?

Entiendo que sí la tiene, aunque debería organizarse una articulación mayor entre las Direcciones de Nivel y Modalidad Central, incorporando o aprovechando el nivel de autonomía que cada Consejo Directivo de los Institutos tiene. Hay Institutos que cuentan con profesores muy formados en este aspecto, desde una perspectiva crítica y con claridad en cuanto a los derechos de las PcD. En los últimos años, si bien se cuenta con escaso personal formado en las Direcciones Centrales, es de destacar el esfuerzo realizado para ofrecer formaciones de postítulo.

En cuanto a los perfiles de formación de los recursos humanos de los Institutos Superiores, ¿consideras que existe capacidad instalada para el abordaje de la diversidad en el contexto educativo del nivel? ¿Por qué?

En algunos institutos van generando oportunidades y participando de acciones que potencian la formación profesional, lo que redundará en crear nuevas condiciones institucionales

en contextos de formación, en los que la diversidad forma parte. Esta no sería una temática a abordar sino una condición propia de los espacios sociales y las relaciones humanas. Lamentablemente no creo que sea lo común en todos los Institutos de educación superior.

¿Se ha trabajado en lineamientos para el acceso de estudiantes con discapacidad a la Educación Superior?

Entendiendo por acceso, el ingreso, la permanencia y egreso... Si bien es una preocupación, en general termina siendo un tema secundario en la agenda de las Direcciones. No obstante, hace unos años se decidió conformar un equipo para acompañar a los Institutos en el abordaje de situaciones en las que requieren acompañamiento de las direcciones centrales, y más recientemente se puso en agenda la construcción de lineamientos provinciales que permitan garantizar la accesibilidad a la formación superior.

Actualmente, ¿hay ingresos registrados de estudiantes con discapacidad a la Educación Superior provincial?

Actualmente en la provincia hay estudiantes con discapacidad inscritos y cursando carreras en Institutos de Formación Docente y en Institutos Terciarios. Desconozco si hay un sistema de registro pero si se instituyó una modalidad de trabajo entre Direcciones Centrales (Educación Superior y Dirección de Educación Inclusiva, Orientación Técnica y Educación Especial) para acompañar en el análisis y la toma de decisiones en relación a algunas trayectorias académicas, a los equipos de los Institutos que así lo requieran.

Entrevista integrante equipo directivo Educación Superior Provincial:

¿Cuál es tu perspectiva acerca del ejercicio del derecho a la Educación Superior en la provincia, establecido en las leyes nacionales, provinciales y resoluciones y hasta disposiciones institucionales?

Sin dudas quién responde esta entrevista, acuerda con los postulados establecidos por las leyes nacionales, provinciales y las normativas complementarias de éstas que proveen el

marco formal y de lineamiento general de la política educativa a nivel jurisdiccional. El marco real, se ve afectado en su real aplicación por el conjunto de actores que configuran el universo de la Educación Superior para que esas políticas de estado se vean concretadas y sean plasmada en las prácticas cotidianas. Desde la praxis institucional, puedo referir que cotidianamente desde la función institucional se realizan todos los esfuerzos posibles para facilitar y acompañar el ejercicio de ese derecho fundamental, que en algunas perspectivas se ve limitado por las decisiones de los actores políticos al priorizar los niveles obligatorios de la educación.

¿Cuál es tu percepción acerca de la igualdad de oportunidades en el sistema de Educación Superior provincial? Este principio se encuentra establecido en toda la normativa vinculada a este nivel educativo y a la Educación en general

En la dimensión institucional de nuestra práctica, se hacen todos los esfuerzos para garantizar a los estudiantes el ejercicio de su derecho a la realización de trayectorias de formación técnica profesional. Mi percepción es que el sistema de Educación superior provincial, prioriza la formación superior de los IFD y relega a los ITS, además de que el sistema educativo en general está enfocado en los niveles obligatorios.

En ese orden puede observarse, a mi criterio, una ausencia o debilidad en cuanto a lineamiento político desde los decisores educativos que permita revalorizar la educación técnica superior, sus articulaciones institucionales y con el medio socio productivo. Esto tiene implicancias de casi menosprecio a al nivel superior no Universitario.

Por citar algo en concreto, observo a menudo, articulaciones de formación permanente del mismo estado provincial con las universidades, desconociendo la importante red de ITS diseminados en la geografía provincial que podrían ser motorizadores de iniciativas permanentes de formación profesional. Pero cuando un ITS asume alguna iniciativa propia en ese sentido, es muy trabajoso lograrlo por la propia burocracia ministerial salvo que los relacionamientos políticos sean un factor que impulse las decisiones.

En cuanto a la autonomía de los institutos superiores de formación ¿cuáles son los temas donde más se aplica a tu criterio?

En la gestión de los institutos técnicos, se desenvuelve bastante autónomamente, salvo algunas cuestiones que tienen que ver con la asignación de recursos presupuestarios para la asignación de cargos u horas para el desarrollo de ofertas formativas y podría decirse que ese es el límite de la autonomía más relevante.

Se aplica en el diseño de trayectorias estudiantiles, definición del calendario académico, actividades institucionales, celebración de convenios de prácticas profesionalizantes y pasantías educativas en algunos casos, dispositivos especiales de recuperación de contenidos, equivalencias, etc.

Relacionado a la pregunta anterior ¿la autonomía puede aplicarse a proyectos e iniciativas institucionales? ¿Podes mencionar algún ejemplo?

Sí, por ejemplo seguimiento y evaluación de trayectorias, desarrollo de contenidos, articulación con prácticas formativas, implementación de mesas examinadoras, recuperación de estudiantes que discontinuaron sus trayectorias, regímenes de correlatividades, análisis y asignación de equivalencias, convenios de articulación con otras instituciones, dispositivos de formación permanente, asignación de recursos de provenientes del financiamientos del INET (programa 39 u otros) entre otros tantos. Siempre y cuando no requieran la asignación de recursos.

¿Qué temas tienen tratamiento frecuente en el equipo directivo y Consejo Directivo institucional?

Los mencionados anteriormente son temas de tratamiento y decisión frecuente en el ámbito del equipo directivo y de traslado para su tratamiento a la órbita del Consejo Directivo.

¿Cómo es la estructura de la toma de decisiones en el ámbito del funcionamiento de la Educación Superior de la provincia?

Este es un aspecto que denota cierta debilidad ya que no se generan reuniones con los ITS salvo para bajar determinados lineamientos en cuanto a la implementación o continuidad de ofertas formativas y/o revisión de los diseños curriculares jurisdiccionales. En general navegamos por caminos de incertidumbre ya que la mirada está centrada en la formación docente y los niveles obligatorios.

¿Cómo es la participación de las/los actores en el diseño, desarrollo e implementación de las políticas públicas de educación Superior provincial? (equipos directivos y docentes) ¿En qué actividades y/o proyectos?

Retomando lo señalado en la respuesta anterior, existe una debilidad cierta en cuanto a lineamientos de política pública en cuanto a lo particular de los ITS. En la práctica se materializa con una bajada de línea ministerial a través de la Dirección de Nivel y hacia el interior del instituto se trabaja a nivel de equipo directivo, consejo directivo y docentes. Se observa generalmente una sobre carga sobre el equipo directivo ya que ciertamente resulta trabajoso el compromiso de los docentes más allá de su labor específica.

Educación Superior y Discapacidad ¿ha sido una temática de tratamiento y abordaje en los ámbitos de discusión provincial e institucional? ¿Por qué?

La temática de la Educación Superior y la discapacidad no ha sido un tema de discusión a nivel provincial. Sí a nivel institucional, debiendo realizar abordajes conducentes a permitir y asegurar el acceso a la educación superior técnica encontrando soluciones en ese ámbito. La ausencia de definiciones de política educativa en ese sentido y en este nivel, limita la condición de igualdad de acceso a la educación en este nivel.

El establecimiento de la obligatoriedad de la Educación Secundaria (Ley Nacional 26206) significa el incremento de estudiantes en condiciones de cursar carreras de Educación Superior. ¿Se contempló en esta situación en la posibilidad de ingreso de estudiantes con discapacidad? ¿Por qué?

La evidencia empírica, demuestra que un número creciente de estudiantes se inscriben para el cursado de ofertas de nivel superior. La cuestión del acceso de estudiantes con discapacidad, entiendo, no se ha contemplado, por las razones expuestas en la respuesta anterior.

En cuanto a los perfiles de formación de los recursos humanos de los Institutos Superiores ¿consideras que existe capacidad instalada para el abordaje de la diversidad en el contexto educativo del nivel? ¿Por qué?

Entiendo que la temática de la diversidad. Implica un cambio cultural en el entendimiento y comportamiento de los recursos humanos. Actualmente es insuficiente esta capacidad. Por qué? Todavía estamos formateados para la “normalidad” de lo tradicional. Por un lado. Y por el otro no ha existido o al menos, no lo suficiente, un abordaje por parte del nivel superior al respecto de la educación superior técnica.

¿Cómo es la administración de las trayectorias estudiantiles en el establecimiento?

En nuestro instituto, el abordaje de las trayectorias estudiantiles, más allá de las cuestiones generales, se produce de manera personalizada con cada estudiante que requiere de ese tratamiento, facilitando y acompañando junto a la dedicación y compromiso de docentes y de los propios actores estudiantiles.

Entrevista integrante equipo directivo Educación Superior Provincial:

¿Cuál es tu perspectiva acerca del ejercicio del derecho a la Educación Superior en la provincia, establecido en las leyes nacionales, provinciales y resoluciones y hasta disposiciones institucionales?

En principio puedo decir que El derecho a la educación es un derecho fundamental de todos los seres humanos que les permite adquirir conocimientos y alcanzar así una vida social plena. Ahora bien, en cuanto educación superior se lo podría entender como que toda persona

tiene derecho a la educación, la cual debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humana. Asimismo tiene el derecho de que, mediante esa educación, se la capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad. Es por estos calificativos la importancia de la Educación Superior.

¿Cuál es tu percepción acerca de la igualdad de oportunidades en el sistema de Educación Superior provincial? Este principio se encuentra establecido en toda la normativa vinculada a este nivel educativo y a la Educación en general.

En nivel superior no hay igualdad de oportunidades, si bien el derecho a la educación superior “es pública”, existen factores que condicionan el acceso, como por ejemplo económico, geográfico, social, psicosocial, de discapacidad o capacidades diferentes.

En cuanto a la autonomía de los institutos superiores de formación ¿cuáles son los temas donde más se aplica a tu criterio?

La autonomía de los INST prácticamente es poca, es lo que considero. Este instituto tiene el Consejo Directivo que decide sobre ciertas cuestiones institucionales, pero las que condicionan el mejoramiento y fortalecimiento institucional se vincula con las áreas de Nivel Superior, lo cual genera procedimientos burocráticos que poca hacen a la gestión.

Relacionado a la pregunta anterior ¿la autonomía puede aplicarse a proyectos e iniciativas institucionales? ¿Podes mencionar algún ejemplo?

Sí. Dispositivos de cursada paralela; dispositivo de seguimiento a las trayectorias con estudiantes avanzados que cursan su último año de la carrera; convenios de colaboración reciproca con distintas organizaciones para el ingreso de nuestros estudiantes a las prácticas profesionalizantes; formulación de encuestas para el mejoramiento institucional tanto a estudiantes como docentes.

¿Qué temas tienen tratamiento frecuente en el equipo directivo y Consejo Directivo institucional?

Desempeño docente, análisis de formación académica del estudiantes -especificas o generales-, mejoramiento de técnicas pedagógicas, mejoramiento en la estructura curricular, rendición y ejecución del gasto por la línea de acción que le otorgan al cent, proyectos institucionales a ejecutarse por las cátedras a corto plazo, la participación y consenso de los estudiantes en el desarrollo de las materias.

¿Cómo es la estructura de la toma de decisiones en el ámbito del funcionamiento de la Educación Superior de la provincia?

Se podría decir que es bien jerárquica y verticalista.

¿Cómo es la participación de las/los actores en el diseño, desarrollo e implementación de las políticas públicas de educación Superior provincial? (equipos directivos y docentes) ¿en qué actividades y/o proyectos?

La participación en la política pública es casi nula, dado que las reuniones son poco recurrentes, y cuando se habilitan los espacios es para posicionar lineamientos de acción. Si bien nosotros como institutos hemos elevados varias propuestas de trabajo como la tecnicatura virtual de economía social, reglamentación de las prácticas profesionalizantes en los distintos sectores de mercado, alternativas de utilización de gastos, hasta el momento no fueron evaluadas ni analizadas.

Educación Superior y Discapacidad ¿ha sido una temática de tratamiento y abordaje en los ámbitos de discusión provincial e institucional? ¿Por qué?

Es un tema que está en boga de varios actores relevantes de la política social, no obstante a ello desconozco si hay algún proyecto que planteé la situación, no me consta. De igual manera, nosotros hemos tenido situaciones de análisis en cuanto a discapacidad y desde la DNS no tuvimos respuestas o relevamientos, sino que tuvimos que resolver con las herramientas pedagógicas que tenemos a nuestro alcance lo cual hace que actuemos sobre la emergencia, nunca sobre la planificación.

El establecimiento de la obligatoriedad de la Educación Secundaria (Ley Nacional 26206) significa el incremento de estudiantes en condiciones de cursar carreras de Educación Superior. ¿Se contempló en esta situación en la posibilidad de ingreso de estudiantes con discapacidad? ¿Por qué?

No, no se contempló. En principio, no tenemos herramientas que nos habilite a recibir estudiantes como discapacidad ya que nuestra planta de personal está compuesta en su mayoría, por profesionales de las ciencias de la administración y exactas. En segundo lugar, creo que este tema no es emergente por los actores políticos, considero que el comportamiento paradigmático del tema discapacidad comenzara a tomar mayor propulsión en los años venideros.

En cuanto a los perfiles de formación de los recursos humanos de los Institutos Superiores ¿consideras que existe capacidad instalada para el abordaje de la diversidad en el contexto educativo del nivel? ¿Por qué?

No en absoluto. Por qué fue contestado en el punto anterior.

¿Cómo es la administración de las trayectorias estudiantiles en el establecimiento?

La administración de las trayectorias en nuestro establecimientos son continuas, resaltante la particularidad de cada estudiante y atendiendo esa particularidad en caso que la acción la amerite. Las trayectorias en nivel superior residen en que permiten conocer diversas dimensiones de tiempo, rendimiento y eficiencia académica que pueden incidir en las políticas para la planeación y la evaluación de la educación superior.

Entrevista Docente Educación Superior Provincial:

¿Cuál es tu perspectiva acerca del ejercicio del derecho a la Educación Superior en la provincia, establecido en las leyes nacionales, provinciales y resoluciones y hasta disposiciones institucionales?

Mmm... en este aspecto considero que existe una amplia oferta educativa, materializada en las universidades e institutos superiores desplegados en el territorio. Algo que de por sí es muy valioso. Después, tenemos otra discusión, que tiene que ver con la calidad educativa y con la capacidad de estas instituciones para dar respuesta a las demandas y expectativas de los estudiantes.

Desde mi experiencia personal, lo que te puedo decir es que tenemos un gran problema en nivel medio. Te lo digo como profe de primer año, tanto de nivel terciario como universitario.

La pandemia agudizó problemas que venían de antes. Hoy tenemos estudiantes con enormes dificultades para interpretar y comprender textos; en lo atinente a la escritura, se presenta un cuadro donde hay problemas en la redacción y el desarrollo de las ideas, y ni hablar con lo relacionado a la precisión conceptual. Aún en carreras y materias ligadas a las ciencias sociales y humanidades, no hay apego a la lectura y menos a la formación general.

No culpo a los estudiantes... esto es un sistema donde hay responsabilidades compartidas. Nosotros los docentes no podemos hacernos los distraídos; y mucho menos las instituciones. Concretamente, para garantizar el derecho a la educación superior no alcanza con tener una amplia oferta de carreras en universidades e institutos superiores. ¿De qué sirve que a las universidades y a los centros terciarios ingresen una enorme cantidad de estudiantes que después abandonarán?... Como sostiene Ana María Ezcurra, se configura un proceso de inclusión excluyente. Es decir masificación de la educación superior y alta tasa de abandono estudiantil.

Eh... en suma, desde mi perspectiva, para el ejercicio del derecho a la Educación Superior se necesita contar con oferta educativa, que tenemos, pero con eso sólo no alcanza. Se necesitan políticas que aborden lo inherente al capital cultural de los estudiantes; hay desigualdad, y esta desigualdad tiene que ver con la disparidad en el capital cultural. Se masificó el acceso a la educación superior pero quienes completan la trayectoria formativa y

egresan son estudiantes que poseen un mayor capital cultural; y, en este sentido, es determinante la clase social.

Abordar lo relacionado con el capital cultural implica acciones que atiendan cuestiones ligadas a lo social. Se necesita una política integral que atienda las desigualdades sociales, de distinta índole: educativa, alimentaria, vivienda, acceso a la conectividad, etc.

También es necesaria una política de formación de los docentes y que los docentes sean permeables a la formación. Estamos en otro contexto, totalmente novedoso. El estudiantado de hoy no es el mismo de hace diez o quince años; mucho menos después de la pandemia. Los docentes debemos manejar herramientas y enfoques pedagógicos y didácticos propios de esta realidad. Y son las instituciones las que deben diagnosticar, planificar y llevar adelante estas políticas.

El ejercicio pleno del derecho a la Educación Superior requiere políticas públicas integrales, que aborden distintos aspectos... desde antes que los estudiantes lleguen a la educación superior.

¿Cuál es tu percepción acerca de la igualdad de oportunidades en el sistema de Educación Superior provincial? Este principio se encuentra establecido en toda la normativa vinculada a este nivel educativo y a la Educación en general

Bueno... esta pregunta va en línea con lo que te decía antes. Hay disparidad en el capital cultural detentado por los estudiantes. Es necesario atender esas desigualdades... las desigualdades en la trayectoria de los estudiantes... la diversidad de condiciones y situaciones sociales...

Por eso te hablaba de políticas públicas integrales, que atiendan las distintas dimensiones. Mi percepción es que tenemos una legislación progresista que no tiene correlato pleno en la aplicación práctica. En ocasiones, por motivos netamente políticos, se sanciona normativa sin tener en cuenta los recursos disponibles y, lo que es peor, sin contemplar si hay

voluntad y decisión política para hacer lo que estipula esa normativa. Prima la idea de “vender humo” y hacer propaganda. Y esto se da tanto a nivel nacional como provincial.

Educación Superior y Discapacidad ¿ha sido una temática de tratamiento y abordaje en los ámbitos de discusión provincial e institucional? ¿Por qué?

No. Sólo hemos tratado aspectos vinculados a discapacidad cuando se ha presentado algún caso puntual. No contamos con formación y herramientas.

Los responsables no son las autoridades de la institución. Que hacen demasiado administrando recursos escasos. La responsabilidad es a nivel ministerial y tiene que ver con un déficit en la política de educación superior provincial. Ahora, me llama la atención este déficit cuando en Educación de la provincia hay excelentes profesionales técnicos. Me animo a esbozar la hipótesis de que este déficit es causa de la tensión entre lo técnico y lo político.

Y me parece que tiene que ver, como ya hemos hablado en charlas anteriores, con que lo relacionado con discapacidad no está en la agenda. No está en la agenda porque no es un tema “taquillero” políticamente. Y también, puede ser, sigo esgrimiendo hipótesis, por desconocimiento de quienes ocupan los cargos políticos.

Políticamente vende más lo ligado a lo material. Por ejemplo, infraestructura, equipamiento, tecnología. Que por supuesto no está mal, es recontra necesario. Pero lo atinente a discapacidad, como está vinculado a lo intangible, a aquello que no se percibe fácilmente, queda relegado.

Lo concreto, como diría el General... es que la única verdad es la realidad (risas)... No abordamos la discapacidad en Educación Superior. Por algún motivo esto es así. Y no se bien a qué se debe. Por eso lo que te planteo es a modo de hipótesis.

En cuanto a los perfiles de formación de los recursos humanos de los Institutos Superiores ¿Consideras que existe capacidad instalada para el abordaje de la diversidad en el contexto educativo del nivel? ¿Por qué?

Sin ninguna dudas, existe capacidad instalada. No lo digo por quedar bien, ni por una cuestión corporativa. Tampoco lo digo por mí.

En el CENT 40, donde yo trabajo, hay un plantel docente y autoridades de una gran jerarquía. Muy formados, con un gran sentido humanista. Y con mucho compromiso.

A ver... nos sorprendió la pandemia y, pese a las dificultades y a navegar en aguas desconocidas, se sostuvo el proceso educativo, conteniendo lo más que se pudo al estudiantado. Y con resultados.

Al punto, de que fuimos de los primeros en retornar a la presencialidad, en el segundo cuatrimestre de 2021, implementando un modelo mixto. Volvimos a la presencialidad antes que en la universidad.

Creo que si hubiese una política de Educación Superior y Discapacidad definida, con lineamientos claros y una implementación sostenida, contaría con el compromiso y la capacidad de los docentes y autoridades de los Institutos Superiores.

Desde nuestro ámbito podríamos aportar mucho, no sólo en la etapa de implementación, sino en todas las etapas del proceso de la política. Desde el diagnóstico y la planificación, hasta la evaluación.

Entrevista Familias y Persona con Discapacidad:

¿Cuál es su perspectiva acerca del ejercicio del derecho a la Educación Superior en la provincia, establecido en las leyes nacionales, provinciales y resoluciones y hasta disposiciones institucionales?

Yo creo y estoy de acuerdo con que todas las personas tienen el derecho a estudiar sobre todo de poder ir a la escuela y que no haya tanto obstáculos como la falta de lugar o que no se pueda elegir la escuela ya sea primaria o secundaria a la que concurrir. Con la secundaria terminada ahora se hace difícil pensar en la Universidad o en estudios terciarios sobre todo cuando se tienen problemas o se necesitan apoyos para poder cursar alguna

técnica tura y o carrera universitaria falta información y a veces las personas eligen cosas distintas o se van a otros lugares para seguir estudiando. Igual creo que hay que defender el derecho de poder estudiar siempre. (Respuesta 1)

Yo creo que si está en las leyes debería cumplirse siempre. A veces pensamos que por más que este en la ley no se cumple, o las cosas se presentan muy difíciles para que las personas puedan tener la posibilidad de estudiar. No me refiero a nivel general, a mí me parece que esto siempre les pasa a las personas que pertenecen a grupos más desprotegidos. Nosotros en la familia pensamos que todo lo tenemos que luchar, porque es lo que venimos haciendo siempre, ya que las cosas siempre se nos han presentado complicadas. (Respuesta 2)

¿Cuál es su percepción acerca de la igualdad de oportunidades en el sistema de Educación Superior provincial? Este principio se encuentra establecido en toda la normativa vinculada a este nivel educativo y a la Educación en general.

Si las mismas posibilidades tienen que ser para todos igual eso no siempre se ve en especial cuando has tenido proyectos escolares de inclusión o cuando hay dificultad en aprender porque en la sección por ejemplo no hay Etap ni gabinetes técnicos que apoyen un buen aprendizaje. Si te llevas materias quedas atrás y eso impide que puedas pensar en una carrera o tecnicatura. Para que todos estemos iguales debe haber mucha información y acompañamiento para poder decidir que sería lo mejor. Las leyes parecen que están pero no se ven en las instituciones. Hay que lidiar mucho buscando que seguir una vez terminado el secundario. (Respuesta 1)

Nosotros en mi familia creemos que no hay igualdad de oportunidades. Mi hija terminó el secundario con buenas notas pero con muchas dificultades, tuvimos que luchar mucho para que sea reconocida y sea valorado su esfuerzo. Ella tiene una discapacidad motriz y eso significa que debe haber condiciones edilicias y otras que se necesitan para que no tenga inconvenientes en ir a la escuela. (Respuesta 2)

Entonces usted cree que no se dan las condiciones para la igualdad de oportunidades...

Y No! Casi todos los compañeros han podido seguir estudiando y ella aún está a la espera de poder hacerlo. No entendemos porque hay que luchar tanto!!! Nos gustaría que las cosas fueran más fáciles.

Puede exponer sus comentarios sobre las expectativas en cuanto a la posibilidad de continuar estudios superiores por parte de las personas con discapacidad.

A veces son muy pocas las expectativas y deseos porque hay una sensación de desventaja muy grande respecto a las otras personas que egresan es más en el caso de las personas con retraso intelectual nunca en la primaria ni secundaria han sido elegidos abanderados por dar un ejemplo de la segregación y la falta de equidad donde sólo se contempla la productividad del conocimiento y el saber y se dejan de lado y se descalifican las diversas capacidades y aptitudes humanas

¿Han realizado gestiones para iniciar una carrera de Educación Superior en institutos provinciales? ¿Cómo ha sido la experiencia acerca de la búsqueda de alternativas de cursado de carrera?

Muy complicado porque en lo general es una búsqueda solitaria sin referencias y con todas las dudas si seremos aceptado o no. La información que se brinda es muy general y no se adecuan las dinámicas institucionales a las capacidades diferentes de cada uno. Entonces todo lo que se brinda es para un grupo de personas que no tienen dificultades de ningún tipo, y si eso se da no hay una alternativa que brinde certeza de que será posible ir a estudiar como los demás parece una utopía y hay que insistir mucho y contar muchas cosas de la vida personal para que se entienda las necesidades de la Discapacidad y la accesibilidad a todo nivel que se necesita. (Respuesta 1)

Cuando hay discapacidad y en especial intelectual, los informes que te da la escuela no son muy favorecedoras, uno atraviesa muchas dudas sobre si es posible poder seguir

estudiando es como que hay un límite porque ya ha sido difícil terminar el secundario y además falta orientación y hay que buscar alternativas para que la institución te acepte y no ponga trabas como si vas a poder o no estar solo en el aula si hay que adaptar mucho los contenidos, etc., lo que uno conoce es que hay que responder muchas preguntas y dar explicaciones de por qué le interesa una carrera y si se tienen las capacidades para poder cursar y asistir. (Respuesta 2)

Cuando ella terminó la secundaria, empezamos a buscar la posibilidad de continuar los estudios, fuimos al Instituto y nos recibieron bien. Nos preguntaron un montón de cosas, yo pensaba si le preguntarán todo esto a todos, nos preguntaban sobre su salud, si tomaba medicación, si tenía acompañante terapéutico y otras cosas que no me acuerdo. Les contestamos que no a la mayoría de las preguntas, ya que mi hija es una persona autónoma, solo que se moviliza en una silla de ruedas. Además nos decían que tenían que organizarse y ver cómo iban a hacer para que curse. Pero le tengo que decir algo muy importante: nos costó mucho llegar al Instituto, primero porque no tenemos vehículo, en el transporte público no se puede porque los colectivos son muy altos y no cargan las sillas, nosotros vivimos lejos. El Instituto se encuentra en una zona con calles de tierra y casi no hay veredas, imagínese imposible llegar y según la hora peor! Eso nos empezó a desalentar porque mi marido y yo no podemos acompañarla todo el tiempo. (Respuesta 3)

En el proceso de búsqueda y definición ¿se han presentados barreras? En caso de responder afirmativamente, puede especificar cuáles y cómo se presentaron.

Hay un prejuicio sobre los estudiantes con Discapacidad algo que se arrastra desde la secundaria como un estigma que también se ata a la primaria y a todas las evaluaciones han tenido muchas observaciones respecto al nivel de aprendizaje.

¿Se encuentran en conocimiento de situaciones similares a la de ustedes? En caso afirmativo ¿puede explicarlas?

Sí, pero parece todo ligado a trayectoria antes mencionada. El horizonte de una carrera superior es muy lejano y no se encuentra fácilmente a disposición información desde Educación que te ayude a decidir y a tener confianza en continuar los estudios.

De acuerdo a su percepción, ¿cómo es la cotidianeidad de las personas con discapacidad que han finalizado la Educación Secundaria?

Ya lo mencioné muchas ideas preconcebidas de que apenas se pudo terminar el nivel medio y lo más triste es que hasta es difícil obtener un título en especial en las escuelas técnicas y eso es muy difícil de superar creo que faltan leyes que se puedan aplicar para garantizar Educación Superior.

En el ámbito familiar, ¿conocen las normas legales vigentes que amparan los derechos de las personas con discapacidad?

Si, leyes, Convención Internacional, la Constitución nacional y provinciales.

El sistema de Educación Superior es un espacio de múltiples dimensiones, ¿Qué aspectos considera le puede aportar a las personas con discapacidad?

Debiera forjar igualdad de oportunidades difundir las propuestas educativas hacer más amigable el ingreso y la permanencia no poner limitantes y adecuarse a los tiempos capacidades y deseos de cada estudiante.

En caso de una convocatoria a participar en acciones destinadas a fortalecimiento del ejercicio del derecho a la Educación Superior de las personas con discapacidad, estaría a disposición para asistir y realizar aportes? ¿Por qué?

No lo veo como algo posible al menos en el corto tiempo, desconozco que haya convocatorias a familias de estudiantes con Discapacidad, pero si esto ocurriera, por supuesto que estoy dispuesta a contribuir y a enriquecer la tarea que haga más viable y materialice el ejercicio del derecho para concretar no solo las mismas oportunidades sino también las modificaciones y transformaciones y eliminación de barreras ante la desigualdad de condiciones.