

Políticas de control y políticas de transformación de la enseñanza en 40 años de construcción democrática

Control Policies and Transformative Policies in Teaching: Forty Years of Democratic Construction

Hebe Irene Roig

Universidad de Buenos Aires, Argentina

heberoig@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0008-1895-9283>

DOI: <https://doi.org/10.37177/UNICEN/EB35-450>

Recepción: 27 Mayo 2025

Aprobación: 23 Junio 2025



Acceso abierto diamante

Resumen

El artículo analiza las políticas de enseñanza en la universidad argentina a 40 años del retorno democrático, identificando tensiones entre políticas de control y de transformación. A través de tres escenarios -evaluación docente, formación pedagógica y educación a distancia- se examina cómo las prácticas institucionales han oscilado entre lógicas administrativas y búsquedas pedagógicas. Se evidencian procesos de privatización, desresponsabilización estatal y precarización laboral, especialmente en la formación docente y en la modalidad virtual. La pandemia y la expansión de la inteligencia artificial aceleraron transformaciones sin consolidar políticas pedagógicas integrales. Se propone recuperar una agenda democratizadora que reconozca la docencia como función central de la universidad pública y garantice condiciones para su desarrollo profesional, colaborativo y con sentido pedagógico.

Palabras clave: políticas universitarias, evaluación docente, formación pedagógica, educación a distancia, democratización universitaria.

Abstract

This article analyzes teaching policies in Argentine universities forty years after the return to democracy, highlighting tensions between control-oriented and transformation-driven approaches. Focusing on three key areas—faculty evaluation, pedagogical training, and distance education—it examines how institutional practices have fluctuated between administrative logics and pedagogical goals. The study reveals processes of privatization, state withdrawal, and labor precarization, particularly affecting teacher training and virtual education. The COVID-19 pandemic and the rise of artificial intelligence accelerated changes without consolidating comprehensive pedagogical policies. The article advocates for reclaiming a democratizing agenda that recognizes teaching as a core function of public universities and ensures the necessary conditions for its professional, collaborative, and pedagogically meaningful development.

Keywords: university policies, faculty evaluation, pedagogical training, distance education, university democratization.

Introducción

En el marco del III Encuentro Internacional de Educación, titulado “*La democratización desafiada: avances y retrocesos en la educación pública a 40 años de la recuperación democrática*”, realizado en noviembre de 2024 en la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Tandil), presentamos algunas de las ideas centrales que aquí desarrollamos con mayor profundidad.

La invitación fue a intercambiar sobre las políticas de enseñanza universitaria en estos 40 años. ¿Cómo ha sido la construcción de las políticas de enseñanza? ¿Qué rasgos tensionan la construcción democrática en este campo? Como sabemos, la democracia no es una forma de vida que se implementa de una vez y para siempre, sino que es un proceso continuo de construcción, que enfrenta contradicciones, avances y retrocesos. Involucra el desarrollo de instituciones, la participación ciudadana y la promoción de valores democráticos como la libertad, la igualdad y la justicia.

Dada la complejidad y extensión del tema, optamos por centrar el análisis en tres escenarios específicos: la evaluación del desempeño docente a través de encuestas estudiantiles, la formación pedagógica del profesorado universitario mediante carreras de posgrado, y la educación a distancia (en adelante EaD) en la universidad. Estos ejes estructuran el artículo y permiten arribar a algunas lecturas transversales sobre las políticas de enseñanza en el sistema universitario argentino a lo largo de estas cuatro décadas.

Abordar las políticas de enseñanza en el ámbito universitario requiere situarlas dentro del conjunto más amplio de políticas académicas orientadas al desarrollo del personal universitario. Hoy se reconoce la necesidad de contar con saberes y habilidades para desempeñarse en la profesión académica, para cumplir con las diversas funciones de docencia, investigación, extensión y gestión que asumimos los universitarios. Las políticas de enseñanza se entretajan en complejos cruces entre las problemáticas del trabajo universitario, la investigación, la formación y profesionalización docente, la evaluación de la calidad y, cada vez con mayor presencia, formatos de enseñanza virtuales e híbridos que se apartan del modelo tradicional presencial.

Es necesario advertir que no toda política es explícita. Tal como nos recuerda Estévez (2024) al analizar modelos de gestión en la administración pública, existen políticas “por omisión”:

Las Políticas Públicas por acción se producen cuando el gobierno decide intervenir activamente para resolver un problema, implementando medidas o soluciones concretas. Por otro lado, las Políticas Públicas por omisión surgen cuando el gobierno elige no actuar en relación con un problema particular. Esta inacción puede deberse a razones diversas, como falta de interés, incapacidad o incertidumbre sobre cómo abordar el problema. Así, los problemas pueden ser tratados tanto mediante la acción directa como a través de la falta de acción, ya que la decisión de no intervenir también constituye una forma de decisión. Por lo tanto, cuando el gobierno opta por no actuar, esa política por omisión es, en sí misma, una forma de política pública (p. 6).

Pensar la enseñanza en clave institucional exige avanzar en dos líneas analíticas, imbricadas pero distinguibles: por un lado, una perspectiva histórico-política en el plano estatal y, por otro, el análisis de las especificidades institucionales de cada universidad. En este trabajo adoptamos una mirada general desde la perspectiva de la relación entre el Estado y la universidad, aun sabiendo que ello implica dejar fuera experiencias institucionales que se han apartado de las tendencias dominantes.

Los tres escenarios -la evaluación, la formación y la mediación tecnológica de la docencia- permiten analizar políticas de control o de transformación sobre la enseñanza en los últimos 40 años. Proponemos comprender estos escenarios en sus contextos socio políticos para iluminar algunas tensiones y contradicciones de época que cambian los sentidos de sus prácticas. Estos ámbitos emergieron como prácticas institucionales incipientes durante los años ‘80, con escaso desarrollo previo, aunque con antecedentes significativos que cabe recordar: el uso de cuestionarios por parte de estudiantes en la UBA en 1949, los debates pedagógicos en los primeros años de los ‘70, y la educación a distancia en la Universidad Nacional de Luján en 1974.

Con los términos “políticas de control” y “políticas de transformación” de la enseñanza nos referimos a los discursos y prácticas institucionales que reflejan diferentes prioridades y visiones respecto a la gestión y el cambio de la enseñanza en las instituciones educativas. Las políticas de control se centran en la regulación, supervisión y aseguramiento de la calidad. Buscan garantizar el cumplimiento de estándares, normativas y procedimientos para asegurar la eficiencia y la responsabilidad en el uso de recursos y resultados educativos. Por su parte, las políticas de transformación están orientadas a promover cambios estructurales e innovaciones pedagógicas con el propósito de transformar la universidad para que la enseñanza sea más relevante, inclusiva, y promueva en los estudiantes el pensamiento crítico y el compromiso con la búsqueda de soluciones a los problemas de su entorno.

La evaluación de los docentes, su formación y la educación a distancia no son políticas de enseñanza en sí mismas, son prácticas que cobran valores diferentes en diferentes contextos histórico políticos. En otras palabras, podemos ubicar a la evaluación de los docentes, a su formación y a la educación a distancia bajo la impronta de diferentes políticas de enseñanza.

1. La opinión de los estudiantes: encuestas sobre el desempeño docente

La recuperación democrática en las universidades, entre 1984 y 1985, se enfrentó a dos grandes desafíos: por un lado, recomponer las formas de gobierno universitario y regularizar los equipos docentes y, por otro, reformar los planes de estudio. En la enseñanza presencial las políticas giraron en torno a concursos docentes, la participación estudiantil y nuevos planes de estudio.

En este periodo, las referencias directas a la enseñanza se reflejaron en los nuevos planes de estudio y en propuestas pedagógicas que recuperaban los idearios reprimidos por la dictadura. Se debatían concepciones de educación, universidad y democracia, y con ellas, las metodologías participativas, la enseñanza del pensamiento crítico y el replanteo del rol docente. Aunque estos debates no se tradujeron en lineamientos políticos institucionales para la gestión de la enseñanza, sí dieron lugar a nuevas prácticas, como por ejemplo, la evaluación de los docentes.

En 1984, en el marco del proceso de normalización de la Universidad de Buenos Aires, asume como Decano de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales el epistemólogo y matemático Gregorio Klimovsky. Bajo su gestión se puso en marcha una encuesta estudiantil de evaluación docente. El movimiento estudiantil tuvo un papel fundamental en estas encuestas para enfrentar una enseñanza arcaica y afectada por la dictadura.

La implementación de estas encuestas en el Departamento de Biología durante los primeros meses de la recuperación democrática fue objeto de un rechazo violento por parte de sectores reaccionarios y de ciertos medios de comunicación. Los argumentos en contra de las encuestas se basaban en que ponían en riesgo la estabilidad y la continuidad de la docencia universitaria, una amenaza para el profesorado, incluso se llegó a calificar su uso como “terrorismo intelectual”. En ese momento, las encuestas se convirtieron en un símbolo del conflicto político entre quienes defendían mantener las estructuras heredadas de la dictadura y quienes impulsaban una renovación universitaria profunda.

Carnota (2014) relata los sucesos de esa época:

El principal problema de la normalización era la situación del claustro de profesores. El cuerpo docente estaba diezmado después de todo tipo de discriminaciones y persecuciones coronado por unos concursos masivos de profesores llevados a cabo en un contexto represivo en 1982. Frente a esta situación se configuran dos tendencias en pugna: una posición dialogadora continuista y otra tendencia rupturista que confrontaba con la herencia de la dictadura (...). No podemos entender las encuestas sin entender la puja política que había entorno a la anulación o continuidad de los concursos de la dictadura (pp. 2-3).

En la década de los ‘90, la evaluación del desempeño docente por parte de los estudiantes adquiere nuevos sentidos, especialmente en el marco de la reforma universitaria impulsada por el modelo neoliberal. La “calidad

educativa” se convierte en un eje discursivo clave que redefine la relación entre el Estado y las universidades, y las encuestas comienzan a operar dentro de políticas de control asociadas a recortes presupuestarios.

Los procesos de burocratización que han operado en la evaluación universitaria (Krotsch, Prati y Camou, 2007) en muchos casos han terminado ubicando a estas encuestas como parte de procesos administrativos y pocas veces cuentan con estrategias de gestión académica que las articulen con la transformación de la enseñanza.

Actualmente persisten dos ejes conflictivos en torno a estas encuestas. Desde la lógica del control, se debate si deben realizarse, cómo deben difundirse sus resultados y qué peso tienen en la carrera y los concursos docentes. Desde una perspectiva de transformación de la enseñanza, en cambio, se plantea la necesidad de desarrollar dispositivos pedagógicos que permitan resignificar las encuestas como herramientas de diálogo y mejora. La resolución de creación de este tipo de encuestas tiene por lo general en su fundamentación el objetivo de propiciar una evaluación formativa que enriquezca y mejore la actividad docente, sin embargo, en la práctica cotidiana de las instituciones este objetivo encuentra obstáculos de diferente orden, como por ejemplo, la aceptación de la comunidad docente sobre el valor de las encuestas, la designación de personal pedagógico que oriente la actividad y la libertad de cátedra.

2. La formación pedagógica de los docentes universitarios

Como señala Bella de Paz (1999), la formación pedagógica universitaria en Argentina “ha adoptado diversos significados, metodologías y enfoques, en consonancia con los contextos políticos y las corrientes pedagógicas de cada época desde que se crearon, en la década del 60, los Departamentos de Pedagogía Universitaria” (p.1). A fines de los años ‘90, esta autora destacaba que la formación pedagógica había pasado a ocupar un lugar prioritario en las políticas universitarias a nivel mundial.

Es necesario distinguir entre formación docente inicial y formación del docente en servicio. La universidad creó carreras de formación docente inicial a través de los profesorado universitarios. Estos profesorado cumplen con los requisitos que permiten ingresar a la docencia en el nivel medio de enseñanza, eventualmente en nivel primario o inicial, y en la educación superior no universitaria. El título que otorgan estos profesorado, si bien puede ser valorado como antecedente por una universidad, no es requisito para acceder a la enseñanza universitaria. Para ingresar como docente en una carrera universitaria de grado sólo es requisito haber obtenido un título como mínimo equivalente al que otorgue esa carrera.

En este contexto, los profesores universitarios suelen acceder a la práctica docente sin formación pedagógica previa. Luego, según su interés, los requerimientos de la unidad académica y/o de la carrera docente aprobada por la universidad, el docente en servicio se incorpora a los espacios formativos en pedagogía universitaria.

En las últimas dos décadas, se ha registrado un notable crecimiento en la oferta de programas de actualización y carreras de posgrado de especialización y maestría orientadas a la formación pedagógica y didáctica del profesorado universitario. También en este periodo, se ha profundizado la actividad de investigación sobre la complejidad de la didáctica y la práctica educativa en la diversidad de disciplinas y campos de formación profesional de alta especialización (Finkelstein y Lucarelli, 2022).

No obstante que se ha ido consolidando la noción de que la experticia disciplinar, por sí sola, no basta y que también se requiere una formación pedagógica específica en Argentina, así como la estrecha relación entre el perfil de los docentes y la calidad educativa de una institución, la formación gratuita del profesorado universitario no constituye una obligación institucional, ni está incluida en el presupuesto universitario nacional. Esto plantea una pregunta central: ¿por qué la formación pedagógica de los docentes universitarios no cuenta con una partida específica en el presupuesto universitario?

Desde la década de 1980, y especialmente a partir de la Ley de Educación Superior de 1995, se implementaron -o, en algunos casos, se omitieron- políticas que permitieron ciertos avances en la formación

pedagógica del profesorado universitario. No obstante, los modos en que esta formación se desarrolló no contribuyeron de manera significativa a consolidar una transformación democrática en el ámbito universitario.

El menemismo (1989 a 1999) impulsó políticas orientadas a la privatización del sector público y acotó sus asignaciones presupuestarias a la universidad. Luego, el kirchnerismo (2003-2015), que promovió el aumento del presupuesto universitario, tampoco incluyó en él la formación pedagógica de los docentes. En su lugar, alentó alternativas asociadas a la actividad gremial para este tipo de actividades.

Alrededor de los años 2000, el Estado en acuerdo con las universidades, comenzó a incluir en los marcos regulatorios nacionales la importancia de los métodos de enseñanza y de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes. Esto se manifiesta en la presencia de dichos temas en los estándares exigidos para la acreditación de carreras del art. 43° de la Ley de Educación Superior n° 24.521/95 (carreras reguladas por el Estado cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes).

En esos momentos se comenzó a exigir que estas carreras contaran con instancias institucionales responsables del seguimiento de los métodos de enseñanza (ver, por ejemplo, los estándares para las carreras de Ingeniería, en particular el estándar 1.4 de la Resolución N° 1.232 de 2001).

En este marco, el desempeño de los docentes comienza a ser considerado un factor de la calidad educativa universitaria, sin embargo, estos estándares no exigen explícitamente formación pedagógico-didáctica, sino que aluden de manera genérica a “actividades de actualización y formación continua”, sin especificar el área o su orientación. Este estándar solicita que se controle la enseñanza a través de mecanismos de seguimiento y, entre otras acciones, dar lugar a la institucionalización de cuestionarios de evaluación docente por estudiantes en diferentes universidades y unidades académicas. En este contexto, tal como señalamos antes, los cuestionarios o encuestas de evaluación del desempeño docente por estudiantes, se desarrollan en el marco de políticas de control.

Emerge como una alternativa viable para cubrir la necesidad de formación pedagógica, la articulación entre la exigencia de control institucional sobre la enseñanza por un lado y, por otro, el requerimiento académico de titulaciones de posgrado que moviliza a los docentes a incorporarse en estudios de especialización o maestría dedicados a la enseñanza universitaria. Se expande así la oferta de este tipo de posgrados en docencia con diferentes denominaciones (docencia universitaria, enseñanza universitaria, etc.).

En nuestro país, así como sucede con la formación pedagógica del universitario, el nivel de posgrado tampoco cuenta con asignación presupuestaria por parte del Estado. La conjunción entre control sobre la enseñanza a través de los dispositivos de evaluación de la calidad y la oferta de posgrado en enseñanza universitaria, opera introduciendo la formación del docente universitario en las lógicas de financiamiento privado dentro de la universidad pública. Recae en el docente la responsabilidad de obtener formación para enseñar en la universidad. En este contexto, el docente es quien demanda la formación por intereses profesionales y personales en vez de ser un proyecto institucional que asegure proactivamente la formación docente.

Esta situación encuentra paliativos en algunos espacios universitarios. Las unidades académicas responsables de este tipo de posgrados suelen promover la inscripción sin aranceles o becas para docentes en ejercicio de la misma institución, y el financiamiento se obtiene por estudiantes ajenos a la planta docente y/o con fondos derivados del conjunto de ingresos del nivel de posgrado de la institución. Este financiamiento precario da lugar a un pago a sus docentes menor (un valor hora menor) al promedio del valor hora en posgrados de otras profesiones o especialidades.

Pérez Lindo (2013) denunciaba que la falta de reconocimiento presupuestario impide que los posgrados en educación tengan un financiamiento adecuado y que sus docentes formen parte de las plantas universitarias oficiales. Los posgrados “no forman parte de las plantas universitarias, no existen cargos presupuestarios para los profesores de posgrados, ni alumnos ni profesores de posgrados poseen ciudadanía en las universidades nacionales. Es decir, no votan, ni tienen claustro” (p.13). En este sentido, sostenemos que la formación docente

universitaria se viabilizó a través de lógicas de privatización, quedando al margen de las dinámicas democráticas propias de la universidad pública.

Otras políticas orientadas a la formación pedagógica se desarrollaron en paralelo entre 2003 y 2015. En un contexto de reivindicaciones laborales exigidas por los gremios docentes, se plantea el derecho a la formación docente del universitario. Se concibe la formación pedagógica como una herramienta estratégica para fortalecer el ejercicio docente, defender derechos laborales, promover una pedagogía crítica y democrática, y mejorar la calidad educativa universitaria (Levy y Morandi, 2022). Estas autoras relatan que:

A partir de 2008 se inscribe en los acuerdos paritarios entre Secretaría de Políticas Universitarias y los sindicatos docentes universitarios, un programa de financiamiento destinado a acciones de capacitación docente (Programa Nacional de Capacitación Gratuita para docentes de UUNN) y de capacitación en condiciones y medio ambiente de trabajo (CIMET), que se sostiene hasta la actualidad, con un desarrollo y alcance dispar en las diferentes universidades pero que ha posibilitado sostener o iniciar ámbitos de formación docente (p.87).

En algunos casos, este financiamiento se utilizó para desarrollar programas de posgrado. En esos años se debate y se aprueba el Convenio Colectivo Universitario (Decreto PEN 1246/2015). Es interesante observar que el convenio colectivo aplica a docentes de centros educativos de nivel preuniversitario y a los docentes de grado. Quedaron por fuera de este convenio los docentes de nivel de posgrado y los docentes contratados para la enseñanza en carreras de educación a distancia.

La formación pedagógica del profesorado, el posgrado y la educación a distancia conforman ámbitos históricamente relegados dentro del sistema universitario, frecuentemente forzados a sostenerse mediante mecanismos de financiamiento externos al presupuesto estatal. En particular, los posgrados a distancia en universidades nacionales comenzaron a expandirse a partir de la década de 2010. Esta tendencia se enmarca en un proceso más amplio que ha marginado sistemáticamente tanto a la educación de posgrado como a la modalidad a distancia. En ese sentido, una investigación reciente coincide con este diagnóstico al señalar que “la reciente aparición de carreras de posgrado en modalidad a distancia se puede comprender mejor en un contexto histórico de desarrollo que ha marginado el papel de la educación de posgrado y de la educación a distancia” (Lanfri, Naveiro y Salto, 2020, p. 104).

3. Políticas para la educación a distancia

En los años ‘80 la EaD nació con la misión de democratizar la educación superior. Ejemplo de este propósito fue la creación del Programa UBA XXI, impulsado por Alicia Camilloni y Edith Litwin en la Universidad de Buenos Aires en 1985, orientado a ampliar el acceso universitario mediante el ingreso irrestricto y a atender la creciente demanda estudiantil.

La educación a distancia es concebida como una forma de inclusión de sectores de la población que por diferentes motivos no pueden cursar de modo regular en la universidad. Hoy, numerosos proyectos de distancia en universidades nacionales trabajan y defienden la EaD como herramienta de democratización.

Durante la primera década de los años 2000, varias universidades elaboraron normativas institucionales para el desarrollo de esta modalidad y políticas orientadas a la incorporación de herramientas tecnológicas de apoyo a la enseñanza, tanto presencial como a distancia. Un ejemplo destacado fue la instalación y expansión de plataformas virtuales de enseñanza y aprendizaje, especialmente Moodle. Sin embargo, la oferta de carreras a distancia creció de manera limitada en el conjunto del sistema universitario.

A partir de 2017, la obligatoriedad de crear un Sistema Institucional de Educación a Distancia (SIED), establecida por la Resolución Ministerial 2641/2017, llevó a que cada universidad asumiera un nuevo compromiso institucional con el desarrollo de esta modalidad.

Sin embargo, los ajustes presupuestarios y la ausencia de políticas con asignación de recursos específicos para el desarrollo de distancia en las universidades nacionales hicieron que su expansión se concentrara en áreas que

sí podían ser aranceladas o financiadas por terceros, como carreras de pregrado (tecnicaturas), ciclos de complementación curricular para egresados de nivel superior no universitario, diplomaturas y carreras de posgrado.

Las tecnicaturas, ciclos de complementación y diplomaturas suelen compartir ciertas características: surgen para dar respuesta a una demanda emergente del espacio de influencia de la institución universitaria, son carreras cortas y suelen ser carreras a término (carreras cuya oferta tiene una finalización predeterminada, acotada en el tiempo y no se ofrecen en forma regular).

Desde el punto de vista de la gestión universitaria el dictado de carreras a término es una alternativa que permite dar respuesta rápida a demandas específicas y su dictado se puede suspender si decrece o cambia la demanda, ya que periódicamente se puede evaluar la conveniencia de la convocatoria a nuevos inscriptos.

La paradoja se produce cuando se observa que existen carreras a término con más de 20 años de historia y tanto el personal docente, no docente y estudiantado continúan en situación contractual precarizada. De ahí que aún tenemos un gran desafío para desenredar la compleja situación del cuerpo docente respecto a su continuidad laboral en las carreras a término ya sean presenciales o a distancia.

En este modelo de gestión, los honorarios docentes, que regularmente consisten en alrededor del 90% del costo de cualquier carrera universitaria, surgen del financiamiento que logra obtener la universidad por fuera del presupuesto universitario otorgado por el Estado. Los docentes a distancia, en este modelo de gestión, desempeñan sus funciones bajo contratos temporarios, sin posibilidades de promoción ni acceso a responsabilidades institucionales en los ámbitos de gobierno, investigación o extensión.

La EaD, financiada por los mismos estudiantes y/o por convenios con otras entidades privadas o públicas, abrió la posibilidad de extender la formación a población que de otra forma no podía acceder. Los servicios educativos que ofrecen las universidades públicas a través de este modelo de gestión suelen lograr un fuerte arraigo en las diferentes comunidades receptoras y reciben alta valoración de sus destinatarios por abrirles posibilidades de desarrollo profesional y económico que de otra forma serían imposibles.

Al mismo tiempo que este modelo de gestión utilizado para el desarrollo de la educación a distancia expande los alcances de la formación universitaria hacia ámbitos donde su presencia es altamente relevante y logra dar respuesta a problemáticas locales, también se constituye en un dispositivo con importantes limitaciones sobre los derechos y obligaciones de estudiantes, docentes y no docentes.

El componente que el Estado evalúa sobre la actividad laboral de los docentes de distancia en 2017 exigía dar cuenta de “las formas de selección, promoción, evaluación y designación de los docentes que integran las propuestas de educación a distancia” (RM 2641/2017). En el 2023, esta exigencia se modifica para sostener la precariedad de la relación contractual al redactarse de otra forma y exigir solamente rendir cuentas sobre la selección de los docentes: “Las formas de selección de los/as docentes que integran las propuestas de educación a distancia” (RESOL-2023-2599-APN-ME). Esta norma elimina la pregunta sobre “promoción, evaluación y designación”, dejando en claro que el Estado acepta el modelo de gestión privatizador de la educación a distancia.

La conformación del cuerpo docente mediante contratos deja de lado el marco jurídico que regula la vida democrática universitaria.

El profesorado contratado no tiene posibilidad de hacer carrera académica universitaria. No ingresa en el sistema de concursos ni carrera docente. Como docentes ajenos a la institución, pierden la posibilidad de acreditar ante la comunidad universitaria y ante la sociedad, su mérito, lo que debería constituir uno de sus derechos fundamentales. No participan en la elección de sus representantes ni pueden intervenir en los órganos de conducción universitaria y, por último y no menor, son docentes que no tienen posibilidades de promover proyectos de extensión ni acceder a la carrera académica en investigación. Consideramos relevante destacar que dicha relación laboral, aunada a la ausencia de ciudadanía universitaria en términos de derechos y obligaciones en la vida democrática de las universidades y la desvinculación de las funciones de investigación y extensión que intervienen en el desarrollo de la enseñanza, socavan la calidad de estas ofertas universitarias a

distancia. No exageramos si decimos que son docentes de “segunda”, pero no por la opción pedagógica ni por la pertinencia disciplinar de los perfiles docentes sino por el lugar que les otorga la misma universidad.

Es paradójico que junto a esta situación contractual de muchos docentes a distancia en el país, sean los docentes que cuentan con mayor colaboración institucional para el desarrollo de la enseñanza. Cuentan con equipos multidisciplinarios, asesorías tecnológica y pedagógica y cursos de capacitación en mayor grado que los docentes presenciales. En este sentido, es relevante destacar que este acompañamiento y seguimiento institucional sobre la enseñanza a distancia impacta indirectamente en la mejora de la enseñanza presencial. Todo docente que haya experimentado el diseño de su enseñanza en colaboración con otros perfiles profesionales destaca los aprendizajes que traslada luego a sus prácticas de enseñanza en las aulas tradicionales.

Por su parte, en este modelo de gestión, la ciudadanía estudiantil también se ve afectada. Los estudiantes no tienen derecho a elegir a sus representantes y participar en el gobierno y la vida de la institución. Tampoco pueden acceder, excepto reglamentación especial, a otros servicios ofrecidos por la universidad como pasantías, becas o biblioteca.

Este modelo vinculado a las políticas de control de la calidad y ajuste presupuestario tuvo también experiencias que podríamos llamar “contrahegemónicas”.

Moretta (2024) estudia la creación de carreras de grado a distancia en Argentina desde una perspectiva socio-política. En su investigación encuentra que sólo cinco universidades públicas nacionales han ofrecido carreras de grado a distancia con características de gratuidad, ingreso irrestricto y derechos laborales plenos (y por lo tanto, ciudadanía universitaria) para docentes y no docentes.

Analiza el origen, institucionalización y legitimación de propuestas de carreras de grado a distancia en dos universidades públicas argentinas y examina las concepciones socio-políticas que las sustentaron entre 1993 y 2005. Los dos programas formativos a distancia que analiza son de la Universidad Nacional de la Pampa (UNLPam) y de la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC). Ambos programas han compartido características comunes. Los mismos equipos docentes desarrollan sus cursos para modalidades presencial y a distancia en simultáneo, de esta forma, los docentes tienen las mismas condiciones laborales que en la presencialidad: concursos docentes, estabilidad en los cargos y ciudadanía política. Por su parte, los estudiantes a distancia y presenciales tienen también los mismos derechos y obligaciones. Como otro punto en común, crearon áreas de EaD a distancia con nuevos roles profesionales y reorganización laboral para el personal no docente.

En ambos casos, las propuestas se posicionaron explícitamente contra políticas neoliberales de educación superior (como arancelamiento o restricciones al ingreso) y promovieron la educación como un derecho social. En estos casos la EaD fue una herramienta democratizadora al posibilitar el acceso a la educación superior mediante carreras gratuitas, sin restricciones de ingreso y con garantías plenas para todos los actores (Moretta, 2024).

Estas carreras a distancia operan en base a políticas democratizadoras sobre la enseñanza, pero en la mayoría de las universidades nacionales se produjo un desplazamiento privatizador, por la ausencia de recursos presupuestarios que relatamos más arriba, para dar respuesta a nuevas necesidades formativas de la sociedad.

Pospandemia

La pandemia dejó numerosas y variadas experiencias en la búsqueda de dar continuidad pedagógica a la enseñanza universitaria. Las políticas del período comprendido entre 2020 y 2023 se materializaron en un documento consensuado entre el Consejo de Universidades y la Secretaría de Políticas Universitarias (Ministerio de Educación, 2021), centrado en siete lineamientos para la educación universitaria argentina, y a fines del 2023, una serie de resoluciones ministeriales destinadas a reorganizar la enseñanza desde el punto de vista curricular y de la mediación tecnológica de la enseñanza en el ámbito universitario.

El documento de 2021, que también circula informalmente como “los 7 puntos”, reconoce la existencia de un escenario diferente que aceleró la adopción de la educación virtual y remota, incluyendo experiencias de aulas híbridas donde docentes y estudiantes comparten espacios físicos y virtuales de manera simultánea. Así, entre los siete lineamientos, considera la necesidad de reconfigurar las modalidades de enseñanza y aprendizaje incorporando formatos híbridos, virtuales y bimodales para ofrecer diversidad y calidad.

En relación con los cambios en la enseñanza, en el documento predomina un enfoque tecnicista, más que pedagógico. Señala que es necesario habilitar un debate profundo en torno a las “modalidades y formatos”, pero no atiende a temas sustantivos como la formación docente o a los principios político-pedagógicos de la enseñanza a distancia. La hibridación se presenta como un objetivo en sí mismo y no como medio, lo que revela también una comprensión de la tecnología educativa centrada en las herramientas tecnológicas y una visión limitada respecto a los propósitos y sentidos educativos de su uso. En síntesis, en lo que respecta a las políticas para la enseñanza, este documento consolida orientaciones previas: fortalecer los mecanismos de evaluación de la calidad y de acreditación, asegurar estándares que contemplen las nuevas modalidades y realidades educativas y delegar en cada universidad la responsabilidad de innovar en las prácticas pedagógicas. El Estado sigue sin asumir responsabilidad en el financiamiento de la formación pedagógica del profesorado universitario y evita involucrarse en la evaluación de la calidad de los nuevos formatos de enseñanza que prefiere catalogar como presenciales.

La Resolución APN ME 2599/23, específica para la educación a distancia, introduce una redefinición del término presencial que permite evitar debates necesarios sobre los desafíos políticos, normativos y administrativos que plantea el nuevo escenario educativo (Roig, 2023). No es posible evaluar la enseñanza sincrónica ni la enseñanza en aulas híbridas con los mismos parámetros que se aplican a la EaD, efectivamente se trata de formatos diferentes. Pero tampoco podemos aceptar que estas nuevas formas de enseñanza no presenciales sean declaradas “presenciales” para excluirlas de los trámites de evaluación de la calidad universitaria. Esta maniobra responde a una lógica burocrática que reemplaza la reflexión pedagógica por soluciones formales y administrativas. Estos documentos no promueven políticas de transformación de la enseñanza, perpetúan políticas de control.

Entre la pandemia y la expansión de la inteligencia artificial emergen nuevos temas que nos interpelan con fuerza: teletrabajo, cambios culturales profundos, nuevos modos de comunicar y conocer.

Conclusiones

A cuarenta años del retorno democrático, las políticas universitarias vinculadas a la enseñanza han oscilado entre lógicas de control y de transformación. Esta tensión ha moldeado las formas institucionales de evaluar, formar y acompañar las prácticas docentes, y se ha expresado con especial intensidad en tres escenarios analizados en este trabajo: la evaluación del desempeño docente, la formación pedagógica del profesorado universitario y el desarrollo de la educación a distancia (EaD).

En relación con la evaluación docente, el artículo mostró cómo las encuestas estudiantiles, nacidas en el proyecto democratizador de los años ‘80, fueron posteriormente reconfiguradas en el marco de políticas neoliberales que las integraron a esquemas de control administrativo. Hoy, persiste el desafío de resignificar estas prácticas desde una perspectiva formativa y dialógica, capaz de contribuir a la mejora pedagógica y no solo a la rendición de cuentas.

Respecto a la formación pedagógica, se señaló que, pese a un crecimiento sostenido de ofertas de posgrado orientadas a la docencia universitaria, dicha formación no ha sido asumida como una responsabilidad estructural del sistema universitario ni del Estado. La ausencia de financiamiento específico, la desvinculación con las plantas docentes y el lugar marginal de estos espacios en las dinámicas institucionales refuerzan una lógica privatizadora en el corazón de la universidad pública.

En el campo de la EaD, se identificó un desarrollo desigual, muchas veces impulsado por la necesidad de generar recursos y sin garantías plenas de derechos laborales, participación institucional o continuidad académica para docentes y estudiantes. Las experiencias contrahegemónicas que lograron articular inclusión, gratuidad y condiciones democráticas plenas son todavía excepcionales.

La pandemia de COVID-19 aceleró procesos preexistentes y expuso con crudeza las limitaciones de las políticas universitarias en torno a la enseñanza. La expansión de modalidades híbridas y virtuales se dio sin un acompañamiento normativo y pedagógico acorde, generando nuevas formas de precarización y ambigüedad institucional. La redefinición arbitraria del término “presencialidad” para abarcar formas sincrónicas remotas ha operado como un mecanismo burocrático para evitar la adecuación normativa y la evaluación de estas nuevas modalidades.

En este contexto, emergen nuevos desafíos asociados al uso creciente de inteligencia artificial en la educación. La rápida apropiación docente de estas herramientas, aún sin marcos formativos adecuados, pone en evidencia la urgencia de repensar las estrategias institucionales para el desarrollo profesional. Será necesario avanzar hacia formas colaborativas y horizontales de formación, que integren también a los estudiantes, y que cuestionen el modelo jerárquico de capacitación tradicional.

Frente a un escenario adverso, donde las políticas de control tienden a imponerse bajo lógicas de ajuste, se vuelve imprescindible recuperar una agenda de transformación educativa que reconozca la enseñanza como función central y fundante de la universidad. Ello implica:

- Reconocer la formación pedagógica como un derecho del cuerpo docente y no como una carga individual;
- Fortalecer la evaluación como herramienta de retroalimentación y desarrollo profesional, más que como mecanismo de control;
- Promover condiciones laborales dignas, estabilidad y ciudadanía plena para todos los actores universitarios, también en la modalidad a distancia;
- Impulsar la investigación y la extensión como funciones integradas e indisociables de la docencia.

La construcción democrática de las políticas universitarias en enseñanza requiere, hoy más que nunca, defender lo público, democratizar lo institucional y transformar las prácticas.

Para cerrar este artículo queremos recuperar palabras del discurso de bienvenida y desagravio que daba el Prof. Arturo Andrés Roig en la Universidad Nacional de Cuyo en el año 1984, año en el que se reincorpora a su universidad después de vivir persecución y exilio. Arturo Roig, mi padre, decía hace 40 años:

¿Cuál es nuestra tarea en este momento? Simplemente nuestra tarea es la de dar el paso de la sociedad represiva a la sociedad libre; de la institución represiva, la universidad, hacia una institución libre, de una educación verticalista, en la que primaba la prohibición y reinaba el control —control que llegó a los extremos de la disciplina de cuartel, aceptada por más de un filósofo— a una educación pluralista, autogestionaria y participativa, es decir, democrática (...) ¿Como dar sin embargo el paso hacia la libertad?

Parafraseando su respuesta, a riesgo de empobrecer sus ideas y argumentos, destaca dos caminos que siguen desafiándonos: en primer lugar, la defensa del Estado de derecho mediante el paso de una juridicidad formal hacia una juridicidad concreta, es decir, social; y en segundo lugar, en el plano individual de cada uno, comenzar a ejercer la libertad mediante un esfuerzo de superación de las fobias, es decir, de los miedos, porque “El miedo que hace sangrientos a los represores -que es su categoría básica, su única categoría-, tiene su contraparte en el miedo de los reprimidos” (Roig, A., 2002, pp. 252-253).

Referencias bibliográficas

- Bella de Paz, L. (1999). La formación pedagógica de los docentes universitarios en Argentina. Comunicación en *Congreso Iberoamericano de Docencia Universitaria* (CIDU). Santiago de Compostela (España). En Internet: <https://www.aidu-asociacion.org/la-formacion-pedagogica-de-los-docentes-universitarios-en-la-argentina/>
- Carnota, R. (2014). Cuando las encuestas fueron “terrorismo intelectual”. *Revista La Ménsula* 8(20), pp. 1-12.
- Estévez, A. (2024). Repensando el modelo secuencial de políticas públicas: reflexiones y hechos estilizados. *Cuadernos del CEDEOP*, 2(32).
- Finkelstein, C. y Lucarelli, E. (ed.) (2022). *Los docentes universitarios en búsqueda de su formación pedagógica: abriendo las fronteras*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.
- Krotsch, P., Prati, M. y Camou, A. (2007). *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Lanfri, N., Naveiro, S. y Salto, D. (2020). Las carreras de posgrado a distancia en la Argentina (pp. 104-119). En: Araujo, S. (Comp.) *Educación de posgrado en el Mercosur. Los posgrados a distancia*. Tandil, Argentina: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Levy, E. y Morandi, G. (2022). *Formación docente universitaria: un desafío postergado*. Buenos Aires: CLACSO; IEC-CONADU.
- Ministerio de Educación, SPU-CIN (2021) *La universidad argentina: hacia el desarrollo económico y progreso social*. Declaración 14 de diciembre de 2021.
- Moretta, R. (2024). La institucionalización de la educación a distancia en la universidad pública argentina. Debates, sentidos y desafíos pospandemia. *Revista Integración y Conocimiento*, 13(2), pp. 63-88. DOI: 10.61203/2347-0658.v13.n2
- Pérez Lindo, A. (2013). Políticas de posgrados en educación, pedagogía y gestión universitaria. Problemas y perspectivas. *Revista Argentina de Educación Superior*, 5(6), pp. 9-15.
- Roig, A. (2002). *Ética del poder y moralidad de la protesta: respuestas a la crisis moral de nuestro tiempo*. Mendoza, Argentina: EDIUNC.
- Roig, H. (2023). La presencialidad imperfecta del posgrado. *Documentos para la gestión académica*. Buenos Aires, Argentina: CITEP UBA. URL: <https://citep.rec.uba.ar/doc-para-la-gestion-academica/>