



Alejandro Miguel Estévez (comp.)

Políticas públicas en América Latina

Caminos para el desarrollo

ediciones
**IMAGO
MUNDI**

Políticas públicas en América Latina

ALEJANDRO MIGUEL ESTÉVEZ
compilador

Políticas públicas en América Latina

Caminos para el desarrollo

ediciones
**IMAGO
MUNDI**



COLECCIÓN DESARROLLO, INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS
Dirigida por Miguel Francisco Gutiérrez

Alejandro Miguel Estévez (comp.)
Políticas públicas en América Latina. Caminos para el desarrollo.
1a ed. Buenos Aires: 2024
192 p.; 15.5x23 cm
ISBN 978-950-793-439-1
1. Políticas Públicas. I. Título
CDD 338.98
Fecha de catalogación: 05/03/2024
© 2024, Alejandro Miguel Estévez (comp.)
© 2024, Ediciones Imago Mundi
Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina, tirada de esta edición: 50 ejemplares

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo por escrito del editor. Este libro se terminó de imprimir en el mes de abril de 2024 en San Carlos Impresiones, Virrey Liniers 2203, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina.

Sumario

	María Teresa Casparri	
	Prólogo	IX
	Alejandro Miguel Estévez	
	Introducción	XIII
1	Miguel Francisco Gutiérrez	
	Procesos institucionales e históricos para la generación de capacidades. Desafíos y amenazas pos COVID-19	1
	1.1 Introducción	1
	1.2 El contexto pos COVID-19	5
	1.3 Juan Bautista Alberdi y su búsqueda en la generación de valor	9
	1.4 Aldo Ferrer en clave estructuralista para la generación de capacidades	11
	1.5 Desafíos para la construcción de una sociedad cohesionada y libre	14
	1.6 Amenazas y oportunidades	19
	1.7 Conclusiones	20
2	Gimena Lorenzi	
	Investigación responsable, hacia una mejora de las competencias digitales con acciones propedéuticas inclusivas	29
	2.1 Introducción	29
	2.2 La investigación trabajando con otros	30
	2.3 Las competencias digitales y su relación con la deserción	39
	2.4 Cierre.	51
3	Daniel Ernesto Stigliano	
	Reinventar la educación superior: diseños curriculares basados en capacidades para el desarrollo humano y comunitario.	57
	3.1 El campo del <i>curriculum</i> en la educación superior	57
	3.2 De un modelo de enseñanza centrado en el contenido a un modelo de enseñanza centrado en la persona	64

3.3	La universidad tradicional vs la universidad del siglo XXI	69
3.4	Educar a los futuros profesionales para el desarrollo de capacidades	78
3.5	De los objetivos a las capacidades. Aportes para la innovación curricular en la educación superior	82
3.6	Herramienta de evaluación del enfoque de las capacidades para diseños curriculares de carreras universitarias	88
3.7	El hilo de la fábula. Perspectivas para un cambio de paradigma sustentable	91
4	Hildegard Susana Jung	
	O desenvolvimento de comunidades locais por meio da educação: um caso de êxito no Brasil	97
4.1	Primeiras palavras	97
4.2	O movimento Scholas e o desenvolvimento de capacidades	99
4.3	O Pacto educativo global e a extensão universitária	104
4.4	O caso Tecno Social em Canoas, Rio Grande do Sul, Brasil	107
4.5	Considerações finais	111
5	Iván Carlos Arandia Ledezma	
	Federalismo judicial en modelos estatales compuestos no federales. El caso de Bolivia	115
5.1	Introducción	115
5.2	La configuración del modelo estatal boliviano	116
5.3	La organización judicial en el marco de la estructura territorial del Estado	125
5.4	¿Es posible hablar de federalismo judicial en Bolivia?	137
5.5	Conclusiones finales	146
6	Alejandro Miguel Estévez	
	Explorando una tríada crucial: capacidades institucionales, aprendizaje organizacional y habilidades directivas en las redes colaborativas de políticas públicas en Argentina.	153
6.1	Introducción	153
6.2	Algunas consideraciones preliminares	154
6.3	Sobre las redes	157
6.4	Tipos de redes.	157
6.5	Conclusiones	165

Prólogo

MARÍA TERESA CASPARRI *

Forjando el futuro a través de la formación y la investigación

La inversión en investigación y en la producción de conocimiento científico en ciencias sociales tiene por objetivo presentar la relación entre diversos fenómenos en la búsqueda del entendimiento y transformación de la realidad. Por lo tanto, comprender y explicar los fenómenos sociales mediante la observación, la experimentación, el razonamiento lógico y el análisis sistemático constituye el eje del trabajo científico. Se busca así producir conocimientos precisos y verificables sobre los procesos sociales, con el propósito de desarrollar teorías y leyes que expliquen los patrones y regularidades observados. Este camino permite a los procesos de decisión en general y a las políticas públicas en particular, predecir acontecimientos futuros, aplicando esos saberes en la resolución de problemas prácticos y contribuir al progreso de la sociedad. El desarrollo de la sociedad se centra en promover la generación de capacidades y estas dependen en gran parte de las políticas públicas locales.

En el tejido social de cualquier nación, la educación superior emerge como un pilar fundamental, una fuente inagotable de progreso tanto individual como colectivo. En este contexto, se erige como un faro de esperanza la concepción de una formación pública y gratuita, una herramienta poderosa que trasciende las barreras

* Profesora titular emérita en UBA / ITBA / UNICEN / UNSAM (INTI).

socioeconómicas y se convierte en un motor de equidad y desarrollo.

La formación profesional universitaria, en sus diferentes niveles de grado, posgrado y doctorado, no solo prepara individuos para la inserción en actividades productivas, sino que también nutre el entramado social con agentes de cambio, con mentes inquietas dispuestas a desafiar lo establecido en pos de un mundo más justo y sostenible. Es un proceso de retroalimentación continua entre lo personal y lo social, donde el progreso individual se convierte en el cimiento del progreso colectivo.

En este contexto, la investigación emerge como un pilar indiscutible. Es a través de la investigación que se expanden los límites del conocimiento humano, se generan nuevas ideas y se encuentran soluciones innovadoras a los desafíos que enfrenta nuestra sociedad. La importancia de fomentar la investigación en todos los niveles educativos, desde la formación inicial hasta las etapas más avanzadas del posgrado y el posdoctorado, no puede ser subestimada. Son estos espacios de reflexión y descubrimiento los que alimentan el flujo constante de ideas frescas y visiones renovadas que nutren el desarrollo de la sociedad en sus distintas áreas y, en lo específico, de políticas públicas efectivas y pertinentes.

Es precisamente en las formaciones doctorales y posdoctorales donde se gestan los líderes del mañana, aquellos que con su *expertise* y compromiso transformarán el territorio que habitamos. Cuanto más formados estén nuestros investigadores, más sólidas serán las bases sobre las cuales se erigirán las políticas del futuro. La inversión en la formación de estos profesionales es, sin duda, una inversión en el bienestar y la prosperidad de nuestras comunidades.

La excelencia en la formación, acompañada de una cultura del esfuerzo, la ética y el reconocimiento al mérito, son los pilares sobre los cuales se erige el legado educativo que dejamos a nuestros estudiantes. Es nuestra responsabilidad como investigadores promover la generación de conocimiento y cultivar no solo el conocimiento técnico, sino también los valores y habilidades que permitirán enfrentar los desafíos del mundo con integridad y resiliencia.

En este sentido, las actividades de investigación se convierten en acciones claves en la construcción de un futuro sostenible y equitativo. Son ellas las llamadas a identificar las necesidades de la sociedad y a contribuir activamente en su transformación. Profe-

sionales formados en el seno de esas instituciones de educación superior, dotados de sólidos conocimientos y una visión holística de los problemas sociales, son quienes están mejor capacitados para liderar este cambio.

La labor de investigación no puede ser estática ni aislada. Requiere de un constante diálogo y colaboración entre docentes, investigadores, otras instituciones educativas y de investigación y las distintas organizaciones y áreas profesiones. Es a través de este intercambio sinérgico que se nutren las ideas y se potencia el impacto de nuestras acciones.

En última instancia, recordemos las sabias palabras de Sarmiento, quien hace mucho tiempo señaló que «todos los problemas son problemas de educación. En un mundo en constante evolución, donde los desafíos son cada vez más complejos y globales, la educación se convierte en el arma más poderosa para enfrentarlos. Es a través de una educación de calidad que podemos aumentar la capacidad de producción, acción y dirección de nuestra sociedad, empoderando a cada individuo para contribuir al bien común y forjar un futuro más próspero para todos.»

En estas páginas, se explora el impacto transformador de la formación superior gratuita y pública, la importancia de la investigación y el papel crucial de las formaciones avanzadas en la forja de un futuro robusto. Nos sumergiremos en la premisa de que cuanto más formados estén nuestros investigadores, de mayor excelencia y utilidad serán las ideas que florecerán para abordar los problemas sociales y de gestión. A través de esta reflexión, aspiramos a encender una llama que ilumine el camino hacia un mañana más brillante, donde la educación y la investigación se entrelacen para tejer la trama de un futuro próspero y equitativo. Nos sumergiremos en un viaje hacia un futuro donde el conocimiento sea verdaderamente un bien público, accesible para todos y motor de un cambio positivo en nuestro mundo.

Introducción

ALEJANDRO MIGUEL ESTÉVEZ

La formación de investigadores en el ámbito de la educación superior es un proceso fundamental que implica no solo adquirir conocimientos en un campo específico, sino también desarrollar habilidades interdisciplinarias que permitan abordar los desafíos complejos de nuestra sociedad contemporánea. En este contexto, la Universidad de Buenos Aires, como institución pública y gratuita, juega un papel crucial en la promoción de la investigación y de una educación de calidad que promueva la interdisciplinariedad y el compromiso social.

El presente libro da cuenta de los trayectos posdoctorales de cinco investigadores que dirijo enmarcados en el proyecto UBACyT 20020190200448BA «Identificación de las habilidades gerenciales necesarias para la conducción de redes de políticas públicas», aprobado por resolución Consejo Superior UBA n.º 345/20. Estos trayectos constituyen un ejemplo de cómo la investigación en la universidad puede abordar temas relevantes para el desarrollo económico y social. Este proyecto, centrado en la identificación de habilidades gerenciales en el contexto de políticas públicas, busca contribuir al fortalecimiento de la gestión pública y al mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía. En este sentido, la promoción del desarrollo se consolida en la mejora institucional mediante la mejora continua de los procesos regulatorios que permitan consolidar procesos de generación de valor, mejora de la distribución del ingreso y sustentabilidad ambiental por medio de la asignación de incentivos.

La importancia de formar investigadores de manera interdisciplinaria se refleja en la colaboración y el intercambio entre investigadores de diversas disciplinas y países. En este sentido, se han realizado diversos eventos tanto virtuales como presenciales que han permitido compartir avances de investigación y promover el diálogo entre distintas perspectivas académicas. Algunos de estos eventos incluyen el Encuentro Postdoctoral «Economía, educación y gestión institucional» en la Universidad Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca (Sucre, Bolivia), el Aula Abierta «La educación y las políticas públicas como factores de desarrollo» en la Universidad La Salle (Porto Alegre, Brasil), las Jornadas Doctorales y Postdoctorales 2023 en la Universidad de Buenos Aires (Facultad de Ciencias Económicas) y el VIII Congreso Internacional de las Cátedras Scholas en la Universidad Panamericana (campus Guadalajara, México).

En estos eventos, los doctores-investigadores Miguel Francisco Gutiérrez, Gimena Lorenzi, Daniel Stigliano, Iván Arandia e Hildegard Susana Jung han presentado avances en sus investigaciones que abordan temas relevantes para el desarrollo humano, económico y educativo en América Latina y el mundo. Sus trabajos exploran diversas dimensiones de la gestión institucional, la prevención de la deserción universitaria, el desarrollo de capacidades y la educación para el desarrollo, entre otros temas. El aporte a la presente publicación de la parte que me corresponde (Alejandro Miguel Estévez) enmarca la publicación en cuanto se centran en las políticas públicas comparadas.

Miguel Francisco Gutiérrez, por ejemplo, ha analizado los procesos institucionales que impulsan la generación de capacidades en América Latina en el siglo XXI, explorando desafíos regionales y globales pos COVID-19 relacionados con la generación de valor, la distribución del ingreso y la sostenibilidad ambiental. Por otro lado, Gimena Lorenzi ha abordado la prevención de la deserción universitaria mediante acciones propedéuticas inclusivas, centrándose en las competencias digitales de los estudiantes y reflexionando sobre la responsabilidad social universitaria y la innovación responsable.

Por su parte, Iván Arandia se enfocó en la importancia de fortalecer el estudio de las instituciones judiciales encargadas de gestionar el conflicto en la sociedad, garantizando los niveles de seguridad jurídica necesarios para preservar los frágiles vínculos de cohesión social y promover el despliegue de las potencialidades individuales

y colectivas en la constitución de sinergias productivas para el desarrollo, siguiendo el marco teórico del «federalismo judicial».

En el mismo sentido, Daniel Stigliano ha explorado el campo del *curriculum* en la educación, cuestionando quién decide qué conocimientos se transmiten y destacando la importancia de comprender las dinámicas de poder en la selección de contenidos curriculares para promover un *curriculum* más equitativo y relevante. Finalmente, la Hildegard Susana Jung ha abordado la educación para el desarrollo y la ciudadanía global, resaltando el papel del Proyecto Scholas Ciudadanía en la implementación de acciones educativas globales para fomentar la conciencia crítica y la participación social.

Este libro busca profundizar en los diversos enfoques y perspectivas presentados por estos investigadores, así como en otros temas relacionados con las habilidades gerenciales necesarias para la conducción de redes de políticas públicas. A través de un análisis interdisciplinario y reflexivo, se pretende contribuir al desarrollo de una sociedad más inclusiva, equitativa y relevante para la construcción de un futuro más cohesionado, libre y justo. Los resultados que se presentan corresponden a los trayectos posdoctorales de los investigadores que conforman el presente libro en el marco del proyecto UBACyT mencionado anteriormente. Cada trayecto posdoctoral aborda un aspecto específico relacionado con las categorías y temas propuestos en el contexto de políticas públicas específicas a cada territorio, que se enriquece con las contribuciones de investigadores de distintas disciplinas y países. El objetivo es ofrecer una perspectiva interdisciplinaria y contextualizada sobre este tema crucial para el desarrollo de nuestras sociedades.

A lo largo de estas páginas, exploraremos en detalle los aportes de cada uno de los investigadores mencionados, así como las implicaciones de sus trabajos para la formación de investigadores y la promoción de una sociedad donde las capacidades se construyan desde las trayectorias vitales de sus ciudadanos. En última instancia, esperamos que este libro contribuya al avance del conocimiento en este campo y al fortalecimiento de la investigación interdisciplinaria en nuestras universidades públicas.

CAPÍTULO 1

Procesos institucionales e históricos para la generación de capacidades. Desafíos y amenazas pos COVID-19

MIGUEL FRANCISCO GUTIÉRREZ*

1.1 Introducción

El presente capítulo se propone recuperar un conjunto de reflexiones sobre el análisis de los procesos institucionales que promueven la generación de capacidades en el siglo XXI en América Latina. En este sentido, pensar algunos de los procesos que explican el desarrollo para el siglo XXI, implica reflexionar sobre cuál es el rol de las instituciones en el proceso de generación de capacidades territoriales. Para esto se abordará un recorrido sucinto que permita referenciar sobre algunas de las categorías relevantes a considerar y sobre el pensamiento de diversos intelectuales y organismos en relación con los factores que condicionan o potencian el desarrollo. En suma, el presente capítulo comprende una recuperación sobre el estado de situación respecto de desafíos regionales (y globales) relacionados con la generación de valor, con la mejora en la distribución del ingreso y con cuidado del ambiente en el largo plazo. En un contexto pospandemia, se recurre al pensamiento de autores que han planteado los desafíos sobre este tema a lo largo de la historia y a la identificación de procesos (COVID-19) que se

* El capítulo presente se enmarca dentro de un proceso de investigación posdoctoral en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

han incorporado al estudio de las dinámicas socioeconómicas en la actualidad.

La generación de valor económico cuenta con categorías diferenciales que se corresponden con las características institucionales de cada momento histórico. Esto tiene diversos orígenes con relación a los ciclos de acumulación a lo largo de la historia. Asimismo, los procesos de producción, distribución y consumo tienen nuevas dinámicas y condiciones de realización desde el 2000, que corresponden con nuevas características institucionales; es por ello que los cambios en las capacidades institucionales funcionan como proceso de creación de nuevas dinámicas de generación de valor. En suma, las condiciones de ahorro e inversión en los comportamientos de los particulares dependen de las características institucionales (North 2014).

El texto presente ausculta tendencias que afectan a la construcción de capacidades en los territorios de América Latina en el contexto pos COVID-19. El siglo XXI presenta diferentes etapas en sus procesos de acumulación que se corresponden con un proceso de aceleración de los flujos de información en la búsqueda de maximizar rentabilidad de corto plazo. El contexto del COVID-19 profundizó las desigualdades, al tiempo que expresó la relevancia de las políticas públicas en la regulación de los procesos tanto de acumulación de valor al interior de los territorios, como de defensa respecto del contexto internacional. Asistimos a un momento de desglobalización (Berardi 2022; De Sutter 2020) donde los gobiernos dan cuenta de la relevancia de las estrategias en la regulación de los procesos de mercado respecto de la generación de valor y la seguridad.

El desarrollo es un proceso continuo y multifacético que abarca el crecimiento económico, la mejora en la calidad de vida y la inclusión social. Es crucial para el progreso de las personas, comunidades y países. El desarrollo sostenible^[1] intenta equilibrar

[1] Es un enfoque que busca satisfacer las necesidades de la sociedad actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Busca equilibrar la protección ambiental, la justicia social y la viabilidad económica para garantizar un futuro próspero para todos. El desarrollo sostenible implica encontrar formas de utilizar los recursos naturales de manera responsable, minimizar la contaminación y el impacto ambiental, promover la justicia social y económica, y fomentar la innovación y el crecimiento económico a largo plazo. También implica

el crecimiento económico con la protección del medio ambiente y la justicia social. El acceso a la educación, la salud, la tecnología y los recursos financieros son factores clave para fomentar el desarrollo. El enfoque aquí abordado reconoce a la generación de capacidades como el fin en sí mismo de las políticas de desarrollo humano (Nussbaum 2012). El grado de desarrollo territorial depende de la libertad de las personas para realizar aquellas acciones que tengan razones para valorar en el marco de la construcción de una sociedad justa (Sen 2011). Las condiciones de posibilidad para ampliar las capacidades en una sociedad se centran en potenciar la inversión en educación y salud, accesibles y de calidad, para el conjunto social como medio para potenciar la autonomía, la capacidad crítica y la independencia (Lorenzi 2023).

De esta forma el propósito es presentar un conjunto de pensamientos sobre procesos en marcha y relevar el aporte de intelectuales que se encuentran analizando este nuevo contexto de incertidumbre que caracteriza la realidad mundial. Para Latinoamérica se presentarán algunos de los debates que conforman parte central de la historia de nuestra región y dan cuenta de las limitaciones y oportunidades que expresan diversas líneas de pensamiento teórico.

La metodología empleada fue de tipo cualitativa de carácter descriptivo exploratorio, para arribar a algunas explicaciones preliminares de nuevos procesos sociales. Se realizó una búsqueda de documentos e informes como fuente secundaria y se entrevistó en profundidad a fuentes primarias. Como técnica de procesamiento se utilizó el análisis documental longitudinal de las publicaciones e informes seleccionados y el análisis del discurso de las entrevistas (Saunders *et al.* 2015, pág. 124).

Cipolla (1997) nos ofrece en este sentido un marco de referencia para analizar la especificidad metodológica de la historia de las ciencias económicas, ya que presenta algunas características

asegurar la inclusión de todas las personas y grupos en la sociedad en los procesos de toma de decisiones y el acceso a los beneficios del desarrollo. El concepto se basa en la idea de que el crecimiento económico y el desarrollo humano deben tener en cuenta la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales, así como la equidad social y el bienestar de las personas. Esto significa que debe ser equilibrado, justo y sostenible a largo plazo, en lugar de centrarse exclusivamente en el crecimiento económico a corto plazo.

particulares que la describen y la diferencian tanto de la ciencia económica como de la historia.

Desde la perspectiva del desarrollo local/territorial se utilizarán categorías propias y se tomarán en cuenta las relaciones de causalidad que se presentan en el cuerpo teórico de esta disciplina para evaluar el efecto y las características de las instituciones sobre el territorio. Dada la complejidad del tema que abordamos, intentaremos centrarnos en una perspectiva que destaque la visión de conjunto, resignando voluntariamente la pretensión de precisión formal o tecnicismo de cada una de las categorías de análisis. Significa entonces que en referencia al estudio de los procesos institucionales que promueven la generación de capacidades, nos concentraremos en caracterizar al desarrollo como tal y a describir cuáles son los elementos presentes en las políticas acordadas al mismo. Así, se estudiarán problemáticas económicas y sociales mediante, principalmente, el análisis de procesos institucionales y, en forma secundaria, aspectos históricos y culturales.

Se ha realizado un relevamiento de publicaciones que dan cuenta de diversos procesos en transformación respecto de las dinámicas de acumulación, de la gestión de la producción y del consumo. La organización de los mercados de plataformas ha representado, en este sentido, importantes cambios en los últimos veinte años. Indagamos, además, en un enfoque histórico al recuperar reflexiones respecto de los desafíos de la región de Alberdi y Ferrer como complemento del marco teórico del análisis del desarrollo y de las instituciones. En suma, analizamos el presente y categorías históricas que dan cuenta de los procesos de generación de valor en los territorios de América Latina.

La bibliografía utilizada da cuenta de un conjunto de intelectuales de diversas disciplinas que se encuentran abocados al estudio de las transformaciones, las amenazas y los desafíos a nivel global y regional (Berardi 2022; Dubet 2020; Han 2022; Oszlak 2021). Esto releva la importancia de promover la elaboración de políticas públicas que incorporen la construcción de incentivos y procesos de construcción de valor (Oszlak 2021). Las políticas públicas son el eje en la construcción de los mecanismos que permiten la consolidación del desarrollo territorial y del crecimiento basado en ventajitas comparativas creadas.

El capítulo se divide en tres partes. En primer lugar, el contexto en el cual se encuentra el sistema de mercado y las capacidades

territoriales. En este punto será relevante el rol del Estado en tanto espacio de regulación económica, social y ambiental. En una segunda parte, se recuperan sucintamente algunos de los lineamientos de dos intelectuales argentinos reconocidos por su búsqueda respecto de la construcción de un territorio libre y próspero. Tanto Alberdi como Ferrer dan cuenta en su producción de la coherencia sobre el estudio de los procesos que promueven la generación de valor, las ventajas comparativas creadas y la integración internacional en un mundo libre. Concluye con la presentación de procesos y categorías que son identificadas como relevantes para la generación de capacidades. Se reúnen así una diversidad de temas que vinculan una configuración institucional con la generación de capacidades (desarrollo). Algunas categorías y procesos presentados son de aparente coyuntura, mientras que otros han estado bajo estudio desde hace décadas, conformando un conjunto que es necesario investigar en la búsqueda de una sociedad con mayores grados de libertad, integrada y feliz.

1.2 El contexto pos COVID-19

A partir de la recuperación/finalización de la pandemia se ha restablecido la aceleración como modo de vida contemporáneo donde la flexibilidad, la iniciativa creativa y la resiliencia se conforman en las capacidades necesarias para la realización económica y social (Han 2014b). Una sociedad de individuos aislados y virtualizados donde los consumos y la producción se centran cada vez más en las plataformas como medios y como fines. La presencia de las plataformas en los procesos de producción y consumo son una medida de los patrones culturales de valor. Este contexto se ha intensificado desde 2020 con los confinamientos y la aceleración de los procesos virtuales de vida económica y social. Asistimos hoy al paroxismo de este proceso con la irrupción de la inteligencia artificial (IA) como medio de producción de contenidos que representará una transformación sustancial de la gestión organizacional en un futuro muy próximo. Será pronto cuando se nos presente como un futuro apocalíptico aquel vinculado a un mundo analógico, sin internet y plataformas donde la realización social pospandemia no es posible.

Un sistema económico que ha profundizado su ubicuidad en formatos presenciales y asincrónicos que difiere de la organización

previa a la pandemia no ha dejado, sin embargo, de depender de componentes y procesos clásicos. Las deudas y el sistema de regulación monetaria, por ejemplo, dependen de un esquema que ha dejado de ser sustentable y que representa un estado de situación que no se corresponde con el presente. Los procesos de organización logística para la integración mundial, con la ampliación de China a nivel internacional como principal espacio de innovación, dan cuenta de las transformaciones y desafíos de un sistema que depende de condiciones clásicas para su reproducción. En este contexto, la sociedad del 2023 no ha modificado sus patrones de realización de base y necesita de los equilibrios internacionales y de regulación para la ampliación de los mercados.

Este sistema de acumulación representa una amenaza para la sustentabilidad social mediante procesos de aceleración y ubicuidad de los espacios de producción y consumo potenciando, lo que Byung-Chul Han denominó «sociedad del cansancio» (Han 2014a). Esta característica se vincula además con el enfoque filosófico del propio sistema que debe ser discutido y transformado para garantizar la posibilidad de integración y realización de las capacidades de los individuos. Un principio de acumulación como medio de realización que corresponde a un momento económico y social agotado. Estamos ante un desafío histórico de cambio y la incertidumbre se ha instalado como una nueva amenaza con la que debemos convivir. Este contexto agotado se corresponde con un sistema que, sin haber aprendido de la experiencia de la muerte en la pandemia, ha regresado a su negación mediante la acumulación (Han 2022).

«El capitalismo está obsesionado con la muerte. Lo mueve el miedo inconsciente a la muerte. Sus imperativos de acumulación y de crecimiento surgen en vista de la amenaza de muerte. No solo generan catástrofes ecológicas, sino también catástrofes mentales. La destructiva presión para aportar rendimiento hace que la autoafirmación y la autodestrucción se identifiquen. Uno se mata a optimizarse. La autoexplotación sin escrúpulos provoca un colapso mental» (Han 2022, pág. 21).

La libertad de la sociedad depende de sus niveles de igualdad. La asociación de la libertad y la igualdad caracterizó el pensamiento de los intelectuales liberales de los siglos XVIII y XIX en la construcción de una nueva sociedad (Smith 2013). Es en la asociación de un proceso social donde ciudadanos libres e iguales consolidan

la cohesión de una comunidad en la cual se comparten valores, historias y creencias basadas en una realización común. Esta construcción se apoya, además, en la asociación de la solidaridad y la responsabilidad también como semejantes (Rosanvallon 2012). Solo en la medida en que los actores sociales comprenden y actúan con base en la responsabilidad de sus acciones hacia otros, es que se puede garantizar la seguridad y el futuro de la comunidad. En la actualidad asistimos a un aislamiento de las percepciones mediado por los deseos individuales que limitan la visión colectiva y cooperativa. Esta crisis a la que asistimos es de una profundidad mayor a la percibida. El 2020 expresó un cambio cualitativo de procesos en donde se agravaron las desigualdades y se ha puesto en juego la idea de lo común (Sadin 2022).

La incertidumbre es la condición de normalidad de nuestro tiempo. Desde la década de 1980, con el peligro atómico, los estudios sobre riesgo e incertidumbre se han instalado en el campo de las ciencias sociales, en general, y de la administración y economía, en particular. La distinción entre riesgo e incertidumbre estudiada por Knight (1947) dieron inicio a un área de investigación que tomará características diferenciadas a lo largo del tiempo, desde el estudio de la empresa hasta el análisis de la Guerra Fría, el peligro atómico, el financiero y concluyendo, en la actualidad, con el riesgo sanitario y de sustentabilidad. La presencia de una pandemia global evidenció el comienzo de una nueva etapa donde la desigualdad y la incertidumbre se han instalado como una condición de normalidad. Se plantea así la necesidad de adaptarse a los tiempos proponiendo la inestabilidad como un valor en sí mismo (Piketty 2019). La cultura de la desregulación, la deslocalización y el corto plazo se instalan como valores sociales.

En contraste con el período de mayor crecimiento de la historia del capitalismo moderno (1945-1975) donde la estabilidad, el consumo y la planificación conformaron la base de las políticas públicas de regulación de mercado, en las últimas cuatro décadas asistimos a una aceleración de la mirada de corto plazo (proceso de valorización financiera) (Rougier 2022). La reducción de las regulaciones de mercado y la flexibilidad (incertidumbre) conforman los mecanismos de regulación donde el corto plazo caracteriza a la planificación tanto estatal como privada. Se piensan las actividades del Estado ancladas en el tratamiento de fallos de mercado y en

la necesidad de reducir su participación bajo el supuesto de su naturaleza distorsiva (Mazzucato 2022).

En conjunto, estamos en un momento histórico donde crece la incertidumbre como condición ciudadana al tiempo que se reduce la participación del Estado como actor regulador del mercado y como creador de incentivos (Piketty 2019). Este estado de situación promueve el corto plazo para la toma de decisiones e incrementa la inseguridad y el riesgo tanto social como económico. El COVID-19 expresó la emergencia del síntoma de un planeta que se está defendiendo por abajo (una vía microscópica) al tiempo que expone por arriba su crisis en el calentamiento global y la creciente inseguridad humana (alimentaria, migraciones, etcétera) (Berardi 2022).

En este contexto, los desafíos del campo académico se conforman en la necesidad de repensar en clave histórica, filosófica y social los mecanismos de regulación del Estado para garantizar una vida mejor, con mayores capacidades y más libertad. Se presentan categorías que son un aporte significativo al momento mediante la recuperación de las ideas de un conjunto de intelectuales que abocaron su carrera al estudio de las políticas públicas para una vida mejor en sociedad. Para analizar una estrategia de organización pública y empresarial que fomente principios que promuevan la generación de valor, la libertad y las capacidades, será necesario además reflexionar sobre el rol del Estado. En este sentido, es indudable la producción de investigación científica institucional que coincide en las características que adopta un territorio durante un proceso de desarrollo respecto de las regulaciones públicas, de la diversificación productiva, de la creciente composición de conocimiento (innovación) en su estructura de exportaciones y de la mejora en la distribución del ingreso.

«La transformación de la estructura productiva necesaria en América Latina y el Caribe será el resultado de elecciones de política, tal como ha ocurrido en la historia de todos los países que han escapado de la trampa del ingreso medio y han llegado a ser países de ingresos altos, y no solo el resultado del destino en la dotación de factores. La dimensión institucional y de economía política en coevolución con la estructura productiva define el estilo de desarrollo. Los países que adoptaron políticas de transformación y diversificación productiva y las sostuvieron en el tiempo lograron mejores resultados en términos de crecimiento en el largo plazo que los que no las sostuvieron. Los bajos niveles de inversión y productividad observados en los países de la región en las

últimas tres décadas, así como su trayectoria decreciente, son resultado de la baja capacidad de dichos países de realizar y sostener los cambios requeridos en la estructura productiva y, con esto, en la cantidad y la calidad del empleo» (CEPAL 2022, pág. 14).

El desarrollo de un territorio depende de las instituciones, de las capacidades individuales de sus habitantes y de las ventajas comparativas creadas. Las capacidades determinan las acciones que los individuos pueden llevar adelante (Gutiérrez 2016) y los incentivos establecen los comportamientos agregados respecto del ahorro y la inversión de largo plazo. Así, pensar el desarrollo se ha centrado siempre en las estrategias que promueven el crecimiento económico, la mejora en la distribución del ingreso y la sustentación del ambiente en el tiempo. El conjunto de pensadores que han representado un aporte a la construcción de un país mejor, han dedicado sus obras centralmente a las características institucionales que promueven estos procesos. La búsqueda de la felicidad se expresa a lo largo de la historia del pensamiento liberal, como parte constitutiva de la construcción de un nuevo orden basado en la libertad, la igualdad y la fraternidad del conjunto de los seres humanos. Así, la felicidad reúne los fines buscados en el desarrollo humano respecto de las posibilidades de realización de los individuos en su propia vida.

1.3 Juan Bautista Alberdi y su búsqueda en la generación de valor

A lo largo de la historia nos encontramos con reflexiones y debates que brindan la posibilidad de crear nuevos espacios de valor y capacidades. Estos exponen nuevas formas de regulación socioeconómica donde se crean nuevos mercados o se expanden los existentes. Alberdi dedicó su carrera intelectual al pensamiento de un nuevo sistema de regulación que incorporase a la Argentina al sistema internacional mediante la creación de valor y de capacidades locales. Las bases de esta propuesta se centran en la consolidación de la paz social e institucional y en identificar a la figura del emprendedor como un agente de transformación social. Es así que su pensamiento representa aún hoy una oportunidad para encarar la construcción de sistemas de incentivos que pro-

muevan la generación de capacidades, las ventajas comparativas creadas y a la gestión sustentable de los recursos.

Durante el siglo XIX, en la etapa de conformación del Estado argentino que se consolidó hacia la década del sesenta, los debates respecto de las formas regulatorias que debía adoptar el Estado se mantuvieron sobre los niveles de intervención. El rol creador, innovador y regulador del Estado fue eje de construcción de incentivos para la generación de valor durante el período. En este sentido, Alberdi incorporó elementos centrales desde el estudio de la creación de valor y de mejora de la distribución del ingreso. Fueron sus reflexiones sobre el rol del Estado en tanto garante del funcionamiento del mercado (Alberdi 1853), sobre las crisis y sus naturalezas (Alberdi 2008), sobre el rol del emprendedor como agente de transformación de los valores (Alberdi 1887) y sobre la generación de valor como medio para constituir una nueva sociedad donde la capacidad y la competencia regulen los lazos sociales las que determinaron sus principales aportes a la historia de las ideas.

Con base en sus propuestas y a los debates que las mismas expresaron en el siglo XIX es que se forjaron (en parte) las instituciones que expresaron la expansión de la Argentina en el período de alta integración internacional, con base en las ventajas comparativas naturales. Estas instituciones fueron, no obstante, la expresión de un límite al sistema que ese propuso Alberdi y que se expresa en la capacidad de generación de valor del sector externo (restricción externa). Desde entonces nos debemos la discusión sobre un modelo regional de integración donde la innovación y la tecnología representen la base de la transformación económica y social. La restricción externa sumada al atraso tecnológico, expone los síntomas de los límites de nuestras capacidades y la pobreza natural de nuestro tiempo.

Alberdi pensó el país respecto de las instituciones necesarias que garantizaran el proceso de crecimiento económico y desarrollo humano. Las consignas principales de su propuesta se centran en la posibilidad de establecer ciclos económicos expansivos basados en el ahorro y la inversión. Esto deriva en su estudio de las crisis de pobreza y las de riqueza que caracterizan a las sociedades respecto de sus modelos de acumulación. La herencia colonia repercutió en las instituciones existentes limitando las posibilidades de promoción del ahorro y la inversión por las características de la organización

productiva colonial basada en procesos de extracción y no en la acumulación de capital. En este recorrido de ideas Alberdi conformará una síntesis entre el pensamiento romántico y el liberal para dar cuenta de las condiciones institucionales necesarias para establecer principios republicanos, liberales con anclaje en los intereses locales para la generación de valor. Su herencia intelectual se constituye en la búsqueda de consolidar la paz y el trabajo como modelos de progreso al mismo tiempo que centra su estudio en las diversidades e intereses de las distintas regiones y provincias. Propone además un estudio de las crisis y los ciclos económicos basado en los tipos de incentivos de la gestión de gobierno en el contexto de la precariedad institucional de un territorio que habiendo conseguido su independencia formal debía en sus palabras lograr la independencia real (económica). Como alguna vez afirmó Olivera:

«La contribución de Juan Bautista Alberdi a la teoría de las crisis es un capítulo indebidamente omitido en la historia del pensamiento económico. La causa de tal omisión reside en que Alberdi no hizo nunca una exposición compacta y coherente de sus ideas sobre las crisis. Los elementos esenciales de lo que (sin exageración) puede llamarse la teoría alberdiana de las crisis se hallan dispersos en forma desordenada a lo largo de sus reflexiones acerca de este asunto. Se requiere un trabajo de análisis para identificar esos elementos y para amalgamarlos en una estructura teórica apropiada».

Diversas obras se han expresado en este sentido y han continuado el estudio respecto de los medios para garantizar la realización de una vida libre y próspera desde entonces.

Hacia mediados del siglo XX en continuidad con el espíritu que animó la obra de Juan Bautista Alberdi, la figura de Ferrer expresa la continuidad de las ideas que se corresponden con una construcción social anclada en la generación de valor, en la determinación local de los procesos estratégicos para los intereses nacionales y en los procesos de distribución de valor y sustentabilidad del ambiente como medios para la realización de una sociedad libre y feliz.

1.4 Aldo Ferrer en clave estructuralista para la generación de capacidades

El pensamiento estructuralista latinoamericano representa un aporte sustantivo al debate sobre las estrategias y caminos de un

proceso de desarrollo, abordando diferentes análisis sobre las posibilidades y oportunidades de las economías de la región respecto de sus políticas de gestión, los grados de libertad de las mismas, sus niveles de dependencia, la restricción externa y las estrategias de desarrollo equilibrado y desequilibrado. En su conjunto, estos debates se centraron en el grado de libertad con el que cuentan las economías locales respecto de sus estrategias de crecimiento integrado y abierto basado en los procesos de innovación, que es posible crear en los sistemas de investigación y desarrollo de las economías y en su grado de dependencia de recursos externos (inversión).

La obra de Ferrer representa un aporte significativo al desarrollo económico y a los procesos que le son relevantes. Los diferentes momentos de su producción académica exponen una continuidad en la evolución de su pensamiento.

Su propuesta establece políticas articuladas de inversión pública tendientes a superar las restricciones a la generación de valor en condiciones de estabilidad macroeconómica de largo plazo. Mediante políticas de desarrollo, expresa la complejidad y el nivel con el cual se encaraba el desafío. Promover el desarrollo de capacidades debía ser parte de un proceso articulado en diversos niveles y con políticas encuadradas en una planificación de largo plazo. Superar así el subdesarrollo es parte de una discusión de época donde las estrategias están fuertemente diferenciadas respecto de las bases teóricas que las sustentan. Es destacable que las propuestas de Ferrer expresan un gran número de variables en juego y una visión amplia de las dinámicas que condicionan los procesos de acumulación de largo plazo.

El recorrido de la vida de uno de los intelectuales más relevantes de nuestra historia, nos permite recuperar las diversas etapas del desarrollo regional y nacional respecto de los límites que se plantean en cada período. El devenir institucional de la Argentina y las diversas crisis de coyuntura expresaron las ideas sobre las estrategias y desafíos para superar la restricción externa mediante políticas de construcción de incentivos y planificación. La promoción del desarrollo de sectores clave para consolidar la sustitución de importaciones y colocar a la Argentina en un espacio de competitividad internacional en sectores de conocimiento, expresan el objetivo de Ferrer. Promover la diversificación y la inversión de capitales nacionales que permitieran consolidar la densidad

nacional se encuentra entre los objetivos de su madurez. «Vivir con lo nuestro» y «cada país tiene la globalización que se merece» son, sin dudas, dos de sus pensamientos que sintetizan sus ideas respecto de la centralidad de las decisiones locales como determinantes de los senderos de desarrollo de capacidades futuras. Las políticas de desarrollo territorial recuperan así de su obra un eje centrado en las determinaciones propias como rectoras del futuro.

Este recorrido por el espacio del campo de las ideas es sin duda una oportunidad para actualizar el debate y permitir promover la construcción de políticas que promuevan un futuro más justo, nacional y liberal para todos los habitantes de un territorio. Reflexionar sobre los condicionantes estructurales del desarrollo y sobre las estrategias para conseguirlo, es un deber del campo de las ciencias económicas y el análisis histórico es parte esencial del mismo.

«La vida de Aldo Ferrer interpreta de modo prístino la trama de la historia argentina, latinoamericana y mundial de buena parte del siglo XX y los primeros lustros del siglo XXI. Su trayectoria evidencia las contradicciones y la agitación de esas décadas... Ferrer ha sido una de las figuras más representativas del pensamiento económico latinoamericano, junto con hombres de la talla de Raúl Prebisch o Celso Furtado. También, uno de los intelectuales más destacados de la historia contemporánea argentina y el economista más relevante si se piensa su legado en la combinación de las tres dimensiones que atañen a esa profesión: desarrollo de teoría, difusión de ideas y su aplicación a través de la política pública» (Rougier 2022, pág. 612).

En un contexto de incertidumbre como el actual, donde las ideas conservadoras del propietarismo del siglo XIX se expresan como novedad, remitirnos a un análisis riguroso, completo y estructurado representa el desafío sobre el cual trabajar para la construcción de una nación más libre, soberana y desarrollada para nuestras futuras generaciones (Piketty 2019). La obra de Ferrer es además un disparador para la consolidación de líneas de investigación y de debate respecto de las posibilidades, los desafíos y los límites de nuestras acciones en la construcción de nuestro futuro.

1.5 Desafíos para la construcción de una sociedad cohesionada y libre

La situación económica mundial se caracteriza por la normalización de la incertidumbre en las estructuras de producción y consumo. La desglobalización se evidencia en las políticas de regulación a nivel mundial. Los procesos regionales son los nuevos espacios de intervención de relevancia y la protección de los recursos estratégicos, una demanda de las políticas de desarrollo. La crisis que comenzó en 2020 confluyó en una escala no vista a nivel global en sus efectos sobre la oferta y la demanda mundial de bienes. Expresó la vigencia de las estrategias de regulación de los Estados en materia de seguridad y de planificación económica (Gutiérrez 2022a, pág. 2).

La regulación de los Estados por el control de mercados, en un momento histórico donde la incertidumbre se ha consolidado en la vida social representa una nueva dimensión. La flexibilidad, la inestabilidad y la creatividad para la adaptación conforman valores que se consideran necesarios en un mundo donde la incertidumbre configura la característica más estable. Sin embargo, la aparente movilidad y velocidad en los procesos sociales y económicos convive con la estabilidad y vigencia de condicionantes históricos y culturales de largo plazo. Es posible que el mundo requiera de un jubileo de deudas para poder reiniciar. Esta práctica presente a lo largo de la historia podría generar un nuevo ciclo de crecimiento de la economía real que debería estar acompañado de una mayor regulación de las actividades y de los productos financieros que nos han conducido hasta aquí (Graeber 2012).

El contexto mundial pos COVID invita a la reflexión sobre los modelos de desarrollo y sobre las estrategias de regulación en materia económica y social. Las diversas transformaciones que se han experimentado durante los últimos dos años en materia social y en el mundo del trabajo expresan un cambio cualitativo de las prácticas. Superar la pobreza y establecer una senda de desarrollo sustentable depende de las capacidades de planificación y regulación de los Estados (Oszlak 2021).

La desigualdad en conocimiento y tecnología representa el diferencial de desarrollo e ingresos a nivel territorial. Las posibilidades de establecer patrones de comportamiento y manipular las decisiones particulares es una realidad del capitalismo de plataformas

sobre el que se han establecido las estrategias de crecimiento de comercialización a nivel global. En este contexto, América Latina transita un proceso de profundización de la desigualdad de ingresos y de pauperización de las condiciones de vida de la mayoría de la población (Gutiérrez 2022b).

La transformación de los patrones de consumo y producción de valor se han acelerado durante el período de la crisis del COVID-19, configurando un nuevo orden socioeconómico. La transformación tecnológica aceleró la adopción de la virtualidad en el mercado de trabajo y los patrones de consumo. El contexto pos COVID-19 ve reducida la movilidad del factor trabajo por parte de las consecuencias-aprendizajes de las políticas de control sanitario y de mayores niveles de percepción de riesgo personal. Al mismo tiempo, se establecen nuevas condiciones para la distribución del trabajo a nivel internacional mediadas por la tecnología. La distribución de valor entre territorios se verá amplificada, por un lado, por las barreras a la entrada en conocimiento del desarrollo de tecnología al mismo tiempo que se crearan oportunidades en los territorios más deprimidos en la creación de contenidos y en la gestión operativa de las plataformas.

Una percepción de falta de oportunidades de largo plazo promueve sentimientos de indignación fortalecidos por la creciente desigualdad de ingresos (De Sutter 2020). Las décadas de 1980 y 1990 son un período de reducción de las capacidades del Estado a nivel internacional en sus acciones de planificación que, en el caso de la región latinoamericana, se potenció con la falta de eficacia respecto de la gestión de las políticas macroeconómicas. Esta situación, sumada al crecimiento durante el siglo XXI, del capitalismo de plataformas, a la flexibilización de los controles de capitales y al crecimiento de instrumentos financieros (derivados y Bitcoin-BTC), ha amplificado la desigualdad y reducido la capacidad de los Estados como reguladores de los procesos de innovación y de apropiación de las ganancias. Esta creciente desigualdad se basa en el establecimiento de un consenso en el campo del pensamiento respecto de la propiedad como medio de legitimación, proceso que Piketty (2019, pág. 356) ha señalado como «propietarismo». El crecimiento de las desigualdades, acompañada por un proceso de frustración social basado en la percepción de la igualdad de oportunidades que promueve el pensamiento liberal clásico, configura

un momento histórico de creciente violencia y depresión (Dubet 2020, pág. 125).

Los desafíos para el corto plazo se basan en superar, en principio, la emergencia respecto de configurar un sistema internacional y local de oportunidades que promueva la creación de valor para el conjunto social. Esta conformación depende de las condiciones institucionales que permitan, por un lado, la creación de empleo que amplíe la demanda agregada y, por otro lado, la generación de incentivos para la inversión y la innovación como medio para la generación de emprendedores que permita la inclusión económica y el crecimiento de procesos de valor en conocimiento (Gutiérrez 2020).

Es mediante la aplicación, vía institucional, de impuestos como políticas de regulación de ingresos sociales que se podrá superar un período de creciente desigualdad. La implementación de un impuesto al capital, una tasa progresiva de impuesto al ingreso y un impuesto a la herencia son las regulaciones institucionales centrales que caracterizan a las sociedades cuyas dinámicas de generación y distribución del ingreso presentan mejores resultados (crecimiento, distribución y sostenibilidad social). Es central la presentación de marcos regulatorios específicos y sus resultados en las dinámicas de largo plazo (Rosanvallon 2012, pág. 252).

La crisis sanitaria internacional produjo un cambio de las percepciones sobre las posibilidades de realización de las acciones de las personas y de las comunidades. Se ponderan las categorías relacionadas a lo comunitario (como la solidaridad, la empatía y la sustentabilidad) y a lo individual (relativo al consumo, a la producción y a la expresión) con nuevos condicionantes y desafíos. La relatividad de las posibilidades de acción individual incrementó la incertidumbre y la angustia en un contexto de parálisis del sector productivo (Gutiérrez 2022a, pág. 5). En este contexto, la autoridad del Estado se encontró cuestionada y se incrementó la erosión de la relación con la sociedad civil. La pandemia aceleró un proceso de pauperización de la percepción del ciudadano respecto de la posibilidad-eficacia del Estado para brindar servicios y prestaciones de forma continua y de calidad. En este sentido, la capacidad de regulación de acciones estratégicas de largo plazo se ha visto erosionada respecto de la relación entre el Estado y el individuo potenciando la idea del mérito como mecanismo de validación por parte de discursos de derecha que se consolidaron a nivel mundial.

«(...) la pandemia ha sido corrosiva de la vida política: la especificidad del virus, en cuanto a su grado de letalidad e incubación, habilitó interminables polémicas y permitió el desafío a los puntos de vista estatales. Cualquier iniciativa ponía en cuestión la autoridad, incluso sin necesidad de que se verificaran, como además sucedió, desempeños lamentables que empeoraron la situación. Cada decisión del Estado (abrir o cerrar, determinar qué vacuna era pertinente, asignar prioridades en la vacunación, establecer un número de dosis mínimas) abrió una brecha entre ciudadanos e instituciones y contribuyó a debilitar ese lazo» (Semán 2023, pág. 20).

En este contexto de incertidumbre en donde las condiciones de cohesión social dependen de las capacidades de solidaridad, empatía y sustentabilidad, los problemas relativos a la realización de valor siguen determinando el proceso de desarrollo para la región latinoamericana. El objetivo principal de la región se corresponde con su capacidad para superar la pobreza, en sí misma, la negación de la realización de las capacidades del individuo. Este desafío depende de la posibilidad de abordar un plan que permita iniciar un proceso de desarrollo de capacidades. Sin embargo, resolver la cuestión de los ingresos no sería suficiente para conseguir la libertad. Por eso es fundamental trasladar el centro de estudio desde los medios sobre los que se piensan las políticas de tratamiento de la pobreza a los fines que las personas tienen razones para valorar y, por tanto, a las libertades necesarias para poder satisfacer esos fines. En este sentido, el objetivo es garantizar una calidad de vida que aspire a la realización de las capacidades individuales: «Podríamos decir que aspiran (se refiere a la búsqueda en el sentido de las acciones) al desarrollo humano, es decir, a las oportunidades de que las personas tengan vidas ricas y gratificantes» (Nussbaum 2012, pág. 75).

En este punto, es necesario articular la categoría de desarrollo humano con las políticas de gestión territorial. La construcción de estrategias que potencien las capacidades de largo plazo, depende de la planificación en la generación de incentivos para promover la formación de valor que se correlaciona con el trabajo humano, el ahorro y la inversión. Este proceso de planificación estratégica territorial se constituye centralmente de políticas de educación y salud de amplia cobertura, calidad y continuidad. Estos tres ejes conforman la base del desarrollo en cuanto inversión pública «El enfoque de capacidades de Amartya Sen y Marta Nussbaum puede

ayudar no solo a comprender la necesidad de descentrarnos de los contenidos a enseñar, sino también a explicar la manera de planificar la enseñanza partiendo ya no de lo que se cree que es necesario aprender sino más bien de las capacidades que aseguran la formación de profesionales universitarios» (Stigliano 2024, pág. 14).

Las políticas educativas para la formación de capacidades se correlacionan con la continuidad, la estabilidad y la calidad de las mismas. La deserción representa uno de los desafíos principales a abordar en sociedades empobrecidas en donde los resultados de los procesos educativos cuentan con períodos largos de inversión personal y social para su obtención. La falta de ingresos se suma a las habilidades culturales y familiares respecto de las capacidades de los estudiantes para conformar y realizar un proceso de formación donde «Es esencial considerar el concepto de *habitus*, que sostiene que la herencia cultural de origen ejerce una influencia determinante en la vida académica, el lenguaje y la forma de pensar y expresarse» (Lorenzi 2024, pág. 72). El contexto pospandemia incorpora la tecnología como nueva dimensión de estudio y realidad. La educación se ha modificado para incluir nuevas posibilidades, estrategias y capacidades. Las políticas de desarrollo territorial incluyen desde el 2020 esta nueva posibilidad y confronta nuevos desafíos relativos al estudio de la alfabetización digital: «La emergencia sanitaria ha pasado, pero la penetración tecnológica persiste y se acelera en todos los ámbitos de la vida, incluyendo el educativo» (Arandia Ledezma 2024, pág. 120). En suma, las estrategias de desarrollo humano contienen estructuralmente la dimensión de la educación como parte del proceso en un mundo caracterizado por la gestión de la información y la comunicación como generadores de sentido.

La necesidad de modificar nuestros comportamientos concuerda con la urgencia de garantizar mayor equidad en la inclusión de los diferentes territorios mundiales para garantizar la posibilidad de lograr niveles de vida dignos a los alcances tecnológicos del siglo XXI. La inseguridad sanitaria será una nueva variable que acompañará los procesos de planificación y gestión de los territorios. Las políticas públicas deberán incluir nuevos principios y objetivos de largo plazo que incorporen acciones de gestión de las nuevas posibilidades y amenazas. Los determinantes de la gestión pública vinculados a la gobernanza moderna requieren incorporar

a la planificación estratégica la construcción de consensos que incluyan el desarrollo de capacidades.

Luego de la ralentización de la economía del 2020 sobrevino una ampliación de las políticas de estímulo monetario que ampliaron la demanda de sectores con ingresos al tiempo que se reconfiguraba el mercado de trabajo producto de las nuevas modalidades (tecnologías) y del cierre de amplios sectores (turismo y servicios). Esta transformación coyuntural trajo efectos permanentes en la desigualdad y en la nueva organización de los mercados de empleo y de consumo. El desarrollo de IA que se ha realizado en los últimos años completa una transformación que ha llegado para reconfigurar un nuevo orden de producción y consumo. En este contexto, la región latinoamericana continúa ofreciendo una integración subordinada al mercado internacional por medio de la oferta de productos primarios y servicios de bajo valor agregado.

1.6 Amenazas y oportunidades

Es relevante concluir mencionando la transformación de las representaciones políticas hacia expresiones de derecha como fenómeno global que recoge una transformación de época. Las elecciones de los últimos años expresan la frustración social respecto de sus oportunidades efectivas de realización (en comparación intergeneracional). Las democracias han avanzado en los últimos años en la conquista de derechos identitarios y basados en desigualdades múltiples (Dubet 2023), mientras se limitan las políticas de tratamiento de la desigualdad de ingresos y de distribución de la riqueza a nivel mundial. Las políticas identitarias no cuestionan el sistema que las ha producido, mientras que las desigualdades de ingresos se consolidan en un contexto de políticas neoliberales de apertura y desregulación donde el principal objetivo de derechos se basa en el principio de la propiedad privada (Dubet 2023, pág. 198). Se ha intentado hacer el sistema más inclusivo sin observar las bases de la generación de valor y la consolidación de la desigualdad de ingresos (Piketty 2022). Centrados en el matrimonio igualitario, el acceso al aborto y los derechos de los transexuales, se les opone por contraste la ausencia de políticas de acceso a la vivienda, a un salario que permita sostener una familia, el derecho universal a la asistencia médica de calidad y a la educación (Klein 2017). Ante la baja calidad de servicios y respuestas a las demandas sociales por

parte de las administraciones gubernamentales y de generación de previsibilidad y oportunidades, se ha consolidado la construcción de una moral meritocrática basada en el individuo autónomo relativo a actividades cuentapropistas e independientes (Semán 2023). Trabajar sobre estos ejes será necesario para abordar un debate centrado en la construcción de instituciones que logren promover un capitalismo basado en la generación de valor en la economía real, que permita diferenciar y promover aquellos bienes y servicios que deben ser provistos por el mercado, de aquellos que deben estar basados en una lógica de más eficiente acceso a su consumo. Este constituye nuestro desafío en la búsqueda de consolidar una sociedad más integrada, libre y feliz. Los procesos de desarrollo integrado dependen además de la construcción de una identidad compartida que reúne un conjunto de valores, de historias y de proyectos que deben ser compartidos y valorados por la comunidad como forma de consolidar la fraternidad (responsabilidad) entre los ciudadanos (Nussbaum 2014).

1.7 Conclusiones

El presente capítulo ha presentado una mirada de contexto de un conjunto de dimensiones relevantes para el análisis del desarrollo. En particular, nos hemos referido a condicionantes institucionales e históricos del desarrollo en vista de los acontecimientos de los últimos años, donde la pandemia representa una oportunidad de análisis. Para este recorrido nos remitimos a las condiciones tradicionales del desarrollo e incorporamos referencias a la construcción desde el campo de las ideas, para luego confluir en el contexto pospandemia. El presente estudio pretende ampliar las líneas de reflexión sobre los condicionantes y amenazas en la construcción de capacidades de sociedades integradas y libres. Las limitaciones del presente artículo se refieren a la cercanía a los acontecimientos (pandemia), a la amplitud de categoría relevante y a la ausencia de resultados determinísticos que no han sido parte de su búsqueda. La visión de conjunto debe buscar relevar las características institucionales necesarias para consolidar procesos de desarrollo en un contexto caracterizado por la incertidumbre, la soledad y la pérdida de referencias institucionales como generadoras de futuro.

El desarrollo económico es un proceso a largo plazo que consiste en un aumento sostenido de la producción, la mejora en la

distribución del ingreso y el cuidado del ambiente de forma intergeneracional. Este proceso está estrechamente relacionado con la mejora de la tecnología, la educación, la infraestructura y la institucionalidad. Es un proceso complejo y multifacético, que involucra cambios en muchos aspectos de la sociedad. La mejora de la tecnología es un factor clave en el desarrollo económico, ya que permite aumentar la eficiencia y la productividad en la economía. La educación también es importante, ya que brinda a las personas las habilidades y conocimientos necesarios para participar en la economía y desempeñarse con éxito en el mercado laboral. La infraestructura es otro aspecto crítico para el desarrollo económico (Sen 2000). El conjunto de categorías principales de un proceso de desarrollo se sintetizan en la generación de capacidades como fin para consolidar la libertad en la elección de las acciones que un individuo tiene razones para valorar.

El actual orden mundial tiene características multipolares y de competencia (China-Estados Unidos). Nuestras posibilidades de aprendizaje y complementación dependen de las decisiones de gestión y de comprender la asignación de incentivos correctos. Alberdi pensó las bases de nuestro país (Argentina) y la Generación del 80 consolidó el marco regulatorio que conocemos, es tiempo de animarnos a repensar un país a 100 años, contra todas las supuestas imposibles barreras, como lo hicieron aquellos hombres en el siglo XIX. Repensarnos y sentar las nuevas bases del siglo XXII.

En una época que profundiza el imperativo de la flexibilidad, de la innovación y de la incertidumbre como valores, la propia sustentabilidad del sistema se encuentra amenazada. Las alertas ambientales, sociales y económicas se han intensificado en los últimos años confirmando la necesidad de repensarnos como sociedad en un nuevo pacto que permita una vida digna y feliz. La economía circular y del cuidado de la casa común representan algunas de las propuestas necesarias en la construcción de un nuevo camino (Papa Francisco 2015). El planteo respecto de la búsqueda de la felicidad en una sociedad de iguales y libres expresa la pregunta central de futuro, de un futuro común (Rosanvallon 2012, pág. 57). En una sociedad cohesionada donde las desigualdades permiten la realización aspiracional de las mayorías la densidad nacional, siguiendo a Ferrer (2004a, pág. 28), se consolida y permite la construcción de un proceso de desarrollo territorial.

Esta agenda es ambiciosa, pero este no es un momento para cambios graduales ni tímidos, sino decididos y de transformaciones. Solo elevando el nivel de ambición se podrá responder a la cantidad de retos y choques simultáneos, y a la complejidad de las economías y las sociedades de nuestra región. Para articular las estrategias y las políticas propuestas, y asegurar su implementación efectiva y su ajuste a las nuevas realidades a lo largo del tiempo, se requieren nuevas formas de gobernanza experimentalista, basadas en procesos iterativos y participativos de formulación e implementación de políticas (CEPAL 2022, pág. 15).

Se enfrentan desafíos económicos significativos, como la desigualdad, la pobreza y la falta de acceso a educación y empleo de calidad. Aquí es donde entrará en juego la cultura, un factor clave en la formación de identidades nacionales y regionales, que también puede influir en la forma en que las personas perciben y responden a las oportunidades económicas. Es así como el futuro depende de comprender los procesos que hemos vivido como sociedad y el actual contexto donde los desafíos y las oportunidades requieren un nuevo sistema de valores integrado a un sistema mundial donde la libertad y la prosperidad dependen de las políticas locales y de los grados de libertad sobre los recursos territoriales y el capital humano (Nussbaum 2012). En este camino, debemos profundizar una construcción ampliando el estudio sobre los determinantes de la generación de valor respecto de las condiciones institucionales e históricas de los mismos.

Nos propusimos recuperar reflexiones respecto de los desafíos que representa la generación de procesos de generación de capacidades en el contexto del mundo pospandemia. Las conclusiones expuestas son provisionarias y no pretenden realizar una demostración de causalidad. Es un relevamiento de características centrales de los procesos de desarrollo, del pensamiento de autores que abordan propuestas de orden institucional y de las problemáticas relevantes en el contexto actual, de las dimensiones principales que conforman los procesos de generación de valor, inserción internacional y realización social. La implementación de plataformas digitales durante la pandemia para la realización de las actividades sociales y productivas ha acelerado una transformación de las percepciones individuales propiciando sentimientos de frustración y de tristeza en el desarrollo humano (Berardi 2022). Así el COVID-19 propició, además, la consolidación del triángulo financiero-farmacéutico-

digital como eje de la realización social alternado la percepción de la condición humana.

«La epidemia de COVID-19, con sus exigencias de distancia social, repliegue doméstico y trabajo digital, vendrá a incrementar la ruptura del ya preciado equilibrio psíquico del sujeto moderno en la condición neoliberal. Para finales de 2020, la industria farmacéutica y las redes sociales aparecen como las dos técnicas sociales que comercializan y gestiona los afectos tristes que el capitalismo produce, estableciendo así un *feedback* económico-político entre disforia, dolor, adicción y capitalismo financiero» (Preciado 2022, pág. 358).

El COVID-19 representa de esta forma el epílogo de un proceso de pérdida de las condiciones regulatorias que dieron forma a un orden mundial de ascenso de las clases medias y de generación de capacidades que podemos sintetizar en el Estado de Bienestar. El 2020 expone la agonía de un paradigma que no ha propiciado su remplazo, que insiste y profundiza políticas que agravan la ampliación de la desigualdad, incrementa la volatilidad de las crisis económicas y comportamientos especulativos de corto plazo como decisiones racionales. Esta condición de base económica expone una desintegración de la fraternidad social central para la cohesión social, la paz y la felicidad colectiva (Ferrer 2004b). En este sentido, asistimos a la fragmentación de la solidaridad y a un incremento de la percepción de injusticia respecto de los accesos y oportunidades particulares que potencian la violencia y la incertidumbre colectivas (De Sutter 2020). Es necesario recuperar el análisis de las bases para construir un proceso de desarrollo de capacidades basado en un principio colectivo, solidario y liberal.

«El reto de establecer una sociedad de igualdad parte de la necesidad de recuperar valores, principios y una identidad compartida que nos capacite para construir un pasado colectivo, un presente compartido y un futuro viable. En un contexto donde las instituciones colectivas se han debilitado, la incertidumbre se cierne sobre los actores, exacerbando el miedo y la inseguridad. La complejidad radica en la posibilidad de diseñar un proyecto que reduzca esta incertidumbre y englobe a la mayoría de la población. Solo cuando los resultados benefician a la mayoría a lo largo del tiempo será factible forjar una sociedad unida y cohesionada. Los acontecimientos sociales actuales y la experiencia de la pandemia presentan oportunidades y amenazas en el horizonte» (Gutiérrez 2024).

Se espera que estas páginas promuevan la generación de preguntas y cuestionamientos antes que respuestas. La elaboración de políticas públicas que permitan la construcción de una sociedad libre depende de la capacidad para realizar las preguntas adecuadas a nuestro tiempo. Los desafíos de hoy corresponden a la necesidad de consolidar una sociedad cohesionada que cultive la fraternidad y la igualdad en la construcción de esa libertad. El incremento de las pasiones tristes (soledad, tristeza, frustración, enojo, etcétera) relevadas en numerosas publicaciones, dan cuenta de una época en la cual el capitalismo de plataformas ha potenciado procesos de desregulación y apertura económica eliminando la regulación de las condiciones de realización individual (trabajo) que permitan una vida digna y de prosperidad para las mayorías. La especulación, el mérito y la soledad han potenciado una mirada individual ausente de relaciones de responsabilidad con el otro, amenazando la estabilidad social. Es tiempo de avanzar en la construcción de una sociedad que supere los mejores momentos de la historia del capitalismo de la mano de una reforma institucional que dé cuenta de nuestro tiempo potenciando nuevos marcos regulatorios respecto de la propiedad, los impuestos y el trabajo (Piketty 2014). Solo en la medida que los Estados nacionales recuperen su centralidad en la regulación social será posible una vida integrada, libre y de prosperidad. Los mercados modernos dependen de los Estados para su existencia y eficiencia, desde su creación (Graeber 2012). El desarrollo del capitalismo contó con el crecimiento de las capacidades estatales como condición de posibilidad que garantizase su funcionamiento respecto de la previsibilidad de los actos particulares (Hobsbawm 2015). En suma, las instituciones determinan los incentivos y estos las acciones particulares que permiten establecer senderos de ahorro e inversión, que son la base del crecimiento económico de un territorio. Las regulaciones, por tanto, deben centrar los incentivos en la generación de valor en una sociedad que necesita recuperar al trabajo como eje ordenador de la generación de riqueza. Este camino establece la base del desarrollo de capacidades que tendrá necesariamente que incluir dimensiones relativas a la realización individual como la participación política, la práctica religiosa o la libertad sexual. No obstante, como hemos mencionado, la desigualdad de clase representa el camino (abandonado) para la reducción de las desigualdades por medio del incremento de los ingresos reales, los impuestos progresivos (al ingreso y la

herencia) y los incentivos a la inversión. Repensar un nuevo marco regulatorio que reduzca la especulación y la relevancia del sector financiero se constituye en una necesidad para superar el actual estado de crisis de un paradigma en descomposición (Piketty 2014).

Referencias

ALBERDI, JUAN BAUTISTA

- 1853 *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853*, Buenos Aires: Vaccaro, referencia citada en página 10.
- 1887 «La vida y los trabajos industriales de William Wheelwright en América del Sud», en *Obras completas*, Buenos Aires: La Tribuna Nacional, vol. VIII, referencia citada en página 10.
- 2008 *Las crisis: Naturaleza, causas y remedios según varios economistas*, Buenos Aires: Editorial Docencia, referencia citada en página 10.

ARANDIA LEDEZMA, IVÁN CARLOS

- 2024 «Educación a distancia, no distante», en *Vivências*, vol. 20, n.º 40, recuperado de <[10.31512/vivencias.v20i40.1271](https://doi.org/10.31512/vivencias.v20i40.1271)>, referencia citada en página 18.

BERARDI, FRANCO

- 2022 *El tercer inconciente*, Buenos Aires: Caja Negra, referencia citada en páginas 2, 4, 8, 22.

CEPAL

- 2022 *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: Producción, inclusión y sostenibilidad*, recuperado de <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/48308-la-transformacion-modelo-desarrollo-america-latina-caribe-produccion-inclusion>>, referencia citada en páginas 9, 22.

CIPOLLA, CARLOS MARIA

- 1997 *Entre la historia y la economía*, Madrid: Folio, referencia citada en página 3.

DE SUTTER, LAURENT

- 2020 *Indignación Total. Lo que nuestra adicción al escandalo dice de nosotros*, La Cebra, referencia citada en páginas 2, 15, 23.

DUBET, FRANÇOIS

- 2020 *La época de las pasiones tristes*, Buenos Aires: Siglo XXI, referencia citada en páginas 4, 16.
- 2023 *El nuevo régimen de las desigualdades solitarias. Qué hacer cuando la injusticia social se sufre como un problema individual*, Buenos Aires: Siglo XXI, referencia citada en página 19.

FERRER, ALDO

- 2004a *La densidad nacional: El caso argentino*, Buenos Aires: Capital Intelectual, referencia citada en página 21.
- 2004b *La economía argentina: Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, 3.^a ed., Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, referencia citada en página 23.

GRAEBER, DAVID

- 2012 *En deuda: Una historia alternativa de la economía*, Buenos Aires: Ariel, referencia citada en páginas 14, 24.

GUTIÉRREZ, MIGUEL FRANCISCO

- 2016 *Crisis y valor*, Buenos Aires: Zaldivar, referencia citada en página 9.
- 2020 «El Desarrollo, las instituciones y el arte como estrategia», en *Cultori dell'Incontro*, vol. 2, n.º 2, referencia citada en página 16.
- 2022a *Desafíos de salida. Características y condicionantes hacia el 2030*, Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi, referencia citada en páginas 14, 16.
- 2022b «El capitalismo de plataformas amplía la desigualdad», en *Perfil* (19 de abril de 2022), recuperado de <<https://www.perfil.com/noticias/opinion/miguel-francisco-gutierrez-el-capitalismo-de-plataformas-amplia-la-desigualdad.phtml>>, referencia citada en página 15.
- 2024 «Del fallido modelo de la inclusión por necesidad al fracaso de la exclusión por capacidad», en *Vivências*, vol. 20, n.º 40, DOI: 10.31512/vivencias.v20i40.1269, referencia citada en página 23.

HAN, BYUNG-CHUL

- 2014a *En el enjambre*, Herder, referencia citada en página 6.
- 2014b *Psicopolítica neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*, Herder, referencia citada en página 5.
- 2022 *Capitalismo y pulsión de muerte*, Herder, referencia citada en páginas 4, 6.

HOBBSAWM, ERIC JOHN ERNEST

- 2015 *La era de la revolución (1789-1848), La era del capital (1848-1875), La era del imperio (1875-1914)*, Crítica, referencia citada en página 24.

KLEIN, NAOMI

- 2017 *Decir no no basta*, Buenos Aires: Paidós, referencia citada en página 19.

KNIGHT, FRANK HYNEMAN

- 1947 *Riesgo, incertidumbre y beneficio*, Aguilar, referencia citada en página 7.

LORENZI, GIMENA

- 2023 «Acciones propedéuticas inclusivas: Capacidades digitales en la educación superior como eje de desarrollo local», en *Economía, educación y desarrollo sustentable: La construcción de capacidades para un futuro posible*, EDUNO, referencia citada en página 3.
- 2024 «Acciones propedéuticas inclusivas: hacia una mejor educación superior», en *Vivências*, vol. 20, n.º 40, DOI: 10.31512/vivencias.v20i40.1267, referencia citada en página 18.

MAZZUCATO, MARIANA

- 2022 *El Estado emprendedor*, Madrid: Taurus, referencia citada en página 8.

NORTH, DOUGLASS

- 2014 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, referencia citada en página 2.

NUSSBAUM, MARTHA

- 2012 *Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano*, Buenos Aires: Paidós, referencia citada en páginas 3, 17, 22.
- 2014 *Emociones Políticas. ¿Por qué el amor es importante para la justicia?*, Buenos Aires: Paidós, referencia citada en página 20.

OSZLAK, OSCAR

- 2021 *El Estado en la era exponencial*, INAP, referencia citada en páginas 4, 14.

PAPA FRANCISCO

- 2015 *Carta encíclica Laudato si' del santo padre Francisco sobre el cuidado de la casa común*, Edibesa, referencia citada en página 21.

PIKETTY, THOMAS

- 2014 *El capital en el siglo 21*, Buenos Aires: Paidós, referencia citada en páginas 24, 25.
- 2019 *Capital e Ideología*, Buenos Aires: Paidós, referencia citada en páginas 7, 8, 13, 15.
- 2022 *Una breve historia de la igualdad*, Buenos Aires: Paidós, referencia citada en página 19.

PRECIADO, PAUL

- 2022 *Dysphoria mundi: El sonido del mundo derrumbándose*, Anagrama, referencia citada en página 23.

ROSANVALLON, PIERRE

- 2012 *La sociedad de iguales*, Buenos Aires: Manantial, referencia citada en páginas 7, 16, 21.

ROUGIER, MARCELO

- 2022 *El enigma del desarrollo argentino: Biografía de Aldo Ferrer*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, referencia citada en páginas 7, 13.

SADIN, ERIC

- 2022 *La era del individuo tirano: El fin de un mundo común*, Buenos Aires: Caja Negra, referencia citada en página 7.

SAUNDERS, MARK; PHILIP LEWIS Y ADRIAN THORNHILL

- 2015 *Research methods for business students*, Pearson Education, referencia citada en página 3.

SEMÁN, PABLO

- 2023 «Introducción», en *Está entre nosotros: ¿De dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir?*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores, referencia citada en páginas 17, 20.

SEN, AMARTYA

- 2000 *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires: Planeta, referencia citada en página 21.
- 2011 *La idea de la justicia*, Taurus, referencia citada en página 3.

SMITH, ADAM

- 2013 *La teoría de los sentimientos morales*, Buenos Aires: Alianza Editorial, referencia citada en página 6.

STIGLIANO, DANIEL ERNESTO

- 2024 «El currículum en la Universidad. ¿Enseñar contenidos o desarrollar capacidades?», en *Vivências*, vol. 20, n.º 40, DOI: 10.31512/vivencias.v20i40.1263, referencia citada en página 18.

CAPÍTULO 2

Investigación responsable, hacia una mejora de las competencias digitales con acciones propedéuticas inclusivas

GIMENA LORENZI

2.1 Introducción

El propósito de este escrito es trabajar sobre la prevención de la deserción universitaria a través de las acciones propedéuticas inclusivas tomando como eje las competencias digitales de los estudiantes, temática surgida luego de la implementación de la educación de emergencia por la pandemia 2020. La motivación nace luego de ocupar un rol de gestión en la UBA, especialmente en el ciclo inicial para estudiantes recién ingresados. Esta experiencia ha desencadenado una reevaluación profunda de la universidad, su función y misión, así como una reflexión sobre la formación de los individuos en el contexto de una sociedad más democrática e inclusiva. La realidad revela obstáculos significativos para los sectores menos privilegiados en la educación superior, impulsando la urgencia de investigar estas cuestiones.

A pesar de las crisis en el sistema educativo desde las reformas de la década de 1990, el acceso a la educación es aún un derecho constitucional en Argentina. Abordamos aquí la implicación y el criterio de verdad en la investigación, explorando la relación entre conocimiento y verdad desde perspectivas subjetivas basadas en el psicoanálisis, considerando la relación entre conocimiento y el poder.

Se examina la transformación de la universidad y su responsabilidad social, contextualizando la diversificación de la población estudiantil y los desafíos organizativos resultantes. La responsabilidad social universitaria y la innovación responsable emergen como marcos esenciales para enfrentar estos desafíos éticos y organizativos. Teniendo en cuenta la comunidad, se aborda la importancia de la colaboración en la investigación, reconociendo que un sólido equipo de trabajo es fundamental para el éxito de cualquier indagación. La deserción educativa en el contexto de la educación superior, se revela como un fenómeno complejo y amplio, presentando desafíos significativos debido a su naturaleza ambivalente.

Se explorará la deserción desde varias perspectivas, a partir del análisis organizacional hasta la influencia de la pandemia y las competencias digitales, destacando la complejidad y la necesidad de enfoques específicos en cada investigación. La comprensión de la deserción educativa en la educación superior se presenta como un desafío integral, abordando sus múltiples dimensiones y las nuevas realidades impuestas por la pandemia, mientras se promueve una educación superior que se adapte a los desafíos contemporáneos.

El proceso de investigación, intrínsecamente vinculado a la búsqueda del conocimiento, se revela como una actividad que trasciende la esfera individual para converger en un espacio colectivo. Este análisis se centra en la implicación en el proceso de investigación, desviando la atención de las relaciones tradicionales con el tema, la institución o las normas implícitas, para enfocarse de este modo en el acto de investigar.

La hipótesis es que a pesar de la financiación pública y el acceso irrestricto a la educación superior en Argentina, la igualdad de oportunidades no está garantizada. Se sumerge en las dificultades que enfrenta un investigador en las ciencias humanas, destacando la necesidad de revisar constantemente la relación de implicación entre el investigador y su objeto de estudio.

2.2 La investigación trabajando con otros

La sección que sigue examina la transformación de la universidad y su responsabilidad social, contextualizando la diversificación de la población estudiantil y los desafíos organizativos resultantes. La universidad no solo tiene la responsabilidad de generar conoci-

miento, sino también de formar ciudadanos comprometidos con la sociedad y promover valores éticos y de justicia social.

«El entorno educativo como productor y reproductor de humanización, se abre para establecer condiciones de vida digna para todas las personas, indiscutiblemente se hace responsable de los sujetos que forma y, propiamente, de los seres humanos y profesionales que trabajarán dentro del ámbito social, político, económico y culturales» (Fortuna y Jung 2023, pág. 22, traducción propia).^[1]

Finalmente, la sección sobre la comunidad aborda la importancia de la colaboración en la investigación, reconociendo que un sólido equipo de trabajo es fundamental para el éxito de cualquier indagación. Se explora la interdependencia, la diversidad y la gestión efectiva como elemento clave en la dinámica de equipos de investigación, resaltando el papel de las emociones y la motivación en el proceso investigativo. La investigación se presenta como un proceso reflexivo y colaborativo que no solo contribuye al conocimiento, sino que también impacta en la sociedad y en la formación de ciudadanos comprometidos y éticos.

2.2.1 La responsabilidad en el acto de investigar

El acto de investigación es una acción individual pero también colectiva. En este contexto, se explora la relación del sujeto de investigación con conceptos como la verdad, el conocimiento y la posibilidad de convertirse en un investigador. Se analiza entonces la implicación con el acto de investigar en sí mismo. Es decir, qué sucede en el sujeto de investigación en la búsqueda de conocimiento cuando realiza sus actividades.

Durante varios años, se ha sostenido la hipótesis de que a pesar de que gran parte de la educación superior en Argentina se financia con fondos públicos y tiene un acceso irrestricto, no se puede asumir automáticamente que este sistema de acceso y gratuidad garantice igualdad de oportunidades para todos. Esto lleva a replantear la noción de igualdad de oportunidades en términos

[1] «O ambiente educativo como produtor e reprodutor da humanização, abertura para instituir condições de vida digna para todas as pessoas, indiscutivelmente se torna responsável pelos sujeitos que forma e, propriamente, com o ser humano e profissional que estará atuando dentro da esfera social, política, econômica e cultural».

diferentes (M. F. Gutiérrez 2024). El acceso irrestricto es un requisito necesario pero no suficiente para asegurar que los estudiantes tengan acceso y permanezcan en la educación superior. Este tema ha sido abordado por investigadores interesados en la deserción y la retención de estudiantes en la educación superior como parte de políticas públicas.

Cuando iniciamos nuestro rol de gestión en la educación superior, debimos considerar el lugar como gestoras pero también como investigadoras. Esta experiencia nos obligó a repensar la universidad, su función y misión, así como a los individuos que se reciben y los profesionales que se forman en el contexto de una sociedad más democrática e inclusiva. Como se verá más adelante, los sectores menos privilegiados tienen dificultades para ingresar a la educación superior, y si lo logran, enfrentan numerosas barreras que a menudo resultan en la deserción estudiantil.

A pesar de la importante crisis que ha atravesado el sistema educativo desde las reformas de la década de 1990, el acceso a la educación sigue siendo un derecho constitucional en todos los niveles en Argentina. Garantizar este acceso es una tarea fundamental del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con los derechos humanos. Históricamente, Argentina ha optado por impulsar el acceso a través de un sistema educativo público, gratuito y de acceso irrestricto en todos los niveles.

En el transcurso de la investigación y guiados por el ideal de una sociedad más justa e inclusiva, fue necesario abordar la cuestión de la implicación y el criterio de verdad al que se aspiraba como resultado de la indagación. ¿Qué significa investigar? ¿Qué es conocer? ¿Qué es saber? ¿Existe un criterio de verdad? ¿Es posible alcanzar la objetividad? Se trata de ofrecer algunas posibles respuestas a estas preguntas. Sin embargo, es importante destacar que estas, desde el principio, son provisionales y subjetivas, como nos recuerda Lacan (1980).

En la investigación, se trabaja principalmente con tres conceptos:

1. autoridad;
2. poder de autorización;
3. ser autor.

A partir de ahí, se explora la relación entre el conocimiento y la verdad desde una perspectiva subjetiva basada en el psicoanálisis,

sin dejar de considerar la relación entre el conocimiento y el poder planteada por Foucault. Se comienza analizando la implicación según Lourau (1994, pág. 270), quien la define como «el conjunto de relaciones, conscientes o no, entre el actor y el sistema institucional» y cómo la ideología tiende a uniformar estas relaciones.

En última instancia, se trabaja la implicación para evitar que las propias creencias, suposiciones y preconceptos oculten cuestiones o problemas que surgen de la realidad que observamos o intentamos explicar. Una vez que se analiza la implicación, se puede mantener cierta distancia práctica con nuestro «objeto de estudio», reconociendo que existe una diferencia entre el sujeto y el objeto de estudio. Sin embargo, en investigaciones que abordan campos sociales, no hay seguridad de que esta diferencia esté tan clara. En el ámbito académico, se espera cierta implicación y la comunicación de la investigación se basa en la lógica académica, lo que nuevamente disminuye la distancia entre el sujeto y el objeto.

En resumen, revisamos la posición frente a la incertidumbre, reconociendo que no hay una única verdad o autoridad definitiva. La investigación comienza desde la ignorancia y busca una verdad provisional, lo que implica trabajar constantemente en nuestra relación con la falta y la verdad en el proceso de investigación en las ciencias humanas. Se recuerda que, como sujetos, somos siempre responsables de nuestra posición, lo que nos lleva a cuestionar nuestra relación con el conocimiento, la autoridad y la verdad en la investigación. Por ello cuando se investiga el propio ámbito donde se trabaja es más que necesario repensar estos conceptos, no solo teniendo en cuenta la posible implicación, sino la responsabilidad del acto de investigar y de formar personas que serán los profesionales del futuro. Por ello, «es fundamental tener en cuenta que la educación efectiva generalmente integra una variedad de enfoques para satisfacer las necesidades de los estudiantes y fomentar un aprendizaje completo» (Stigliano 2024, pág. 19).

2.2.2 La transformación de la universidad y su responsabilidad social

La universidad se encuentra inmersa en un proceso de mutación de su población estudiantil, caracterizado por una creciente diversificación de sus estudiantes. Esta plantea desafíos sin precedentes a nivel organizacional, lo que exige una atención especial.

La universidad no puede existir sin estudiantes, por lo que resulta esencial comprender y caracterizar a esta nueva población. El compromiso de la educación superior con la generación y transmisión de conocimientos es innegable, pero también debe fomentar prácticas innovadoras. A pesar de que estos dos compromisos pueden parecer contradictorios, son absolutamente necesarios.

La diversificación de la población estudiantil implica la necesidad de analizar los factores relacionados con el retraso académico y la deserción, así como las tasas de abandono, para evitar que la universidad se convierta en una respuesta irresponsable a una demanda sustancial. Es cada vez más evidente que existe un desajuste entre las competencias reales de entrada de los estudiantes y las expectativas organizacionales con respecto a esas competencias (Lemaitre *et al.* 2018).

Para abordar esta realidad, es imprescindible conocer las características de estos nuevos estudiantes, sus capacidades, las lagunas en su formación previa y sus circunstancias familiares y sociales. Además, es importante tener en cuenta que las expectativas de formación y las motivaciones de estos estudiantes son diversas. Algunos valoran la experiencia universitaria en sí, incluso si no obtienen un título (Lemaitre y Durán 2013). Las estadísticas indican que menos de la mitad de la población estudiantil logra obtener un título de grado, y la mayoría abandona, especialmente en los primeros años. Esta deserción temprana suele estar relacionada con discrepancias en las expectativas y desafíos en términos de requisitos curriculares y pedagógicos.

La responsabilidad de la universidad va más allá de la producción de conocimientos. También incluye la formación de profesionales que desempeñarán roles decisivos en la sociedad en el futuro. Además, la universidad desempeña un papel clave en la relación con la comunidad, ya que es un actor importante en la extensión de la universidad pública y su responsabilidad social es ineludible. La noción de responsabilidad en el contexto universitario difiere de la responsabilidad social empresarial y debe considerar los tres pilares de la organización: docencia, investigación y extensión (De la Cruz Ayuso y Santos 2008). La universidad tiene la tarea de formar ciudadanos que contribuyan al desarrollo económico, cultural y social de la nación. Esto implica la generación y transmisión de conocimientos de manera adecuada y responsable, por lo que la

ética juega un papel fundamental tanto en la institución como en sus miembros.

El concepto de responsabilidad puede tener diversas interpretaciones y dimensiones. Puede ser visto como causa o consecuencia de la toma de decisiones, al tratar de asumir los posibles impactos de esas acciones. La responsabilidad social implica responder a las necesidades y expectativas de las personas que forman parte de la comunidad. Además, tiene un enfoque prospectivo, que busca anticiparse y preocuparse por los posibles impactos negativos de las decisiones tomadas. La universidad se convierte en un agente de cambio y justicia social al devolver valor a la comunidad transformado a través de la educación y la generación de conocimiento (De la Cruz Ayuso y Santos 2008).

Es evidente que la universidad debe desempeñar un papel fundamental en la construcción de una sociedad más justa, democrática y equitativa. Esta transformación se relaciona con los cambios que han experimentado las instituciones de educación superior en los últimos años, desde el modelo profesionalista de la década de 1990 hasta la expansión social más reciente. La educación superior promueve valores que ayudan a formar ciudadanos críticos en cada nación (Lacomba *et al.* 2018).

Los valores personales, colectivos y el impacto de las acciones individuales dependen en gran medida de las instituciones por las que las personas transitan. El compromiso ético de la universidad depende de su estructura institucional. Para cumplir con estas obligaciones, esta debe repensar su impacto en la formación de ciudadanos comprometidos con la vida pública de nuestro país (Aragón *et al.* 2018). El concepto de responsabilidad social universitaria se diferencia de la responsabilidad social empresarial en su enfoque en la generación de conocimiento, la formación en valores y la sensibilización hacia la sociedad. La RSU abarca la gobernanza, la capacidad de respuesta y el marco de responsabilidad en los pilares de la educación superior: docencia, investigación y extensión; tiene implicaciones fundamentales en el proyecto organizativo de la universidad.

Desde su creación, la universidad se ha orientado hacia el bien común, la democracia, la justicia social y el bienestar de las personas (Martínez y Picco 2001). Por lo tanto, la RSU implica la capacidad de respuesta a los impactos de la organización en su contexto organizativo, educativo, social y cognitivo.

La RSU se centra en la capacidad de respuesta a los impactos de la organización en su contexto. La RRI busca promover la investigación e innovación socialmente deseables y aceptables, basadas en la equidad, la inclusión y la ética. Impulsa la democratización de la gobernanza y la innovación con un enfoque ético, inclusivo y equitativo (Schomberg 2011).

En resumen, la universidad se encuentra en un proceso de transformación debido a la diversificación de su población estudiantil. Su responsabilidad va más allá de la mera generación de conocimiento y se extiende a la formación de ciudadanos comprometidos con la sociedad y la promoción de valores éticos y de justicia social. La responsabilidad social universitaria y la innovación responsable son marcos que ayudan a abordar estos desafíos éticos y organizacionales en la educación superior. La universidad desempeña un papel fundamental en la promoción de una toma de decisiones ética y la generación de conocimiento responsable para un desarrollo sostenible. La RSU y la RRI son enfoques que contribuyen a la construcción de una sociedad más justa y equitativa, con una mayor preocupación por la ética y la responsabilidad en la generación y transmisión de conocimiento.

2.2.3 La comunidad, investigar incluyendo a otros

Cuando se piensa en una investigación exitosa, no hay modo de pensarlo en el presente, que no sea teniendo un sólido equipo de trabajo. La experiencia posdoctoral aportó ese gran componente al modo en que veníamos investigando. Cada uno de nosotros, todos doctores de formación con un fin común, fuimos reunidos por casualidades y causalidades. Cada uno doctorado en ciencias distintas, con profesiones de base diversas, pero con un objetivo común: realizar un posdoctorado en equipo. La dirección de este fue fundamental para unificar criterios, para amalgamar cuerpos teóricos y brindar el sostén que podía contener cada una de nuestras líneas de investigación. El recorrido era individual y, sin embargo, a cada paso se fueron dando oportunidades de intercambio que amalgamaron las posibilidades de llegar a este escrito en conjunto, respetando los trayectos de investigación individual.

El trabajo consistió en reunirnos varias veces por medio de plataformas virtuales, ya que no todos habitábamos en la misma zona geográfica; la virtualidad posibilitó armar agendas, compartir

escritos e intercambiar ideas, debatir. La multidisciplina no hizo otra cosa que potenciar ideas, lecturas y nuevos acompañamientos. La gestión del equipo fue fundamental, uno de los integrantes del mismo, más allá del director, lideró el proceso, ordenó tiempos, marcó y distribuyó tareas, así como motivó grupal e individualmente el trabajo colectivo. Todo ese trabajo no necesariamente se relaciona con la actividad de investigar en sí, pero sin él no hubiese sido posible avanzar, gestionando espacios, becas, viajes, publicaciones y actividades. Por ello, potenciar una investigación se logra reuniendo mentes científicas innovadoras que aporten nuevas perspectivas y enfoques, empleando conocimientos interdisciplinarios para elevar el saber. La interacción entre científicos impulsa el progreso, trascendiendo el individualismo en pos de un objetivo común.

Es a partir de aquí que es necesario definir la noción de equipo «una agrupación de dos o más personas que interactúan de forma dinámica, interdependiente y adaptativa hacia una misión u objetivo valorado, que tienen asignados unos roles o funciones específicas para desarrollar y que tienen una membresía limitada en el tiempo» (Salas *et al.* 1992, pág. 4).

También puede ser definido como:

«Dos o más individuos que (b) interactúen socialmente (cara a cara o de forma virtual); (c) que posean uno o más objetivos comunes; (d) se han reunido para desarrollar una tarea organizacional relevante; (e) demuestren interdependencia con respecto a la carga de trabajo, objetivos y resultados; (f) tengan diferentes roles y responsabilidades; y (g) se encuentren inmersos en un sistema organizacional» (Kozlowski e Ilgen 2006, pág. 79).

Estas definiciones revelan elementos fundamentales presentes en los equipos laborales, tales como la interrelación, la responsabilidad colectiva, metas compartidas, roles especializados y la adhesión formal a una estructura organizativa (Cannon-Bowers y Bowers 2011).

Como equipo de investigadores nos propusimos este trayecto posdoctoral para hacer ciencia, o al menos para realizar una actividad científica de investigación, teniendo en cuenta que la ciencia es «cualquier actividad sistemática creativa emprendida con el fin de aumentar el acervo de conocimientos, incluido el conocimiento sobre la humanidad, la cultura y la sociedad, y el

uso de este conocimiento para idear nuevas aplicaciones» (OECD 2008). La amplitud de la definición da pie a pensar cuál era nuestro eje de trabajo. El mismo se relaciona con las políticas públicas en las redes colaborativas en los territorios. Esto es, cómo a través de diversas políticas públicas, sean jurídicas, educativas, económicas, administrativas, se gesta el impulso al armado y sostenimiento de redes colaborativas para afianzar la idea del bien común.

A menudo se minimiza la relevancia de la motivación y lo emocional en la enseñanza de investigación. Se prioriza la coherencia conceptual y la lógica, dejando de lado el hecho de que las preferencias emocionales influyen a veces en la argumentación sin menoscabar su coherencia. La emotividad del investigador no solo impulsa su persistencia en el proyecto, sino que también juega un papel crucial al establecer conexiones con el lector al comunicar los resultados. A pesar de concebir la investigación como un proceso racional y distante, la realidad demuestra que la razón está más vinculada a las emociones de lo que se supone. Las ideas están ligadas a sentimientos; nos identificamos con posiciones y podemos sentir frustración al ser refutados. La razón, en muchos casos, actúa como vehículo para expresar lo que realmente nos importa.

En un contexto donde hay tantos temas investigables, surge la pregunta de por qué investigamos lo que investigamos, cuestión explicada anteriormente. Y no solo eso, la motivación de tener un equipo de trabajo, con el que nos fuimos encontrando en persona en algunos viajes que realizamos fue fundamental para poder llevar al final del trayecto posdoctoral, pues los intercambios y el trabajo colaborativo potencian enormemente los procesos individuales. En esta era donde la mayoría de las veces se pregonan las soledades y los individualismos, los procesos colaborativos, la solidaridad y el trabajo conjunto no solo potencian, sino que producen efectos en el propio equipo, en las ideas y en la divulgación de los resultados del mejor modo. Investigar es un proceso reflexivo, es el trabajo de escritura y reescritura, el plan de trabajo, la auto-organización, y necesariamente la participación en programas interdisciplinarios. Es de algún modo lo que nos da apertura para poder tomar mejores decisiones en las políticas públicas y en las organizaciones de nuestras regiones.

La investigación surge de un complejo entramado social y cultural, independientemente del ámbito del conocimiento al que

pertenezca. No se limita ni se reduce a un emprendimiento individual, sino que se nutre de diversos factores y personas. Sin embargo, los cambios político-económicos influyen directamente en las políticas de investigación y aunque hay avances evidentes, estos se manifiestan a ritmos diversos entre y dentro de distintas universidades y regiones del país. Es crucial resaltar que este progreso se desarrolla en el seno de una universidad pública y gratuita, financiada por la propia sociedad. Ejercer esta labor representa tanto un motivo de orgullo como la oportunidad de retribuir a la sociedad por las oportunidades brindadas. Esta labor adquiere mayor significado cuando se realiza en el ámbito de una universidad de acceso público y gratuito. Ser investigador se percibe como un privilegio y un reconocimiento merecido, así como enseñar e investigar desde convicciones profundas constituye un reconocimiento a la dedicación empleada. Es inminente y necesario investigar multidisciplinariamente, potencia nuestros modos de pensar, ya que disciplinariamente pensamos de modos y con lógicas diversas; esas diferencias hacen que nuestro trabajo sea enriquecedor para nosotros mismos y para los ámbitos y contextos que investigamos.

2.3 Las competencias digitales y su relación con la deserción

La deserción educativa, en la educación superior, se revela como un fenómeno de gran complejidad y amplitud, presentando desafíos significativos debido a su naturaleza ambivalente. El término «deserción» se utiliza de manera amplia, pero su definición no está claramente establecida, lo que conduce a una variedad de interpretaciones y enfoques en la investigación. Este fenómeno se asocia comúnmente con la interrupción individual de la trayectoria académica, pero la falta de claridad conceptual resulta en la agrupación de diversas situaciones bajo este término, con fundamentos epistémicos y enfoques distintos.

Vincent Tinto destaca dos comportamientos distintos en su definición de deserción: la exclusión académica y la deserción voluntaria. La primera implica la expulsión por parte de las organizaciones. Mientras que la segunda, se conceptualiza como un fracaso para completar un programa, pero también puede interpretarse como un paso positivo hacia otra meta. La falta de integración

personal con el entorno universitario se identifica como una causa significativa de deserción.

Desde una perspectiva organizacional, la deserción implica cualquier abandono de estudios, ya sea dentro de la misma organización, al transferirse a otra, o abandonar completamente el sistema educativo. A pesar del aumento en el acceso a la educación superior, las tasas de finalización no han seguido la misma tendencia, según Tinto (2010). El mismo autor propone un modelo organizacional que se centre en los entornos organizacionales como factores modificables para abordar la brecha y prevenir la deserción estudiantil.

Para comprender la deserción, es esencial identificar las características y expectativas de cada organización. La interacción entre factores individuales, organizacionales y sociales juega un papel importante, y la falta de una definición universal requiere enfoques específicos en cada investigación, considerando la diversidad de causas y contextos que influyen en este fenómeno. En este caso, se aborda la deserción desde la perspectiva organizacional, considerando diversos factores como académicos, organizacionales, individuales y socioeconómicos.

Sin embargo, a medida que la investigación avanzó, se observó la percepción de los estudiantes desde un enfoque individual, centrado en el mérito, desdibujando otros factores determinantes. Es en este contexto que se incorporaron los conceptos de *habitus* y violencia simbólica de Bourdieu y Passeron para establecer una conexión directa con los acontecimientos en el sistema educativo, revelando que la desigualdad se manifiesta a través de la falacia del mérito. Dubet realiza una crítica en relación con el mérito y a la igualdad de oportunidades, ya que esta se impone como un principio de justicia de las desigualdades múltiples avanzando sobre una sensación de igualdad. En una sociedad donde todos se consideran libres e iguales pueden acceder a las mismas posiciones sociales en función de su mérito únicamente y este tipo de concepción de la justicia se ha vuelto incuestionable (Dubet 2023).

Se aborda también la influencia de la pandemia de COVID-19 en la educación superior, introduciendo el tema de las competencias digitales como un nuevo factor de desigualdad entre los estudiantes. La transición abrupta a la educación a distancia, como respuesta a la emergencia sanitaria, plantea desafíos significativos relacionados con la conectividad, dispositivos y apoyo familiar. La falta

de una transición planificada hacia la educación virtual destaca la disparidad en la infraestructura de las instituciones educativas.

En esta nueva era digitalizada, las competencias digitales emergen como un requisito fundamental para el éxito en la educación superior y la vida profesional. Se conceptualizan como habilidades para buscar, obtener, procesar y comunicar información, transformándola en conocimiento. La falta de estas competencias, a menudo vinculada a desigualdades previas, se revela como un nuevo factor de deserción, que no fue inicialmente considerado. Puede pensar que actualmente hay una serie de brechas digitales entre los estudiantes para el acceso a las tecnologías, que van desde la disponibilidad de conectarse, la asequibilidad, la calidad, la comprensión de la relevancia de la información, así como «brechas adicionales: otros ámbitos que pueden crear desigualdad digital son la seguridad, la interconectividad, la competencia digital y el acceso a los equipos» (Arandia Ledezma 2024, pág. 121).

Se introduce el concepto de acciones propedéuticas inclusivas como una respuesta necesaria para abordar la diversidad en la educación superior. El cambio en la composición del estudiantado, con la inclusión de diferentes estratos sociales, culturales y educativos, requiere estrategias organizacionales adaptadas. El enfoque de universidad cívica se destaca como una respuesta responsable, comprometida con la inclusión social y la adaptación a las transformaciones en la población estudiantil.

Este apartado aborda la deserción educativa desde múltiples perspectivas, destacando su complejidad y la necesidad de enfoques específicos en cada investigación. Desde el análisis organizacional hasta la influencia de la pandemia y las competencias digitales, se revela la importancia de comprender y abordar los factores que contribuyen a la deserción en la educación superior. También destaca la evolución de la investigación, desde un enfoque organizacional hacia una atención más detallada en las experiencias individuales de los estudiantes, respaldada por conceptos sociológicos como *habitus* y violencia simbólica.

Se busca profundizar en la comprensión de la deserción educativa en la educación superior, considerando sus múltiples dimensiones y las nuevas realidades impuestas por la pandemia. La exploración de acciones propedéuticas inclusivas se presenta como una vía para abordar este fenómeno, reconociendo la diversidad

del estudiantado y promoviendo una educación superior que se adapte a los desafíos contemporáneos.

2.3.1 Deserción

El concepto de deserción educativa presenta desafíos debido a su naturaleza ambivalente y amplia. A menudo, se asocia automáticamente con un factor o causa específica. La mayoría de las investigaciones tienden a no definir explícitamente el concepto, adoptando en su lugar enfoques cuantitativos y evitando el desarrollo conceptual. La falta de claridad conceptual lleva a agrupar bajo el término «deserción» situaciones diversas con fundamentos epistémicos y enfoques distintos.

La palabra «deserción», derivada del latín *desertio*, implica el abandono de obligaciones, asociándose comúnmente con el acto de traición, especialmente en contextos militares. Generalmente, se generaliza el concepto de deserción como la interrupción individual de la trayectoria académica debido a diversas causas personales, institucionales o sociales. Sin embargo, no se especifica un marco temporal ni los factores determinantes, dejando claro únicamente que se responsabiliza al individuo de una decisión voluntaria de abandonar.

Diversas posturas agrupan causas externas bajo los modelos de desgaste (Bean 1982), mientras que otros privilegian factores internos en los modelos de integración (Spady 1970; Tinto 1975). Este último enfoque sugiere que la integración institucional reduce las posibilidades de deserción al aumentar el compromiso del estudiante. Según el Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe de la UNESCO, la deserción puede considerarse como un abandono voluntario o involuntario, relacionado con circunstancias internas o externas al estudiante.

Tinto (1989) menciona la deserción voluntaria y la conceptualiza como un fracaso para completar un programa, aunque también puede interpretarse como un paso positivo hacia otra meta. La falta de integración personal con el entorno universitario se identifica como una causa significativa de deserción.

Desde una perspectiva organizacional, la deserción implica cualquier abandono de estudios, ya sea dentro de la misma organización, al transferirse a otra, o abandonar completamente el sistema educativo. El acceso a la educación superior ha aumentado, pero las tasas

de finalización no han seguido la misma tendencia, según Tinto (2010). Propone un modelo organizacional para abordar la brecha y prevenir la deserción estudiantil, enfocándose en los entornos organizacionales como factores modificables.

Se destaca la importancia de las expectativas organizacionales y su comunicación clara para el éxito del estudiante. Programas de tutorías, asesoramientos y redes interpersonales se consideran clave para evitar la deserción. Algunos estudiantes pueden requerir apoyo específico, ya sea social, económico o académico. La participación activa en la vida universitaria, especialmente durante el primer año, se presenta como crucial para la integración académica y social del estudiante.

Para comprender la deserción, es esencial identificar las características y expectativas de cada organización. Los factores individuales y sociales juegan un papel importante, y Tinto (2006) destaca la necesidad de un compromiso entre el estudiante y la organización para lograr una integración exitosa. Existen distintas formas de abordar la deserción, considerando factores económicos, políticos, educativos, organizacionales, ideológicos, sociales y psicológicos. La falta de una definición universal lleva a la necesidad de precisar el enfoque de la investigación, ya sea individual, organizacional o nacional. Además, es crucial diferenciar entre la voluntad de abandonar y las normas organizacionales que pueden forzar el abandono.

La deserción se puede analizar desde diferentes ejes, como el temporal, organizacional, voluntario o forzoso. La relación entre deserción y rendimiento académico también es destacada, considerando que el bajo rendimiento a menudo se asocia con la falta de adaptación al entorno universitario y la inadecuación del capital cultural del estudiante. La dimensión económica también se destaca, indicando que el acceso a la educación superior implica un gasto considerable. Sin embargo, la combinación de capitales económicos, sociales y culturales influye en la capacidad de los estudiantes para completar sus estudios. En América Latina, la mitad de los estudiantes que acceden a la educación superior no completan sus trayectorias, y se reconoce la importancia de abordar las especificidades de los estudiantes provenientes de minorías.

En resumen, la deserción educativa es un fenómeno complejo que involucra una interacción entre factores individuales, organizacionales y sociales. La falta de una definición clara y universal

requiere un enfoque específico en cada investigación, considerando la diversidad de causas y contextos que influyen en este fenómeno. La decisión de trabajar desde la perspectiva organizacional, tiene en cuenta diversos factores de deserción: académicos, organizacionales, individuales y socioeconómicos (Lorenzi 2022). Sin embargo, posteriormente quedó instalada la definición desde la percepción de los estudiantes como individual, en relación con el mérito, desdibujándose el resto de los factores.

En virtud de esto, se han empleado los conceptos de *habitus* y violencia simbólica de Bourdieu y Passeron para establecer una conexión directa con los acontecimientos en el sistema educativo. En este contexto, el sistema tiende a reproducir las desigualdades originarias, disfrazando esta dinámica bajo la justificación de la igualdad de oportunidades y la imparcialidad de los exámenes, argumentando así la equidad en la expulsión basada en las habilidades individuales, lo que se conoce como la falacia del mérito. A pesar de que todos los estudiantes son evaluados de la misma manera, no todos obtienen resultados iguales. Por lo tanto, lo que determina lo que cada individuo merece en función de sus resultados es el resultado de sus propias capacidades. «La igualdad de oportunidades apunta a producir desigualdades justas, al basarse únicamente en el mérito de las personas, pero nada dice de la amplitud de las desigualdades resultantes de la equidad de las pruebas meritocráticas» (Dubet 2023, pág. 193). La creencia en el mérito garantiza la legitimidad de los vencedores en cada una de las competencias y, por lo tanto, de mayores desigualdades y menos justicia social. De algún modo, a su vez, disminuye la solidaridad, la cohesión social y la empatía.

Lo que se evidencia es que este resultado es una manifestación del capital simbólico, que abarca aspectos como el lenguaje utilizado por los estudiantes, su forma de vestir, su manera de expresarse y la cultura que han consumido a lo largo de sus vidas. En otras palabras, se trata del capital cultural que actúa como una especie de fachada y justificación en relación con los supuestos méritos, es decir, la falacia del mérito. La percepción del éxito en los estudios superiores está vinculada con una perspectiva meritocrática, que considera la voluntad, los objetivos, la constancia y la perseverancia como elementos clave. En este contexto, la noción de *habitus* se manifiesta concretamente.

2.3.2 Competencias digitales

La pandemia de COVID-19 ha generado cambios significativos en las modalidades de enseñanza y aprendizaje en todos los niveles educativos. Siguiendo las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, el gobierno argentino al igual que en otros países, se vio obligado a cerrar las instalaciones educativas, entre otras medidas, con el fin de prevenir la propagación del virus y salvaguardar la salud pública. Este cierre ha dado lugar a situaciones desiguales en diferentes niveles y regiones del país, abarcando aspectos como la disponibilidad de espacios físicos, mobiliario, conectividad, dispositivos y apoyo familiar. Los impactos de estas disparidades aún están siendo estudiados (Jiménez Guerra y Ruiz González 2021).

En comparación con otros niveles, la educación superior tenía algunas ventajas previas a la pandemia, como la experiencia en educación a distancia y la autonomía de docentes y estudiantes en el proceso de enseñanza y aprendizaje. A pesar de que las tecnologías y la sociedad de la información no eran novedosas, la manera en que se impartían las clases y se evaluaba tuvo que cambiar drásticamente. Esto representó un desafío para la mayoría de las instituciones, ya que si bien la educación virtual había avanzado significativamente antes de la pandemia y algunos autores destacaban sus ventajas (Chan 2016; Herrera Sánchez 2016), las estrategias de emergencia implementadas durante la pandemia no se relacionaban necesariamente con la educación virtual. Dado que esta transición no fue una elección, sino una necesidad urgente, la experiencia de enseñanza y aprendizaje fue muy diferente. La educación de emergencia (Hodges *et al.* 2020) se adoptó temporalmente con la expectativa de volver a las actividades presenciales habituales una vez superado el período crítico de la pandemia. El objetivo de la educación de emergencia fue abordar la crisis y el confinamiento, sin necesariamente cambiar estratégicamente la modalidad de enseñanza y evaluación (Ruz-Fuenzalida 2021).

Durante la educación de emergencia, se implementaron medidas como la flexibilización de las tareas docentes y la mitigación de los impactos negativos de los confinamientos, así como la búsqueda de alternativas para la impartición de clases y la evaluación, entre otras acciones. Inicialmente, este período se caracterizó por un desorden generalizado, ya que muchas instituciones no proporcio-

naron las herramientas ni las directrices necesarias para supervisar los procesos de enseñanza y aprendizaje (Grande de Prado *et al.* 2021).

Esta situación suscitó reflexiones que aún se encuentran en desarrollo. La integración de tecnologías requiere tiempo de adaptación tanto para docentes como para estudiantes, además de una inversión significativa. Aunque los estudiantes están familiarizados con la tecnología, su uso no siempre está orientado hacia la educación, lo que plantea dificultades adicionales. Además, no todas las instituciones de educación superior avanzaron de la misma manera; algunas carecían de la infraestructura necesaria para responder rápidamente a la emergencia (Jiménez Guerra y Ruiz González 2021).

Para muchas organizaciones educativas y docentes, esta situación ha representado una oportunidad para replantear estrategias de enseñanza y evaluación (Landau y Cerrato Pragman 2021). En función de ello se comenzó a trabajar sobre las competencias digitales de los estudiantes como un nuevo factor de desigualdad entre los estudiantes del nivel superior, otra causa de deserción que no había sido pensada inicialmente.

Nuestra época es, sin dudas, la era de la información digitalizada, que abarca cambios significativos en la vida de las personas, abarcando la mayoría de las esferas de la vida humana, desde acciones alimentarias, sociales, gubernamentales, de salud, modificando incluso la interacción entre las personas y el modo de percibir la realidad. En esta nueva era, no basta con saber buscar y acceder a la información, sino también saber desenvolverse en el ámbito tecnológico (Area y Guarro 2012, pág. 68).

«En este nuevo medioambiente sobreviven y crecen aquellos individuos o colectivos sociales que dispongan de las competencias para producir, difundir y consumir información de forma rápida, eficaz y eficiente, es decir, de forma exitosa para desenvolverse como sujeto socializado. Y para ello, es fundamental e imprescindible saber transformar la información en conocimiento, disponer de las habilidades y capacidades para utilizar de forma eficiente los recursos y herramientas tanto de búsqueda de información como de producción y difusión de la misma, así como para comunicarla y compartirla socialmente a través de las distintas herramientas y entornos digitales» (Oliiva *et al.* 2014, pág. 359).

Por ello cuando se trabaja sobre las competencias digitales se las conceptualiza como «habilidades para buscar, obtener, procesar y comunicar información, y para transformarla en conocimiento» (Tyner y A. Gutiérrez 2012, pág. 37). Teniendo en cuenta que son capacidades en aspectos tecnológicos, informacionales, multimedia y comunicativos que se producen como resultado de una compleja alfabetización digital múltiple. Cuando se piensa en la idea de la complejidad y multiplicidad de este nuevo factor se toma como referencia a la Comisión Europea (2007) que propone cinco áreas de trabajo: información, comunicación, creación de contenido, seguridad y resolución de problemas. Mientras que UNESCO (2011) da cuenta de tres niveles para la alfabetización, primero lograr una eficiencia en el manejo de la tecnología, luego profundizar los conocimientos desde diversas disciplinas, para finalizar con la creación de conocimiento.

Como puede verse, las competencias digitales se relacionan con dos áreas distintas, por un lado el manejo tecnológico, pero por otro la cuestión de la comunicación e información, y ello dispuesto para diversos tipos de actividades de las personas, desde el trabajo, el estudio al ocio. Al tomarlo desde esta perspectiva se hace evidente, al menos en Latinoamérica, que las desigualdades en las trayectorias educativas previas, como las socioeconómicas para la obtención de dispositivos y poder contar con conectividad, funcionan como un nuevo factor de deserción en el nivel superior. El nivel superior forma la futura vida profesional, hoy en día esa vida está mediada por el mundo digitalizado, sin la adquisición y refuerzo de estas competencias es imposible obtener empleos acordes. Sin bien las actuales generaciones son denominadas «nativos digitales», la resolución de problemas, cuestiones de seguridad y manejo de la información son habilidades distribuidas de modo sumamente dispar, solo sostenido por las trayectorias educativas previas. Por ello la necesidad imperiosa de las acciones propedéuticas inclusivas.

2.3.3 Acciones propedéuticas inclusivas

En la educación superior, resulta imperativo considerar diversos parámetros al analizarla, siendo uno de ellos la cantidad de transformaciones que acontecen a nivel global. Dichos cambios abarcan políticas educativas, proyectos sociales, el sistema demo-

gráfico, la calidad de la educación primaria, la estructura laboral y la movilidad social, entre otros. Estas transformaciones han dado lugar a una diversificación del estudiantado que las universidades no estaban acostumbradas a recibir, incluyendo a estudiantes provenientes de diferentes estratos sociales, culturales y educativos, cuyos padres no son profesionales y cuyas estructuras y expectativas laborales varían considerablemente. Este nuevo perfil estudiantil posee un capital cultural distinto, asumiendo responsabilidades familiares y laborales que los estudiantes universitarios tradicionales no suelen tener. A pesar de estas diferencias, las estrategias institucionales suelen ser homogéneas para atender a esta diversidad. El reconocimiento y la comprensión de que la universidad está experimentando una transformación en su población, la cual se diversifica, plantea desafíos organizacionales inéditos. Abordar y caracterizar adecuadamente a esta nueva población es esencial, ya que una universidad sin estudiantes carece de razón de ser. El desafío de la educación superior radica en su compromiso con la generación y reproducción de conocimientos, así como en la adopción de prácticas innovadoras. Aunque estos dos compromisos puedan parecer contradictorios, son ineludibles. La diversificación del estudiantado implica examinar los factores asociados al retraso o abandono, evitando convertirse en una respuesta irresponsable a una demanda sustantiva. Es cada vez más evidente que existe una discrepancia entre las competencias reales de entrada de los estudiantes y las expectativas organizacionales sobre ellas.

Para abordar esta realidad, es fundamental comprender las características de estos nuevos estudiantes, sus habilidades, carencias formativas y particularidades familiares y sociales, con el fin de diseñar una formación propedéutica adaptada a sus necesidades. Además, es crucial reconocer que las expectativas de formación y motivaciones difieren entre ellos. Algunos valoran la experiencia universitaria aunque no culminen sus estudios. Las estadísticas indican que menos de la mitad de la población universitaria obtiene un título de grado, y la mayoría abandona, especialmente en los primeros años. Esta deserción temprana suele vincularse con divergencias en expectativas y desajustes curriculares y pedagógicos.

El concepto de acciones propedéuticas en la gestión educativa implica acciones continuas de detección y prevención temprana que abordan integralmente a los estudiantes. La formación propedéutica consiste en el desarrollo de competencias necesarias en

cada ciclo para proseguir con éxito en los ciclos siguientes. Cuando esta formación es inclusiva, implica una postura ética de formación e investigación en el ámbito universitario, incorporando la participación de las partes interesadas, la inclusión, la relación responsable con el entorno, la transparencia y la mejora continua, entre otras características aplicables al contexto universitario.

El sistema de ingreso irrestricto y la política de igualdad como estrategia integral en las organizaciones educativas, especialmente en la educación superior, perpetúan el sistema meritocrático. Un enfoque organizacional que no diferencia sus acciones, sino que se limita a medidas generales, contribuye a aumentar las disparidades de origen entre los estudiantes. Esto afecta particularmente a aquellos de estratos socioeconómicos más bajos, quienes enfrentan mayores dificultades para adaptarse a la universidad. El modelo propedéutico de UNESCO propone abordar diferencialmente a los estudiantes más vulnerables, considerando su contexto familiar, socioeconómico y motivacional.

La diversidad poblacional en las universidades, en contraste con años anteriores, plantea la necesidad de implementar acciones propedéuticas que preparen a los estudiantes para identificar sus intereses y fortalezas, al mismo tiempo que abordar sus debilidades. Estas políticas requieren intervenciones diferenciadas en función de las necesidades específicas de cada estudiante, reconociendo las dificultades comunes asociadas a la adaptación a la educación superior.

Cada estudiante, individualmente, enfrenta obstáculos relacionados con las prácticas y modos de operar de las organizaciones educativas, así como limitaciones y potencialidades personales. En este nivel educativo, y especialmente en la universidad, las acciones para retención y permanencia de los estudiantes suelen ser limitadas, ya que se basan en un sistema meritocrático y en la capacidad individual para superar obstáculos. Esto, combinado con sistemas de acceso irrestricto, incrementa las desigualdades y estratificaciones sociales entre los estudiantes.

Para comprender la deserción en este contexto de masificación, es esencial considerar el papel fundamental de las universidades en la permanencia o abandono de los estudiantes, según las medidas o acciones que implementen. Los conceptos de *habitus* y capital cultural son recurrentes en la literatura, indicando que las experiencias y predisposiciones adquiridas en un contexto social condicionan

a los individuos. El primero se relaciona con comportamientos, pensamientos y modos de actuar aprendidos socialmente, mientras que el capital cultural influye en la capacidad de los individuos para desenvolverse en la sociedad. Las diferencias en el *habitus* y el capital cultural entre estudiantes de distintos estratos sociales impactan en su adaptación a la universidad.

El *habitus* institucional u organizacional también influye en las normas y modos en que las organizaciones esperan que se comporten quienes las integran. La incongruencia entre las expectativas de los estudiantes y las organizaciones puede conducir al fracaso y la deserción universitaria. La falta de adaptación de las organizaciones a la diversidad de los estudiantes y la ausencia de acciones diferenciadas contribuyen a que los estudiantes abandonen la universidad voluntariamente. En consecuencia, la responsabilidad recae en las organizaciones y sus normas, en lugar de atribuir la deserción a la falta de capacidades o méritos individuales.

Frente a la masificación y diversidad en las universidades, surge la noción de *universidad cívica* como un enfoque responsable e inclusivo. La *universidad cívica* se compromete con su entorno local en lo social y lo económico, participando activamente de manera colaborativa. Este enfoque busca la excelencia académica y la inclusión social, reconociendo la importancia de su contexto local y su impacto en lo social, económico y ambiental. La transparencia, la rendición de cuentas y la innovación son componentes esenciales de una *universidad cívica*.

El compromiso de esta no se limita a lo externo, sino que también se extiende a lo interno y a la relación con el Estado. Para operar como tal, la institución debe realizar un monitoreo constante para anticipar el riesgo de deserción de los estudiantes. Una vez detectados, se deben implementar actividades propedéuticas adaptadas a sus necesidades específicas, promoviendo la inclusión, el derecho a estudiar y la democratización de la universidad. La reflexión sobre las acciones llevadas a cabo es crucial para ajustarlas según sea necesario. La *universidad cívica* se preocupa tanto por su comunidad externa como por su comunidad interna, reconociendo que una universidad sin estudiantes carece de razón de ser.

La resolución del problema de la deserción en la educación superior requiere que las instituciones reflexionen constantemente sobre sus procesos, incluyendo aspectos pedagógicos, la relación

entre docentes y estudiantes, y las acciones para modernizar sus prácticas. Las organizaciones que implementan acciones propedéuticas para prevenir la deserción obtienen beneficios no solo para los estudiantes y sus familias, sino también para la comunidad como fuente de desarrollo social, cultural y económico a largo plazo.

2.4 Cierre

A lo largo de este capítulo, se presentó la complejidad de la deserción educativa en la educación superior. Se ha examinado su ambivalencia y la falta de claridad conceptual que ha llevado a interpretaciones y enfoques diversos en la investigación. Tinto nos ha guiado a través de sus definiciones, resaltando la exclusión académica y la deserción voluntaria como elementos distintivos.

Desde una perspectiva organizacional, se ha explorado la deserción como cualquier abandono de estudios, identificando factores modificables en los entornos organizacionales según Tinto. La interacción de factores individuales, organizacionales y sociales se ha destacado como crucial, y se ha reconocido la diversidad de causas y contextos que influyen en este fenómeno.

A medida que se avanzó, se amplió el enfoque desde una mirada organizacional hacia las experiencias individuales de los estudiantes, incorporando conceptos sociológicos como *habitus* y violencia simbólica de Bourdieu y Passeron. La influencia de la pandemia de COVID-19 y el surgimiento de las competencias digitales como nuevo factor de desigualdad entre estudiantes han ampliado aún más nuestro campo de investigación.

Este punto lleva a comprender que las competencias digitales, esenciales en la era actual, se convirtieron en un requisito fundamental para el éxito en la educación superior y la vida profesional. La falta de estas competencias, vinculada a desigualdades previas, se revela como un nuevo factor de deserción que inicialmente no se había considerado. Con la introducción del concepto de acciones propedéuticas inclusivas, se reconoce la necesidad de abordar la diversidad en la educación superior. El cambio en la composición del estudiantado y el enfoque de *universidad cívica* se presentan como respuestas necesarias y responsables.

También se exploró el proceso de investigación, desvelando su naturaleza tanto individual como colectiva. Se ha trabajado la conexión entre el sujeto de investigación y conceptos fundamentales

como la verdad, el conocimiento y la transformación en investigador, centrándonos en la cuestión de la implicación en el acto de investigar, más allá de las relaciones convencionales con el tema, la institución o las normas implícitas.

La reflexión ha sido guiada por la hipótesis de que a pesar del acceso irrestricto a la educación superior en Argentina, la igualdad de oportunidades no se garantiza automáticamente, lo que nos ha llevado a cuestionar la noción misma de igualdad. Desde la perspectiva de la investigación en las ciencias humanas, hemos examinado las dificultades y la constante necesidad de revisar la relación de implicancia con nuestro objeto de estudio.

Esta investigación ha desencadenado una profunda reevaluación de la universidad y su función en la formación de individuos en una sociedad democrática e inclusiva. La urgencia de abordar obstáculos para los sectores menos privilegiados en la educación superior se ha convertido en el motor de nuestra investigación.

Se ha explorado la responsabilidad del Estado y las organizaciones comprometidas con los derechos humanos en garantizar el acceso a la educación, tomando la implicación y el criterio de verdad en la investigación. Desde perspectivas subjetivas basadas en el psicoanálisis hasta las consideraciones sobre la relación entre conocimiento y poder, hemos buscado comprender la complejidad de nuestro objeto de estudio.

La transformación de la universidad y su responsabilidad social, contextualizando la diversificación estudiantil, ha llevado a considerar no solo la generación de conocimiento, sino también la formación de ciudadanos éticos y comprometidos. La responsabilidad social universitaria y la innovación responsable han emergido como marcos esenciales para enfrentar los desafíos éticos y organizativos.

Se ha destacado la importancia de la colaboración en la investigación, reconociendo la interdependencia, la diversidad y la gestión efectiva como elementos clave en la dinámica de equipos de investigación. La investigación, como proceso reflexivo y colaborativo, no solo contribuye al conocimiento, sino que también impacta en la sociedad y en la formación de ciudadanos comprometidos y éticos.

Enfrentamos un desafío continuo: profundizar en la comprensión de la deserción educativa, considerando sus múltiples dimensiones y las nuevas realidades impuestas por la pandemia. La exploración de acciones propeuticas inclusivas se presenta como una

vía para abordar este fenómeno, reconociendo la diversidad del estudiantado y promoviendo una educación superior que se adapte a los desafíos contemporáneos. Esta investigación nos insta a seguir explorando, reflexionando y contribuyendo al conocimiento en este campo crucial para la formación de ciudadanos comprometidos y éticos.

Referencias

ARAGÓN, ILIANA *et al.*

- 2018 «La Responsabilidad Social en jóvenes tutorados de la Unidad Académica de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Nayarit», en *Educatconciencia*, vol. 19, n.º 20, referencia citada en página 35.

ARANDIA LEDEZMA, IVÁN CARLOS

- 2024 «Educación a distancia, no distante», en *Vivências*, vol. 20, n.º 40, recuperado de <10.31512/vivencias.v20i40.1271>, referencia citada en página 41.

AREA, MANUEL y AMADOR GUARRO

- 2012 «La alfabetización informacional y digital: fundamentos pedagógicos para la enseñanza y el aprendizaje competente», en *Revista española de Documentación Científica*, referencia citada en página 46.

BEAN, JOHN

- 1982 «Student attrition, intentions, and confidence: Interaction effects in a path model», en *Research in Higher Education*, vol. 17, n.º 4, referencia citada en página 42.

CANNON-BOWERS, JANIS y CLINT BOWERS

- 2011 «Team development and functioning», en *APA Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, vol. 1: *Building and Developing the Organization*, ed. por Sheñdon Zedeck, Washington, DC: American Psychological Association, referencia citada en página 37.

CHAN, MARÍA ELENA

- 2016 «La virtualización de la educación superior en América Latina: entre tendencias y paradigmas», en *Revista de Educación a Distancia*, n.º 48, referencia citada en página 45.

COMISIÓN EUROPEA

- 2007 *Competencias claves para el aprendizaje permanente. Un marco de referencia europeo*, Bruselas, referencia citada en página 47.

DE LA CRUZ AYUSO, CRISTINA Y SASIA SANTOS

- 2008 «La responsabilidad de la universidad en el proyecto de construcción de una sociedad», en *Educación Superior y Sociedad*, vol. 13, n.º 2, ISSN: 0798-1228, referencia citada en páginas 34, 35.

DUBET, FRANÇOIS

- 2023 *El nuevo régimen de las desigualdades solitarias. Qué hacer cuando la injusticia social se sufre como un problema individual*, Buenos Aires: Siglo XXI, referencia citada en páginas 40, 44.

FORTUNA, VOLNEI e HILDEGARD JUNG

- 2023 «As metodologias ativas como potencializadoras dos processos reflexivos e criativos: percepções docentes», en *Desafíos del desarrollo*, n.º 3, referencia citada en página 31.

GRANDE DE PRADO, MARIO *et al.*

- 2021 «Competencia digital: docentes en formación y resolución de problemas», en *Educación*, n.º 57, DOI: 10.5565/rev/educar.1159, referencia citada en página 46.

GUTIÉRREZ, MIGUEL FRANCISCO

- 2024 «Del fallido modelo de la inclusión por necesidad al fracaso de la exclusión por capacidad», en *Vivências*, vol. 20, n.º 40, DOI: 10.31512/vivencias.v20i40.1269, referencia citada en página 32.

HERRERA SÁNCHEZ, GLORIA

- 2016 «Paradigma de la educación virtual y los nuevos escenarios de aprendizaje», en *Educación Superior*, n.º 21, referencia citada en página 45.

HODGES, CHARLES *et al.*

- 2020 *The Difference Between Emergency Remote Teaching and Online Learning*, referencia citada en página 45.

JIMÉNEZ GUERRA, YAIMA y MARÍA DE LOS ÁNGELES RUIZ GONZÁLEZ

- 2021 «Reflexiones sobre los desafíos que enfrenta la educación superior en tiempos de COVID-19», en *Economía y Desarrollo*, n.º 165, referencia citada en páginas 45, 46.

KOZLOWSKI, STEVE y DANIEL ILGEN

- 2006 «Enhancing the effectiveness of work groups and teams», en *Psychological Science in the Public Interest*, vol. 7, n.º 3, referencia citada en página 37.

LACAN, JACQUES

- 1980 *Subversión del sujeto y dialéctica del deseo en el inconsciente freudiano y La ciencia y la verdad*, Ciudad de México: Siglo XXI, referencia citada en página 32.

LACOMBA, NORA; LIDIA DÍAZ y JESSICA TITUAÑA

- 2018 «Gestión universitaria sostenible para la excelencia organizacional», en *Holopraxis*, vol. 2, n.º 1, referencia citada en página 35.

LANDAU, MARIANA y TERESA CERRATO PRAGMAN

- 2021 «La encuesta y el vínculo pedagógico emergente en la educación superior: Análisis de caso en Argentina y Suecia en el contexto de aislamiento provocado por la pandemia del COVID-19», en *Revista IRICE*, n.º 41, referencia citada en página 46.

LEMAITRE, MARÍA JOSÉ *et al.*

- 2018 *La educación superior como parte del sistema educativo de América Latina y el Caribe. Calidad y aseguramiento de la calidad*, Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, referencia citada en página 34.

LEMAITRE, MARÍA JOSÉ y FRANCISCO DURÁN

- 2013 *Hacia una nueva arquitectura del sistema de educación superior: el régimen de lo público*, Universidad San Sebastián, referencia citada en página 34.

LORENZI, GIMENA

- 2022 «El impacto de la educación de emergencia en la FCE UBA. Reflexiones sobre la post pandemia», en *Desafíos en salida. Post pandemia y desarrollo*, Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi, referencia citada en página 44.

LOURAU, RENÉ

- 1994 *Análisis Institucional*, Buenos Aires: Amorrortu, referencia citada en página 33.

MARTÍNEZ, OSCAR y ERNESTO PICCO

- 2001 *Responsabilidad social de las Universidades*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, referencia citada en página 35.

OECD

- 2008 *Glossary of Statistical Terms*, recuperado de <<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2312>>, referencia citada en página 38.

OLIVA, MARIO; TERESA CORONAS y JUAN YÁÑEZ LUNA

- 2014 «El desarrollo de competencias digitales en la educación superior», en *Historia y comunicación social*, vol. 19, n.º 1, referencia citada en página 46.

RUZ-FUENZALIDA, CARLOS

- 2021 «Educación virtual y enseñanza remota de emergencia en el contexto de la educación superior técnico-profesional: posibilidades y barreras», en *Revista Saberes Educativos*, n.º 6, referencia citada en página 45.

SALAS, EDUARDO; TERRY DICKINSON; SHAROLYN CONVERSE Y SCOTT TANNENBAUM

- 1992 «Toward an understanding of team performance and training», en *Teams: Their Training and Performance*, ed. por Robert Swzey y Eduardo Salas, referencia citada en página 37.

SCHOMBERG, RENÉ VON

- 2011 *Towards Responsible Research and Innovation in the Information and Communication Technologies and Security Technologies Fields*, Comisión Europea, referencia citada en página 36.

SPADY, WILLIAM

- 1970 «Dropouts from higher education: An interdisciplinary review and synthesis», en *Interchange*, vol. 1, n.º 1, referencia citada en página 42.

STIGLIANO, DANIEL ERNESTO

- 2024 «El currículum en la Universidad. ¿Enseñar contenidos o desarrollar capacidades?», en *Vivências*, vol. 20, n.º 40, DOI: 10.31512/vivencias.v20i40.1263, referencia citada en página 33.

TINTO, VINCENT

- 1975 «Dropout from higher education: A theoretical synthesis of recent research», en *Review of Educational Research*, vol. 45, n.º 1, referencia citada en página 42.
- 1989 «Definir la deserción: una cuestión de perspectiva», en *Revista de Educación Superior*, vol. 71, n.º 18, referencia citada en página 42.
- 2006 «Research and practice of student retention: What next?», en *Journal of college student retention: Research, Theory & Practice*, vol. 8, n.º 1, referencia citada en página 43.
- 2010 «From theory to action: Exploring the institutional conditions for student retention», en *Higher education: Handbook of theory and research*, Springer: Dordrecht, referencia citada en páginas 40, 43.

TYNER, KATHELEEN Y ALFONSO GUTIÉRREZ

- 2012 «Educación para los medios, alfabetización mediática y competencia digital», en *Comunicar: Revista científica iberoamericana de comunicación y educación*, n.º 38, referencia citada en página 47.

UNESCO

- 2011 *UNESCO ICT Competency Framework for Teachers*, París, referencia citada en página 47.

CAPÍTULO 3

Reinventar la educación superior: diseños curriculares basados en capacidades para el desarrollo humano y comunitario

DANIEL ERNESTO STIGLIANO

3.1 El campo del *curriculum* en la educación superior

Las escuelas, institutos, facultades y departamentos universitarios, tienen entre sus principales funciones la distribución y transmisión del conocimiento. Pero, ¿cuáles conocimientos? ¿Para quién? ¿De qué forma? ¿Quién decide y selecciona? ¿Cuáles son las intenciones educativas de este proceso?

Las respuestas a estas preguntas suponen la negociación de significados y sentidos entre diferentes actores de la sociedad que «tienen algo para decir» acerca de la educación y de lo que la educación debe transmitir. Este conjunto de actores componen el llamado *campo del curriculum*. ¿Quiénes lo componen?

El *Estado* a través de sus órganos competentes (ministerios de educación, de economía, de trabajo...) y en el caso de las universidades nacionales de sus propios órganos de gobierno. La *sociedad* a través de sus corporaciones tales como los partidos políticos, los sindicatos, las cámaras empresarias, las diferentes religiones que además son propietarias de miles de instituciones educativas, las ONG, etcétera.

Las *teorías* y las *prácticas*. A lo largo de la historia se han desarrollado diferentes posturas teóricas acerca del *curriculum* de la educación formal. Estas posturas teóricas también han influenciando en las prácticas, es decir en las formas de enseñar y en los

modos de querer. Dar clase expositiva o proponer una clase en pequeños grupos de discusión puede suponer una actitud personal, pero en realidad refleja una toma de postura ideológica acerca de la educación. ¿Se piensa este punto de esta manera?

En el cuadro 3.1 se resumen los diferentes enfoques que ha adoptado la formación de docentes en función de las teorías curriculares dominantes desde la constitución de los sistemas educativos nacionales a fines del siglo XIX.

Modelos de formación docente	Académico	Técnico	Personalista	Práctico
Principales representantes	Origen en la tradición universitaria medieval.	Ralph Tyler; Benjamin Bloom; Hilda Taba y César Coll	Emmanuel Mounier y Carl Roger	Lawrence Stenhouse; John Elliot y Joseph Schwab
Momento Histórico	Formación de la primera mitad del siglo XX.	Formación de los cincuenta a los setenta.	Enfoques formativos de los últimos 20 años.	
Modelo de profesor propuesto	Profesor especialista en una determinada materia.	Profesor entrenado en técnicas de enseñanza cuyo papel es solamente el de ejecutar el currículum científico.	Profesor facilitador de aprendizajes significativos en un clima de libertad que busca desarrollar la autoeducación y el autodesarrollo.	El aula es un lugar de situaciones inesperadas que hacen del profesor un artesano o artista que tiene que desarrollar su sabiduría experiencial y su creatividad para adaptarse.
Objetivos	Que el alumno domine los contenidos «Cuanto más sepa, mejor alumno será».	Que el alumno alcance los conocimientos con la ayuda de las técnicas que él conoce.	Que el alumno no solo adquiera conocimientos, sino que también desarrolle actitudes de autogestión que le sirvan para la vida.	Que el alumno no solo aprende los conocimientos, sino que aprovecha de su maestro toda su experiencia de vida.
Didáctica empleada	Clase expositiva y evaluación tradicional rigurosa. No importan las individualidades, los grupos de clase ni el contexto.	Aplicación permanente de técnicas de enseñanza a la búsqueda de un aprendizaje eficaz. En general no importan las individualidades, los grupos de clase ni el contexto.	Cada profesor desarrolla la propia sin perder de vista el objetivo final. Este modelo requiere del profesor no solo una gran formación, sino la posibilidad de tomar decisiones en función de las individualidades, los grupos de clase y el contexto socio escolar.	Cada profesor desarrolla la propia desde un enfoque reflexivo sobre la práctica. Es un verdadero investigador del aula (investigación –acción).

Cuadro 3.1. Modelos de formación docente. Fuente: Stigliano y Gentile (2006, pág. 93).

Cada educador y educadora al enseñar, al explicar un tema, al seleccionar un recurso didáctico, al evaluar, está adhiriendo por convicción o por costumbre a un modelo de los anteriores o a aspectos combinados de más de uno de ellos. *Nada es ingenuo al momento de enseñar*, por eso si se enseña por *imitación*, por *intuición* o por *sentido común*. con más razón, es necesario ponerle un nombre al modelo al que se adhiere. Al cuadro comparativo que se presentó en el cuadro 3.1 se le puede sumar una nueva columna: la de la *teoría crítica*, cuyas principales características son:

1. Es humanista. Se interesa por los peligros del propio tiempo social para que siendo consciente de ellos aprenda a luchar para transformar la realidad (Bourdieu 2007; Freire 1970).
2. Despliega un gran bagaje de contenidos de orientación social y política.
3. Se reflexiona sobre los influjos ocultos del *currículum* y la cultura de la escuela (Jackson 1990).
4. Los profesores desarrollan actitudes de compromiso político como intelectuales transformadores del aula (Giroux 1990).
5. En la tradición latinoamericana su mayor exponente fue Paulo Freire. Para el pedagogo paulista «La educación verdadera es praxis, reflexión y acción del hombre sobre el mundo para transformarlo» (Freire 1970).

En muchos países las reformas educativas giran alrededor del *currículum* prescribiendo qué contenidos deben ser enseñados, y con qué enfoques y metodologías de enseñanza y de evaluación hay que trabajarlos en las aulas. Se trata, en realidad, de una construcción cultural organizadora de prácticas educativas y no de un concepto abstracto.

En definitiva, no existe una única definición del término *currículum*. Existen diversas definiciones que reflejan los debates en torno del tema, así como la visión de un autor particular en un espacio y un tiempo determinados. Por lo tanto, abordar este asunto supone tener en cuenta la diversidad de tendencias, enfoques, paradigmas y concepciones existentes.

Sea cual sea, la mirada teórica con la que se define el *currículum* siempre se prioriza el ideal pedagógico, es decir, el del hombre que ha de alcanzarse como resultado de la acción pedagógica y de la influencia de los factores histórico-sociales. El ideal pedagógico

sobresale como la cuestión decisiva que debe esclarecerse para dar sentido y orientación segura a la formación.

Cada momento histórico ha encarnado formas ideales en cuyo vértice más importante se encuentra el ideal de hombre, la imagen del hombre concreto a que apunta la voluntad histórica de la comunidad. Este ideal no es una entidad abstracta, ni en lo individual ni en lo colectivo; por el contrario, se nutre de una realidad, de una sociedad determinada. Todas las sociedades, cualquiera sea su ideología, construyen un ideal de hombre

Todas las consideraciones antedichas han tratado de plasmarse en la construcción y la arquitectura del *currículum* en los diferentes tiempos y espacios. En efecto, las teorías sobre el *currículum* han evolucionado y cambiado, así como la práctica curricular, porque las ideas acerca de qué debe contener el *currículum* no son universales, sino el producto de la historia humana y social.

Desde el siglo XVIII, existen en relación con este tema dos posturas diferentes: una pretende centrar el *currículum* en materias indispensables (definidas, organizadas y jerarquizadas) y la otra propone hacer de las y los estudiantes, de su experiencia, de sus necesidades y de sus motivaciones el modelo sobre el que se establecerán la cantidad y la calidad de los contenidos que se han de aprender.

Relaciones teoría y práctica	Relaciones escuela y sociedad
El currículum es un campo de conocimientos aplicado o derivado de las ciencias de la educación.	El <i>currículum</i> es un instrumento para la adaptación de la escuela y los individuos a las demandas del desarrollo social y económico.
El currículum y su construcción teórica son inseparables del trabajo en la escuela y en el aula.	El currículum y la escuela son el motor del cambio social y refleja la arena del conflicto social no resuelto.

Cuadro 3.2. Dos posicionamientos en la teoría curricular. Fuente: elaboración propia.

Entre los autores que están en la segunda postura son interesantes los trabajos de Bourdieu (2007), exponente del modelo crítico, especialmente cuando describe el dinamismo que adopta el campo curricular. Este destacado sociólogo francés sostiene que la construcción del *currículum* no es un proceso neutral, sino que está influenciado por las luchas y tensiones en el campo educativo. Los actores con más capital cultural tienden a tener más influencia en

la definición del *curriculum*, lo que puede llevar a la reproducción de desigualdades. A continuación, se describen algunas de las maneras en que el campo de lucha de Bourdieu se refleja en el diseño curricular:

SELECCIÓN DE CONTENIDOS CURRICULARES: en el proceso de diseño curricular, la selección de qué temas, conceptos y habilidades se incluyen en el *curriculum* no es neutral. Está influenciada por actores e instituciones que participan en el campo educativo. Aquellos con más capital cultural o poder, como académicos, grupos de interés o políticos, pueden tener una mayor influencia en la determinación de qué se considera conocimiento legítimo y valioso.

LEGITIMACIÓN DE CONOCIMIENTOS: el *curriculum* escolar tiende a reflejar los conocimientos y prácticas culturales que son valorados en el campo de lucha dominante. Esto puede llevar a la marginalización de saberes y culturas considerados menos prestigiosos o menos relacionados con el poder. Por ejemplo, las culturas indígenas o minoritarias pueden verse subrepresentadas en el *curriculum*.

REPRODUCCIÓN DE DESIGUALDADES: este argumenta que el campo educativo tiende a reproducir las desigualdades sociales existentes. Esto se manifiesta en el *curriculum* a través de la falta de acceso equitativo a oportunidades educativas de calidad y la distribución desigual de recursos. Los estudiantes que tienen menos capital cultural o recursos económicos pueden enfrentar obstáculos en su acceso a un *curriculum* enriquecedor.

PRÁCTICAS PEDAGÓGICAS: el diseño curricular influye en las prácticas pedagógicas en el aula. Los docentes, como agentes en el campo educativo, interpretan y aplican el *curriculum* de acuerdo con su propio *habitus* y posición en el campo. Esto puede llevar a variaciones significativas en cómo se enseñan los contenidos y cómo se evalúan los estudiantes, lo que a su vez puede impactar en la reproducción de desigualdades.

EVALUACIÓN Y CLASIFICACIÓN: el *curriculum* no solo dicta qué se enseña, sino también cómo se evalúa y clasifica a los estudiantes. La forma en que se diseñan las evaluaciones y se establecen los estándares de rendimiento puede favorecer a ciertos grupos de estudiantes en detrimento de otros. Esto

puede influir en la construcción de desigualdades educativas y en la asignación de capital simbólico.

REFORMAS CURRICULARES: cuando se llevan a cabo reformas curriculares, como cambios en los estándares educativos o la introducción de nuevos enfoques pedagógicos, estos procesos también pueden ser considerados campos de lucha. Diferentes actores compiten por influir en la dirección de estas reformas, y sus resultados pueden reflejar las dinámicas de poder y lucha en el campo educativo.

En resumen, desde esta mirada, la mecánica que define un proceso de diseño curricular se manifiesta a través de la influencia de actores y relaciones de poder en la selección de contenidos, la legitimación de conocimientos, la reproducción de desigualdades, las prácticas pedagógicas, la evaluación y las reformas educativas. Comprender estas dinámicas es esencial para analizar y abordar las desigualdades en la educación y promover un *curriculum* más equitativo y relevante para todos los estudiantes.

Todavía no se encuentran los caminos adecuados para que quienes viven marginados puedan desarrollarse integralmente como aquellos que nacieron en un entorno favorable para el progreso personal. Un ejemplo concreto es el de la denominada inclusión educativa. Toda la producción de normativa escolar adopta actualmente el discurso de la inclusión, pero paradójicamente no se facilitan las condiciones para que se pueda instrumentar en la realidad cotidiana. Para comprender de qué se habla cuando se habla de inclusión, primero hay que comprender otros dos conceptos que, en general, se consideran equivalentes pero que en realidad son diferentes: ellos son la *igualdad* y la *equidad*. Mientras que la *igualdad* consiste en respetar los mismos derechos para todos, la *equidad* consiste en dar a cada uno lo que necesita. ¿De qué sirve entregar gratuitamente un ordenador a cada estudiante (*igualdad*) si en la región donde reside o en la escuela a la que asiste no hay acceso a internet (*equidad*). El Papa Francisco lo explica de este modo: «una sociedad humana y fraterna es capaz de preocuparse para garantizar de modo eficiente y estable que todos sean acompañados en el recorrido de sus vidas, no solo para asegurar necesidades básicas, sino para que puedan dar lo mejor de sí, aunque su rendimiento no sea el mejor, aunque vayan lento, aunque su eficiencia sea poco destacada». En este punto, aparece

la discusión acerca del mérito indudablemente una actitud valiosa y necesaria para el crecimiento personal y social pero al mismo tiempo peligroso. Francisco en el mismo documento advierte: «hay sociedades que acogen parcialmente este principio. Aceptan que haya posibilidades para todos pero sostienen que a partir de allí todo depende de cada uno». «Indudablemente, el progreso personal depende de cada uno..., pero siempre y cuando todos y todas las personas puedan partir de un mismo punto. No existe inclusión sin equidad» (Stigliano 2020).

Si bien, desde cierta perspectiva, el *currículum* prescripto es un elemento limitante y censor, visto desde otro ángulo proporciona un proyecto de cultura común para los miembros de determinada comunidad, igualdad de oportunidades, una organización de los saberes en relación con las necesidades de la sociedad y un control sobre las prácticas de la enseñanza.

Esta búsqueda de la igualdad de oportunidades a partir no solo de la educación superior sino a lo largo de toda la escolarización es la que podría asegurar un apropiado grado de desarrollo humano y en consecuencia un apropiado desarrollo económico de la comunidad.

A lo largo de este capítulo y como alternativa para abordar procesos de diseño curricular basados en la equidad se introducirá el enfoque de capacidades de Amartya Sen, premio Nobel a las Ciencias Económicas en 1998. Según este economista indio, «el desarrollo depende totalmente de la libre agencia de los individuos es decir en la “capacidad de uno mismo para potenciar las metas que uno desea alcanzar”» (Sen 2000, pág. 20). La falta de libertad supone que estas metas no se puedan alcanzar o sean más difíciles de alcanzar en comparación con aquellos individuos que si gozan de mayores grados de libertad. «Con suficientes oportunidades sociales los individuos pueden configurar en realidad su propio destino y ayudarse mutuamente... no se habla de acumular riqueza se habla de tener mayores ingresos para llevar una vida digna» (Sen 2000, pág. 28).

Durante el desarrollo de este ensayo, se invitó a pensar en los diseños curriculares no solo como políticas públicas que aseguran el desarrollo de una nación sino como políticas públicas que aseguren el cumplimiento de todos los proyectos que quieran emprender sus habitantes y a modo de aporte se propondrá un instrumento de evaluación curricular con indicadores que permitan relevar el

mayor o menor compromiso de las carreras universitarias con el enfoque de las capacidades. De tal manera, que la información que arrojen esos indicadores ayude a las instituciones de educación superior a repensar su modelo formativo y generar estrategias y planes de acción centrados en el desarrollo de habilidades generales y capacidades humanas fundamentales para que los estudiantes puedan alcanzar sus objetivos de vida y desarrollarse personal y profesionalmente.

Como se puede advertir, el campo del *curriculum* complejiza cualquier intento de reformar un plan de estudios, ni hablar de la educación sistemática. De todos modos, no hay que verlo con pesimismo. Si transcurre pacíficamente a través de un debate reflexivo se constituye en un ejemplo de práctica democrática.

3.2 De un modelo de enseñanza centrado en el contenido a un modelo de enseñanza centrado en la persona

El enfoque de capacidades de Amartya Sen y Martha Nussbaum puede ayudar no solo a comprender la necesidad de descentrarnos de los contenidos a enseñar, sino también a explicar la manera de planificar la enseñanza partiendo ya no de lo que se cree que es necesario aprender sino más bien de las capacidades que aseguran la formación de profesionales universitarios.

Nussbaum (2011) es una filósofa y teórica de la justicia social conocida por su *enfoque de las capacidades o enfoque de las capacidades centrales*, que ha desarrollado en su obra «Las fronteras de la justicia» y otros escritos. En su enfoque, Nussbaum distingue entre varios tipos de capacidades, incluyendo las capacidades centrales, las capacidades combinadas y las capacidades internas. ¿Cómo se diferencian entre sí?

CAPACIDADES CENTRALES: las capacidades centrales son un conjunto de competencias fundamentales que Nussbaum considera esenciales para que las personas lleven una vida digna y floreciente. Estas son universales y se aplican a todas las personas, independientemente de su cultura, género, religión, etcétera. Algunas de las capacidades centrales que este destaca incluyen la vida, la salud, la educación, la participación política, la libertad de expresión y la libertad de asociación. Estas capacidades son consideradas esenciales para el funcionamiento básico y la dignidad de las personas.

CAPACIDADES COMBINADAS: las capacidades combinadas se refieren a la capacidad de una persona para combinar varias capacidades centrales de manera efectiva. Nussbaum sostiene que no basta con tener cada capacidad central por separado; es importante que las personas puedan combinarlas para llevar una vida buena y digna. Por ejemplo, tener acceso a la educación (una capacidad central) puede ayudar a una persona a ejercer su capacidad de participación política (otra capacidad central).

CAPACIDADES INTERNAS: las capacidades internas se refieren a la capacidad de una persona para desarrollar y ejercer sus capacidades centrales. Esto implica que no es suficiente simplemente tener oportunidades externas para ciertas capacidades (como acceso a la educación), sino que también es necesario que las personas tengan las habilidades, la confianza y la motivación internas para aprovechar esas oportunidades y ejercer sus capacidades.

Nussbaum presta especial atención a las capacidades internas, ya que reconoce que las personas no pueden ejercerlas plenamente si carecen de las habilidades y la motivación necesarias. Las capacidades internas son las que la persona cuenta como innatas o bien desarrolla a lo largo de su vida social. La educación debe potenciarlas, razón por la cual adoptamos aquí un interés especial por los efectos de la educación formal y en especial de la educación universitaria, que debería procurar que estas capacidades se trabajen en los salones de clase como una cuestión prioritaria, con el propósito de proporcionar un marco ético para evaluar y promover la justicia social y el bienestar humano más allá de los muros en los que históricamente se encerró la educación superior. Las capacidades internas se pueden diferenciar a su vez en *competencias duras* y *competencias blandas*.

Se llama *competencias duras* a las habilidades técnicas y cuantificables que una persona posee en una determinada área o campo de conocimiento. Estas suelen ser específicas y pueden ser enseñadas y evaluadas de manera objetiva. A menudo, las competencias duras se relacionan con conocimientos concretos y habilidades técnicas que son necesarias para realizar tareas específicas en un trabajo o en una profesión. Algunos ejemplos de competencias duras pueden incluir:

CONOCIMIENTOS TÉCNICOS: esto abarca la comprensión profunda de un campo o disciplina, como la programación informática, la contabilidad, la ingeniería, la medicina, la arquitectura, etcétera.

HABILIDADES CUANTITATIVAS: la capacidad de trabajar con números y datos de manera efectiva, como estadísticas, análisis financiero, cálculos matemáticos, etcétera.

COMPETENCIAS EN EL USO DE HERRAMIENTAS Y SOFTWARE: la habilidad para utilizar *software* específico, como programas de diseño gráfico, *software* de contabilidad, de análisis de datos, entre otros.

CONOCIMIENTO DE REGULACIONES Y NORMATIVAS: la comprensión de las regulaciones y normativas específicas en una industria o campo, como las leyes fiscales, regulaciones de seguridad, estándares de calidad, etcétera.

HABILIDADES LINGÜÍSTICAS Y DE COMUNICACIÓN ESPECÍFICAS: esto puede incluir habilidades de traducción, redacción técnica, diseño gráfico, comunicación científica, entre otras.

COMPETENCIAS EN OPERACIONES Y PROCESOS: la capacidad de gestionar y optimizar procesos comerciales o industriales, como la cadena de suministro, la gestión de proyectos, la logística, etcétera.

Las competencias duras son esenciales en muchas profesiones y ocupaciones, ya que permiten a las personas desempeñarse eficazmente en sus roles. A menudo, se complementan con las competencias blandas o habilidades interpersonales, como la comunicación efectiva, el trabajo en equipo y la resolución de conflictos.

La educación de las *competencias blandas* es de suma importancia en la formación integral de los estudiantes y en su preparación para enfrentar los desafíos del mundo laboral y de la vida en general. Estas competencias, también conocidas como *habilidades socioemocionales*, se refieren a habilidades y capacidades que van más allá del conocimiento técnico y académico, y se centran en el desarrollo de aptitudes personales y sociales que son esenciales para el éxito en diversos contextos. A continuación, se destacan algunas razones fundamentales para educar y fomentar competencias blandas en la universidad.

MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD: las competencias blandas son muy valoradas por los empleadores. Habilidades como la comuni-

cación efectiva, el trabajo en equipo, el liderazgo, la empatía y la resolución de conflictos son esenciales en el entorno laboral. Los graduados universitarios que poseen estas competencias tienen una ventaja competitiva en el mercado laboral.

PROGRESO EN LA VIDA PROFESIONAL: además de obtener conocimientos académicos, los estudiantes necesitan habilidades interpersonales y emocionales para tener éxito en sus carreras. La capacidad de colaborar de manera efectiva, liderar equipos y gestionar situaciones difíciles.

ADAPTACIÓN A LOS CAMBIOS: vivimos en un mundo en constante cambio, y las competencias blandas son fundamentales para adaptarse a nuevas tecnologías, entornos laborales y desafíos personales. La resiliencia y la capacidad de aprendizaje continuo son ejemplos de competencias que permiten a las personas enfrentar y superar obstáculos.

MEJORA DE LAS RELACIONES INTERPERSONALES: las competencias sociales y emocionales también son esenciales en la vida cotidiana. Ayudan a construir relaciones sólidas, fomentar la empatía y resolver conflictos de manera efectiva. Estas habilidades son beneficiosas tanto en el ámbito profesional como en el personal.

FOMENTO DEL BIENESTAR EMOCIONAL: la educación en competencias blandas puede ayudar a los estudiantes a comprender y gestionar sus emociones, lo que contribuye a un mayor bienestar emocional. Estas habilidades son especialmente importantes en un entorno universitario, donde los estudiantes pueden enfrentar altos niveles de estrés y presión académica.

PROMOCIÓN DE LA CIUDADANÍA ACTIVA: las competencias blandas también están relacionadas con la ciudadanía activa y la participación en la sociedad. El pensamiento crítico, la empatía y la capacidad de escuchar a otros son fundamentales para involucrarse de manera significativa en cuestiones sociales y políticas.

PREPARACIÓN PARA ROLES DE LIDERAZGO: a medida que los graduados avanzan en sus carreras, es probable que asuman roles de liderazgo. Las competencias blandas, como el liderazgo efectivo, la toma de decisiones éticas y la comunicación persuasiva, son esenciales para desempeñar con éxito estos roles.

Estas competencias contribuyen al desarrollo integral de los individuos y al fortalecimiento de la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, se considera que su inclusión en el *curriculum* universitario es de vital importancia.

Por lo dicho anteriormente se considera importante resaltar que la aplicación del enfoque de las capacidades en los programas de estudios de las universidades es fundamental para ofrecer una educación que no solo se centre en la adquisición de conocimientos, sino que también fomente el desarrollo integral de los estudiantes y los prepare para enfrentar los desafíos de un mundo en constante cambio. Se puede afirmar que el enfoque de las capacidades se centra en empoderar a las personas para que tengan la capacidad de llevar vidas plenas y significativas.

A continuación, se destacan algunas de las razones clave para aplicar este enfoque en los programas de estudios universitarios:

DESARROLLO HUMANO INTEGRAL: el enfoque de las capacidades reconoce que la educación no se trata solo de acumular conocimientos, sino de desarrollar las habilidades, las capacidades y las competencias necesarias para llevar una vida significativa y plena. Esto incluye no solo el éxito en el ámbito laboral, sino también la participación activa en la sociedad y la realización personal.

PREPARACIÓN PARA LA VIDA REAL: los programas de estudios que adoptan el enfoque de las capacidades se centran en proporcionar a los estudiantes habilidades prácticas y habilidades de pensamiento crítico que pueden aplicar en la vida cotidiana y en su futuro profesional. Esto los prepara mejor para adaptarse a un mundo en constante cambio y enfrentar los desafíos del siglo XXI.

FOMENTO DE LA AUTONOMÍA Y LA AGENCIA: se promueve la autonomía y la agencia de los estudiantes, permitiéndoles tomar decisiones informadas y participar activamente en la configuración de su propio camino educativo y profesional. Esto les brinda un mayor sentido de control sobre sus vidas y carreras.

INCLUSIÓN Y EQUIDAD: al centrarse en las capacidades en lugar de simplemente en la adquisición de conocimientos, los programas de estudios pueden ser más inclusivos y equitativos. Se reconoce que cada estudiante tiene habilidades y potencialidades únicas, y se busca desarrollarlas y fortalecerlas de acuerdo con sus propias circunstancias y contextos.

ENFOQUE EN LA CIUDADANÍA ACTIVA: también se fomenta la formación de ciudadanos activos y comprometidos. Los estudiantes adquieren habilidades de pensamiento crítico, empatía y comprensión intercultural que les permiten participar de manera significativa en la vida cívica y abordar cuestiones sociales y políticas de importancia.

FLEXIBILIDAD Y ADAPTABILIDAD: en un mundo caracterizado por la rápida evolución de la tecnología y las demandas cambiantes del mercado laboral, las capacidades que promueve este enfoque, como el aprendizaje a lo largo de toda la vida y la resiliencia, son esenciales para la adaptación y la prosperidad a largo plazo.

EVALUACIÓN MÁS COMPLETA: el enfoque de las capacidades impulsa una evaluación más completa del desempeño estudiantil, que va más allá de las pruebas tradicionales y los exámenes de conocimiento. Incluye la evaluación de competencias prácticas y habilidades aplicadas en situaciones del mundo real.

En resumen, aplicar el enfoque de las capacidades en los programas de estudios universitarios es esencial para proporcionar a los estudiantes una educación más relevante, significativa y adaptable a las demandas de la sociedad contemporánea. Esto no solo contribuye al desarrollo individual de los estudiantes, sino que también promueve una sociedad más inclusiva, activa y preparada para enfrentar los desafíos del futuro.

3.3 La universidad tradicional vs la universidad del siglo XXI

En esta apartado, se comenzará por casa. No se puede reformular e innovar en educación y en el caso que nos ocupa, el de la educación universitaria si no se comprende cómo funciona su modelo organizativo y que le están pidiendo que cambie o innove los diversos actores del campo curricular.

La universidad como institución tuvo un desarrollo histórico totalmente diferente del resto del sistema educativo, y por tanto, supone para su análisis un instrumental teórico diferente. Para darles un ejemplo: la universidad junto con la iglesia son las dos únicas instituciones que surgidas en la Edad Media, todavía persisten (y seguramente persistirán) en pleno siglo XXI. A lo largo de todos estos siglos estas instituciones han demostrado su notable

capacidad de adaptación a los cambios sociales, políticos y económicos, sin por ello modificar ciertos núcleos y características que desde ese origen siguen estando presentes. En este sentido, merecen destacarse la autonomía y el conocimiento (dos caras de una misma moneda) como uno de los rasgos que hacemos alusión, y que permiten entender, a su vez, la diferencia que los separa de la constitución de los sistemas educativos.

Estos últimos cuyo surgimiento está asociado al de los Estados nacionales llevan la marca de ese proceso de concentración del poder, y por ende, se estructuraron con mucha menos autonomía y como nuevas formas de regulación social. Las universidades, en cambio, desde sus inicios debieron luchar por preservar su independencia frente a los poderes reales y papales, y posteriormente hicieron (y hacen) lo propio con el Estado.

Ahora bien, la autonomía no está desligada del otro rasgo que mencionamos porque el conocimiento, o más precisamente las disciplinas, conforman la base organizativa de la institución universitaria. Aunque luego profundizaremos en estos aspectos cabe mencionar que fue con la expansión del modelo de universidad humboltiano (a partir de la creación de la Universidad de Berlín en 1810) que la convergencia entre autonomía y conocimiento se asoció a la emergencia de la ciencia experimental, y más en general al conocimiento científico. De esta manera, la función de creación de nuevos conocimientos supone precisamente esa necesaria autonomía institucional, y es este, el punto que también diferencia la universidad del resto del sistema educativo en tanto mero transmisor/reproductor de conocimientos.

Ciertamente, se podría señalar que hoy no todas las universidades, facultades o departamentos se dedican solamente a producir conocimientos, y que no es verdad, que las escuelas solo reproduzcan saberes, ya también realizan una producción particular de conocimiento llamado conocimiento escolar. Con todo, la autonomía que poseen las universidades respecto del sistema educativo resulta cualitativamente superior, y desde nuestra perspectiva, este fenómeno se explica por la autonomía que otorga el conocimiento avanzado sea en su producción como en su transmisión.

La diferencia que hemos realizado entre instituciones productoras y trasmisoras de conocimiento avanzado nos posibilita incorporar otra distinción conceptual referente a las nociones de educación superior y universidad. En nuestro país hasta solo años

recientes, la educación superior no solo estaba (y aún está) asociada a la formación docente por ser la opción dominante dentro de la educación no universitaria sino también porque históricamente los conocimientos avanzados estuvieron centralizados en los estudios universitarios. Sin embargo, esta particular configuración no ha sido un rasgo de la experiencia internacional donde la creciente demanda de estudios superiores se canalizó a partir de la creación de nuevas instituciones generando junto a las universidades un amplio abanico de opciones. A este conjunto diferenciado de instituciones se denomina educación superior, y que según los países han adoptado diferentes modalidades y formas de articulación en términos de sistemas nacionales.

La diferencia entre cambio y reforma está dada en que esta última se asocia a una acción estatal o institución que por iniciativa propia tiende a modificar (en una determinada dirección) la organización educativa. Mientras que el cambio es un proceso inherente a toda organización social y que alude a las formas específicas en que los conflictos y tensiones van modelando las características y funciones de dichas organizaciones. La innovación, por su parte, podría caracterizarse como una modalidad del cambio cuya nota principal está dada por su condición de experiencia local o institucional. Krotsch (2009) señala muy acertadamente la poca o ninguna reflexión que han motivado el problema del cambio y la innovación en el debate educativo, paradójicamente, en el marco de políticas públicas que explícitamente se plantean reformas el sistema educativo.

El trabajo anticipatorio de Burton (1983) en su obra «El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica» distingue dos modelos de institución universitaria. En primer lugar, el de la universidad tradicional o clásica que él denomina universidades regidas por la *docencia y la investigación* y las nuevas universidades que él considera que deberían estar regidas por la *enseñanza y el aprendizaje guiados por la investigación*. En el cuadro 3.3 se presentan las características distintivas de cada modelo.

De igual manera el mismo autor señala que las universidades pueden crecer de dos maneras diferentes: por crecimiento reactivo o por crecimiento sustantivo. El primero es el modelo histórico, característico en las universidades clásicas. El segundo es el modelo innovador que comenzó a perfilarse a fines del siglo XX y que en la

Investigación y docencia (universidades tradicionales)	Enseñanza y aprendizaje guiados por la investigación (universidades del siglo XXI)
Clases magistrales.	Clases problematizadoras centradas en la indagación.
Importa más el contenido (hoy en día imposible de abarcar ante la expansión del conocimiento).	Importan más las herramientas para acceder al contenido (competencias, capacidades).
Investigación y docencia son incompatibles (una le quita tiempo a la otra).	Se aprende mientras se investiga (tesis de licenciatura, de maestría y de doctorado; producción de trabajos escritos, artículos, desde el comienzo de la carrera universitaria).
Evaluación tradicional a través de exámenes parciales y finales.	Evaluación a través de trabajos escritos, desarrollo de proyectos, presentación de artículos, tesis de licenciatura, maestría y doctorado.

Cuadro 3.3. Dos modelos de universidad. Fuente: elaboración propia.

actualidad se percibe como indispensable para la supervivencia de las instituciones de educación superior. En el cuadro 3.4 se propone una comparativa entre ambos dinamismos de crecimiento.

Crecimiento reactivo	Crecimiento sustantivo
Guiado por la demanda de matrícula.	Guiado por la investigación y la producción de conocimiento.
Crece en número de profesores, alumnos e instalaciones.	Crece el número de publicaciones, proyección externa local e internacional, acuerdos y convenios con otras universidades, organismos públicos y privados, mundo productivo.
Tiende a los cursos básicos e intermedios.	Tiende a la superespecialización.
Crecimiento de las carreras cortas y de la especialización técnica.	Crecimiento del posgrado.

Cuadro 3.4. Dos modos de crecimiento. Fuente: elaboración propia.

A fines del siglo XX Burton Clark supo intuir y describir un proceso de cambio incipiente en las instituciones universitarias. Treinta años después este proceso de cambio se ha acelerado y las universidades que no se adapten al nuevo paradigma correrán serios problemas. Este proceso de cambio supone nuevos diseños curriculares, más flexibles, más cortos en el grado y más extensos en el posgrado, y la formación profesional permanente, nuevos

docentes y nuevos graduados para una sociedad más tecnológica, globalizada y multicultural.

Como consecuencia del impacto que la pandemia COVID 19 provocó en la vida universitaria la Qatar Foundation (2020) encargó un informe específico a la Economist Intelligence Unit. En el mismo se afirma que «para sobrevivir después del COVID-19, las universidades deben dar un paso al frente.» El informe propone *cinco nuevos modelos de universidad*.

La educación superior ha desempeñado durante mucho tiempo un papel fundamental en el desarrollo social y económico, prometiendo a los graduados mejores oportunidades de trabajo, así como oportunidades para crecer en autonomía y autoconciencia. Aunque las instituciones de educación superior han existido durante más de un milenio, su número y tipo han aumentado dramáticamente en las últimas seis décadas. Este aumento ha traído a la luz preguntas existenciales:

1. ¿Deben las instituciones centrarse en garantizar que los graduados estén preparados para el trabajo?
2. ¿Deberían liderar el desarrollo y la comercialización de la investigación de próxima generación?
3. ¿Deberían promover el compromiso cívico para reconstruir la confianza en sociedades cada vez más fracturadas?
4. ¿O deberían hacer todo lo anterior y más?

Las instituciones de educación superior también están lidiando con nuevas presiones. A medida que las fuentes tradicionales de financiación pública se agotan y las tecnologías avanzadas amenazan con automatizar más y más empleos, los empleadores y las instituciones están reconsiderando qué enseñar y cómo. Una conclusión es cada vez más clara: los modelos tradicionales de educación superior deberán evolucionar para que su impacto en las economías y las sociedades siga siendo tan grande en las próximas seis décadas como lo ha sido en el pasado.

El desafío más inmediato es determinar cómo abordar la pandemia de COVID-19 de 2020, que ha obligado a la mayoría de las instituciones de educación superior de todo el mundo a suspender la enseñanza presencial y cambiar a clases en línea. Si bien esto seguirá siendo factible para la mayoría de los cursos será un desafío mantener este enfoque a largo plazo. «La exposición de los estudiantes al aprendizaje en línea ha aumentado como resultado del

brote, lo que requerirá que los proveedores de educación superior reconsideren sus métodos de entrega. En medio de lo que probablemente sea una profunda recesión económica, los estudiantes y los padres se preguntarán qué tipo de educación superior ofrece el mejor valor (si corresponde)» (Qatar Foundation 2020).

El brote de coronavirus también exacerbó algunos de los desafíos preexistentes y sistémicos que enfrentan los proveedores de educación superior. En este informe, se identificaron cinco modelos innovadores que intentan abordar uno o más de estos desafíos. Para cada modelo, el Informe examina la experiencia de una institución líder hasta la fecha, desde el punto de vista de expertos, así como de estudiantes y graduados. Como deja claro el análisis EIU-QF (Qatar Foundation), cada modelo ofrece lecciones únicas para los responsables de la formulación de políticas y las instituciones de educación superior, incluso si no hay un enfoque único que todas las instituciones puedan tratar de emular.

Los cinco modelos innovadores que propone el *Informe* de Qatar Foundation para la educación superior son los siguientes:

1. Las universidades en línea aprovechan Internet para ofrecer educación superior «en cualquier momento, en cualquier lugar, a cualquier persona». Aprovechan un deseo creciente de modos de aprendizaje más flexibles y prometen aumentar drásticamente el acceso de los grupos marginados. Sin embargo, la última década también trajo una muy necesaria verificación de la realidad sobre los desafíos del aprendizaje en línea. Las principales universidades en línea de hoy, reconocen que los cursos exitosos requieren una inversión sustancial, y materiales a medida, así como un compromiso continuo con el aprendizaje «híbrido» para ciertos estudiantes.
2. El modelo de clúster elimina la naturaleza tradicional aislada de los campus universitarios al fusionar múltiples instituciones. Los servicios e instalaciones compartidos ayudan a las economías de escala, reducen los costos generales y ofrecen a los estudiantes una mayor variedad de opciones de cursos. Sin embargo, las prioridades comunes no siempre existen entre las instituciones o incluso dentro de ellas, lo que puede dificultar la colaboración. Las complicaciones también pueden surgir si hay una demanda desproporcionada de ofertas

académicas, administrativas o sociales de una, pero no de todas, las instituciones del clúster.

3. Las instituciones de experiencia llevan la enseñanza fuera del aula, con el aprendizaje impulsado por diversas experiencias como pasantías o proyectos prácticos. Dichas instituciones podrían ayudar a los estudiantes a desarrollar conjuntos de habilidades prioritarias que los empleadores de hoy esperan, como la colaboración, el liderazgo y la comunicación de orden superior. Sin embargo, el modelo experiencial también es nuevo y enfrenta varios desafíos, incluida la búsqueda de formas de alinear proyectos más flexibles y de más largo plazo con limitaciones de evaluación semestrales. El aprendizaje experimental también requiere una facultad altamente capacitada que sea capaz (y esté dispuesta) de alejarse de las clases tradicionales.
4. Las universidades de artes liberales suelen ser instituciones más pequeñas que tienen como objetivo proporcionar una experiencia universitaria altamente personalizada con menos docentes y estudiantes. Priorizan el desarrollo de la capacidad intelectual sobre las habilidades técnicas o vocacionales específicas. Este modelo ya está establecido en los Estados Unidos. Y está comenzando a extenderse por Europa y Asia. Sin embargo, los mayores costos de enseñanza e instalaciones significan que la financiación sigue siendo un desafío. Las opiniones también son mixtas con respecto a la utilidad de esta forma de educación; algunos sostienen que las habilidades generalistas son cada vez más necesarias en el mundo corporativo, pero otros sostienen que las instituciones deben centrarse, al menos en cierto grado, en habilidades preprofesionales más específicas.
5. En el modelo de asociación las instituciones establecen relaciones con socios externos para asegurar la financiación a largo plazo y mejorar las perspectivas laborales para los graduados. Las empresas y organizaciones se asocian con una universidad para permitir que sus empleados estudien allí a un precio reducido, con los empleadores a menudo asumiendo parte o la totalidad de los costos. Los cursos se centran en la mejora y la actualización y están diseñados para trabajos particulares o brechas de habilidades que enfrentan los socios. Sin embargo, los bajos requisitos de nivel de entrada

han llevado a la crítica de que algunas instituciones están proporcionando calificaciones inferiores a los estudiantes que tendrían dificultades para completar cursos en instituciones más tradicionales.

Los autores aclaran que estos cinco modelos también enfrentan desafíos, muchos de los cuales son específicos de cada modelo. Las universidades experimentales luchan por diseñar prácticas en el trabajo que se ajusten al calendario basado en el semestre, ya que los proyectos rara vez se alinean con los horarios de la universidad. Las universidades en línea continúan luchando contra la percepción de que los estudiantes obtienen mejores resultados con la enseñanza presencial (en lugar de la enseñanza en línea), y también enfrentan una fuerte competencia de las universidades tradicionales que están invirtiendo en ofertas digitales. Para las universidades de grupo, la colaboración entre las instituciones miembro puede ser difícil si la relación no se considera igual. Un compañero a menudo puede terminar haciendo más que los demás, ya sea porque tiene mejores recursos o porque tiene una mayor demanda de los estudiantes. Para el modelo de artes liberales, el costo es uno de los principales desafíos, ya que ofrecer una experiencia educativa a medida (con clases pequeñas, contacto significativo con profesores y actividades dinámicas extracurriculares) es costoso.

El informe concluye indicando que no existe un enfoque único para todos que pueda ayudar a las instituciones a satisfacer las necesidades cambiantes de los estudiantes y los empleadores, al tiempo que aborda las crecientes limitaciones financieras. Sin embargo, estos modelos innovadores de educación superior proporcionan buenos ejemplos de cómo los proveedores están evolucionando en línea con los cambios.

Para los proveedores de educación, la capacidad de prosperar a largo plazo depende de si pueden superar los desafíos únicos de su modelo educativo y continuar adaptándose a un mundo que cambia rápidamente.

Un enfoque de capacidades no puede ignorar una universidad comprometida con las problemáticas sociales propias de su entorno. El modelo universitario convencional reconoce en una universidad tres dimensiones autónomas y bien diferenciadas: la docencia (enseñanza-aprendizaje), la investigación y la extensión. Donde la *extensión* se entiende como una actividad universitaria en la

que se enfatiza la relación de la universidad con la comunidad en la que está inmersa. Originalmente, se la entendía como llevar el conocimiento universitario a la sociedad, *extender* la presencia de la universidad en la sociedad y relacionarla íntimamente con la comunidad a través de programas culturales, deportivos y sociales, con un marcado sentido de la solidaridad, la responsabilidad y la cooperación. Esta estructura organizativa tradicional entiende a las tres áreas como compartimientos separados entre los cuales se hace difícil la interacción y la colaboración entre los distintos actores institucionales.



Figura 3.1. Las tres dimensiones de la universidad tradicional. Fuente: elaboración propia (Stigliano 2023).

En términos de responsabilidad social, la desconexión entre la enseñanza y la investigación puede llevar a que la universidad no cumpla plenamente su rol como institución al servicio de la sociedad. La responsabilidad social implica que la universidad debe ser consciente de las necesidades de la comunidad en la que se encuentra, contribuir a su desarrollo y abordar los desafíos que enfrenta.

Para superar este divorcio entre la enseñanza y la investigación universitaria con la responsabilidad social, es necesario promover una mayor integración entre ambas actividades. Las universidades deben fomentar la colaboración y el intercambio de conocimientos entre profesores, investigadores y estudiantes.

Es importante establecer mecanismos que permitan que los avances de la investigación lleguen de manera efectiva a las aulas, incorporando los últimos conocimientos y perspectivas en los programas de estudio. Al mismo tiempo, se deben establecer canales de retroalimentación que permitan que las necesidades y problemas reales de la sociedad sean considerados en la investigación universitaria.

Además, es importante que las universidades fomenten una cultura de responsabilidad social entre sus miembros. Esto implica promover la conciencia de los impactos sociales y éticos de la investigación y la enseñanza, y alentar a los estudiantes y profesores a contribuir activamente al bienestar de la sociedad a través de sus actividades académicas.



Figura 3.2. Las cuatro dimensiones de una universidad comprometida con la sociedad. Fuente: elaboración propia (Stigliano 2023).

3.4 Educar a los futuros profesionales para el desarrollo de capacidades

Todo diseño curricular define el *perfil profesional* del graduado. Este perfil se debe ver reflejado en la estructuración del plan de estudios, sus objetivos y en cada asignatura. El perfil es determinante de la futura inserción del egresado en la vida profesional que solamente será exitosa si cuenta con las competencias adecuadas.

Indudablemente, es un punto neural del *curriculum* y por este motivo requiere detenerse un momento en ellas.

Anteriormente, se afirmó que las capacidades internas se pueden diferenciar a su vez en *competencias duras* y *competencias blandas* para describirlas posteriormente en detalle. Los perfiles profesionales que establecen los planes de estudio y que definen al futuro graduado en su ámbito laboral se redactan en términos de *competencias*.

La competencia es una declaración de *saber ser* y *saber hacer* complejo y adaptativo, que no se aplica de manera mecánica, sino reflexiva, es susceptible de adecuarse a una diversidad de contextos y tiene un carácter integrador, porque no solo abarca el conocimiento del *contenido*, sino también las *emociones*, los *valores* y las *actitudes*.

Cómo ya se compartió en una publicación anterior (Stigliano 2019) una investigación de la Varkey Foundation del año 2014 señala que «a diferencia de lo que muchos pueden pensar, ni siquiera con la introducción de las nuevas tecnologías en la escuela se han facilitado estos procesos de cambio dado que la mayoría de las tecnologías educativas, al igual que las clases tradicionales, están enfocadas básicamente en el desarrollo de los aprendizajes fundacionales como la lectoescritura, la matemática, las ciencias naturales, la informática y la cultura general. Pocas apuntan al desarrollo de competencias como el *pensamiento crítico*, la *creatividad*, la *comunicación*, la *colaboración* y casi ninguna a las cualidades del carácter como la *curiosidad*, la *iniciativa*, la *perseverancia*, la *adaptabilidad*, el *liderazgo*, y el *compromiso social*».

Estas conclusiones si bien surgen de un estudio aplicado a la educación básica y secundaria no pueden ser ignoradas por las instituciones de educación superior del siglo XXI. Esas «competencias blandas o cálidas» son las que definen hoy en día a un buen profesional. La pregunta es: ¿la universidad hoy construye pensamiento crítico, creatividad, actitudes de colaboración, liderazgo y compromiso social o solo se identifica en palabras de Freire (1970) con una pedagogía bancaria?

Sobre este punto ha trabajado el pedagogo mexicano Díaz Barriga (2011) que dice textualmente,

«el tema competencias tiene una incorporación reciente en el campo de la educación, podemos afirmar que su aplicación ha avanzado en una estrategia

de tanteos. Los políticos han asumido el tema como una expresión de las reformas de segunda generación en la era de reformas de calidad de los sistemas educativos. Un tema central orienta el conjunto de decisiones que los han llevado a asumir esta perspectiva, superar la enseñanza para la escuela, abandonar el modelo de aprendizaje enciclopédico y formar a los individuos de cara a las exigencias que tiene la sociedad del siglo XXI».

Modificar las estrategias de elaboración de planes de estudio para dar paso a un diseño de planes más modestos en la cantidad de contenido que trabajan y al mismo tiempo con mayor fundamento en investigaciones que clarifiquen procesos de desarrollo en la construcción de conocimientos y desarrollo de habilidades.

«El enfoque de competencias en educación puede ser una alternativa si se toma con la seriedad que reclama, si se piensa como un proyecto educativo a mediano y largo plazos. Presionarlo a que ofrezca resultados inmediatos llevará necesariamente a mostrar su lado fallido, a evidenciar que los sistemas educativos llevan más de un siglo intentando superar el enciclopedismo sin poder resolver ese asunto. Este es el dilema central que subyace en esta propuesta» (Díaz Barriga 2011).

Aunque no sea el tema central de esta investigación se considera necesario dedicar unas líneas a la cuestión docente. Ninguna innovación educativa es posible sin el protagonismo de las y los educadores. Son dos las posibilidades, o las iniciativas nacen del propio colectivo docente o los docentes logran apropiarse e identificarse con las reformas que propone el nuevo diseño curricular. En el prólogo del libro *Diez nuevas competencias para enseñar* de Perrenoud (2005) el autor desarrolla un modelo de *perfil profesional* docente basado en competencias generales y específicas. Veán con atención como las redacta y enumera y de qué manera las sitúa en un contexto asociado a la *realidad* actual de la sociedad.

Perrenoud, motiva al lector proponiéndole un viaje alegórico a través de las competencias docentes. Las *diez nuevas competencias para enseñar* aparecen estructuradas en dos niveles. El primer nivel queda constituido por lo que él llama competencias de referencia. Son campos o dominios que considera prioritarios en los programas de formación continua del profesor de Primaria. La formulación de estas áreas de formación las realizó el equipo del Servicio de Perfeccionamiento de la ciudad de Ginebra durante el curso 1996-1997. El autor participó activamente en dicho equipo.

Estas competencias de referencia, o primer nivel de estructuración del libro, se concretan en los diez enunciados siguientes: organizar y animar situaciones de aprendizaje; gestionar la progresión de los aprendizajes; elaborar y hacer evolucionar dispositivos de diferenciación; implicar a los alumnos en su aprendizaje y en su trabajo; trabajar en equipo; participar en la gestión de la escuela; informar e implicar a los padres; utilizar las nuevas tecnologías; afrontar los deberes y los dilemas éticos de la profesión y organizar la propia formación continua.

Tanto en la introducción como en la última sección de conclusiones, Perrenoud deja claro que la formulación de competencias no es una decisión objetiva sino que es fruto de *opciones teóricas e ideológicas* y que, por lo tanto, dejan gran margen de interpretación. La intencionalidad de esta obra es describir las competencias del futuro profesor ideal, las cuáles deberían ser los ejes básicos sobre los que se confeccionen los programas de formación. Le interesa más el debate que puedan suscitar esas competencias ante el perfil emergente de un nuevo tipo de profesor que el dejar constancia por escrito de su experiencia.

A lo largo de toda la obra se ve claro que el rumbo que gobierna dicho recorrido está dirigido al horizonte utópico de pensar que en educación, y, por lo tanto, en la formación de sus profesionales las cosas se pueden hacer siempre mejor y que todo es posible. Las competencias de referencia y las competencias específicas son las distintas paradas que el autor nos invita a hacer, en ese metafórico viaje, obligándonos a múltiples y continuas reflexiones sobre la complejidad de la práctica.

Perrenoud es consciente de que en determinados ambientes difíciles los dilemas éticos de la profesión se acentúan, los desafíos aumentan y no se encuentran respuestas. De ahí que exprese que «la competencia de los profesores es concienciarse de una forma clara de la situación, asumir sus responsabilidades sin sobrecargarse». También recuerda que «la negociación y la comunicación son competencias básicas para navegar en el día a día entre las contradicciones de nuestros sistemas sociales»

3.5 De los objetivos a las capacidades. Aportes para la innovación curricular en la educación superior

El modelo de enseñanza académico aplicado en la universidad tradicional (cfr. cuadro 3.1) ha influenciado el diseño de los planes de estudio de las carreras de grado al punto de focalizarse prioritariamente en la enseñanza de los contenidos y descuidando explicitar las competencias y las capacidades que el graduado debería desarrollar para poder desplegar esos contenidos en su práctica profesional. Aunque ha evolucionado positivamente a lo largo de los años, generalmente aún presenta las siguientes características:

CLASES PRESENCIALES: se imparten en un entorno físico, como un aula, donde el profesor y los estudiantes se reúnen en tiempo real para la enseñanza y el aprendizaje.

ESTRUCTURA DE CURSOS: los programas académicos se organizan en cursos que siguen una secuencia establecida, con requisitos específicos de créditos y planes de estudio.

EVALUACIÓN MEDIANTE EXÁMENES: la evaluación del aprendizaje suele basarse en exámenes escritos, pruebas, proyectos y tareas, que se utilizan para determinar el nivel de conocimiento y comprensión de los estudiantes.

JERARQUÍA DEL PROFESOR: las y los profesores desempeñan un papel central como el experto y la fuente principal de conocimiento, transmitiendo información a los estudiantes a través de conferencias y presentaciones.

MATERIAL IMPRESO: los libros de texto y otros materiales impresos son fuentes clave de información y lectura asignada en muchos cursos.

APRENDIZAJE INDIVIDUAL: las y los estudiantes a menudo trabajan de manera individual para completar tareas y estudiar para exámenes, aunque también pueden colaborar en grupos de estudio.

EVALUACIÓN SUMATIVA: la evaluación se enfoca principalmente en medir el conocimiento adquirido al final de un curso o semestre, a través de calificaciones que reflejan el rendimiento en exámenes y trabajos.

ENFOQUE DISCIPLINARIO: los programas académicos se organizan en torno a disciplinas específicas, como matemáticas, ciencias sociales, humanidades, etcétera.

ENSEÑANZA TEÓRICA: la enseñanza se centra en la transmisión de teorías, conceptos y principios académicos, con menos énfasis en la aplicación práctica de estos conocimientos.

TIEMPO DE APRENDIZAJE FIJO: las y los estudiantes siguen un calendario académico predeterminado y asisten a clases en un horario establecido.

Además, los planes de estudio diseñados sobre los cimientos del modelo académico clásico se estructuran a partir de *objetivos generales y específicos*. Aquí se propone un nuevo modelo de diseño curricular estructurado a partir de capacidades a partir de la certeza que la enseñanza por objetivos y la enseñanza por capacidades son dos enfoques que tienen diferencias conceptuales y metodológicas. En el cuadro 3.5 se describen las principales diferencias entre ambos enfoques, pero con la advertencia que las interpretaciones y aplicaciones específicas pueden variar según los contextos y autores.

	Enfoque por objetivos	Enfoque de capacidades
Perspectiva	Centrado en contenidos y en la transmisión de información	Centrado en habilidades, competencias y en el aprendizaje significativo
Planificación	Metas claras y medibles Secuencial	Flexible
Evaluación	Centrada en resultados	Formativa y continua

Cuadro 3.5. Dos modos de crecimiento. Fuente: elaboración propia.

Al recuperar los conceptos desarrollados hasta el momento se considera que la arquitectura de un diseño curricular orientado a capacidades debe formularse en su etapa de planificación a partir de las siguientes preguntas:

1. Examinar los objetivos y metas educativas.
 - a) ¿Cuáles son los objetivos y metas del diseño curricular?
 - b) ¿Son claros, específicos y alineados con la misión y visión de la institución educativa?
 - c) ¿Se centran en el desarrollo de habilidades, conocimientos y actitudes relevantes para los estudiantes y la sociedad?
2. Evaluar la estructura curricular.
 - a) ¿Cómo se organiza el plan de estudios?

- b) ¿Existen secuencias lógicas de cursos?
 - c) ¿Hay una división clara entre cursos obligatorios y opcionales?
 - d) ¿Se incluyen cursos de formación general y especializada?
3. Revisar los contenidos y temas.
- a) ¿Qué temas y contenidos se incluyen en el *curriculum*?
 - b) ¿Son actuales y relevantes para los estudiantes y su futuro?
 - c) ¿Se abordan cuestiones interdisciplinarias o globales?
4. Asegurar una relación directa de los espacios curriculares teóricos y las prácticas profesionalizantes con la realidad social.
- a) ¿Se considera la inclusión de las problemáticas que preocupan a la sociedad en los contenidos curriculares?
 - b) ¿Se orientan las prácticas profesionalizantes a la solución de esas problemáticas que afectan a la comunidad?
 - c) ¿Se asegura el desarrollo de prácticas profesionalizantes en contextos reales desde el inicio de la carrera?
 - d) ¿Con estas metodologías se construyen capacidades orientadas al compromiso de la profesión con la responsabilidad social?
5. Análisis de estrategias de enseñanza y aprendizaje.
- a) ¿Qué métodos pedagógicos se utilizan en la implementación del *curriculum*?
 - b) ¿Se fomenta el aprendizaje activo, la participación y la interacción?
 - c) ¿Se utilizan tecnologías educativas y recursos pedagógicos eficaces?
 - d) ¿Se trabaja con ejemplos teóricos o se estimula el trabajo con casos reales?
6. Examinar las evaluaciones y criterios de evaluación.
- a) ¿Cómo se evalúan los estudiantes?
 - b) ¿Qué métodos de evaluación se utilizan?
 - c) ¿Se evalúan no solo el conocimiento, sino también las habilidades y actitudes?

- d) ¿Los criterios de evaluación son claros y alineados con los objetivos?
7. Considerar la inclusión y la equidad.
 - a) ¿Se abordan las necesidades de estudiantes diversos, incluyendo aquellos con discapacidades o diferencias culturales?
 - b) ¿Se promueve la inclusión y la igualdad de oportunidades?
 8. Evaluar la coherencia y la alineación.
 - a) ¿Existe una coherencia entre los objetivos, contenidos, métodos de enseñanza y evaluaciones?
 - b) ¿El *currículum* está alineado con los estándares educativos y las mejores prácticas?
 9. Revisar la retroalimentación y la mejora continua.
 - a) ¿El diseño curricular incluye mecanismos para recopilar retroalimentación de estudiantes, docentes y otros interesados?
 - b) ¿Se realizan revisiones y actualizaciones periódicas del *currículum* en función de los comentarios recibidos?
 10. Evaluar la flexibilidad y la adaptabilidad.
 - a) ¿El diseño curricular permite a los estudiantes tomar decisiones sobre su propio camino de aprendizaje?
 - b) ¿Es flexible y adaptable a las cambiantes necesidades educativas y laborales?
 11. Considerar la participación de las partes interesadas.
 - a) ¿Se involucra a docentes, estudiantes, padres y otros interesados en el proceso de diseño curricular?
 - b) ¿Se tienen en cuenta las opiniones y aportaciones de estas partes interesadas?

En resumen, el análisis de un diseño curricular implica una evaluación detallada y crítica de todos los aspectos del plan de estudios para garantizar su eficacia, relevancia y alineación con los propósitos educativos y las necesidades de las y los estudiantes.

A modo de ejemplo, se propone un breve ejercicio práctico con el diseño curricular de la carrera de *Licenciatura en Administración*

de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.^[1]

El *perfil del graduado* sostiene literalmente que el Licenciado en Administración tenderá a formar un graduado con conocimientos, aptitudes y habilidades para:

1. Actuar como consultor y directivo, diseñar y evaluar las funciones de planeamiento, conducción y coordinación en todo tipo de organizaciones;
2. Intervenir en la definición de los objetivos y las políticas de las organizaciones;
3. Intervenir en la evaluación del impacto social y ambiental de las decisiones administrativas de las empresas e informar a sus directivos sobre las medidas posibles para preservar la calidad de vida y el medio ambiente;
4. Diseñar y asesorar en materia de estructuras, sistemas y procesos administrativos;
5. Intervenir en tareas de consultoría y administración de personal, en tareas de búsqueda, evaluación y selección;
6. Formular y administrar el presupuesto, la evaluación de proyectos de inversión y los estudios de factibilidad financiera en empresas públicas y privadas;
7. Diseñar y conducir procesos de logística, producción, y comercialización de bienes aplicación y servicios;
8. Asesorar y conducir proyectos de desarrollo de las actividades empresarias vinculadas con las finanzas y el comercio exterior;
9. Realizar el diseño y puesta en marcha de estructuras orgánicas, la especificación de las plantas de personal y procedimientos administrativos y de control de organismos públicos y privados;
10. Diseñar proyectos, programas y planes de negocios;
11. Intervenir en la coordinación de esfuerzos de grupos sociales para la realización de proyectos comunitarios, brindando los recursos de gerenciamiento para su concreción;
12. Evaluar la calidad de vida en organizaciones y la ética de las decisiones administrativas;

[1] Resolución del Consejo Superior n.º 2210/2003.

13. Intervenir en equipo con enfoque interdisciplinario en proyectos que requieran la integración profesional de la administración con otras áreas del conocimiento;
14. Intervenir en proyectos de investigación relacionados con el desarrollo del saber científico en el área de Administración;
15. Fomentar el desarrollo y perfeccionamiento de la profesión;
16. Ejecutar las tareas reservadas a su profesión de acuerdo con la legislación vigente.

Un rápido repaso de este perfil profesional aplicando las preguntas propuestas permite advertir que se percibe una intencionalidad en la formulación de capacidades o competencias al hablar directamente de una *formación para conocimientos, aptitudes y habilidades*. Sin embargo, en ningún otro lugar del plan de estudios se explicita una metodología que le permita entender a los docentes como deben modificar sus clases para no enseñar solo contenidos. Por otra parte, se sigue aplicando el régimen académico tradicional. La justificación de este problema es muy simple. ¿Cómo se puede evaluar una aptitud o una habilidad con una escala de 1 a 10? ¿Cómo se estructura una prueba escrita u una exposición oral para jerarquizar las *aptitudes* y las *habilidades* más allá de los *conocimientos*?

A lo largo de dieciséis características que deben contar los futuros graduados solo en una se hace referencia explícita a una capacitación orientada a asegurar una relación directa de los espacios curriculares teóricos y las prácticas profesionalizantes con la realidad social (Intervenir en la coordinación de esfuerzos de grupos sociales para la realización de proyectos comunitarios, brindando los recursos de gerenciamiento para su concreción)

Como las y los lectores podrán apreciar todavía hay mucho trabajo por hacer...

A continuación, se presenta una herramienta de evaluación que puede utilizarse para determinar si un diseño curricular aplica o no el enfoque de las capacidades. Esta herramienta se basa en una serie de preguntas clave que se pueden hacer al analizar un plan de estudios. Cada pregunta está diseñada para evaluar diferentes aspectos del *currículum* en relación con el enfoque de las capacidades. Se proporcionan tres opciones de respuesta para cada pregunta: «Sí», «Parcialmente» y «No», lo que permite una evaluación más precisa.

3.6 Herramienta de evaluación del enfoque de las capacidades para diseños curriculares de carreras universitarias

1. Objetivos y metas educativas

a) ¿Los objetivos y metas del *curriculum* son claros y específicos?

- Sí
- Parcialmente
- No

b) ¿Los objetivos se centran en el desarrollo de habilidades, conocimientos y actitudes?

- Sí
- Parcialmente
- No

2. Estructura curricular.

a) ¿El plan de estudios incluye secuencias lógicas de cursos?

- Sí
- Parcialmente
- No

b) ¿Se proporciona una división clara entre cursos obligatorios y opcionales?

- Sí
- Parcialmente
- No

3. Contenidos y temas.

a) ¿Los temas y contenidos del *curriculum* son actuales y relevantes?

- Sí
- Parcialmente
- No

b) ¿El *curriculum* aborda cuestiones interdisciplinarias o globales?

- Sí
- Parcialmente

No

4. Estrategias de enseñanza y aprendizaje.

a) ¿Se utilizan métodos pedagógicos que fomentan el aprendizaje activo y la participación?

Sí

Parcialmente

No

b) ¿Se promueve el desarrollo de habilidades de pensamiento crítico y resolución de problemas?

Sí

Parcialmente

No

5. Evaluaciones y criterios de evaluación.

a) ¿Las evaluaciones evalúan no solo el conocimiento, sino también las habilidades y actitudes?

Sí

Parcialmente

No

b) ¿Los criterios de evaluación son claros y alineados con los objetivos del *curriculum*?

Sí

Parcialmente

No

6. Inclusión y equidad.

a) ¿El *curriculum* aborda las necesidades de estudiantes diversos, incluyendo aquellos con discapacidades o diferencias culturales?

Sí

Parcialmente

No

b) ¿Se promueve la inclusión y la igualdad de oportunidades?

Sí

Parcialmente

No

7. Coherencia y alineación.

a) ¿Existe coherencia entre los objetivos, contenidos, métodos de enseñanza y evaluaciones?

- Sí
 Parcialmente
 No

b) ¿El *curriculum* está alineado con los estándares educativos y las mejores prácticas?

- Sí
 Parcialmente
 No

8. *Feedback* y mejora continua.

a) ¿El diseño curricular incluye mecanismos para recopilar retroalimentación de estudiantes, docentes y otros interesados?

- Sí
 Parcialmente
 No

b) ¿Se realizan revisiones y actualizaciones periódicas del *curriculum* en función de los comentarios recibidos?

- Sí
 Parcialmente
 No

9. Flexibilidad y adaptabilidad.

a) ¿El diseño curricular permite a los estudiantes tomar decisiones sobre su propio camino de aprendizaje?

- Sí
 Parcialmente
 No

b) ¿Es flexible y adaptable a las cambiantes necesidades educativas y laborales?

- Sí
 Parcialmente

No

10. Participación de las partes interesadas.

a) ¿Se involucra a docentes, estudiantes, padres y otros interesados en el proceso de diseño curricular?

Sí

Parcialmente

No

b) ¿Se tienen en cuenta las opiniones y aportaciones de estas partes interesadas?

Sí

Parcialmente

No

Una vez que se haya completado esta herramienta de evaluación, se puede calcular una puntuación total para cada categoría (Sí = 3 puntos, Parcialmente = 2 puntos, No = 1 punto) y sumar los puntos totales para obtener una evaluación general del grado en que el diseño curricular aplica el enfoque de las capacidades. Cuanto mayor sea la puntuación, mayor será la aplicabilidad del enfoque de las capacidades en el *currículum*.

3.7 El hilo de la fábula. Perspectivas para un cambio de paradigma sustentable

La *fábula* tiene «una intención didáctica de carácter ético y universal» (Beristáin 1985, pág. 207) que siempre aparece en la parte final de esta misma, proporciona una enseñanza, aprendizaje, que puede ser útil o moral y es conocida generalmente como Moraleja. Por este motivo, se cree importante concluir esta investigación apelando a una de las historias más famosas de la mitología griega.

Tras perder la ciudad de Atenas una guerra contra el rey Minos, se le impuso como tributo el envío, cada nueve años, de siete doncellas y siete donceles en la flor de la vida, destinados a ser devorados por un monstruo con cuerpo de hombre y cabeza y rabo de toro llamado Minotauro. Cuando debía cumplirse por tercera vez tan humillante obligación, el príncipe ateniense Teseo, con el consentimiento, aunque de mal grado, de su padre el rey (mitología), se hizo designar como uno de los siete jóvenes, con el propósito de

dar muerte a la bestia, acabar con el periódico sacrificio y liberar a los atenienses de la tiranía de Minos.

El Minotauro vivía en un laberinto debajo de la corte del rey Minos. Ariadna, su bella hija se enamoró de Teseo y le enseñó el sencillo ardid de ir desenrollando un hilo a medida que avanzara por el laberinto para poder encontrar el camino de regreso. Teseo mató al Minotauro, volvió siguiendo el hilo hasta Ariadna y huyó con ella de Creta.

Beristáin (1985, pág. 207) sostiene que la fábula «es un género didáctico mediante el cual suele hacerse crítica de las costumbres y de los vicios locales-nacionales», pero también de las «características universales de la naturaleza humana en general». En sintonía con la definición de este especialista se puede afirmar que a lo largo de este trabajo se adoptó en todo momento una «mirada crítica sobre las costumbres y los modos de entender la educación superior sin desatender las motivaciones de la naturaleza humana en ese proceso sociocultural».

El Minotauro encarna a todas aquellas cuestiones que parecen imposibles de cambiar: los prejuicios, las creencias, los modos ancestrales de hacer las cosas en el enseñar y en el querer, las omisiones de la política educativa, la inequidad, así como todo lo que atenta sobre una buena enseñanza y un sistema educativo pensado para el desarrollo armónico de las personas y de sus comunidades. ¿Es posible derrotar al Minotauro? Se puede responder con una cita de Hegel (2009) que nos invita a mirar hacia adelante con optimismo: «La fábula es como un enigma que será siempre acompañado por su solución».

Un *laberinto* es un lugar formado por calles y encrucijadas, intencionadamente complejo para confundir a quien se adentre en él. Siguiendo el ejemplo de Teseo, en este trabajo nos adentramos en nuestro propio laberinto para conocer mejor al Minotauro y derrotarlo. Para no confundirnos y caminar sobre seguro tomamos el hilo que nos regaló Ariadna, el propio sistema de educación superior, un hilo hecho de objetividad pero también de subjetividades. Un hilo que nos permitió ingresar, enfrentarnos con el desafío del cambio y salir victoriosos desandando el mismo trazado y una vuelta al mundo real, donde como a Teseo, las cosas no resultarán fáciles, pero que mientras huía tenía la certeza que con la derrota del Minotauro marcaba un punto inicial para seguir viviendo mejor y en paz.

Para el *Diccionario de la Lengua Española* una *moraleja* es una lección o enseñanza que se deduce de un cuento, fábula, ejemplo, anécdota, etcétera. Se trata de una enseñanza que sirve de lección para el vivir humano y que aporta al conocimiento de lo que se considera moral, que generalmente se transmite mediante un relato histórico o una narración ficticia, y que evita los prejuicios y estereotipo que impiden su real comprensión, implicando que el mismo oyente, lector o espectador determine por sí mismo cuál es la enseñanza o lección.

Borges (1997) en su *Historia Universal de la Infamia* nos habla del «hilo de la fábula...». Al comenzar esta investigación no nos propusimos dejar ni una enseñanza ni una moraleja, pero si el descubrir el comienzo de caminos no laberínticos en los que sea posible desprenderse del hilo y comenzar a caminar con pie seguro para pasar de una fábula que todos repiten una y otra vez a escribir una historia nueva que sin desatender la subjetividad camine en la realidad.

«El hilo se ha perdido, el laberinto se ha perdido también. Ahora ni siquiera sabemos si nos rodea un laberinto, un secreto cosmos, o un caos azaroso» (Borges 1997).

Manos a la obra. Queda mucho camino por recorrer.

Referencias

BERISTÁIN, HELENA

1985 *Diccionario de Retórica y Poética*, Ciudad de México: Porrúa, referencia citada en páginas 91, 92.

BORGES, JORGE LUIS

1997 *Historia universal de la infamia*, Madrid: Alianza, referencia citada en página 93.

BOURDIEU, PIERRE

2007 *El sentido práctico*, Buenos Aires: Siglo XXI, referencia citada en páginas 59, 60.

BURTON, CLARK.

1983 *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, referencia citada en página 71.

DÍAZ BARRIGA, ÁNGEL

- 2011 «Competencias en educación. Corrientes de pensamiento e implicaciones para el currículo y el trabajo en el aula», en *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, vol. II, n.º 5, recuperado de <<http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/126>>, referencia citada en páginas 79, 80.

FREIRE, PAULO

- 1970 *Pedagogía del oprimido*, Montevideo: Tierra Nueva, referencia citada en páginas 59, 79.

GIROUX, HENRY

- 1990 *Los profesores como intelectuales*, Barcelona: Paidós, referencia citada en página 59.

HEGEL, GEORG

- 2009 *Estética II*, Buenos Aires: Losada, referencia citada en página 92.

JACKSON, PHILIP

- 1990 *La vida en las aulas*, Madrid: Morata, referencia citada en página 59.

KROTSCH, PEDRO

- 2009 *Sistemas Educativos y reformas comparada en la educación superior*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, referencia citada en página 71.

NUSSBAUM, MARTHA

- 2011 *Crear capacidades: propuestas para el desarrollo humano*, Buenos Aires: Paidós, referencia citada en página 64.

PERRENOUD, PHILIPPE

- 2005 «Diez nuevas competencias para enseñar», en *Educatio*, n.º 23, referencia citada en página 80.

QATAR FOUNDATION

- 2020 *New Schools of Thought. Innovative models for delivering higher education*, recuperado de <<https://www.qf.org.qa/eiu>>, referencia citada en páginas 73, 74.

SEN, AMARTYA

- 2000 *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires: Planeta, referencia citada en página 63.

STIGLIANO, DANIEL ERNESTO

- 2019 «Desarrollo social, políticas públicas y carrera docente en la República Argentina. Presente y futuro de la formación docente continua», en *Journal of Supranational Policies of Education*, n.º 8, referencia citada en página 79.

- 2020 «*Fratelli Tutti*. La mirada de los educadores», en *Revista CON-SUDEC*, vol. 57, n.º 1181, referencia citada en página 63.
- 2023 «Educación Superior y Desarrollo Humano. Apuntes y aportes desde la carta encíclica *Laudato Si*», en *Economía, Educación y desarrollo sustentable: la construcción de capacidades para un futuro posible*, San Antonio de Padua: EDUNO, referencia citada en páginas 77, 78.

STIGLIANO, DANIEL ERNESTO y DANIEL GENTILE

- 2006 *Enseñar y Aprender en Grupos Cooperativos. Comunidades de Diálogo y Encuentro*, Buenos Aires: Editorial Novedades Educativas, referencia citada en página 58.

CAPÍTULO 4

O desenvolvimento de comunidades locais por meio da educação: um caso de êxito no Brasil

HILDEGARD SUSANA JUNG

4.1 Primeiras palavras

A educação para o desenvolvimento, também conhecida como educação para a cidadania global, define-se como um processo formativo para estimular a consciência crítica sobre a realidade local, nacional e mundial, oportunizando o desenvolvimento de estratégias para a participação e a transformação social em uma perspectiva de justiça e de solidariedade (Mealla 2019). A educação para o desenvolvimento apresenta um caráter teórico-prático que foi experimentando um rico itinerário de re-conceituação, ao mesmo tempo em que evoluía o próprio conceito de desenvolvimento.

No mesmo sentido, o Pacto Educativo Global apresentado pelo Papa Francisco em 2019 busca «promover um novo tipo de educação, que permita superar a atual globalização da indiferença e a cultura do descarte (Papa Francisco 2019). Em outras palavras, trata-se de um convite para pensar o desenvolvimento integral do ser humano, superando as perspectivas de ter, ou de parecer, para incorporar uma perspectiva de ser e de fazer, a partir de uma pedagogia da cabeça, das mãos e do coração. Nesta busca, o» *Vademecum* para o Pacto Educativo Global (Zani 2019) postula sete compromissos pedagógicos para a educação formal e não formal a nível mundial: colocar a pessoa no centro, escutar os mais jovens, promover a mulher, responsabilizar a família, abrir-nos aos mais

vulneráveis, abrir-se à acolhida, renovar a economia e a política, e cuidar a Casa Comum.

O Projeto Scholas Cidadania converteu-se em uma forma de colocar em prática compromissos do Pacto Educativo Global. O Movimento Educativo Global *Scholas Occurrentes*, responsável pela aplicação do referido programa foi inspirado e criado pelo Papa Francisco no ano de 2013, e «nació con el mandato de trabajar por una nueva educación global multicultural e interreligiosa (Stigliano 2022, pág. 46). Até o ano de 2023, mais de 25 mil jovens já foram alcançados pelas ações do Movimento Scholas, em mais de 19 países.»

O Pacto Educativo Global e o Projeto Scholar Cidadania encontram terreno fértil na extensão universitária. Apesar de no Brasil a extensão ser considerada como indissociável do ensino e da pesquisa desde a promulgação da Constituição Federal de 1988,^[1] somente com a resolução 7, de 18 de dezembro de 2018 é que ela ganha diretrizes. Dessa forma, «São consideradas atividades de extensão as intervenções que envolvam diretamente as comunidades externas às instituições de ensino superior e que estejam vinculadas à formação do estudante (CNE/CES 2018). A normativa estabelece que atividades como programas, projetos, cursos e oficinas, eventos e prestação de serviços podem ser atividades que, por serem realizadas na comunidade, obrigatoriamente de maneira presencial, são consideradas extensionistas.»

Como podemos perceber, a extensão oportuniza o desenvolvimento de capacidades, aqui consideradas na perspectiva de Nussbaum (2012), ou seja, no desenvolvimento de condições para obter qualidade de vida. Segundo a autora, ao nos perguntarmos o que são as capacidades, temos que pensar nas respostas à pergunta «o que é capaz de fazer e de ser esta pessoa?» (Nussbaum 2012, pág. 40).^[2]

Na Universidade La Salle, Brasil, inúmeros projetos, envolvendo diversos setores da comunidade são desenvolvidos todos os semestres e ultrapassam os muros da Universidade. Junto à comunidade,

[1] Artigo 207 da Constituição Federal brasileira: «As universidades gozam, na forma da lei, de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão» (CNE/CES 2018).

[2] Tradução nossa.

essas ações transformam as vidas de acadêmicos e de pessoas envolvidas, em uma relação teoria e prática, que busca o desenvolvimento de capacidades para a vida.

Nesse contexto, o objetivo deste capítulo, que integra os resultados de um estudo pós-doutoral, consiste em analisar um caso de êxito do Programa Educativo Scholas Cidadania realizado no Brasil, com catadores de materiais recicláveis, na perspectiva do desenvolvimento da comunidade local. A metodologia consiste em um estudo de caso, que adotou como critério de análise os sete compromissos do Pacto Educativo Global, a partir do enfoque de desenvolvimento de capacidades.

4.2 O movimento Scholas e o desenvolvimento de capacidades

A missão de Scholas é responder ao chamado do Papa Francisco de criar uma cultura do encontro, aproximando os jovens em uma educação de gere e que faça sentido. No programa Scholas Cidadania experiências mostram duzentos jovens de diferentes escolas secundárias da mesma comunidade reunirem-se para trabalhar durante seis dias para escolher e criar soluções para problemas que afetam a sua própria comunidade. Depois de se aprofundarem nos problemas detectados, assumem a responsabilidade de apresentar soluções que entregarão às autoridades políticas e sociais no último dia. Nos seis meses seguintes, jovens de diferentes escolas vizinhas organizam-se em equipes para implementar os projetos que criaram na comunidade. Em suma, são projetos com estudantes e/ou pessoas da comunidade que lhes permitem identificar-se como cidadãos locais e globais com liderança e capacidade de intervenção.

É aplicada uma metodologia que passa por três momentos ou etapas: ouvir, criar e celebrar. Primeiramente, busca-se ouvir as dores e necessidades da comunidade, para depois embarcar em uma busca criativa e coletiva por soluções. A celebração está relacionada com a partilha coletiva de ideias, quando «se socializan públicamente las propuestas ante autoridades educativas, sociales y gubernamentales locales» (Stigliano 2022, pág. 49).

Finalmente, se adota o enfoque de capacidades, porque se constitui em um embasamento adequado para interpretar as etapas de implementação do programa pelas duas razões que define Nussbaum (2012, pág. 40): a primeira é que este enfoque «se centra en la noción de la dignidad humana individual; a segunda é que “las

capacidades no son simples habilidades residentes en el interior de una persona, sino que incluyen también las libertades o las oportunidades creadas por la combinación entre esas facultades personales y el entorno político, social y económico”».

Em um intuito de verificar se o Projeto Scholas e o Pacto Educativo Global já estão sendo percebidos e, mais que isso, se já há estudos sobre os seus impactos e resultados, realizamos uma busca no Google Acadêmico com as palavras-chave «Projeto Scholas», «Scholas Ocurrentes» e «Pacto Educativo Global». Não delimitamos período nem tipo de produção. Dessa forma, após uma garimpagem que envolveu a leitura atenta dos títulos, resumos e considerações finais, selecionamos onze trabalhos, como mostra o figura 4.1, que segue.

Autor/a - Ano - País	Título	Tipo
Barrios, Miguel Ángel Barbero (2019), Espanha	Metodología CAIT y metodología Scholas: pedagogía de la inclusión para el encuentro	Artigo
Denaro, Desirée (2022), Espanha	Metodología pedagógica de Scholas: por una educación con sentido	Artigo
Gutiérrez, Miguel Francisco (2018), Argentina	Las instituciones y el arte como estrategias para el desarrollo territorial	Artigo
Hugo Mendes, Vitor (2021), Brasil	Ecología integral e o Pacto Educativo Global. A educação integral do Papa Francisco.	Artigo
Mealla, Eloy (2019), Argentina	Educación para el desarrollo desde el Sur	Artigo
Rivera, Diego Antonio Pineda (2022), Colômbia	Herramientas pedagógicas para reconstruir el Pacto Educativo Global	Livro
Sagayo, Óscar A. Pérez (Comp.), (2022), Colômbia	Cuidar la Casa Común: Nuestro aporte al Pacto Educativo Global	Livro
Stigliano, Daniel Ernesto (2022), Argentina	Construcción de competencias para el desarrollo y la ciudadanía global. Algunos criterios para intervenir en la realidad social desde la educación formal y no formal	Artigo
Stigliano, Daniel Ernesto (2018), Argentina	Las tres dimensiones educativas de Scholas: Arte, deporte y tecnología.	Artigo
Súa, Francisco Niño (2021), Colômbia	Acercamiento al Pacto Educativo Global	Artigo
Würth, Catia (2020), Brasil	Gestão de políticas inclusivas universitarias para inmigrantes e refugiados: um estudo sobre o Projeto Scholas	Dissertação de Mestrado

Figura 4.1. Resultados da busca do estado do conhecimento. Fonte: elaboração própria (2023).

De acordo com Barrios (2019) a experiência eminentemente prática de Scholas está moviendo uma base importante para a

conexão de escolas de todo o mundo. A cultura do encontro é considerada pelo autor, em si mesma, uma proposta privilegiada de psicologia positiva. Aqui percebemos uma aproximação com a Psicologia positiva, a qual também trabalha com a perspectiva das capacidades.

De acordo com Denaro (2022), a metodologia de Scholas, além de sua missão de promover uma cultura do encontro e uma educação que gere sentido, busca reconstruir o Pacto Educativo do qual fala o Papa Francisco, envolvendo a todos os membros da comunidade e promovendo uma metodologia que abre espaço à livre expressão dos jovens, através da linguagem da arte, da ludicidade e do pensamento. Neste trabalho podemos perceber que já há uma aproximação entre o Pacto Educativo Global e o Programa Scholar.

Gutiérrez (2018) propõe três eixos para a construção e consolidação de processos de desenvolvimento territorial:

1. instituições políticas e econômicas inclusivas;
2. a criação de capacidades e abordagens à justiça;
3. as vantagens comparativas criadas no domínio das indústrias culturais.

A criatividade e os capitais histórico-artísticos são elementos centrais dos processos territoriais de construção de sinergias de valor.

Mendes (2021), em seu artigo sobre a ecologia integral e o Pacto Educativo Global, refere que a educação pensada pelo Papa Francisco é integral. A educação, para ser integral, implica um caminho de aprendizagem que deve ser radicalmente integrador, a fim de recriar a aliança entre a humanidade e o meio ambiente.

Mealla (2019) afirma que a educação para o desenvolvimento requer um desenvolvimento humano, integral e sustentável, que inclui as dimensões econômica, social, cultural, ambiental e da vida cotidiana. Percebemos, também neste trabalho, uma aproximação à perspectiva das capacidades, ainda que não de forma explícita.

O livro *Herramientas pedagógicas para reconstruir el Pacto Educativo Global*, do colombiano Rivera (2022) apresenta uma série de iniciativas que envolvem diferentes atores educacionais: professores, gestores, famílias e, sobretudo, alunos. Dada a emergência educacional que a América Latina e o Caribe atravessam há várias décadas, marcada por um claro reducionismo antropológico, o livro

traz propostas sugestivas para reconstruir o Pacto Educacional Global com base em ferramentas pedagógicas e didáticas inovadoras.

Já o livro de Pérez Sagayo (2022), intitulado *Cuidar la Casa Común: Nuestro aporte al Pacto Educativo Global* aborda que a espiritualidade ecológica propõe a criação de uma nova aliança entre o ser humano e a natureza, para que o nosso futuro como espécie não seja ameaçado e o perigo de extinção da vida na terra desapareça. O autor propõe uma nova aliança que gere um sentido de solidariedade com as gerações futuras e que consiga criar relações sociais dignas.

O artigo de Stigliano (2022) contempla que a construção da cidadania se erege a partir do acúmulo de experiências na escolarização formal, na família e na diversidade de organizações sociais de contato com crianças e adolescentes. As capacidades são consideradas pelo autor como conhecimentos complexos e adaptativos, que não são aplicados mecanicamente, mas sim reflexivamente. Elas são capazes de se adaptar a uma diversidade de contextos e têm um carácter integrador, porque abrangem não só o conhecimento do conteúdo, mas também emoções, valores e atitudes.

Ainda Stigliano (2018), em seu artigo *Las tres dimensiones educativas de Scholas: Arte, deporte y tecnología* explica que a pedagogia de Scholas resulta do entrelaçamento de um eixo vertical descendente: a tecnologia, um eixo vertical ascendente: a arte e um eixo horizontal: a ludicidade e o esporte. No centro das coordenadas estão as crianças e os jovens como protagonistas de uma educação onde se sintam compreendidos e ouvidos nas suas necessidades e realidades sociais.

Súa (2021) compreende que todos somos chamados a ser protagonistas do Pacto Educacional Global. Na contemporaneidade surge um novo mundo e o Pacto Educacional Global nos oferece a possibilidade de repensar toda a teologia a partir desta compreensão, para que esta faça a mediação com esta nova matriz cultural, para que a atual compreensão acadêmica e vital seja repensada.

Por fim, a dissertação de Würth (2020) propõe quatro eixos de políticas inclusivas à luz do Projeto Scholas: a cultura do acolhimento; inclusão digital para o mundo do trabalho; a inclusão na vida universitária, além de programas de extensão. Aqui, nesta pesquisa, percebemos grande aproximação entre o trabalho de Scholas e a extensão universitária.

O breve estado do conhecimento nos permitiu que as produções acadêmicas comecem, especialmente a partir do ano de 2018, a fazer uma relação entre o Projeto Scholas Cidadania, o Pacto Educativo Global e a extensão universitária. Muitos, ainda que não de forma explícita, compreendem a importância do desenvolvimento de capacidades para o desenvolvimento do ser humano e de sua comunidade.

Dessa forma, seja nas escolas de Educação Básica, seja nas universidades, onde o Projeto Scholas Cidadania se desdobra na Universidade do Sentido, a extensão está articulada com o desenvolvimento de capacidades. A Universidade do Sentido está «destinada a alumnos de todas las realidades, lenguas y creencias para que nadie quede fuera cuando aquello que se enseña no son cosas, sino la vida misma».^[3] De acordo com a Plataforma digital da Universidade do Sentido:

«La Universidad del Sentido nos invita a poner en el centro de la educación a la persona humana en su singularidad e integridad. Promover el desarrollo de las habilidades blandas y recuperar el sentido trascendente en la cultura actual a través de experiencias y procesos educativos formales e informales entrelazados y orientados por una perspectiva antropológica que reúne armónicamente el lenguaje de la cabeza con el del corazón y las manos. La Universidad se compromete a complementar y fortalecer el sistema universitario público-privado actual desde esta perspectiva».^[4]

Como vimos, tratase de formar cidadãos e cidadãs preparados para ser e fazer de sua comunidade um lugar melhor para viver. Esta abordagem a partir das capacidades, em nossa concepção, vai além da concepção de competências, complementando-a. Enquanto as competências são definidas pela Base Comum Curricular (BNCC) brasileira como «a mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades (práticas, cognitivas e socioemocionais), atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho (MEC 2017, pág. 8), a abordagem centrada nas capacidades preocupa-se, também, com a qualidade de vida das pessoas, seja no aspecto físico, emocional ou mental.»

[3] <https://scholasoccurrentes.org/es/universidad-del-sentido/>.

[4] <https://scholasoccurrentes.org/es/universidad-del-sentido/>.

4.3 O Pacto educativo global e a extensão universitária

Lançado em setembro de 2019 o Pacto Educativo Global tem como objetivo, de acordo com o Papa Francisco, «reavivar o compromisso para e com as novas gerações, renovando a paixão por uma educação mais aberta e inclusiva, capaz de ouvir com paciência, de diálogo construtivo e de compreensão mútua».^[5] Os compromissos do Pacto educativo global podem servir como guia para o desenvolvimento de capacidades para a vida. De acordo com o Papa Francisco, são sete os compromissos do Pacto Educativo Global:

COLOCAR A PESSOA NO CENTRO DE CADA PROCESSO EDUCATIVO: — este compromisso destaca a busca da superação do conteudismo e reafirma a necessidade de uma educação integral e integradora, que leve os estudantes a desenvolverem suas capacidades. O Papa Francisco destaca os valores que devem pautar a educação do século XXI: «Respeito e valorização da identidade de cada pessoa, sem discriminação de sexo, idade, raça, religião, ideologia, condição social etc; Educação para uma formação integral que valorize todas as dimensões do ser humano; e a Defesa dos direitos universais e inalienáveis de cada pessoa».^[6]

OUVIR AS GERAÇÕES MAIS NOVAS: — Este compromisso tem relação com uma educação dialógica, no sentido do que Paulo Freire chamou de dialogicidade (Freire, 1996). A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) brasileira coloca a argumentação como uma competência a ser desenvolvida durante a Educação Básica. Os valores apontados pelo Papa Francisco neste sentido são:

«Ouvir as crianças, os adolescentes e os jovens para colocá-los no centro da ação educativa, com especial atenção a quem há necessidades educativas especiais não são os alunos que devem adaptar-se à escola, mas a escola que deve adaptar-se aos alunos; cada criança, adolescente e jovem têm direito ao máximo respeito e a uma educação de qualidade; Construção de um ambiente educativo participativo envolvendo mente, mãos e coração (para educar uma criança, é necessária uma aldeia inteira)».

[5] Fonte Vademecum Pacto Educativo Global (2019). <https://www.educationglobalcompact.org/resources/Risorse/vademecum-portuges.pdf>.

[6] <https://www.educationglobalcompact.org/resources/Risorse/vademecum-portuges.pdf>.

PROMOVER A MULHER: — A sensibilidade do Papa Francisco ao incluir o cuidado com as meninas, as jovens, suas mães, as professoras, enfim, as mulheres de forma geral nas preocupações do Pacto Educativo Global, vai ao encontro da necessidade de combater todo e qualquer tipo de misoginia e de violência de gênero. A escola, enquanto primeiro espaço social no qual a criança vai interagir e palco de ensaio para a vida em comunidade, não pode furtar-se à realidade dura vivida por tantas meninas, jovens e mulheres. Como valores para este princípio, o Papa Francisco aponta: «Reconhecimento dos mesmos direitos, dignidade e igualdade entre homens e mulheres; Maior participação das meninas e das jovens na educação, através de políticas concretas de inclusão; Inclusão equitativa das mulheres nos órgãos colegiais de decisão».^[7]

RESPONSABILIZAR A FAMÍLIA: — Mais do que nunca a família e a escola precisam andar de mãos dadas para alcançarmos uma aprendizagem significativa de nossas crianças e jovens. O documento lançado pela Unesco em 2022, denominado *Construir nossos futuros: um novo contrato social para a educação* é muito claro ao apontar que a educação se faz em conjunto, em comunhão, com saberes e atividades desenvolvidas em conjunto. Freire (1996) já dizia que não existem saberes maiores, nem menores; existem saberes diferentes e todos têm algo a ensinar e a aprender. Os valores deste princípio são: «Prioridade da família na educação dos filhos; Participação de representantes dos pais em órgãos colegiais de decisão; Aumento de políticas a favor das famílias, em especial dos socioeconomicamente mais desfavorecidos. Dessa forma, este princípio busca uma escola democrática, aberta para a participação de todos e de todas».

SE ABRIR À ACOLHIDA: — Há tempos que já não se admite mais uma educação, seja da Educação Básica, seja da Educação Superior, fechada entre os muros da escola ou da universidade. A educação precisa ser de todos e para todos. E não é possível que tenhamos que oferecer uma educação pobre aos pobres. A educação pode oportunizar novos futuros e futuros outros. Os valores destacados pelo Papa Francisco para este princípio são: «Educação na abertura e no encontro do outro; Acolhimento e integração das pessoas

[7] <https://www.educationglobalcompact.org/resources/Risorse/vademecum-portuges.pdf>.

vulneráveis e marginalizadas através de políticas de inclusão; Superação da cultura do descartável através de projetos de inclusão. Neste sentido, chamamos a atenção que não basta universalizar o acesso à educação, pois é necessário, também, garantir a permanência, que tem sido o maior desafio, especialmente na educação brasileira».

RENOVAR A ECONOMIA E A POLÍTICA: — Este princípio está relacionado à conscientização de todas as gerações sobre o consumo, sobre buscar, criativamente, maneiras de entender a economia, como o empreendedorismo social, cujo conceito-chave está relacionado com «a missão de criar e maximizar o valor social, por intermédio de actividades inovadoras, ao invés da geração de lucro inerente ao empreendedorismo» (Parente *et al.* 2011, pág. 272). No que tange à política, alerta para as políticas públicas que sejam inclusivas e que promovam um crescimento sustentável da sociedade, tendo muito claro que os recursos naturais precisam ser renovados para o nosso próprio bem. Além disso, este princípio alerta para a perspectiva do progresso que leve em conta a ecologia integral, pautada na ética do cuidado e da reciprocidade. Os valores recomendados para este princípio relacionam-se com: «Renovação da ideia de economia, política, crescimento e progresso com vista à inclusão; Desenvolvimento sustentável e compromisso com a construção do bem comum através de um “pacto social”; Investimento das melhores energias para uma educação a serviço da comunidade».^[8]

CUIDAR DA CASA COMUM: — O cuidado com a Casa Comum, evidenciado também na Encíclica *Laudato Si* (Papa Francisco 2015) alerta para a preocupação com os câmbios climáticos, as catástrofes ambientais e busca formar cidadãos e cidadãs conscientes da necessidade de cuidarmos do nosso Planeta, tendo em mesmo a finitude dos seus recursos. Dessa forma, não basta ensinarmos às crianças e jovens a importância da reciclagem do lixo. Precisamos conscientizar para uma cultura de sustentabilidade, que nos permita tanto (re)utilizar, como também buscar, criativamente, fontes alternativas de energia, maneiras de contaminar menos o ambiente e, por que não, desenvolver novos materiais biodegradáveis. Como valores sinalizados para este princípio estão: «Educação no

[8] <https://www.educationglobalcompact.org/resources/Risorse/vademecum-portuges.pdf>.

respeito e cuidado da casa comum e estilos de vida mais sóbrios e amigos do ambiente; Investimento em energias renováveis; Proteção e multiplicação de espaços verdes no seu território e nos seus centros educativos».

Como podemos perceber, a extensão universitária é terreno fértil para o desenvolvimento de capacidades que levam a uma educação integral e pautada nos sete compromissos do Pacto Educativo Global. A formação de comunidades educativas, de aspectos multi e transdisciplinar poderá favorecer sobremaneira estas iniciativas.

4.4 O caso Tecno Social em Canoas, Rio Grande do Sul, Brasil

A Universidade La Salle, localizada no município de Canoas, região metropolitana da capital do estado do Rio Grande do Sul (RS), Porto Alegre, tem sua história ligada à dos Irmãos Lassalistas, que tem sua origem na proposta educativa de São João Batista de La Salle, sacerdote francês (1651-1719), que dedicou a vida à criação de escolas para crianças menos favorecidas. Atualmente a Unilasalle conta com cursos de graduação, pós-graduação, extensão, projetos com o setor privado e público.

Os Irmãos lassalistas chegaram ao Brasil em 19 de março 1907 - Dia de São José - Padroeiro do Instituto Lassalista -, fundando sua primeira escola no país, destinada aos filhos de operários, localizada no Bairro Navegantes, em Porto Alegre - RS. Atualmente, em número de 170, os Irmãos atuam em nove estados brasileiros e no Distrito Federal, junto com aproximadamente 4.000 mil educadores.

Em Canoas, o trabalho educativo iniciou com o Instituto São José, hoje Colégio La Salle, em 4 de março de 1908. De 1909 a 1912 funcionou também o Curso de Agronomia. No período de 1926 a 1992 também funcionou como Centro de Formação dos Candidatos à Vida Religiosa como Irmãos Lassalistas. Junto ao Instituto São José foi criada a Escola Paroquial Externato São Luiz, gratuita, para atender crianças em situação de vulnerabilidade social, vindo a tornar-se, em 1939, o Ginásio São José. Em 1941 foi celebrado convênio entre o Estado do Rio Grande do Sul e a Escola Normal La Salle, primeira Escola Normal de iniciativa privada de formação de Magistério Primário no Estado do Rio Grande do Sul, tendo formado, em seus sessenta e três anos de existência (1942 a 2004),

três mil e setecentos e trinta e nove professores de 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental.

Em 1958 o então Ginásio São José foi autorizado a fazer funcionar o Curso Científico, e a instituição passou a denominar-se Colégio São José, oferecendo os Cursos Primário, Ginásial, Colegial e Técnico em Contabilidade. Em 1973, a Escola Normal La Salle e o Colégio São José se integraram e constituíram o Centro Educacional La Salle.

Em 1972 foi criada a Faculdade de Educação em Canoas – RS, oferecendo os cursos de Estudos Sociais, Letras e Pedagogia, autorizados em 15 de agosto de 1975. A Pós-graduação Lato Sensu iniciou em 1986 e, em 1998 é credenciado como Centro Universitário La Salle. Em 2007 iniciam os cursos de stricto sensu e, finalmente, em 2018, o Ministério da Educação outorga o Centro Universitário La Salle como Universidade La Salle.^[9]

Na Universidade La Salle chama a atenção um projeto de extensão denominado Tecnosocial, o qual consiste em uma das vias extensionistas dessa Instituição de Ensino Superior. De acordo com a Plataforma Digital da Universidade La Salle,

«O Tecnosocial é reconhecido pelo seu trabalho de desenvolvimento social através da economia solidária, baseado em ações para a formação de catadores e para a consolidação da rede de comercialização solidária. Neste âmbito, são realizados projetos de capacitação para catadores individuais e organizados em cooperativas e associações nas temáticas da economia solidária, cooperação no trabalho, logística e comercialização e participamos da organização e implementação da rede de comercialização solidária de resíduos sólidos que dos municípios de Canoas, Esteio e Nova Santa Rita».^[10]

Dentre as ações do Projeto que queremos destacar neste texto estão as capacitações, a valorização e a incubadora de empreendimentos solidários. No que se refere às capacitações, podemos citar um curso de informática e também um workshop sobre redes sociais, que foram oferecidos a cooperativas de catadores de materiais recicláveis do município. Analisando estas ações à luz dos sete princípios do Pacto Educativo Global, podemos perceber que, ao dar voz e vez a estas pessoas, valoriza-se a escuta, seja de homens,

[9] <https://www.unilasalle.edu.br/uploads/files/5e06205b6a95446ce0b26e3121eb44ee.pdf>.

[10] <https://www.unilasalle.edu.br/canoas/servicos/tecnosocial>.

seja de mulheres, seja de jovens, seja de pessoas mais idosas. Um dos princípios que talvez seja o que mais se atravessa nas ações deste Projeto é o de Renovar a economia e a política. No que tange às capacidades que puderam ser desenvolvidas, estão o domínio das tecnologias digitais, a empatia, a cooperação, a autonomia e o conhecimento de mundo.

Neste sentido, Paulo Freire nos ensina que o diálogo provoca o desenvolvimento do pensamento crítico que, por sua vez, demanda um esforço de todos os envolvidos no processo, neste caso, o da educação, tanto o educador, como o educando. É nesta dialogicidade (Freire 1987, 1996) que se constrói a consciência e o pensamento crítico, quando a palavra rompe o verbalismo-ativismo, pois «não há palavra verdadeira que não seja práxis. Daí que dizer a palavra verdadeira seja transformar o mundo» (Freire 1987, pág. 77).

Além disso, as capacidades, de acordo com Nussbaum (2012) têm outro lado da moeda, que são o seu *funcionamento*, ou seja, a pessoa, para desenvolver capacidades, precisa colocar em prática a sua palavra, as suas ideias. Desta forma,

«la noción de funcionamiento sirve de punto de destino final para la noción de capacidad. Pero las capacidades tienen también valor en sí mismas, entendidas como ámbitos de libertad y elección. Promover capacidades es promover áreas de libertad, lo que no es lo mismo que hacer que las personas funcionen en un determinado sentido» (Nussbaum 2012, pág. 44).

Como podemos perceber, as capacitações realizadas colocaram as pessoas no centro ao dar-lhes voz e promover o desenvolvimento de capacidades para que pudessem *funcionar* em sua comunidade. Esse funcionamento foi oportunizado por meio do empoderamento desses cidadãos e cidadãs no que diz respeito às tecnologias digitais, tão necessárias ao mundo do trabalho na contemporaneidade.

A incubadora de empreendimentos solidários^[11] acompanha e presta assessoria a empreendimentos como cooperativas de catadores de resíduos recicláveis, além de oportunizar:

«Fomento aos empreendimentos e redes de economia solidária; Desenvolvimento de metodologias de incubação de empreendimentos econômicos solidários; Sistematização das práticas desempenhadas no campo da economia solidária; Construção de tecnologias sociais juntamente com os atores

[11] <https://www.unilasalle.edu.br/canoas/servicos/tecnosocial>.

sociais envolvidos; Contribuição na discussão e elaboração de propostas de políticas públicas; Articulação política com o movimento de economia solidária por meio dos fóruns; Socialização de conhecimento popular e acadêmico em eventos sobre a temática de atuação; Possibilidade de desenvolvimento de pesquisas relacionadas ao objetivo que a incubadora de propõe Confira a Cartilha Economia Solidária e Capacitação: primeiros passos para a formação de equipe de incubação».^[12]

Entre as capacidades e habilidades para a vida que são desenvolvidas por meio dessas ações, podemos identificar a criatividade, a resolução de problemas, autonomia, autoconhecimento, empatia, entre outros. Além disso, a plataforma digital da universidade disponibiliza um formulário para facilitar a identificação de demandas de interação com a Universidade La Salle.

A Exposição fotográfica «Catadores de sorrisos»^[13] trouxe visibilidade aos catadores de materiais recicláveis e permitiu que desenvolvessem capacidades como autonomia, autoconhecimento, empatia e valorização». Segundo Schwengber *et al.* (2017, pág. 111),

«Os/As catadores/as merecem um olhar diferenciado de estímulo e motivação, pois realizam um trabalho virtuoso para toda a sociedade. Além disso, esses profissionais ainda se encontram expostos a riscos à saúde, preconceitos sociais e a desregulamentação dos direitos trabalhistas, condições que são extremamente precárias tanto na informalidade de trabalho quanto na remuneração, devido a falta de visibilidade e compreensão daqueles que necessitam diariamente do seu trabalho».

Na Figura 4.2, que segue, compilamos algumas fotografias da exposição. Podemos perceber que a ideia do fotógrafo foi registrar as pessoas em suas atividades corriqueiras, sem uma preparação prévia do cenário ou da pose que deveriam fazer.

Percebemos que, quando a educação faz sentido e é pautada em pilares como o diálogo, o compromisso mútuo e a criatividade, ela modifica as pessoas, que modificam o seu entorno. Dessa forma, podemos perceber que a educação pode promover o desenvolvimento de capacidades para a vida.

[12] <https://www.unilasalle.edu.br/canoas/servicos/tecnosocial>.

[13] <https://www.unilasalle.edu.br/canoas/noticias/exposicao-recicladores-catadores>.



Figura 4.2. Exposição fotográfica «Catadores de Sorrisos». Fonte: Schwengber *et al.* (2017).

4.5 Considerações finais

As práticas educativas significativas que adotam os sete compromissos do Pacto Educacional Global como guia epistemológico alcançam alto impacto em suas comunidades e contribuem para o desenvolvimento de capacidades para uma cidadania crítica, participativa e (...) ativa que contribui para o desenvolvimento de todo o ecossistema de uma comunidade.

A extensão comunitária mostra-se como campo fértil para o desenvolvimento de capacidades e age como um caminho de mão dupla: ao mesmo tempo em que forma os acadêmicos dos cursos universitários, também deixa seu legado nas comunidades que

alcança. O Projeto Tecno Social, desenvolvido pela Universidade La Salle de Canoas, no estado do Rio Grande do Sul, Brasil, tornou-se um espaço de acolhimento e de desenvolvimento de pessoas.

Dessa maneira, podemos parafrasear Paulo Freire, quando ele afirma que a educação, sozinha, não transforma o mundo. A educação muda as pessoas e as pessoas transformam o mundo.

Referências

BARRIOS, MIGUEL ÁNGEL BARBERO

- 2019 «Metodología CAIT y metodología Scholas: pedagogía de la inclusión para el encuentro», en *Revista INFAD*, vol. 1, n.º 4, referencia citada en página 100.

CNE/CES

- 2018 «Resolução 7/2018. Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira», en *Diário Oficial da União*, recuperado de <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Resol_7cne.pdf>, referencia citada en página 98.

DENARO, DESIRÉE

- 2022 «Metodología pedagógica de Scholas: por una educación con sentido», en *Revista Participación educativa*, n.º 12, referencia citada en página 101.

FREIRE, PAULO

- 1987 *Pedagogia do oprimido*, 7.ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, referencia citada en página 109.
- 1996 *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*, 25.ª ed., São Paulo: Paz e Terra, referencia citada en páginas 105, 109.

GUTIÉRREZ, MIGUEL FRANCISCO

- 2018 «Las instituciones y el arte como estrategias para el desarrollo territorial», en *Revista del CESLA. International Latin American Studies Review*, n.º 21, referencia citada en página 101.

MEALLA, ELOY

- 2019 «Educación para el desarrollo desde el Sur. Miradas y Proyectos», en *Revista de la Red Salesiana de Educación Superior de Argentina*, referencia citada en páginas 97, 101.

MEC [Ministério da Educação]

- 2017 *Base Nacional Comum Curricular*, recuperado de <<http://ba.senacionalcomum.mec.gov.br/a-base>>, referencia citada en página 103.

MENDES, VÍTOR HUGO

- 2021 «Ecología integral y pacto educativo global. La educación integral del Papa Francisco», en *Aula*, vol. 27, recuperado de <<https://revistas.usal.es/tres/index.php/0214-3402/article/view/aula202127343355>>, referencia citada en página 101.

NUSSBAUM, MARTHA

- 2012 *Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano*, Buenos Aires: Paidós, referencia citada en páginas 98, 99, 109.

PAPA FRANCISCO

- 2015 *Carta Encíclica Laudato Si: Sobre o Cuidado da Casa Comum*, recuperado de <https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html>, referencia citada en página 106.
- 2019 *Pacto Educativo Global. Global Compact on Education*, recuperado de <<https://www.educationglobalcompact.org/resources/Risorse/vademecum-portuges.pdf>>, referencia citada en página 97.

PARENTE, CRISTINA *et al.*

- 2011 «Empreendedorismo social: contributos teóricos para a sua definição», en *XIV Encontro Nacional de Sociologia Industrial, das Organizações e do Trabalho*, Lisboa, referencia citada en página 106.

PÉREZ SAGAYO, ÓSCAR

- 2022 (comp.), *Cuidar la Casa Común: Nuestro aporte al Pacto Educativo Global*, Bogotá: Santillana, referencia citada en página 102.

RIVERA, DIEGO ANTONIO PINEDA

- 2022 *Herramientas pedagógicas para reconstruir el Pacto Educativo Global*, Bogotá: Santillana, referencia citada en página 101.

SCHWENGBER, DAIANA *et al.*

- 2017 «Recicladores/as de histórias, catadores/as de sorrisos», en *Revista Museion*, n.º 27, recuperado de <<https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Mouseion/article/view/3328/pdf>>, referencia citada en páginas 110, 111.

STIGLIANO, DANIEL ERNESTO

- 2018 «Las tres dimensiones educativas de Scholas: Arte, deporte y tecnología», en *Educatio Catholica: Scholas Occurrentes e la pedagogía dell'armonia*, vol. 4, referencia citada en página 102.
- 2022 «Construcción de competencias para el desarrollo y la ciudadanía global. Algunos criterios para intervenir en la realidad social desde la educación formal y no formal», en *Revista Desafíos del Desarrollo*, n.º 1, referencia citada en páginas 98, 99, 102.

SÚA, FRANCISCO NIÑO

- 2021 «Acercamiento al Pacto Educativo Global», en *Revista Albertus Magnus*, vol. 12, n.º 1, referencia citada en página 102.

WÜRTH, CATIA

- 2020 *Gestión de políticas inclusivas universitarias para migrantes y refugiados: un estudio sobre el proyecto scholas*, Tesis de Maestría, Universidad La Salle, referencia citada en página 102.

ZANI, ANGELO VINCENZO

- 2019 «Teologia w świetle nauki», en *Wrocławski Przegląd Teologiczny*, vol. 27, n.º 2, referencia citada en página 97.

CAPÍTULO 5

Federalismo judicial en modelos estatales compuestos no federales. El caso de Bolivia

IVÁN CARLOS ARANDIA LEDEZMA

5.1 Introducción

Este capítulo se inscribe en una línea de investigación de largo aliento, enfocada inicialmente en los procesos de descentralización desarrollados en el país y la región hasta antes de 2009, para luego ampliarse, como parte de la investigación doctoral, al ámbito de las relaciones intergubernamentales en un marco geográfico mayor, trayecto al que ahora se añade la variable judicial, un ámbito frecuentemente marginado de los debates territoriales y que merece ser analizado en el marco de sus propias especificidades.

En este contexto, la permanente crisis judicial y el fracaso de cuanta medida de ajuste se haya intentado se debe, en gran medida, a disfunciones e inexactitudes en la información que el mundo académico y técnico brinda a los tomadores de decisiones, por lo que «(...) no es sorprendente que muchas reformas hayan tenido resultados decepcionantes (pues, el paréntesis es nuestro) los remedios suelen enfocarse en problemas menos relevantes, subestiman cuestiones clave y malinterpretan causas y relaciones» (Hammergren 2005, pág. 15).

Esto obliga a pensar «fuera de la caja, es decir, avanzar más allá de lo que siempre se ha pensado y hecho, para explorar opciones que, por diferentes razones, fueron marginadas del debate y que hoy, prejuicios aparte, podrían constituirse en opciones analíticas válidas, entre ellas, la perspectiva territorial, desde la que es

viable afirmar, hipotéticamente, que el arreglo organizativo judicial boliviano responde a los parámetros del llamado “federalismo judicial”, acorde a la realidad de un Estado que transita hacia un modelo estatal de carácter compuesto aunque no federal, algo que no resulta extraño considerando que, más allá del modelo estatal predominante en cada caso, la justicia suele seguir un ritmo de ajuste distinto al del resto de la burocracia pública. Así, es perfectamente posible que Estados compuestos de carácter no federal, adopten una estructura judicial de corte federal, lo que explica la aparente contradicción subyacente en el título de este capítulo».

El texto se estructura en cuatro apartados. El primero describe brevemente el modelo de Estado al que se adscribe Bolivia desde la aprobación de la Constitución vigente. La caracterización teórica general de la potestad estatal de administrar justicia y su condensación organizacional en Bolivia serán objeto del segundo apartado, sobre cuya base se intenta, en el apartado tercero, dilucidar la hipótesis de la investigación. Finalmente, en el apartado de cierre, se condensan algunas conclusiones que, esperamos, aporten a una mejor comprensión de la problemática.

5.2 La configuración del modelo estatal boliviano

La tortuosa relación entre el poder y el territorio ha marcado la historia nacional, identificándose en su desarrollo al menos tres etapas:

1. La republicana, desde la fundación del Estado boliviano hasta la instalación del proceso constituyente iniciado en 2006, planteando la necesidad de la descentralización dentro de las estructuras estatales existentes;
2. La irrupción de una segunda vertiente descentralizadora, de base ancestral que revaloriza la organización territorial prerepublicana e incluso precolonial, hasta entonces postergadas de la agenda pública;
3. Nuestro más reciente proceso constituyente, en el que confluyen ambas, con sus propias contradicciones internas y externas, dando origen al Estado unitario, plurinacional, descentralizado y con autonomías, plasmado en el artículo 1 de la Constitución vigente, aprobada en 2009 (Arandia Ledezma 2015, pág. 174).

5.2.1 Más allá de la clásica dualidad federal/unitario

La jurisprudencia constitucional boliviana señala que «(...) la forma de estado está referida a la manera en la que se estructuran y relacionan entre sí los componentes más básicos que conforman el Estado en su conjunto; entendido este como un tipo de formación sociopolítica compleja, compuesto por población, territorio y poder público, más la forma en la que se gestiona la soberanía tanto en sus relaciones externas como internas (enunciado este último que nos remite a la noción de régimen político). Mientras que el “sistema de gobierno” se constituye en un concepto más acotado y de carácter es esencialmente instrumental, ya que designa a la manera en la que se organiza específicamente uno de los elementos básicos del Estado, el llamado poder político formal, poder público, o simplemente gobierno» (DCP 026/2013 de 29 de noviembre).

MODO O MODELO DE ESTADO		RASGO DEFINITIVO	CATEGORÍAS POSIBLES
1	SIMPLE	Monopolio legislativo formal en el nivel central	Simple centralizado
			Simple desconcentrado
			Simple descentralizado
2	COMPUESTO	Capacidad legislativa formal distribuida en dos o más niveles (ruptura del monopolio anotado)	Federal
			Autonómico
			Regional

Cuadro 5.1. La dualidad simple/compuesto.

En este orden de ideas, la propuesta taxonómica más difundida sobre las formas o modelos estatales es la que responde a la clásica dualidad federal/unitario, por lo que es necesario contar con una noción acerca de lo que son e implican ambos conceptos.

La noción de lo federal se define a partir de los tres elementos que identifica Watts (2006, pág. 97):

1. *Federalismo*. «No es básicamente una categoría descriptiva, sino de carácter normativo y hace alusión a la defensa de un gobierno múltiple que combina elementos de gobierno común y de autogobierno regional. Se fundamenta en el presunto valor y validez de combinar unidad y diversidad, aceptando, preservando y fomentando diferentes identidades dentro de una unión política más amplia.»

2. *Sistemas políticos federales*. Esta es una categoría descriptiva que «se refiere a una amplia categoría de sistemas políticos en los que, a diferencia de los sistemas unitarios donde hay una autoridad central única, hay dos (o más) niveles de gobierno, de modo que se combinan elementos de gobierno compartido en las instituciones comunes y autogobierno regional en las unidades constituyentes».
3. *Federación o federaciones*. Que dentro del género de los sistemas políticos federales, «representan una especie particular en la que ni el gobierno federal ni los gobiernos de las unidades constituyentes están subordinados unos a otros constitucionalmente, es decir, cada nivel de gobierno tiene poderes soberanos definidos por la Constitución y no por ninguna otra instancia de gobierno, cada uno tiene autoridad para actuar directamente sobre sus ciudadanos en el ejercicio de sus competencias legislativas, ejecutivas y tributarias, y cada uno de ellos es directamente elegido por sus ciudadanos».

Una variante de este concepto, relevante a los efectos del estudio, es el de «federalismo asimétrico, que contrariamente a la idea de igualdad entre estados federados (simetría), plantea el reconocimiento de un cierto trato no igualitario en atención a las asimetrías que pueden existir entre ellos, sea para propender a la nivelación de los desventajados (de facto) o para mantener la diversidad cuando esta sea considerada como un valor a preservar (de iure), se trata de “una respuesta institucional adecuada a la diversidad de las unidades constituyentes, permitiendo variaciones tanto de iure como de facto”» (Seijas Villadangos 2000, pág. 370).

Para definir al Estado unitario, recurrimos Rhodes (2001), citado por Barrios, para quien se trata de una noción institucional y constitucional que implica un gobierno políticamente soberano y centralizado que rige en un estado nación unificado.

Sin embargo, más allá de su amplia difusión e innegable utilidad, esta propuesta taxonómica no alcanza a explicar algunos casos diferentes o «desviados», como los de Italia, España, Sudáfrica o Bolivia (Barrios Subelza 2019, pág. 407, citando a García 2009 y Ziller 2001), lo que obliga, a juicio del mismo autor, a la adopción de una nueva dualidad, esta vez centrada en la relación simple versus compuesto, operando como dos extremos delimitadores en base a un factor central, la ruptura o conservación del monopolio de la

facultad legislativa formal; así, si el mismo se mantiene en el nivel central, se configura o conserva un modo de Estado simple, pero si este se quiebra y distribuye hacia al menos un nivel de gobierno subnacional, se transita hacia un modelo de Estado compuesto. En este encuadre, lo federal se reduce a una categoría o variante más del modelo compuesto.

En el caso de estudio, con el quiebre del monopolio central de la facultad legislativa, conforme lo previsto en la Constitución vigente desde 2009, Bolivia pasa de un modelo de Estado simple municipalmente descentralizado a otro de carácter abiertamente compuesto, pues la potestad de emitir normas con rango formal de leyes ha quedado constitucionalmente distribuida entre cuatro tipos de entes gubernativos, tres de ellos extendidos en todo el territorio nacional, conformando niveles o segmentos territoriales (nacional, departamental y municipal), y dos que no alcanzan a ello, el indígena originario campesino y el regional^[1] que el estar sujetos a la iniciativa de sus propias sociedades locales, no llegan a estructurar formalmente una tipología gubernativa que cubra todo el territorio nacional, con gobiernos puntuales de número variable y por lo general dispersos, pero sin que ello afecte el grado de importancia y fuerte carga simbólica que la propia Constitución les reconoce.

5.2.2 Breve descripción de la estructura territorial resultante

La eficacia de un Estado compuesto implica un balance virtuoso y flexible entre poder concentrado y poder distribuido, pues, así como se valoriza un manejo de la autoridad de forma más distribuida y democrática, se precisa también de un cierto grado de coordinación y cohesión en el funcionamiento estatal, perfilando «(...) una administración pública con nuevas habilidades para gestionar y vertebrar la gestión bajo códigos diferentes, ya no cimentados en la jerarquía y la autoridad vertical *top down* (como en el viejo Estado unitario), sino afinada en los principios insertos en el artículo 270 de la CPE, propios de un Estado compuesto, con un amplio

[1] En este texto, se empleará indistintamente los términos indígena o ancestral para designar a lo que la Constitución entiende como «indígena originario campesino». Cabe además aclarar que la autonomía regional carece de capacidad legislativa, por lo que no es considerada para los efectos del estudio.

y eficiente sistema de RIG como factor de base para evitar procesos de centrifugación descontrolada e ineficiencia por duplicidad, además del posible traslape bajo un orden competencial complejo, que promuevan el resurgimiento de tendencias centralizadoras por deslegitimación prematura» (Arandía Ledezma 2020, pág. 61).

En este proceso confluyen movimientos centrífugos [hacia la periferia] y centrípetos [hacia el centro], tanto en lo funcional/horizontal división del trabajo por especialidades o ámbitos materiales como en lo vertical territorial [distribución espacial de la autoridad hacia jurisdicciones de menos dimensión] (Arandía Ledezma 2017, pág. 23).

5.2.2.1 La distribución funcional del poder

La división funcional u horizontal de la actividad estatal se establece bajo el presupuesto de que la soberanía del pueblo es única y que esta genera un poder público también único, cuyo ejercicio es delegado a través de los mecanismos electorales a un aparato estatal compuesto por órganos de gobierno especializados (legislativo, ejecutivo, judicial y electoral, en el caso boliviano),^[2] división que además de viabilizar la materialización del poder, cumple también funciones de equilibrio democrático, mediante un mecanismo de pesos y contrapesos político/administrativos y garantías jurídicas de autonomía funcional, sin que ello implique disgregación o compartimentalización (Arandía Ledezma 2017, págs. 15-16).

En base a esta distribución primaria en las cuatro grandes áreas funcionales estatales, bajo un esquema propiamente republicano, el reparto continúa hacia los niveles meso y micro, involucrando fracciones de poder ordenadas de mayor a menor, involucrando, en el marco de esa distribución inicial republicana, áreas más concretas que contemplan el ejercicio de unas determinadas competencias con sus respectivas facultades (legislativa, reglamentaria, ejecutiva), irradiándose espacialmente a través del despliegue funcional del poder público también en el territorio, como se verá en el subtítulo siguiente.

[2] Para efectos informativos, hacemos notar que a esta división propia del esquema republicano de gobierno y el constitucionalismo clásico, la Norma Suprema boliviana en actual vigencia añade un nuevo órgano, el Electoral, con funciones muy específicas (art. 12 CPE).

5.2.2.2 La distribución territorial de poder público

La Constitución vigente determina una estructura estatal próxima a lo que en la teoría se reconoce como «gobierno multinivel»,^[3] con cuatro tipos de autonomía operando en jurisdicciones territoriales determinadas mediante sus propios entes de gobierno subnacional, tres de existencia constante y regular, cubriendo todo el territorio nacional (1 nacional,^[4] 9 departamentales y 342 municipales) y dos de existencia posible y, por lo mismo, irregular y acaso dispersa (1 regional y 7 indígenas), cuya instauración se produce a impulso de parte, todos con igualdad constitucional y potestad normativa en el marco de sus competencias y jurisdicciones, cuya autonomía implica cuatro elementos estructurantes:

1. la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos de sus propios órganos del gobierno autónomo;
2. la administración de sus recursos económicos;
3. el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva;
4. el reconocimiento de un ámbito propio de jurisdicción y competencias y atribuciones (art. 272 CPE).

Cabe puntualizar que la autonomía regional representa un caso especial cuyo gobierno se limita a las facultades ejecutiva y reglamentaria, no así legislativa, siendo curioso que hasta el momento solo ha llegado a materializarse en un solo caso, el del Gobierno Autónomo Regional del Gran Chaco, sin perspectivas de que emerja otro en el mediano plazo.^[5] Otro tanto sucede con las autonomías

[3] Definido como «(...) un sistema en el que la responsabilidad del diseño y la aplicación de las políticas se distribuyen entre los diferentes niveles de gobierno y las instituciones locales con fines especiales (asociaciones privadas, órganos conjuntos de autoridades locales, cooperación a través de las fronteras nacionales, asociaciones público-privadas, etcétera)» (Barca 2009, citado en CEPAL, 2023).

[4] Tomamos a nacional como un nivel territorial más que se disocia del Estado en su conjunto, pues como señala Barrios Subelza (2011, pág. 61), «Un amalgamamiento entre Estado y nivel nacional suele venir entrelazado a tendencias centralistas, pues haría improbable que el nivel nacional pudiera ser sujeto de sanción si él mismo es el orden supremo»

[5] En este sentido, la autonomía regional emerge de la confluencia, en los debates constituyentes, de un sentimiento regional particular asentado en un espacio territorial concreto, el Chaco tarijeño, y unos determinados intereses políticos coyunturales de quebrar el bloque de departamentos

PODER CONDENSADO – ESTADO GOBIERNO – AUTORIDAD PÚBLICA														
DIVISIÓN FUNCIONAL HORIZONTAL DEL PODER ESTATAL														
DIVISIÓN TERRITORIAL VERTICAL DEL PODER ESTATAL	UNIDADES TERRITORIALES	NIVELES DE GOBIERNO	GOBIERNO NACIONAL					CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD	ÓRGANO ELECTORAL					
			ÓRGANO EJECUTIVO		ÓRGANO LEGISLATIVO		ÓRGANO JUDICIAL							
			GOBIERNOS	NACIONAL	Presidente Gabinete de ministros	Asamblea Legislativa Plurinacional	Consejo de la Magistratura			Tribunal Supremo de Justicia	Tribunal Agro Ambiental	Tribunal Constitucional Plurinacional	Tribunal Supremo Electoral	
					DEPARTAMENTAL	Gobierno Autónomo Departamental				Unidades desconcentradas departamentales	Tribunales departamentales de Justicia	Juzgados agro-ambientales	Salas constitucionales a nivel departamental	Tribunales departamentales electorales
						Gobernador	Asamblea Legislativa Departamental							
			MUNICIPAL	Gobierno Autónomo Municipal		Tribunales de sentencia penal Juzgados Públicos	Gobierno Autónomo Regional			Ejecutivo Regional	Asamblea Regional (solo con facultad reglamentaria)	Sujeto a sus propias normas	Sujeto a sus propias normas	
				Alcalde	Concejo Municipal									
			INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINO	Gobierno Autónomo Regional		Gobierno Autónomo IOC				Ejecutivo Regional	Asamblea Regional (solo con facultad reglamentaria)	Jurisdicción constitucional	Sujeto a sus propias normas	
				Sujeto a sus propias normas		Sujeto a sus propias normas								
			PODER DISPERSO SOBERANÍA POPULAR											

Cuadro 5.2. Macroestructura de la estatalidad boliviana. Fuente: elaboración propia.

indígena originario campesina, cuya principal característica radica en lo que la jurisprudencia ha denominado como «autogobierno ampliado», ejercido de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos propios, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley (art. 290.II CPE).

Cada gobierno subnacional, ejercerá su autoridad de acuerdo a la tipología competencial prevista en el art. 297.I constitucional:

1. Privativas, cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado;
2. Exclusivas, en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas;
3. Concurrentes, en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva;
4. Compartidas, sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional, cuya legislación de desarrollo co-

autonomistas agrupados en lo que por entonces se denominó como «madia luna».

responde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

Pergeñada la estructura global, se observa que el peso competencial asignado a cada tipo de gobierno se resume en lo siguiente:

1. 22 competencias privativas del nivel central (art. 298.I CPE);
2. 38 competencias exclusivas del nivel central del Estado (art. 298.II CPE);
3. 7 competencias compartidas entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas (art. 299.I CPE);
4. 16 competencias concurrentes ejercidas por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autonómicas (art. 299.II CPE);
5. 36 competencias exclusivas de los gobiernos autónomos departamentales (art. 300.I CPE);
6. 43 competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos (art. 302.I CPE);
7. 23 competencias exclusivas de las autonomías indígena originario campesinas (art. 304.I CPE);
8. 4 competencias compartidas de las autonomías indígena originario campesinas (art. 304.II CPE);
9. 10 competencias concurrentes de las autonomías indígena originario campesinas (art. 304.III CPE).

5.2.3 La complejidad normativa emergente

Por definición, en los sistemas federales existe pluralidad de ordenamientos normativos. Esta situación crea la posibilidad de disparidades horizontales entre los distintos ordenamientos, ya que, en la elaboración de sus respectivas normas, cada unidad territorial del sistema federal ha de tomar en cuenta sus propias tradiciones, circunstancias y necesidades. Como estas no necesariamente han de coincidir, es natural que surjan disparidades en el tratamiento normativo que las entidades dan a las mismas materias. El grado de diversidad podrá identificarse al hacer una comparación de las distintas normas, materia por materia, de las que corresponden constitucionalmente a las entidades federadas. A fin de cuentas, la autonomía de las entidades componentes del sistema federal significa una garantía de la diversidad, dentro de una organización

política más amplia (Serna de la Garza 2007, pág. 796). Apreciación que juzgamos válida para todas las variantes de Estado compuesto, federales o no.

En el caso de estudio, la diversidad emergente se ordena conforme a lo previsto en el art. 410.II de la CPE y en base a la nomenclatura de normas adoptada por Hart (primarias y secundarias), con algunas matizaciones necesarias, se plantea una interpretación de esta tipología normativa basada en criterios basados tanto en la jerarquía y ubicación formal de la norma en el ordenamiento jurídico, como en el espacio territorial y el ámbito competencial reconocidos a cada nivel de gobierno, invitándonos a reflexionar sobre los siguientes puntos:

1. Como parte del enrevesamiento de la estructura estatal general, se complejiza también la potestad normativa del Estado en su conjunto, rompiéndose el tradicional monopolio antes concentrado en un único centro emisor de normas con carácter de Ley, sin que ello quiebre, no obstante, la unidad del sistema normativo a partir del reconocimiento de un único paraguas constitucional. A partir de lo desarrollado, es ahora posible hablar de sistemas jurídicos complejos que a su vez albergan subsistemas secundarios que, sin perder su carácter derivado de la Constitución, desarrollan por cuenta propia cuerpos normativos diversos, conviviendo todos en un mismo macrosistema jurídico regulado por la propia Norma Fundamental (véase la clasificación de normas jurídicas).
2. Estos cuerpos normativos diferenciados tienen la particularidad de encontrarse territorialmente acotados, es decir, que gozan de vigencia solo en una parcialidad del territorio nacional y que en el marco del arreglo competencial vigente, han logrado reducir ostensiblemente el riesgo de sobreposición y duplicidad que suele agudizarse en el ejercicio de las competencias privativas y exclusivas, atenuándose en alguna medida en el caso de las atribuciones compartidas y concurrentes, surgiendo la necesidad de diseñar mecanismos de armonización jurídica y relacionamiento intergubernamental eficientes.

Esta diversificación normativa (legal y/o reglamentaria) territorialmente distribuida plantea notables desafíos organizacionales

producto de la coexistencia de dos sistemas de justicia distintos, el occidental y el indígena, como se abundará más adelante.

En relación con la legislación indígena existen autores, entre ellos Barrios Subelza (2019, pág. 37) que entienden que la normativa ancestral es de tipo especial, evitando asimilarla al concepto occidental de «ley, postura que juzgamos errada en tanto parece justificarse en una necesidad romántica de asumirla como única y totalmente distinta de cualquier otro intento regulatorio, sin considerar que una norma indígena, indistintamente del denominativo que se le pueda otorgar, debe ser sustantivamente asimilada a una Ley siempre que cumpla con las características básicas de la misma en su sentido más estricto, que son esencialmente dos: (a) competencia material y legislativa del órgano emisor; (b) aplicación obligatoria y general a todos los estantes y habitantes de una determinada jurisdicción territorial [nacional o subnacional]; y (c) pretensión de regulación de la conducta, sea ordenando, prohibiendo o permitiendo».

Solo de esta forma se materializaría el control normativo de constitucionalidad en este ámbito, sometiendo las normas indígenas a un examen de compatibilidad con el texto de la norma fundante a fin de depurarlas en caso de contradicción, expulsándolas del ordenamiento jurídico por inconstitucionales (véase cuadro 5.3).

5.3 La organización judicial en el marco de la estructura territorial del Estado

Cabe advertir que el campo de «lo judicial implica, en términos generales, un objeto de estudio muy amplio, cuyo contenido excede los alcances de este trabajo, por lo que corresponde enfocándonos por el momento en aquellos elementos estructurantes directamente vinculados a la delimitación de la función estatal y competencia territorial relacionada con la administración de la justicia y sus consecuencias organizativas, muchas de ellas emergentes del reconocimiento del pluralismo jurídico igualitario»^[6] y el autogobierno

[6] El pluralismo jurídico igualitario implica la existencia de al menos dos sistemas de justicia distintos e independientes uno de otros, ambos con igual jerarquía, como sucede en el caso de estudio entre la justicia ordinaria y la indígena.

ampliado de los pueblos indígenas, aparejadas a la complejidad jurídica subsecuente.

	DENOMINACIÓN	CARÁCTER	CRITERIOS DE VALIDEZ		ÁMBITO DE APLICACIÓN TERRITORIAL
			FORMAL	MATERIAL	
PRIMARIAS	Constitución y tratados internacionales (Bloque de constitucionalidad restringido)	Supremo	~ Procedimiento especial. ~ Validez derivada directamente de la soberanía popular	~ <u>Carácter general</u> Destinatarios: todos los estantes y habitantes del territorio nacional). ~ <u>Carácter abstracto</u> Contenidos Dogmática: Derechos fundamentales y sus garantías. Orgánica: Fines y organización del gobierno.	Nacional
	Normas territoriales de base u orgánicas (Estatutos autonómicos y Cartas orgánicas municipales)	Derivado de primer orden	~ Procedimiento especial. ~ Validez derivada de la CPE y de la soberanía popular	~ <u>Carácter parcial</u> Aplicable a todos los estantes y habitantes de una parcialidad del territorio nacional. ~ <u>Carácter abstracto</u> Carecen de una parte dogmática y si cuentan con una parte orgánica generada sobre la CPE.	Estatal/regional/dep artamental o local, de acuerdo a las competencias del emisor de la ley
SECUNDARIAS	Leyes orgánicas (de base)		~ Procedimiento específico. ~ Órgano emisor con capacidad legislativa. ~ Validez derivada de la CPE	~ <u>Carácter general</u> Destinatarios: Todos los estantes y habitantes del nivel territorial al que pertenezca el emisor de la ley. ~ <u>Carácter abstracto</u> ~ Contenidos: Indeterminados, regulan una multiplicidad de materias y temas. Si tienen un contenido orgánico.	Nacional, estatal/regional/dep artamental y/o local, de acuerdo al marco competencial del emisor de la ley
	Leyes ordinarias	Derivado de tercer orden	~ Procedimiento específico. ~ Órgano emisor con capacidad legislativa. ~ Validez derivada de la CPE	~ <u>Carácter general</u> Destinatarios: Todos los estantes y habitantes del nivel territorial al que pertenezca el emisor de la ley. ~ <u>Carácter abstracto</u> Contenidos: Indeterminados, regulan una multiplicidad de materias y temas. Si tienen un contenido orgánico.	Nacional, estatal/regional/dep artamental, municipal o indígena, de acuerdo al marco competencial del emisor de la ley
	Normativa administrativa reglamentaria	Derivado cuarto orden	~ Procedimiento específico. ~ Emisor con capacidad reglamentaria. ~ Validez derivada de la CPE y la ley.	~ <u>Carácter general</u> Destinatarios: Todos los estantes y habitantes del nivel territorial al que pertenezca el emisor de la norma. ~ <u>Carácter abstracto</u> Contenidos: Indeterminados, regulan una multiplicidad de materias y temas.	Nacional o subnacional, de acuerdo al marco competencial del emisor de la norma

Cuadro 5.3. Clasificación de normas jurídicas. Fuente: Arandia Ledezma (2017).

5.3.1 La organización judicial

5.3.1.1 Previsiones generales

La estructuración del Órgano Judicial, se rige por lo establecido en el art. 179 de la CPE, que señala textualmente:

1. La función judicial es única. La jurisdicción ordinaria se ejerce por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales de justicia, los tribunales de sentencia y los jueces; la jurisdicción agroambiental por el Tribunal y jueces agroambientales; la jurisdicción indígena originaria campesina se ejerce por sus propias autoridades; existirán jurisdicciones especializadas reguladas por la ley.
2. La jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozarán de igual jerarquía.
3. La justicia constitucional se ejerce por el Tribunal Constitucional Plurinacional.
4. El Consejo de la Magistratura es parte del Órgano Judicial.

El art. 4 de la LOJ vigente confirma tal valoración al determinar que todas las jurisdicciones mencionadas forman parte del Órgano Judicial, en cuya estructuración y funcionamiento priman el reconocimiento expreso del pluralismo jurídico igualitario, por un lado, y el carácter único e independiente de la función judicial, por otro, con tres características esenciales:

1. Dos sistemas de justicia coexistiendo en igualdad de condiciones jurídicas, aunque no materiales (occidental y ancestral);
2. La diseminación espacial de la autoridad judicial en el marco de la unidad funcional (véase cuadro 5.4);
3. La generación de la legitimidad de las más altas autoridades judiciales mediante el voto popular, lo que implica un nivel de descentralización importante.

Cabe aclarar que el concepto de «unidad» está en este caso directamente relacionado con lo funcional y su contenido puede ser entendido en los siguientes términos:

1. Como función estatal, se entiende que esta es única y corresponde originariamente al Estado, cuya gestión o administración se delega a un órgano de gobierno especializado, el judicial, y dentro de este, la función se distribuye a dos niveles, macro, a los dos sistemas de justicia referidos, y micro,

asignando competencias y atribuciones concretas a jueces y tribunales concretos.

2. Como principio organizacional, que ordena la estructura y funcionamiento de las diferentes unidades que conforman el sistema judicial, con un objetivo puntual, impartir justicia de forma coherente y aceptablemente uniforme, sin por ello dejar de reconocer niveles variables de autonomía y respeto a las particularidades territoriales y culturales propias de cada contexto, lo que precisará, por supuesto, de reglas claras;
3. Como garantía procesal, que proscribe la posibilidad de tribunales de excepción fuera de la estructura y control judicial. Esto es congruente con lo establecido en el art. 180 numeral III de la CPE, que indica que «La jurisdicción ordinaria no reconocerá fueros, privilegios, ni tribunales de excepción. La jurisdicción militar juzgará los delitos de naturaleza militar regulados por ley».

Función	JURISDICCIONAL				GOBIERNO JUDICIAL			
	Republicano occidental			Ancestral	• Control y fiscalización del manejo administrativa y financiero. • Control disciplinario.	• Gestión administrativa y financiera.	• Formación y capacitación	
	Jurisdicción ordinaria	Jurisdicción agroambiental	Jurisdicción constitucional	Jurisdicción indígena originario campesina				
Distribución	Nivel máximo	Tribunal Supremo de Justicia - TSJ	Tribunal Agroambiental - TAAM	Tribunal Constitucional Plurinacional - TCP	Diversidad de estructuras propias de cada pueblo de acuerdo a normas propias	Consejo de la Magistratura - CM	Dirección Administrativa Financiera - DAF	Escuela de Jueces del Estado - EJE (Estructura centralizada)
	Nivel intermedio	Tribunales Departamentales de Justicia	Jueces agroambientales	Salas Constitucionales Departamentales		Estructura departamental desconcentrada	Estructura departamental desconcentrada	
	Nivel inferior	Jueces y tribunales 1ª Instancia						

Cuadro 5.4. Macroestructura judicial general. Fuente: elaboración propia.

Debe tomarse en cuenta que esto no puede ni debe limitar la posibilidad de establecer formas de organización judicial complejas, descentralizadas o, cuando menos, desconcentradas, como una forma de establecer presencia real de la potestad jurisdiccional del Estado en el territorio sin afectar su modelo o forma, ni uniformizar en exceso la diversidad existente.

5.3.1.2 Estructura general del sistema justicia de raíz occidental republicana

Los efectos que la distribución territorial produce en este ámbito de la justicia ordinaria son esencialmente operativos, vinculados no tanto a la estructura, que es única, más o menos homogénea e invariable en todo el territorio nacional, sino a su funcionamiento concreto, con variantes descentralizadoras y/o desconcentradoras, respetando las características inherentes a la especial función de administrar justicia.^[7]

El sistema de justicia occidental se organiza en tres grandes áreas funcionales, la ordinaria, la agroambiental y la constitucional, puntualizando que esta última, si bien forma parte de la estructura general del sistema, presenta especiales características que la apartan en gran medida de las previsiones organizativas generales, contando con un marco normativo propio, pues se constituye en el mecanismo de control de constitucionalidad concentrado sobre las demás jurisdicciones. Por otra parte, se hace también mención a las jurisdicciones especiales que podrían llegar a crearse en vía de excepcionalidad en respuesta a necesidades puntuales, con ámbitos competenciales muy específicos (PE la jurisdicción militar).

En lo espacial, la estructura judicial occidental republicana sigue, en líneas generales, el ordenamiento territorial general del Estado, con tres niveles, un nivel nacional en los más altos tribunales, tribunales de jerarquía intermedia en cada departamento y jurisdicciones espaciales menores (municipales o provinciales) a cargo de los jueces y tribunales de primera instancia, salvo en el caso de la jurisdicción agroambiental que se organiza solo en dos niveles, el tribunal nacional y los jueces, sin un nivel intermedio. Lo propio sucede con el órgano de gobierno judicial, el Consejo de la Magistratura, que es un ente esencialmente centralizado que se desconcentra en representaciones departamentales.

Debe tomarse muy en cuenta que, en el caso específico de la justicia occidental, la coincidencia de una instancia judicial con alguna unidad territorial (departamento, provincia o municipio), no establece vínculo alguno con la gubernamentalidad existente en ella. Ambas discurren por carriles organizaciones diferentes.

[7] Para profundizar sobre el tema, se recomienda recurrir al libro *Descentralizar la Justicia. Un análisis en clave de constitucionalidad*, cuyas coordenadas de acceso se describen en la bibliografía.

5.3.1.3 Estructuras de justicia indígena originario campesina *

La dinámica organizativa indígena es distinta, pues no se estructura como un sistema homogéneo o único, al contrario, en este ámbito la diversidad es la que prima, reconociéndose a cada pueblo o comunidad su propia justicia,^[8] indistintamente del grado de formalización gubernativa de su autonomía,^[9] con dos escenarios posibles:

ESCENARIO 1: ESTRUCTURA JUDICIAL COMO PARTE DE LA ORGANIZACIÓN FORMAL DEL GOBIERNO INDÍGENA — Se presenta cuando la estructura judicial de un determinado pueblo indígena, se inscribe formalmente en su Estatuto Orgánico, debidamente aprobado por referendo en su jurisdicción, pasando a formar parte de la estructura de gobierno propiamente dicha.

Sin embargo, cabe admitir que el proceso de formalización de la autonomía indígena ha sido más lento de lo previsto, habiéndose consolidado hasta el momento solo siete gobiernos con sus correspondientes estatutos, en los que se inscriben, como es lógico, también sus propias organizaciones jurisdiccionales, como se extrae del cuadro 5.5.

Pero no nos equivoquemos, los datos referidos pueden llevar a una falsa impresión de fragilidad y escasa relevancia de la administración judicial indígena, lo que debe ser en gran medida relativizado toda vez que la autonomía en este ámbito es reconocida como un derecho y puede ser plenamente ejercido más allá de condicionantes administrativas para su formalización gubernativa, como se desarrollará ampliamente más adelante.

ESCENARIO 2: ESTRUCTURAS DE JUSTICIA AL MARGEN DE LA FORMALIZACIÓN DEL GOBIERNO INDÍGENA — El art. 30.II.14 de la CPE reconoce el derecho de los pueblos indígena a «El ejercicio de sus

* En el texto emplearemos indistintamente los denominativos de justicia indígena, ancestral, autóctona, indígena originario campesina o el acrónimo JIOC.

[8] En base a su libre determinación, su autogobierno ampliado y el pluralismo jurídico igualitario.

[9] Entendemos por formalización de la autonomía, al procedimiento que se debe seguir hasta su reconocimiento oficial como «gobierno», que normalmente implica un trámite difícil que concluye con la aprobación del estatuto autonómico mediante referéndum.

N°	PUEBLO INDÍGENA	ESTRUCTURA SEGÚN SU ESTATUTO DE AUTONOMÍA *
1	CHARAGUA IYAMBAE (Cultura Guaraní) Provincia Cordillera. Departamento de Santa Cruz	Artículo 48. La administración de la Justicia en esta Autonomía está estructurada por tres niveles: I. Capitanía Comunal; II. Capitanía Zonal; y III. Interzonal Guaraní, se conforma por las Zonas Guaraní Charagua Iyambae de la Autonomía.
2	TERRITORIO INDÍGENA MULTIÉTNICO – TIM Provincias de Yacuma y Moxos, departamento del Beni.	Artículo 57.I. (...) I. El procedimiento para el trato y resolución de casos es establecido de acuerdo a normas y procedimientos propios, escritos u orales en dos instancias: comunal y territorial, bajo los principios de rapidez, gratuidad y transparencia.
3	SALINAS (Cultura Aymara) Provincia L. Cabrera, departamento de Oruro	Artículo 50. Las autoridades originarias administran justicia en tres niveles: comunidades, Ayllus y Markas.
4	URU CHIPAYA (Cultura Chipaya) Provincia Sabaya, departamento de Oruro	Artículo 51. Las instancias encargadas de administrar justicia son: a) En la comunidad, mujeres y hombres principales, sabias y sabios con todos los servicios comunales convocado por los <i>Rëph rët'alla</i> ; b) En el ayllu, es el Ayllu Parla dirigido por los <i>Rëph rët'alla</i> mayor y segunda; y c) En el territorio de la nación Uru Chipaya, es el <i>Chawkh Parla</i> como última instancia con la participación de los ayllus dirigida por el <i>Ohaştan Yoqştan qamñi zoñi</i> .
5	RAQAYPAMPA (Cultura Quechua) Provincia Mizque, departamento de Cochabamba	Artículo 32. Instancias: a) La primera instancia es a nivel del sindicato comunal; b) Secretario de Justicia o de Agricultura de la subcentral o, si es necesario, la Asamblea de la subcentral; c) Secretario de Justicia o, si es necesario, la reunión de la Central; y d) Última instancia a los otros eventos de la Asamblea General de Comunidades.
6	YURA (Cultura Quechua) Provincia Quijarro, departamento de Potosí	Artículo 52.I. La administración de justicia es ejercida por las autoridades en sus diferentes niveles en Comunidad, Ayllu y Jatun Ayllu.
7	KEREIMBA IYAAMBAE (Cultura guaraní) Provincia Gutiérrez, departamento de Santa Cruz	Artículo 35. (Autoridades de administración de justicia). Con tres niveles: a) Autoridad Comunal; b) Autoridad Zonal; y c) Autoridad Jurisdiccional autonómica

Cuadro 5.5. Estructura judicial de los gioc con estatuto aprobado y vigente. (*) La descripción de la estructura de justicia en cada caso concreto, no responde a una transcripción literal de cada disposición normativa citada. Por otra parte, cabe aclarar que los estatutos de autonomía se aprueban mediante referéndum. Fuente: elaboración propia.

sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión», lo que involucra su capacidad para organizar sus propias estructuras judiciales de acuerdo a sus normas y procedimientos particulares, más allá de su adscripción a los fundamentos burocráticos estatales occidentales marcados por el derecho positivo.

Así, en su ejercicio, las naciones y pueblos originarios han venido aplicando su justicia de forma consistente y estable, sin previa

formalización de su cualidad gubernativa, y los naturales conflictos competenciales con la justicia occidental, se han venido resolviendo con regularidad por ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, previa activación procesal de los denominados «conflictos de competencias entre la jurisdicción indígena originario campesina y la jurisdicción ordinaria y agroambiental».

La abundante jurisprudencia constitucional existente sobre la materia así lo demuestra, generando un flujo constante de sentencias que resuelven conflictos competenciales que involucran a pueblos y comunidades indígenas sin status formal de gobiernos, como se resume en el cuadro 5.6.

Nº	JIOC (NPIOC)	Tribunal demandado	Resolución	Decisión
1	Sindicato Agrario de la Comunidad Campesina “Palala Alta” del municipio de Tupiza	Juez del Tribunal de Sentencia Penal y Juzgado de Partido del Trabajo y Seguridad Social y Sentencia Penal Primero de Tupiza	SCP 0161 de 20/12/2023	Declara COMPETENTE a las autoridades indígenas
2	Sub Central Ticaña del Ayllu Cóndor Apacheta del municipio de Antequera	Jueza Pública Mixta Civil y Comercial, de Familia, de la Niñez y Adolescencia e Instrucción Penal Primera de Poopó	SCP 0168 de 20/12/2023	Declara COMPETENTE a la Jueza Ordinaria
3	Cacique Principal de la comunidad Quetena Chico de la provincia Sud Lípez	Jueza Pública de la Niñez y Adolescencia e Instrucción Penal Primera de Tupiza	SCP 0164 de 20/12/2023	Declara COMPETENTE a las autoridades indígenas
4	Consejo de Justicia de la Comunidad Yaurichambi, municipio Batallas	Juez Público Mixto de Familia, Niñez y Adolescencia e Instrucción Penal Primero de Pucarani	SCP 0157 de 18/12/2023	Declara COMPETENTE a las autoridades indígenas
5	Corregidor del Cabildo Coataca, Ayllu Phanacachi municipio de Chayanta	Juez de Instrucción Penal Primero de Llallagua	SCP 0154 de 18/10/2023	Declara COMPETENTE a las autoridades indígenas
6	Autoridades del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Séure (TIPNIS)	Juez de Instrucción Penal Segundo de la Capital Beni	SCP 0138 de 05/12/2023	Declara COMPETENTE a las autoridades indígenas
7	Sindicato Agrario de la comunidad de Quila Quila del cantón Chullchucani de la provincia Tomás Frías	Jueza Pública de Sentencia de Violencia contra la Mujer Primera de la Capital, Potosí	SCP 0142 de 05/12/2023	Declara COMPETENTE a las autoridades indígenas

Cuadro 5.6. Ejemplos de conflictos de competencias entre la JIOC y la JO. Fuente: elaboración propia.

Solo para referencia, consultando el buscador de resoluciones en línea del Tribunal Constitucional Plurinacional,^[10] se contabilizan 399 resoluciones emitidas en materia de conflictos competenciales entre la JIOC y la Justicia Ordinaria durante la gestión 2023, entre sentencias definitorias, que son el grueso, y votos disidentes y aclaratorios que son comparativamente más escasos.

Por consiguiente, la supuesta debilidad y escaso peso específico que algunos autores atribuyen a la justicia indígena no resulta ser evidente y cualquier intento de supeditarla a su formalización en los instrumentos formales de gobierno, se verá sobrepasado por el peso real de una gran cantidad de pueblos, naciones y comunidades indígenas, tanto ancestrales como organizados bajo la forma mixta de sindicatos agrarios, cuyas estructuras de justicia resuelven regularmente los conflictos que se someten a su arbitrio, más allá de su formalización burocrática, generando, como se tiene dicho, un considerable grado de conflictividad competencial.

5.3.2 La complejidad jurídica y organizacional emergente del pluralismo jurídico igualitario en el Estado compuesto boliviano

El pluralismo jurídico de carácter igualitario está expresamente reconocido en el art. 179.II de la CPE, con repercusiones en todos los aspectos de la problemática; sin embargo, para efectos de esta investigación, nos limitaremos solo a las de naturaleza estrictamente organizacional, considerando, en primer término, que la potestad/función de impartir justicia es, al mismo tiempo, una competencia territorial (art. 298.II.24 de la CPE) que se reparte funcional y territorialmente, generando una administración de justicia general compuesta por dos sistemas judiciales distintos e independientes entre sí (occidental e indígena), con sus propias estructuras, sometidos a un mismo paraguas constitucional como garantía de coherencia,^[11] complejidad que se extiende tanto hacia

[10] [https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/\(S\(fhpggqvj2zc21fdh2hy30f\)\)/WfrJurisprudencia1.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/(S(fhpggqvj2zc21fdh2hy30f))/WfrJurisprudencia1.aspx)

[11] La función integradora de la Constitución es esencial, «puesto que la norma jurídica suprema integra los distintos elementos del Estado» (Fernández Allés 2007, pág. 172), pero esto no siempre sucede, como bien lo señala García Morales (2006, pág. 41) para el caso español, aplicable con matices a la realidad boliviana: «La ausencia de una visión global de las

el funcionamiento interno (lo intrasistémico) como hacia las relaciones que emergen entre ambos (lo intersistémico).

5.3.2.1 Complejidad jurídica intrasistémica

Mucho de lo ya descrito tributa a la identificación de la complejidad que se produce hacia lo interno, en la organización de cada sistema de justicia, con notables diferencias entre la una y la otra, a saber:

1. *En la justicia de raíz occidental.* Que comprende, como se tiene dicho, las jurisdicciones ordinaria, agroambiental y especiales, tenemos que:
 - a) no presenta mayor diversidad interna, estructurándose, con matices, bajo un mismo modelo general que es regido por la ley del Órgano Judicial;
 - b) opera con claridad el principio de unidad en su sentido amplio, que engloba tanto a la unicidad organizacional estricta como a la proscripción del establecimiento de tribunales especiales como garantía del juez natural;
 - c) esto no elimina la posibilidad de aplicar mecanismos específicos de decisión judicial descentralizada, es decir, que, bajo una misma organización uniforme, con niveles de revisión intrasistema, es posible aplicar mecanismos para el cierre del circuito decisonal en sede subnacional.

2. *En la justicia indígena originaria campesina.* La diversidad es su rasgo de identidad, pues no se trata en realidad de «un sistema, homogéneo y uniforme como el occidental, sino un macrosistema compuesto a su vez por subsistemas autónomos e independientes unos de otros, con estructuras y procedimientos propios; así, al reconocimiento constitucional indirecto de 36 naciones y pueblos indígena originario campesinos (art. 5.I de la Constitución) le corresponderá, al menos en teoría, un número similar de estructuras diferencias de justicia, aunque muchas puedan agruparse luego bajo distintos criterios».

relaciones intergubernamentales en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía se percibe justamente en la articulación jurídica de la colaboración horizontal», esto es, en la necesidad de recurrir a mecanismos de cooperación antes los vacíos normativos.

En lo normativo, en ambos sistemas de justicia, la diversidad surge también como una constante, pues la existencia de una pluralidad de gobiernos legislando al mismo tiempo en sus propios ámbitos competenciales, abre la posibilidad de subsistemas normativos subnacionales diferenciados bajo un mismo sistema general, de menos alcance espacial, ciertamente, pero no por ello menos importantes en la materialización de la potestad de administrar justicia, fenómeno que se acentúa en el caso de la autonomía indígena, cuyo «autogobierno ampliado» le permite un mayor libertad en la configuración de su institucionalidad.

De acuerdo a lo planteado, la complejidad jurídica intrasistémica tendría mayor relevancia en lo operativo, es decir en los procesos que pueden desarrollarse más o menos descentralizadamente, sin que ello implique un grado de afectación ostensible a la distribución estructural del poder y la autoridad judicial.

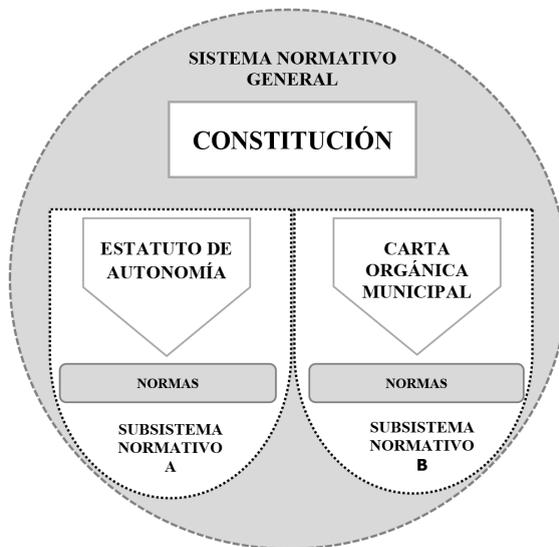


Figura 5.1. Complejidad jurídica intrasistémica. Fuente: elaboración propia.

5.3.2.2 Complejidad jurídica intersistémica

La pluralidad se incrementa con coexistencia de dos sistemas de justicia, occidental y originario, claramente diferenciados incre-

menta la pluralidad como un rasgo esencial de la identidad nacional boliviana, más si se originan en tradiciones y cosmovisiones distintas, operando de forma paralela e independiente, cada uno con sus propias estructuras jurisdiccionales y bajo un reparto competencial diferenciado.

Esto implica un desafío mayor para el establecimiento de un cierto nivel de coherencia y uniformidad del sistema si afectar las particularidades propias de cada unidad constitutiva. No en vano se afirma que el fundamento de un Estado complejo radica en conciliar, con eficacia y eficiencia, la pluralidad/diversidad con la unidad/uniformidad, tanto en lo político y administrativo, como en lo jurisdiccional.

En este orden de ideas, el marco de coexistencia entre ambos sistemas se aproxima a federalismo judicial, definido en términos generales como «(...) una forma de organización judicial en la que el poder judicial se distribuye entre tribunales situados en distintos niveles de gobierno. No todos los Estados federales desarrollan un sistema completo de federalismo judicial. Y cuando lo hacen, hay múltiples variantes (...)» (Ahumada Ruiz 2019), «primando unas cadenas cuyos eslabones se ordenan secuencialmente; así, a la existencia de niveles de gobierno con capacidad legislativa propia dentro de un modelo de Estado compuesto genera un sistema normativo diverso y este, a su vez, promueve la existencia de al menos dos estructuras de administración de justicia coexistiendo de modo independiente dentro de un mismo territorio nacional y bajo una misma Constitución» (Arandía Ledezma 2020). Sobre esto se profundizará más adelante.

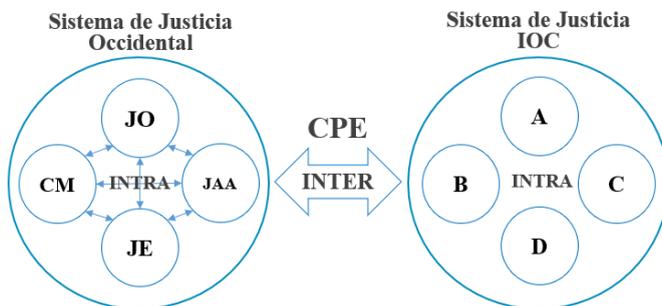


Figura 5.2. Complejidad jurídica intersistémica. Fuente: elaboración propia.

5.4 ¿Es posible hablar de federalismo judicial en Bolivia?

En la primera parte del texto ha quedado establecido que Bolivia desarrolla su estatalidad un modelo de Estado complejo, aunque no estrictamente federal. Si esto es así ¿es posible hablar de federalismo judicial en un país que no lo es? Pues, aunque parezca un contrasentido, sostenemos hipotéticamente que sí, considerando, como indica Tudela, citado por Arandia Ledezma (2017, pág. XV), que «(...) la decisión de optar por un modelo Estado con descentralización política del poder, no implica automáticamente ninguna decisión sobre la estructura judicial. Es posible que esta también se descentralice, coexistiendo los poderes judiciales de los Estados con el de la federación, o que, por el contrario, se mantenga bajo una estructura única, a lo que el mismo autor añade, que (...) ni siquiera en la ortodoxia federal la descentralización del Órgano Judicial es considerada requisito. Cada Estado federal ha adoptado su propia decisión sobre este punto. Una apertura que, lógicamente, se amplía si desbordamos las estructuras federales y nos adentramos en todos los modelos existentes de descentralización política».

De esta forma, cada Estado, compuesto o simple, optará por sus propias formas organizativas judiciales de acuerdo a su realidad, sus necesidades y sus tradiciones, unas veces haciendo que coincidan con el modelo general de descentralización política y otras manteniéndolo bajo una estructura única. No existe una fórmula uniforme.

Tampoco existe una definición clara y unívoca acerca del concepto de «federalismo judicial», razón por la que recurrimos a los dos presupuestos y los tres requisitos desarrollados por Gerpe Landín (2006, pág. 19):

«Los presupuestos del federalismo judicial son, en primer lugar, que el ordenamiento global del Estado es un ordenamiento plural y complejo en el que conviven, estructurados a partir del principio de separación de competencias, el ordenamiento central del Estado y los ordenamientos territoriales de las entidades territoriales dotadas de autonomía política legislativa; en segundo lugar, que el ejercicio de la potestad jurisdiccional se ordena en dos niveles a escalones, coherentemente con la estructura del ordenamiento jurídico que los jueces deben interpretar y aplicar: el escalón del Derecho estatal y el escalón del Derecho propio de las entidades territoriales. Los requisitos que tipifican el federalismo judicial son los siguientes: el primero, que tanto el Estado como las entidades territoriales tienen competencias sobre lo que

se denomina autonomía institucional en lo judicial, lo que incluye, entre otras cuestiones, el nombramiento de los jueces propios, la organización del ejercicio de la jurisdicción y el gobierno de la judicatura. El segundo, que cada sistema judicial (el estatal y los regionales) tiene autonomía jurisdiccional, lo que implica que cada uno de ellos agota el pleno conocimiento de las causas que afectan a su Derecho propio. El tercero es la necesaria existencia, en lo que afecta al ejercicio de la jurisdicción, de articulaciones entre el sistema central y los subsistemas territoriales que eviten las lagunas y solucionen las contradicciones a las discriminaciones que puedan darse en la aplicación del Derecho por 105 órganos judiciales de las entidades territoriales».

De esta forma, sobre la base de lo desarrollado en acápites previos, verificaremos si lo planteado por Gerpe se cumple o no, a fin de determinar si el arreglo judicial boliviano responde, al menos parcialmente, a los rasgos que definen al federalismo judicial.

5.4.1 Presupuestos

A los dos presupuestos identificados por el autor precitado, añadimos un tercero que discurría implícito en los anteriores.

5.4.1.1 Modelo de Estado compuesto con poder y competencias territorialmente distribuidos

Se tiene ya establecido que la organización estatal boliviana responde a un modelo de carácter compuesto, debido a la ruptura del monopolio central de la capacidad legislativa en el nivel central y su distribución a los gobiernos subnacionales, pero sus propias especificidades la alejan de una variante típicamente federal. Ello implica, como se tiene dicho, el reconocimiento de cuatro tipos de gobierno con un mismo grado de autonomía, que abarca «(...) la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones».

Es entonces posible aplicar el horizonte que identifica a todo Estado con poder distribuido, el de conciliar unidad con diversidad, lo que se acentúa en la coexistencia de dos tradiciones con cosmovisiones distintas, particularidad que se irradia también a la

organización del poder público, distribuyéndose en dos direcciones, hacia la estatalidad republicana, por un lado, y hacia las formas organizativas de los pueblos indígenas, por otro.

Mucho se expresó ya sobre los procesos de descentralización en el marco de la estructura de gobierno republicana, por lo que nos limitaremos aquí a señalar que el escaso peso específico absoluto que algunos autores atribuyen a la autonomía indígena en el marco global de las relaciones intergubernamentales se debe, en gran medida, al escaso avance de su formalización de acuerdo al procedimiento constitucional y legal establecido, por lo que no podría considerársela aún como un «nivel» territorial presente en todo el territorio nacional, lo que invita a un interesante debate, considerando que los pueblos indígenas, en el marco de la libre determinación y el derecho que les reconoce el art. 30.II.14 de la CPE, vienen ejerciendo de forma regular y al margen de su formalización gubernativa,^[12] sus propios sistemas políticos, jurídicos y económicos de acuerdo a su cosmovisión, aunque la fragilidad emergente de su natural fragmentación no puede ser negada.

5.4.1.2 Un ordenamiento normativo complejo, en el que conviven subsistemas normativos diferenciados, pero todos bajo un mismo techo constitucional

Con la distribución de la capacidad legislativa, se generan también subsistemas normativos diversos dentro de un mismo sistema constitucional, uno nacional, de mayor dimensión y peso específico, conviviendo con subordenamientos normativos subnacionales, con vigencia solo en una parcialidad del territorio nacional, cuyo funcionamiento se ordena, en lo intrasistémico, por el tradicional principio de jerarquía normativa y, en lo intersistémico, por el reparto competencial constitucionalmente establecido, situación que

[12] En este sentido, la existencia de solamente 7 gobiernos indígena originario campesinos formalmente consolidados, no es un indicador definitivo de su fragilidad. Sobre el punto existe un debate abierto, pues algunos autores apuntan a la necesidad de promover a su formalización a fin de consolidar un ejercicio más potente de la autonomía, principalmente en cuanto al acceso a recursos públicos, y otros, que ello implicaría una suerte de sometimiento a los fundamentos de una estatalidad occidental que debilitaría las culturas ancestrales.

precisa de mecanismos de armonización jurídica y relacionamiento intergubernamental eficientes.

En el caso de institucionalidad de raíz occidental republicana, la variabilidad normativa interna es menor, pues el esquema responde, finalmente, a unos criterios jurídicos más o menos universales que facilitan un cierto grado de uniformidad, sin dejar de lado las particularidades locales que podrán legisladas subnacionalmente, siempre dentro de lo que el reparto competencial permita, como es lógico.

Distinta es la situación en el caso del ordenamiento jurídico indígena originario campesino, a los que se les reconoce el derecho a «El ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos, acorde a su cosmovisión (art. 30.II.14 de la CPE), abriéndose la posibilidad para la generación de un sistema con bases y fundamentos distintos, a su vez compuesto por un conjunto de subsistemas normativos también distintos, en intensidad variable, unos de otros»^[13], lo que repercutirá también en la organización del poder público de cada pueblo, incluyendo la judicial.

Cabe también aclarar que una norma indígena, indistintamente del denominativo que se le pueda otorgar, podrá ser sustantivamente asimilada a una ley siempre que sea emitida por instancia competente, sea obligatoria para todos los estantes y habitantes de su jurisdicción territorial y busque la regulación de la conducta, sea ordenando, prohibiendo o permitiendo.

Finalmente, conviene recordar que ningún sistema normativo es completamente cerrado, pues los jueces, incluidos los indígenas, resuelven conflictos aplicando la normativa que corresponda a la naturaleza del hecho juzgado, sin importar el sistema o nivel en la que las disposiciones jurídicas hayan sido generadas, siempre que el marco competencial y el techo constitucional sean respetados, lo que descarta la existencia de esferas normativas herméticas cuya aplicación sea monopolizada por una jurisdicción u otra.

[13] Y es lógico que sean distintos pues si entendemos que el derecho es una manifestación en gran parte cultural, es natural que las diferencias de este tipo, repercutan en la estructuración de sus normas jurídicas.

5.4.1.3 Potestad judicial estructurada en al menos dos jurisdicciones funcional y organizacionalmente independientes

La organización jurisdiccional general boliviana se compone, como se expresó, de dos sistemas, el occidental y el indígena, cada uno con un espacio competencial y estructura propia e independiente, por lo que el análisis debe responder a esta realidad y desglosarse separando cada sistema de acuerdo a sus peculiaridades.

En el ámbito de la justicia republicana occidental. El régimen de gobierno subnacional se organiza bajo una división funcional dual del poder, con solo dos órganos de gobierno, legislativo y ejecutivo, lo que descarta por completo la posibilidad de estructuras judiciales subnacionales formales a escala de los gobiernos autónomos departamentales, municipales y regionales.

Por otra parte, en la estructura y funcionamiento de la justicia ordinaria, prima el principio de unidad como criterio organizacional y garantía procesal del juez competente, contexto en el que la coincidencia entre tribunales con determinadas unidades territoriales responde más a criterios de orden funcional^[14] y no guarda relación alguna con las gubernamentalidad autonómica formal, por lo que no es posible hablar, bajo ningún concepto, de órganos judiciales subnacionales propiamente dichos en la justicia ordinaria, limitando el debate a la aplicación de mecanismos de decisión judicial más o menos descentralizada, con cierre procesal en tribunales de jurisdicción subnacional sin afectar la estructura judicial establecida.

En el ámbito de la justicia indígena originario campesina. Con o sin formalización gubernativa, los pueblos indígenas gozan de la potestad constitucional para estructurar sus burocracias en el marco de un «autogobierno ampliado, lo que incluye, además de las funciones ejecutiva y legislativa, también las judiciales y electorales, de acuerdo a sus propias formas organizativas, un dato que no es menor pues permite la existencia de estructuras jurisdiccionales propias independientes unas de otras».

Si bien es cierto que la formalización gubernativa puede potenciar el ejercicio de la autonomía indígena, permitiéndole el acceso a

[14] La existencia de un Tribunal de Justicia departamental, por ejemplo, o de jueces cuya jurisdicción coincida con la de un municipio.

recursos estatales para el mantenimiento de su burocracia y la ejecución de proyectos de inversión pública, ello no viene sucediendo por diversos factores, además que conllevaría un cierto grado de sometimiento a los fundamentos de la estatalidad occidental y el derecho positivo.

Al margen de ello, concretamente en lo judicial, la institucionalidad indígena parece gozar de muy buena salud, con o sin formalización gubernativa, probablemente en razón a que la función colectiva de garantizar la paz y la estabilidad se mantiene como un deber cívico no remunerado, un servicio ciudadano inmanente a la vida comunal que opera de forma independiente, al margen de los condicionamientos inherentes a la administración de recursos de fuente estatal.

En este orden de ideas, se observa que los estatutos autonómicos de los siete gobiernos indígena originario campesinos plenamente formalizados, no hacen más que plasmar en papel las estructuras y procedimientos judiciales preexistentes que venían operando de forma regular y consistente al margen de cualquier formalización. Siendo esto es así, es natural que el ejercicio pleno de sus propios sistemas jurisdiccionales de solución de controversias se mantenga activo al margen de cualquier condicionamiento administrativo. El gran volumen de resoluciones constitucionales emitidas en procesos de resolución de conflictos competenciales entre la jurisdicción indígena y las jurisdicciones ordinaria y agroambiental así lo demuestra.

5.4.2 Requisitos

Desarrollados los presupuestos o condiciones de base para el análisis, corresponde ahora trabajar sobre el cumplimiento o no de los tres requisitos que, en coincidencia con los mismos, nos permitirá determinar la existencia de un arreglo jurisdiccional próximo al federalismo judicial.

5.4.2.1 Autonomía institucional en lo judicial

Que implica que el nombramiento de los jueces, la organización del ejercicio de la jurisdicción y el autogobierno de la judicatura en cada sistema, se desarrolle de forma independiente.

EN EL ÁMBITO DE LA JUSTICIA REPUBLICANA OCCIDENTAL — Los magistrados de las más altas cortes son elegidos por voto popular, a partir de ello los tribunales y jueces son nombrados de forma centralizada, el Tribunal Supremo de Justicia designa a los vocales de los Tribunales Departamentales de Justicia el Consejo de la Magistratura a los jueces y tribunales de instancia.

La organización para el ejercicio jurisdiccional se rige por la ley del Órgano Judicial, emitida por la Asamblea Legislativa Plurinacional y la facultad reglamentaria sería ejercida por los entes de gobierno judicial, el Consejo de la Magistratura y, en menor medida, las salas plenas de los tribunales nacionales y departamentales, primando el principio de unidad organizacional.

En ningún caso, pese a su mayor peso específico, la jurisdicción ordinaria podrá interferir en la estructuración y el funcionamiento de la jurisdicción indígena originario campesina, limitándose a propiciar espacios de diálogo interjurisdiccional con efecto preventivo de posibles conflictos competenciales.

EN EL ÁMBITO DE LA JUSTICIA INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINA — Los pueblos indígenas gozan, más allá de su formalización gubernativa, de la potestad constitucional de estructurar, de acuerdo a sus propias normas, formas organizativas y procedimientos, sus sistemas de dirección social, incluyendo los de carácter judicial, generando un esquema de organización interno marcado por la diversidad; así, es posible hablar, en principio, de 36 sistemas de justicia operando activamente en correspondencia al número de pueblos indígenas reconocidos por la Constitución, todos con sus propias estructuras y procedimientos, independientes entre sí y del sistema republicano occidental.

En conclusión, el sistema judicial indígena y sus subestructuras por pueblos y comunidades se constituye en un nivel jurisdiccional distinto al de la justicia occidental, con mecanismos de nombramiento de jueces, estructuras, procedimiento y mecanismos de gobierno judicial propios, quizás muchos menos sofisticados, pero plenamente operativos.

5.4.2.2 Autonomía jurisdiccional

EN EL ÁMBITO DE LA JUSTICIA REPUBLICANA OCCIDENTAL — En este ámbito, el sistema procesal sigue, en general, el principio de unidad,

y los jueces y tribunales se organizan jerárquicamente, de tal forma que la efectivización primaria de la función se materializa en la emisión de una resolución judicial del conflicto (sentencia) en proximidad a los sujetos procesales (principio de inmediación) y es mediante los mecanismos de impugnación y revisión judicial, de oficio o a petición de parte, que la decisión se va centralizando en niveles cada vez más lejanos hasta que, finalmente, en base al recurso de casación, la resolución definitiva termina generándose en el centro del poder judicial, muy lejano al contexto temporal y espacial de la problemática.

Existen, sin embargo, ciertos tipos de procesos con un solo nivel de impugnación que comienzan a nivel primario, muy cercano a lo local, y cierran el circuito judicial a nivel territorial subnacional, es decir, el departamento, sin llegar a los tribunales nacionales, generando una suerte de jurisprudencia territorializada, lo que implica un cierto grado de descentralización sin afectar estructura del modelo general.

EN EL ÁMBITO DE LA JUSTICIA INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINA — Otra es la realidad en este ámbito, pues por lo hasta ahora anotado, es fácil concluir que el sistema de justicia indígena se desarrolla bajo sus propios procedimientos y las decisiones judiciales que se toman aquí siguen los mismos parámetros generales de revisión, pero dentro de su propia estructura, sin posibilidad de revisión por parte de la justicia ordinaria, gozando de plena autonomía en este sentido.

5.4.2.3 Articulación entre el sistema central y los subsistemas territoriales

Cuando la administración pública en general se organiza bajo un sistema de autoridad distribuida, la posibilidad dispersión y sobreposición es recurrente, con la consiguiente carga de ineficiencia y la subsecuente pérdida de legitimidad, riesgos que se conjuran mediante diferentes mecanismos, principalmente relacionados con dispositivos que facilitan las relaciones intergubernamentales.

En el campo judicial, concretamente, la cuestión se presenta con ciertas diferencias, pues la coherencia se persigue mediante tres mecanismos concretos:

1. *El sometimiento de todos los órdenes normativos y judiciales a una misma Constitución.* Se trata, en términos generales, de la aplicación del principio de supremacía constitucional, un rasgo común en todos los países que se rijan por un estado de derecho, indistintamente de su modo o forma. La Constitución, en su calidad de norma fundante, se constituye en el núcleo que brinda coherencia al resto de la normatividad, preservando la garantía de un gobierno concentrado y a la vez distribuido. Esto hace que incluso en los Estados propiamente federales, en los que la Constitución federal convive con varias Constituciones estatales, el derecho federal goce de preminencia, preservando un cierto nivel de unidad que aún en sistemas de poder repartido debe prevalecer.

Bajo estas consideraciones, se observa que en la Constitución boliviana se prevén:

- a) un catálogo competencial amplio, pero no cerrado, determinando los mecanismos de transferencia y delegación;
 - b) mecanismos jurisdiccionales de solución de controversias interterritoriales;
 - c) la remisión a ley de los aspectos procesales. Se descuida, sin embargo, la regulación de mecanismos preventivos no judiciales de preservación de la coherencia general del sistema, nos referimos a las relaciones intergubernamentales.
2. *Una norma orgánica que delimite ámbitos de aplicación y las competencias generales de los tribunales.* Como se tiene dicho, la Constitución se erige como un primer nivel general de coherencia, sobre el que se construyen mecanismos de control a fin de atenuar la potencial conflictividad internormativa e intergubernamental y evitar que las tensiones centrífugas declinen en tendencias de matiz desintegrativas. A partir de ello, se desarrollan normas infra constitucionales que establecen los criterios para efecto, destacando en nuestro caso de estudio, la ley de Deslinde Jurisdiccional que establece los criterios y procedimientos para una relación armónica entre los dos sistemas de justicia, aunque en los hechos incluya también ciertas previsiones que la llevarían a constituirse, al menos parcialmente, en una norma de transfe-

rencia de competencias, afirmación que merece, por supuesto, un escenario de debate propio.

3. *Mecanismos de solución de conflictos de competencias entre órdenes judiciales diferentes.* La regulación de las relaciones entre las estructuras judiciales de los dos sistemas de justicia, a las que denominamos «intersistémicas», se produce, en algunos casos, mediante mecanismos de orden político administrativo materializados en lo que se ha venido a denominar como «diálogo interjurisdiccional», operativizado mediante diferentes instrumentos, entre ellos, comisiones, encuentros, cumbres, etcétera, y en otros, mediante procedimientos judiciales cuya sustanciación corresponde al Tribunal Constitucional Plurinacional, en aplicación de un procedimiento específico (conflictos de competencias entre la jurisdicción indígena originario campesina y la jurisdicción ordinaria y agroambiental).

5.5 Conclusiones finales

Entre las conclusiones más relevantes, destacan las siguientes:

1. Con la aprobación de la Constitución vigente en Bolivia desde 2009, se ha quebrado el monopolio de la capacidad legislativa en el nivel central, distribuyéndola hacia cuatro tipos de gobierno subnacional dentro del orden competencial establecido, con ello, el Estado boliviano ha transitado de un modelo simple, hasta entonces municipalmente descentralizado, a otro de carácter abiertamente compuesto, aunque no precisamente federal.
2. En la problemática confluyen varios elementos sustantivos:
 - a) la competencia sobre administración de Justicia es asignada con exclusividad al nivel central del Estado, siendo, en tal virtud delegable en sus facultades reglamentaria y ejecutiva; sin embargo, el tema de la justicia es al mismo tiempo una potestad estatal macro asignada a un órgano de gobierno propio, el judicial;
 - b) en añadidura, la propia Constitución reconoce el pluralismo jurídico y los derechos de los pueblos indígenas al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económico acorde a su cosmovisión;

- c) esto genera un sistema judicial tan complejo como lo es el propio Estado y la sociedad bolivianos, compuesto por dos subsistemas de justicia con su propio cuerpo de normas y sus propias estructuras organizativas, la jurisdicción de matiz republicana occidental y la jurisdicción indígena originario campesina.
3. En lo estrictamente normativo, se genera también un orden jurídico complejo, con estructuras de normas que se generan y existe independientemente de otras, así, tenemos:
 - a) en el sistema jurídico de matiz occidental, que a su vez, puede albergar en su interior un cierto grado de diversidad en tanto los gobiernos subnacionales pueden generar cuerpos normativos diferentes en el ámbito de lo que sus facultades legislativas lo permita, es decir, solo en su dominio competencial exclusivo;
 - b) en el sistema de justicia indígena sucede lo propio pero con mayor intensidad, pues en su interior alberga una serie subsistemas jurídicos y jurisdiccionales distintos, así, existe la posibilidad de la existencia de tantos sistemas de justicia indígena como pueblos sean reconocidos por la Constitución, treinta y seis para ser más exactos, sin descartar que en cada uno ellos se presenten variaciones normativas y judiciales sustanciales.
 4. De todo lo anterior, es posible concluir que la organización judicial boliviana responde a los lineamientos generales del federalismo judicial, en tanto se cumple con lo planteado por Gerpe, considerando:
 - a) Entre los presupuestos:
 - 1) un modelo de Estado compuesto con poder y competencias territorialmente distribuidos, bajo una variante no federal, como se tiene establecido;
 - 2) un ordenamiento normativo complejo, en el que conviven subsistemas normativos diferenciados, pero todos bajo un mismo techo constitucional, el occidental y el indígena, punto en el que emerge otro punto relevante que tiene que ver con la preeminencia del derecho federal/nacional que en el caso de estudio resulta más radical, pues la misma se limita

solo a la Constitución y no así a la preeminencia de las normas infraconstitucionales, de ahí que los conflictos competenciales entre ambas jurisdicciones se dirima bajo un control de constitucionalidad estricto y no así de legalidad. Esto se confirma en base al reconocimiento constitucional de la igualdad entre ambas jurisdicciones [pluralismo jurídico igualitario];

- 3) potestad jurisdiccional asignada a un sistema general de justicia estructurado en otros dos sistemas funcional y organizacionalmente independientes entre ellos (occidental e indígena), un punto ampliamente desarrollado y que concluye en un sistema judicial complejo;
- 4) el grueso de la jurisdicción ancestral opera al margen de su formalización gubernativa, cuya dinamicidad se demuestra con el importante volumen de resoluciones constitucionales sobre conflictos competenciales entre la justicia ordinaria y agroambiental con las múltiples estructuras de la justicia indígena originario campesina.

b) Entre los requisitos:

- 1) autonomía institucional en lo judicial, relacionada íntimamente con el tercer presupuesto descrito y que cuaja en una estructura de dos carriles, dos sistemas de que se generan, organizan y operan con independencia el uno del otro;
- 2) autonomía jurisdiccional, más de carácter procedimental que determina que lo resuelto por una jurisdicción no puede ser revisado por la otra, siempre dentro del marco de sus competencias, claro está, y que ambas se someten solamente a los controles de constitucionalidad a efectos de garantizar la coherencia del sistema en su integridad y no así a controles de legalidad ordinaria;
- 3) articulación entre el sistema central y los subsistemas territoriales, pues finalmente, aún dentro del marco de una marcada pluralidad hablamos de un Estado y es por ello que se precisa de mecanismos de mante-

nimiento de los niveles de coherencia intersistémica.

Por todo lo tratado, es posible afirmar que el arreglo jurisdiccional boliviano responde a los cánones generales de lo que se entiende, en los términos de Gerpe, como «federalismo judicial»; así, la hipótesis planteada quedaría comprobada, incluso tomando en consideración la idea de que, al igual que el resto de la estructura estatal, lo judicial ancestral tampoco se aproximaría a la idea federal porque no cuajaría un verdadero nivel que «cubra» todo el territorio nacional, tal afirmación debería ser fuertemente matizada, pues si bien es cierto que existen solo siete gobiernos indígenas formalmente consolidados con sus sistemas de justicia insertos en sus estructuras estatutarias, la jurisdicción ancestral ese encuentra funcionando con intensidad en el mundo indígena al margen de tal formalización, por lo que su potencia no es menor, aunque por otros medios, se tienda a debilitarla.^[15]

Bajo esta concepción, en el peor de los casos, nos encontraríamos ante un «federalismo judicial asimétrico», esto es, la coexistencia de dos órdenes de justicia independientes entre sí, cuyas diferencias y asimetrías son abiertamente reconocidas (asimetría de facto), sin que la una se someta ni estructural ni funcionalmente a la otra (simetría de iure). Esto contribuye, además, a introducir una mirada fresca al análisis de esta problemática en Bolivia, abriendo nuevos escenarios de reforma para el fortalecimiento del cuerpo de jueces en su rol de agentes de preservación del estado de derecho, la institucionalidad y la cohesión social, bases para el desarrollo. El debate está abierto.

Referencias

AHUMADA RUIZ, MARÍA ÁNGELES

- 2019 «El federalismo judicial», en *Observatorio Novedades del Federalismo en Europa «El federalismo en el siglo XXI»*, referencia citada en página 136.

[15] Muchos autores afirman que la ley de Deslinde Jurisdiccional opera en los hechos, como una norma que limita el alcance de la justicia indígena a cuestiones de menor relevancia, en oposición al espíritu constitucional.

ARANDIA LEDEZMA, IVÁN CARLOS

- 2015 *Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia (1994-2006)*, Tesis de Doctorado, recuperado de <<http://eprints.20ucm.es/37843/1/T37272.pdf>>, referencia citada en página 116.
- 2017 *Descentralizar la Justicia. Un análisis en clave de constitucionalidad*, Universidad Mayor de San Francisco Xavier, referencia citada en páginas 120, 126, 137.
- 2020 «Reintegrar lo que las constituciones separan. Un análisis normativo de las relaciones intergubernamentales en Bolivia», en *RIBRIG*, n.º 1, referencia citada en páginas 120, 136.

BARCA, FABRIZIO

- 2009 *An agenda for a reformed cohesion policy: a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, recuperado de <https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2010-12/docl_17396_240404999.pdf>, referencia citada en página 121.

BARRIOS SUBELZA, FRANZ XAVIER

- 2011 «Ni unitario, ni federal, ni autonómico ¿contiene la nueva constitución boliviana un invento de estructura territorial estatal?», en *International Political Science Review*, referencia citada en página 121.
- 2019 «Neither unitary nor federal: Did Bolivians invent something new?», en *International Political Science Review*, vol. 41, n.º 3, referencia citada en páginas 118, 125.

FERNÁNDEZ ALLÉS, JOSÉ JOAQUÍN

- 2007 *Las relaciones intergubernamentales en el Derecho Constitucional Español*, UCA y Centro de Estudios Constitucionales 1812, referencia citada en página 133.

GARCÍA MORALES, MARÍA JESÚS

- 2006 *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, referencia citada en página 133.

GERPE LANDÍN, MANUEL

- 2006 *El federalismo judicial*, Ed. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, referencia citada en página 137.

HAMMERGREN, LINN

- 2005 «Usos de la investigación empírica para el reenfoque de las reformas judiciales: lecciones desde cinco países», en *Revista América Latina Hoy*, vol. 39, referencia citada en página 115.

RHODES, RODERICK ARTHUR WILLIAM

- 2001 «Unitary States», en *International Encyclopedia of Social & Behavioral Science*, New York: Elsevier, referencia citada en página 118.

SEIJAS VILLADANGOS, ESTHER

- 2000 «Un nuevo estadio en el discurso federal: el federalismo asimétrico», en *Pensamiento Constitucional*, vol. 7, n.º 7, recuperado de <<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3267>>, referencia citada en página 118.

SERNA DE LA GARZA, JOSÉ MARÍA

- 2007 «Hacia una visión integral del sistema federal mexicano: descentralización, armonización, unificación y colaboración», en *El proceso constituyente mexicano 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, Ciudad de México: UNAM, referencia citada en página 124.

WATTS, RONALD

- 2006 *Sistemas federales comparados*, Marcial Ponds, referencia citada en página 117.

CAPÍTULO 6

Explorando una tríada crucial: capacidades institucionales, aprendizaje organizacional y habilidades directivas en las redes colaborativas de políticas públicas en Argentina

ALEJANDRO MIGUEL ESTÉVEZ

6.1 Introducción

Las redes colaborativas representan un modelo innovador para abordar los desafíos complejos que enfrenta la formulación e implementación de políticas públicas. En este escenario, las capacidades institucionales, los procesos de aprendizaje organizacional y las habilidades directivas de los líderes de dichas redes, juegan roles interdependientes y complementarios. La necesidad de comprender cómo estas tres dimensiones se entrelazan y afectan mutuamente se vuelve esencial para fortalecer la efectividad de estas redes colaborativas y maximizar su impacto.

Por ello este artículo busca responder a la siguiente pregunta principal: ¿cómo se entrelazan y afectan mutuamente las capacidades institucionales, los procesos de aprendizaje organizacional y las habilidades directivas de los responsables de las redes, en el contexto de una red colaborativa de políticas públicas?

Nuestro objetivo general será el siguiente: explorar la dinámica entre las capacidades institucionales, los procesos de aprendizaje organizacional y las habilidades directivas en las redes colaborativas de políticas públicas en Argentina, con el propósito de

identificar patrones, relaciones causales y sinergias que enriquezcan la práctica de gestión y liderazgo, fortaleciendo así la eficacia y la capacidad adaptativa de estas redes en un entorno político dinámico.

Nuestros objetivos específicos serán tres:

1. Analizar y caracterizar las capacidades institucionales necesarias o presentes en las redes colaborativas de políticas públicas, identificando sus componentes clave y evaluando su influencia en la toma de decisiones y la ejecución de políticas.
2. Investigar los procesos de aprendizaje organizacional dentro de estas redes, examinando cómo se generan, comparten y aplican conocimientos, y cómo estos procesos impactan en la capacidad de adaptación y mejora continua de las organizaciones colaborativas.
3. Evaluar las habilidades gerenciales y de dirección de los líderes en las redes colaborativas de políticas públicas, identificando competencias clave y analizando cómo estas habilidades contribuyen al éxito de la colaboración y al logro de los objetivos de políticas públicas.

Por ello el horizonte práctico de este artículo será indagar en la relación que existe entre las capacidades institucionales, los procesos de aprendizaje organizacional y las habilidades directivas en las redes colaborativas de políticas públicas

6.2 Algunas consideraciones preliminares

En el dinámico entorno de las redes colaborativas de políticas públicas en Argentina, la interconexión entre las capacidades institucionales, los procesos de aprendizaje organizacional y las habilidades directivas emerge como un tema relevante de investigación. Este estudio busca desentrañar la compleja red de relaciones que vinculan estas tres dimensiones críticas, con el objetivo de proporcionar una comprensión más profunda de cómo las organizaciones colaborativas se desarrollan y evolucionan en el contexto político precitado.

¿Qué es una red colaborativa de PP?

Las redes participativas de políticas públicas son un fenómeno interesante, pues aportan productos que tienen que ver con la gobernabilidad y el mejor desempeño de los sistemas públicos

(Bevir y Rhodes 2021; Gore 2020; Majone 1989; Roth Deubel 2008). Como todo fenómeno novedoso, en la bibliografía disponible no existen criterios claros y objetivos para mostrar las interrelaciones que existen entre los componentes de este estudio (instituciones, aprendizaje organizacional y habilidades de dirección en las redes colaborativas, ni herramientas para discernir respecto de su buen funcionamiento) (Borzel 1998; Chris y McGuire 2010; McCool 1995; Sabatier y Weible 2014).

Una red colaborativa de políticas públicas es una estructura de colaboración entre múltiples actores, tales como agencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, grupos comunitarios y expertos en un campo específico, que trabajan de manera conjunta y coordinada para abordar un problema o desafío de política pública. Estas redes están caracterizadas por la interdependencia y la participación activa de los diferentes actores involucrados, quienes comparten recursos, conocimientos, información y responsabilidades con el objetivo de desarrollar e implementar soluciones innovadoras y eficaces en el ámbito de las políticas públicas (Douglas y Ansell 2021; Estévez 2014a, 2022; Peters y Murillo 2005; Sorensen y Torfing 2009).

En una red colaborativa de políticas públicas, se promueve la colaboración horizontal y la toma de decisiones compartida, donde se busca alcanzar consensos y acuerdos a través del diálogo y la negociación. Estas redes suelen ser flexibles y adaptables, permitiendo la inclusión de nuevos actores y la evolución de los objetivos y enfoques a lo largo del tiempo (Douglas y Ansell 2021; Klijn y Skelcher 2007; Sabatier y Weible 2014).

La finalidad principal de una red colaborativa de políticas públicas es abordar problemas complejos que requieren la combinación de recursos y conocimientos diversos, y fomentar la implementación de políticas más efectivas y sostenibles a través de la cooperación y la coordinación entre los diferentes actores involucrados (Beck *et al.* 2019; Sorensen y Torfing 2009).

Las explicaciones de las redes de políticas públicas, no es un fenómeno nuevo. A medida que los gobiernos van creciendo en complejidad, van apareciendo con mayor claridad las redes. A partir de los años setenta, se busca una explicación de cómo funcionan cómo cambian, cómo influyen en la decisión pública (Hecló 1977, 1978; McCool 1995; Picard 2011; Reynoso 2011; Sabatier 1999; Theodolou y Cahn 1997).

Dror (1968, pág. 206) llamaba la atención sobre las estructuras policéntricas en policymaking, al mismo tiempo que había cada vez más problemas complejos. Dror (1968, 1971) creía en que era necesario buscar soluciones «óptimas» a esos problemas y que dichas estructuras influían en la forma en que esas cuestiones eran definidas. En sus palabras:

«Las estructuras policéntricas con unas pocas unidades autónomas tienen una lógica operativa básica que es radicalmente diferente de la de las estructuras policéntricas con muchas unidades autónomas... estas últimas operan en términos de ajuste mutuo partidista principalmente mediante el regateo y la formación de coaliciones entre sí».^[1]

La creciente complejidad de los problemas para los gobiernos, es un tema que ha ido creciendo a partir de los años setenta (Bulcourn y Cardozo 2008; Burrell y Morgan 1979; Denhardt 1990, 1993, 2011; Koppenjan y Klijn 2015). Con relación a la complejidad existirían tres tipos (Koppenjan y Klijn 2015):

1. Complejidad cognitiva: existen problemas malditos, que son tecnológicamente muy demandantes y también involucran a cuestiones valorativas que son difíciles de resolver.
2. Complejidad estratégica: es cuando se involucran varios actores interdependientes con distintas percepciones y estrategias.
3. Complejidad institucional: es cuando de una red participan diversas instituciones con distintas estructuras y reglas institucionales.

Según Koppenjan y Klijn (2015) las redes de políticas públicas, al tener que tratar con problemas complejos, tienen que desarrollar una teoría y práctica de la gobernabilidad distinta y adaptada. La llaman *Governance Network Theory* que tiene las siguientes características:

1. Explican un juego altamente dinámico entre múltiples actores, con diferentes percepciones y estrategias.
2. Las buenas decisiones son las que satisfacen al mayor rango posible de actores de la red.

[1] *Polycentric structures with a few autonomous units have a basic operational rationale that is radically different from that of polycentric structures with many autonomous units... the latter, operate in terms of partisan mutual adjustment mainly by bargaining and forming coalitions with one another.*

3. El éxito depende de criterios cognitivos, estratégicos e institucionales de los actores que participan de la red.
4. El manager de esta red intenta favorecer la interacción entre los miembros de su red, favorece la autorreflexión y diseña procedimientos y reglas para favorecer la dinámica de su red.

Por otro lado, Rice (2015) señala que la reflexión sobre las redes, tienen su tradición en el análisis de políticas públicas, pero los estudios sobre las habilidades gerenciales para conducir redes, no muestran el mismo desarrollo.

6.3 Sobre las redes

Según Agranoff:

«Las redes involucran distintas organizaciones públicas, tanto con estructuras formales como informales, compuestas por representantes del gobierno y ONG, trabajando interdependientemente para intercambiar información o formular políticas y programas que son usualmente diseñados para actuar a través de sus respectivas organizaciones» (Agranoff 2003, pág. 7).^[2]

Agranoff (2003, 2015) y Mandell (2015), estudian básicamente las redes de políticas públicas que tienen una parte de miembros del gobierno, por ello cree que es necesario saber como estas redes son gerenciadas y también si los gerentes se comportan de una forma distinta en organizaciones estatales jerárquicas respecto de las redes, que son más horizontales.

Por ello, creemos que nuestro estudio es relevante porque hemos estudiado las habilidades manageriales necesarias para conducir una red de políticas públicas.

6.4 Tipos de redes

No existe un único tipo de red, por ello es necesario que señalemos que existen distintos tipos de redes de políticas públicas. Según Agranoff (2003, 2015), existen cuatro tipos de redes:

[2] *Networks of public organizations, involving formal and informal structures, composed of representatives from governmental and nongovernmental agencies, working interdependently to exchange information and or jointly formulate and implement policies and programs that are usually designed for action through their respective organizations.*

1. Redes informativas: los socios se reúnen exclusivamente para intercambiar políticas y programas de la agencia, tecnologías y posibles soluciones. Cualquier acción que se tome queda enteramente a discreción de las agencias de manera voluntaria.
2. Redes de desarrollo: para tener un intercambio de información y tecnología combinado con educación y servicios para los miembros que aumentan la capacidad de implementar soluciones dentro de las agencias u organizaciones de origen.
3. Redes de alcance: los socios se reúnen para intercambiar información y tecnologías, secuenciar la programación, intercambiar oportunidades de recursos, compartir contactos de clientes y mejorar oportunidades de acceso que conducen a nuevas vías de programación. La implementación de programas diseñados está dentro de una variedad de agencias públicas y privadas en sí mismas.
4. Redes de acción: los socios se reúnen para realizar ajustes interinstitucionales, adoptar formalmente cursos de acción colaborativos y/o brindar servicios junto con intercambios de información y tecnologías.

Habiendo especificado esto, continuaremos con las capacidades institucionales.

LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES PRESENTES EN LAS REDES —

La consideración de las capacidades institucionales, ya sea en una organización pública o privada, reviste una importancia significativa. Dentro de la bibliografía consultada, se observa que estas capacidades son evaluadas a través de diversas dimensiones que se entrelazan y complementan entre sí. Estas dimensiones son:

1. Dimensión de los valores: Aborda el análisis de las creencias e ideales, tanto materiales como simbólicos, que guían las acciones de los actores dentro de la organización. Se examina cómo estas creencias influyen en las percepciones y comportamientos, tanto a nivel colectivo como individual.
2. Dimensión normativa: Se enfoca en la capacidad de la organización para establecer, modificar y cumplir con las reglas y normativas que rigen su funcionamiento. Se considera la eficacia en la implementación de estas reglas y su alineación con los objetivos y valores de la organización.

3. Dimensión de la estructura organizacional, procesos y tecnología: Aquí se evalúa la eficacia de los sistemas y procesos internos de la organización. Se analiza si la estructura organizativa facilita la comunicación y toma de decisiones, si los procesos están claramente definidos y son eficientes, así como la presencia de mecanismos de coordinación y colaboración tanto internos, como externos. Y en relación con la tecnología, la cuestión central es si tenemos las tecnologías apropiadas para los objetivos y problemas usuales de nuestra organización.
4. Dimensión de los actores y sus capacidades: Se centra en la calidad y cantidad del personal dentro de la organización o red. Se examina si la organización cuenta con personal capacitado y con experiencia en áreas relevantes, así como la diversidad de habilidades y conocimientos que permiten abordar los desafíos de manera integral. También se considera la capacidad de retención de talento y el fomento del desarrollo profesional dentro de la institución.
5. Dimensión de los recursos materiales y financieros: Se focaliza los recursos tangibles disponibles para la organización o red. Se analiza si la organización dispone de los recursos físicos necesarios para llevar a cabo sus actividades de manera efectiva, si cuenta con un presupuesto adecuado y sostenible para alcanzar sus objetivos a largo plazo, y si se han establecido alianzas estratégicas para acceder a recursos adicionales, además de aspectos como la infraestructura y el equipamiento necesarios para su funcionamiento.

Como todo conjunto de dimensiones, no todas están presentes al mismo tiempo, ni tienen los mismos niveles de intensidad, dependen de su contexto.

Al considerar estas cinco dimensiones, estamos frente a una grilla de evaluación de dichas capacidades institucionales. El debate de la capacidad es central en los tiempos que corren, dado que el institucionalismo como corriente de pensamiento, siempre veía que la sola existencia de una institución garantizaba ciertos resultados. A partir de los años noventa y por diversos motivos como ser, el cambio tecnológico, los impactos de las reformas del Estado en América latina, la cuestión de la «capacidad institucional» se torna cada vez más relevante. No solo es cuestión de tener una

institución para buscar un cierto orden, sino que esta organización debe estar acompañada de ciertas e indispensables «capacidades» para cumplir sus objetivos, en síntesis y a modo de ejemplo, no solamente son necesarias las leyes, sino también la capacidad para hacerlas cumplir y llevarlas a la realidad.

LOS PROCESOS DE APRENDIZAJE INTERNOS DE LAS REDES COLABORATIVAS — Los enfoques cognitivos de políticas públicas surgen hacia mediados de los años noventa con el «enfoque de las coaliciones defensoras» de Sabatier y Jenkins-Smith (1993, 1999) y Sabatier y Weible (2005), donde sostuvieron que se podía explicar el proceso las decisiones públicas mediante el aprendizaje que la información técnica producen en las coaliciones que interactúan y compiten. La novedad del enfoque de Sabatier, estaba justamente en su foco de atención, el aprendizaje. Es por ello que años más tarde, este tipo de análisis fue denominado como «cognitivo» (Sabatier y Schlager 2000). Por ello resulta pertinente tratar cómo se produce el aprendizaje en las coaliciones y si implica cambios en el comportamiento, en las rutinas, en los modelos mentales, etcétera (Cohen *et al.* 1972; Estévez 2014a,b; Gore y Dunlap 2004; McCool 1995; Schvarstein 1998, 2010; Vedung 1999; Weick 1976, 1991).

Si bien ha existido un debate respecto de si aprenden las organizaciones o aprende la gente que trabaja en ellas, podemos decir que ambos aprenden; las personas a través de sus experiencias, conocimientos, memoria individual; y las organizaciones a través de sus normas, rutinas, significados, procesos, manuales de procedimientos, etcétera (Morgan 1997; Rice 2015; Schvarstein 1998; Scott 1995; Stone 1997; Voets 2015).

Si la organización quiere imponer o mantener o desarrollar un «modelo mental» distinto al que proviene del contexto institucional, generalmente, tiende a especificarlo claramente (proceso de especificación). Deberán buscar que se «aprenda» algo y se «desaprendan» elementos clave de un cierto «modelo mental», por ello se debe prestar atención a la dimensión que muestra cómo se construyen esas racionalidades, narrativas o discursos (Burrell y Morgan 1979; Picard 2011; Schvarstein 1998).

En resumen, el enfoque cognitivo de políticas públicas, surgido a mediados de los años noventa, pone el acento en el aprendizaje que se produce en las coaliciones defensoras. Tanto las personas que trabajan en las organizaciones como las propias organizaciones

aprenden, a través de experiencias individuales y normas institucionales. Si una organización busca cambiar su «modelo mental» establecido, debe prestar atención a cómo se construyen las racionalidades y discursos para facilitar el aprendizaje y desaprendizaje necesario.

Según hemos recogido a través de nuestra evidencia empírica, las redes colaborativas de políticas públicas seleccionan y abordan problemas a través de un diagnóstico previo realizado por expertos. La forma de afrontarlos varía según la diversidad de conocimientos y experiencias presentes en el equipo de trabajo de la red. Se fomentan diálogos y discusiones internas para evaluar diferentes enfoques y estrategias. En ocasiones, se divide el problema en unidades más simples para mejorar la efectividad y reducir riesgos. El proceso de toma de decisiones incluye recopilar opiniones, elaborar borradores y efectuar ajustes. Los problemas complejos requieren la participación de múltiples redes y un tiempo de maduración para generar consensos. Así se garantiza un enfoque adecuado y aceptado.

El aprendizaje en las redes colaborativas se produce a través de la interacción con el contexto político, social y económico en el que operan. Cada problema al que se enfrentan representa un desafío y una oportunidad para aprender. El aprendizaje de la red se fortalece a medida que se enfrentan más situaciones y crisis, prestando especial atención a la información técnica y generando su propia información. La capacidad interpretativa es valorada, buscando reflexionar tanto en los aciertos como en los fracasos (Christensen 2008; Gore 2020; Morgan 1997).

En cuanto al proceso de aprendizaje y competencia entre redes, se destaca que el intercambio de información es más fácil con redes afines, aunque también se aprende de la competencia y las críticas de otros actores. Las redes aprenden interactuando, compartiendo conocimientos y experiencias, debatiendo y analizando casos fallidos. El coordinador desempeña un papel importante en crear un clima favorable para el aprendizaje.

El aprendizaje en las redes es continuo y se construye de manera social, enfocándose más en los fracasos y las adversidades. Los eventos significativos actúan como puntos de quiebre, provocando la reflexión y permitiendo la aplicación de ese conocimiento a problemas futuros (Gore 2020; Mandell 2015; Rice 2015).

Las redes colaborativas de políticas públicas aprenden tanto de las experiencias exitosas como de las fallidas, priorizando el aprendizaje a partir de los fracasos. El intercambio de información y la autorreflexión son componentes clave en el proceso de aprendizaje de las redes. Estudiar cómo aprenden estas coaliciones permite comprender cómo se produce el cambio en las políticas públicas (Gore y Dunlap 2004; Sabatier y Weible 2014; Stone 1997).

Según los informantes clave que entrevistamos, existen varios obstáculos que una red colaborativa debe enfrentar. Estos obstáculos incluyen el conflicto relacionado con el poder y los intereses individuales de los actores internos de la red. La falta de incentivos, tanto simbólicos como materiales, también puede dificultar el funcionamiento de la red. La construcción de una identidad clara es importante para evitar la disolución de la red a corto plazo. Además, el proceso de profesionalización y burocratización puede generar desafíos, al igual que mantener el compromiso de los miembros con los objetivos centrales de la red. El desvío de los objetivos, la falta de logros concretos y la inmovilidad también representan obstáculos significativos.

Es importante destacar que el aprendizaje en las redes colaborativas, está influenciado por actitudes personales o grupales que favorecen la reflexión constante. Las redes que son conscientes de buscar esta reflexión de manera permanente, tienden a aprender más. El impacto de las tecnologías de la información, como las redes sociales, puede ampliar el alcance de las actividades de la red, pero también plantea el desafío de seleccionar la información relevante en medio de la sobrecarga de datos disponibles (Reynoso 2011; Schvarstein 2010).

En cuanto a los problemas complejos, se reconoce que la participación de múltiples redes es necesaria para generar consensos y abordar soluciones, incluso si estas soluciones son parciales. Algunas redes optan por descomponer los problemas complejos en unidades más pequeñas para facilitar su abordaje.

Los obstáculos que enfrenta una red colaborativa incluyen el conflicto de poder, los intereses individuales, la falta de incentivos, la falta de logros, la falta de identidad clara, la profesionalización excesiva, el desvío de objetivos y la inmovilidad. Sin embargo, las redes que se comprometen con la reflexión constante, aprovechan las tecnologías de la información de manera adecuada y abordan los problemas complejos de manera colaborativa tienen

más probabilidades de superar estos obstáculos y lograr resultados significativos.

LAS HABILIDADES DIRECTIVAS PARA CONDUCIR ESTAS REDES — Los enfoques cognitivos de políticas públicas, como los propuestos por Sabatier y Jenkins-Smith (1993, 1999), han generado un impacto significativo en la forma en que se comprende y se gestiona el liderazgo gubernamental. Este cambio se ha evidenciado en la transición de estructuras jerárquicas tradicionales hacia modelos más colaborativos y menos formales, como destacan Agranoff (2003), Agranoff y McGuire (2001) y Rhodes (2008).

Estos enfoques, centrados en el aprendizaje dentro de las coaliciones defensoras, han impulsado una dinámica donde la toma de decisiones se basa en la construcción de consensos y el intercambio de conocimientos más que en la autoridad formal (Dror 1968; McGuire y Agranoff 2015). En este contexto, el liderazgo en las redes de políticas públicas se caracteriza por su componente colaborativo y una autoridad más flexible y adaptativa.

Los gerentes o directivos de estas redes deben poseer habilidades específicas, como la capacidad para facilitar el consenso, movilizar recursos y coordinar acciones entre múltiples actores con intereses diversos (Agranoff 2003; McGuire y Agranoff 2015). Además, deben contar con una visión estratégica clara y un profundo conocimiento técnico del tema en cuestión para guiar eficazmente el proceso de toma de decisiones (Agranoff 2003; Agranoff y McGuire 2001).

En términos de toma de decisiones, el consenso es fundamental en las redes de políticas públicas, y se logra a través de un proceso deliberativo y participativo entre los miembros. Los gerentes desempeñan un papel crucial al facilitar este proceso y asegurar que todas las perspectivas sean consideradas (Agranoff 2003; McGuire y Agranoff 2015).

Asimismo, la planificación y la implementación de políticas se llevan a cabo mediante negociaciones internas y una coordinación horizontal entre las diversas agencias involucradas (Agranoff 2003; Klijn y Skelcher 2007; Rhodes 2008). No obstante, estas redes también enfrentan una serie de desafíos, que incluyen la gestión del poder de las organizaciones jerárquicas, la falta de incentivos claros para los participantes y la escasez de recursos económicos y técnicos (Agranoff 2003; Agranoff y McGuire 2001).

Para superar estos obstáculos, las redes deben enfocarse en fortalecer la colaboración, ampliar alianzas y adoptar un enfoque flexible y adaptativo para abordar problemas complejos (Voets 2015). En conclusión, las redes de políticas públicas representan un cambio significativo en la forma en que se ejerce el liderazgo y se toman decisiones en el ámbito gubernamental.

Requieren habilidades gerenciales específicas y enfrentan desafíos únicos en su funcionamiento, pero también ofrecen oportunidades para una mayor colaboración y eficacia en la gestión de políticas públicas.

En cuanto a las habilidades gerenciales, es importante destacar que los líderes de redes colaborativas deben ser capaces de activar recursos y personas, movilizar actores internos y externos, encuadrar roles y normativas, y sintetizar información y relaciones para fortalecer el ambiente colaborativo (McGuire y Agranoff 2015). Además, deben desempeñar un papel activo en la promoción de la visión estratégica de la red, manteniendo un equilibrio entre el manejo del poder interno y la búsqueda del consenso (Agranoff 2003).

Por otro lado, Voets (2015) destaca la importancia de los canales de comunicación personal, profesional, filosófico y político para fortalecer las redes colaborativas. Estos canales permiten establecer conexiones significativas con diversos actores y recursos, facilitando así el intercambio de información y la movilización de apoyo.

En cuanto a la formación de la agenda y la resolución de problemas en las redes de políticas públicas, es crucial reconocer el papel central del líder en la identificación y priorización de temas, así como en la gestión de situaciones urgentes (Agranoff 2003; Agranoff y McGuire 2001; Baumgartner y Jones 2009). La flexibilidad y la capacidad para adaptarse a los desafíos específicos de cada problema son fundamentales para el éxito de la red.

Finalmente, el aprendizaje continuo y la adaptación son aspectos clave para el funcionamiento efectivo de las redes colaborativas. A través del análisis de éxitos y fracasos, el intercambio de información y la autorreflexión, las redes pueden mejorar su desempeño y superar obstáculos (Campos Ríos 2022; McGuire y Agranoff 2015). Estas características hacen que las redes de políticas públicas sean un instrumento valioso para abordar los desafíos complejos de la gestión gubernamental en la actualidad.

6.5 Conclusiones

El análisis detallado de las redes colaborativas en el ámbito de las políticas públicas revela la complejidad y la importancia de gestionar eficazmente estas estructuras interorganizacionales. En este estudio, hemos explorado cómo una combinación equilibrada de habilidades gerenciales, procesos estratégicos y un enfoque flexible son cruciales para abordar los desafíos inherentes a estas redes y aprovechar las oportunidades que ofrecen para el cambio y la innovación en las políticas públicas.

En relación con las «habilidades gerenciales para conducir redes colaborativas», podemos decir que el liderazgo en las redes colaborativas requiere una amplia gama de habilidades gerenciales que van más allá de la simple coordinación de actividades. Se necesita una visión estratégica para orientar a la red hacia sus objetivos a largo plazo, así como la capacidad política para navegar por un entorno complejo de múltiples intereses y agendas. Además, la flexibilidad y la paciencia son fundamentales para adaptarse a las cambiantes dinámicas de la red y mantener la cohesión entre sus miembros.

Los hallazgos de este estudio respaldan las propuestas teóricas de Agranoff (2015), que identifican habilidades específicas, como la capacidad para facilitar el consenso, movilizar recursos y gestionar roles y normativas, como esenciales para el liderazgo efectivo en redes colaborativas. Estas habilidades proporcionan un marco sólido para el éxito de la red al facilitar la colaboración, la coordinación y la toma de decisiones.

En cuanto a los «procesos de aprendizaje internos de las redes colaborativas», señalamos que el aprendizaje continuo emerge como un aspecto central en el funcionamiento de las redes colaborativas. A través de la reflexión constante, la adaptación a nuevos desafíos y la capacidad para convertir las crisis en oportunidades, las redes pueden mantener su relevancia y efectividad en un entorno cambiante. Este proceso de aprendizaje se nutre tanto de los éxitos como de los fracasos, fomentando una mentalidad resiliente y orientada al aprendizaje entre los miembros de la red.

La interacción con otras redes y el intercambio de información y experiencias son componentes clave del proceso de aprendizaje en las redes colaborativas. A través de la discusión y el análisis

de casos prácticos, las redes pueden identificar mejores prácticas, aprender de los errores de otros y mejorar su desempeño en general.

Respecto a las «capacidades institucionales presentes en las redes», creemos que la evaluación de las capacidades institucionales presentes en las redes colaborativas es fundamental para comprender su funcionamiento y su capacidad para alcanzar sus objetivos. Desde los valores compartidos hasta los recursos materiales y financieros disponibles, cada aspecto juega un papel crucial en el éxito de la red.

La presencia de valores compartidos promueve la cohesión y la colaboración dentro de la red, mientras que una normativa clara y coherente facilita la coordinación y la toma de decisiones. Además, una estructura organizativa flexible y adaptativa, junto con la disponibilidad de recursos tangibles, son fundamentales para el funcionamiento eficaz de la red.

6.5.1 Síntesis integradora

En última instancia, el éxito de una red colaborativa radica en su capacidad para evolucionar con flexibilidad, aprender de manera continua y adaptarse a un entorno dinámico. La intersección de habilidades gerenciales, procesos estratégicos y aprendizaje constante forma el tejido de una red sólida y eficiente en el logro de sus objetivos en el complejo panorama de las políticas públicas.

Las redes colaborativas son un cambio significativo en la forma en que se ejerce el liderazgo y se toman decisiones en el ámbito gubernamental. Requieren habilidades gerenciales específicas y enfrentan desafíos únicos en su funcionamiento, pero también ofrecen oportunidades para una mayor colaboración y eficacia en la gestión de políticas públicas.

Al evaluar las capacidades institucionales presentes en las redes colaborativas, es importante tener en cuenta las diversas dimensiones que influyen en su funcionamiento y su capacidad para alcanzar sus objetivos. Desde los valores compartidos hasta los recursos materiales y financieros disponibles, cada aspecto juega un papel crucial en el éxito de la red.

En resumen, las redes colaborativas ofrecen un enfoque innovador y prometedor para abordar problemas complejos en el ámbito de las políticas públicas. Su éxito depende de una combinación equilibrada de habilidades gerenciales, procesos estratégicos y

capacidad de aprendizaje continuo, respaldados por sólidas capacidades institucionales. Al comprender y aprovechar estas dinámicas, las redes colaborativas pueden desempeñar un papel clave en la promoción del cambio y la mejora de la gobernanza en un mundo cada vez más interconectado y complejo.

6.5.2 Implicaciones para la práctica y la investigación

Las conclusiones de este estudio tienen importantes implicaciones tanto para la práctica como para la investigación en el campo de las políticas públicas y la gestión organizacional. En primer lugar, nuestras conclusiones resaltan la importancia de desarrollar y fortalecer las capacidades institucionales, los procesos de aprendizaje organizacional y las habilidades directivas en las redes colaborativas de políticas públicas. Esto puede lograrse a través de iniciativas de capacitación y desarrollo profesional, así como mediante el diseño de políticas y prácticas que fomenten la colaboración y la coordinación entre los actores involucrados en estas redes.

Además, nuestras conclusiones sugieren la necesidad de seguir investigando sobre las dinámicas y los procesos que influyen en el funcionamiento de las redes colaborativas de políticas públicas. Esto incluye investigaciones sobre cómo se pueden mejorar las capacidades institucionales, los procesos de aprendizaje organizacional y las habilidades directivas en estas redes, así como estudios sobre los factores que facilitan o dificultan la colaboración y la coordinación entre los actores involucrados.

En resumen, este estudio ha proporcionado una visión integral de las interrelaciones entre las capacidades institucionales, los procesos de aprendizaje organizacional y las habilidades directivas en las redes colaborativas de políticas públicas en Argentina. Nuestros hallazgos sugieren que estas tres dimensiones son fundamentales para el éxito y la efectividad de estas redes, y destacan la importancia de seguir investigando y promoviendo prácticas que fortalezcan estas capacidades en el futuro.

Referencias

AGRANOFF, ROBERT

- 2003 «Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working across Organizations», en *IBM Endowment for Business of Government*, recuperado de <<https://www.businessofgovernment.org/report/leveraging-networks-guide-public-managers-working-across-organizations>>, referencia citada en páginas 157, 163, 164.
- 2015 «Bridging the theoretical gap and uncovering the missing holes», en *Network theory in the Public Sector*, ed. por Robyn Keast; Myrna Mandell y Robert Agranoff, New York: Routledge, Taylor y Francis Group, referencia citada en páginas 157, 165.

AGRANOFF, ROBERT Y MICHAEL MCGUIRE

- 2001 «Big questions in Public Network Management Research», en *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 11, n.º 3, referencia citada en páginas 163, 164.

BAUMGARTNER, FRANK Y BRYAN JONES

- 2009 *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press, referencia citada en página 164.

BECK, TAMMY *et al.*

- 2019 «The Complexity of Interorganizational Collaboration: The Role of IT as a Source of System Tension», en *Academy of Management Annual Meeting Proceedings*, n.º 1, DOI: 10.5465/AMBPP.2019.16636abstract, referencia citada en página 155.

BEVIR, MARK Y RODERICK ARTHUR WILLIAM RHODES

- 2021 «All you need is... a network: the rise of interpretive public administration», en *Public Administration Review*, referencia citada en página 155.

BORZEL, TANJA

- 1998 «Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks», en *Public Administration*, n.º 76, referencia citada en página 155.

BULCOURF, PABLO Y NELSON CARDOZO

- 2008 «¿Por qué comparar políticas públicas?», en *Revista Política Comparada*, ISSN: 1852-1517, referencia citada en página 156.

BURRELL, GIBSON Y GARETH MORGAN

- 1979 *Sociological paradigms and organizational analysis*, Heineman, referencia citada en páginas 156, 160.

CAMPOS RÍOS, MAXIMILIANO

- 2022 *El Estado en la era Meta: del Estado inteligente al Estado inmersivo*, Buenos Aires: Editorial CLAD, referencia citada en página 164.

CHRIS, SILVIA Y MICHAEL MCGUIRE

- 2010 «Leading public sector networks: An empirical examination of integrative leadership behaviors», en *The Leadership Quarterly*, n.º 21, referencia citada en página 155.

CHRISTENSEN, TOM

- 2008 «Smart Policy?», en *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford Press, referencia citada en página 161.

COHEN, MICHAEL; JAMES MARCH Y JOHAN OLSEN

- 1972 «A garbage can model of organizational choice», en *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, n.º 1, referencia citada en página 160.

DENHARDT, ROBERT

- 1990 «Teoría de la Administración Pública: El estado de la disciplina», en *Administración Pública. El estado de la disciplina*, ed. por Naomi Lynn y Aaron Wildavsky, Chatham: Chatham House Publishers, referencia citada en página 156.
- 1993 *The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success In Public Organizations*, Illinois: Waveland Press Inc., referencia citada en página 156.
- 2011 *Theories of Public Organization*, 6.ª ed., Boston: Wadsworth Cengage Learning, referencia citada en página 156.

DOUGLAS, SCOTT Y CHRIS ANSELL

- 2021 «Getting a Grip on the Performance of Collaborations: Examining Collaborative Performance Regimes and Collaborative Performance Summits», en *Public Administration Review*, vol. 81, n.º 5, DOI: 10.1111/puar.13341, referencia citada en página 155.

DROR, YEHEZKEL

- 1968 *Public Policymaking Reexamined*, New York: Chandler Publishing Company, referencia citada en páginas 156, 163.
- 1971 *Design for Policy Sciences*, New York: Elsevier, referencia citada en página 156.

ESTÉVEZ, ALEJANDRO MIGUEL

- 2014a «Algunas características fundamentales de los estudios en políticas públicas», en *Cuadernos de polipub.org*, n.º 13, ISSN: 1853-5739, referencia citada en páginas 155, 160.
- 2014b «De las anarquías organizacionales a las agendas de políticas públicas», en *Revista Cuadernos de polipub.org*, n.º 15, ISSN: 1853-5739, referencia citada en página 160.
- 2022 «Construcción de una matriz de actores para analizar la participación en políticas públicas», en *Revista Cuadernos del Cedop*, n.º 6, referencia citada en página 155.

GORE, ERNESTO

- 2020 «Compilación de estudios y reflexiones sobre el aprendizaje organizacional», en *Instituto Nacional de la Administración Pública*, n.º 16, referencia citada en páginas 155, 161.

GORE, ERNESTO y DIANE DUNLAP

- 2004 *Aprendizaje y organización*, Buenos Aires: Granica, referencia citada en páginas 160, 162.

HECLO, HUGH

- 1977 *A Government of Strangers: Executive politics in Washington*, Washington DC: Brookings Institution, referencia citada en página 155.
- 1978 «Issue Networks and the Executive Establishment», en *The New American Political System*, ed. por Anthony King, Washington DC: American Enterprise Institute, referencia citada en página 155.

KLIJN, ERIK-HANS y CHRIS SKELCHER

- 2007 «Democracy and governance networks: compatible or not?», en *Public administration*, vol. 85, n.º 3, referencia citada en páginas 155, 163.

KOPPENJAN, JOOP y ERIK-HANS KLIJN

- 2015 «What can Governance Network Theory Learn from Complexity Theory? Mirroring Two Perspectives of Complexity», en *Network Theory in the Public Sector*, ed. por Robyn Keast; Myrna Mandell y Robert Agranoff, New York: Routledge, Taylor y Francis Group, referencia citada en página 156.

MAJONE, GIANDOMENICO

- 1989 *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, referencia citada en página 155.

MANDELL, MYRNA

- 2015 «Understanding theory», en *Network theory in the Public Sector*, ed. por Robyn Keast; Myrna Mandell y Robert Agranoff, New York: Routledge, Taylor y Francis Group, referencia citada en páginas 157, 161.

MCCOOL, DANIEL

- 1995 *Public Policy Theories, Models and Concepts*, New Jersey: Prentice Hall, referencia citada en páginas 155, 160.

MCGUIRE, MICHAEL y ROBERT AGRANOFF

- 2015 «Network Management Behaviors: Closing the Theoretical Gap», en *Network Theory in the Public Sector*, ed. por Robyn Keast; Myrna Mandell y Robert Agranoff, New York: Routledge, Taylor y Francis Group, referencia citada en páginas 163, 164.

MORGAN, GARETH

- 1997 *Imágenes de organización*, Madrid: RA-MA Editorial, referencia citada en páginas 160, 161.

PETERS, BRAINARD GUY y LORENA MURILLO

- 2005 «Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?», en *Foro internacional*, vol. 45, n.º 4, referencia citada en página 155.

PICARD, ANDRÉ

- 2011 «¿Cuáles son los enfoques que explican el juego de los actores en el proceso de las políticas públicas?», en *Cuadernos de Polipub.org*, n.º 6, ISSN: 1853-5739, referencia citada en páginas 155, 160.

REYNOSO, CARLOS

- 2011 *Redes Sociales y Complejidad: Modelos Intgeterdisciplinarios en la gestión sostenible de la sociedad y la cultura*, Buenos Aires: Editorial SB, referencia citada en páginas 155, 162.

RHODES, RODERICK ARTHUR WILLIAM

- 2008 *Policy Network Analysis*, ed. por Michael Moran; Martin Rein y Rober Goodin, Oxford: Oxford Press, referencia citada en página 163.

RICE, DEBORA

- 2015 *Governing Through Networks; A Systemic Approach*, ed. por Robyn Keast; Myrna Mandell y Robert Agranoff, New York: Routledge, Taylor y Francis Group, referencia citada en páginas 157, 160, 161.

ROTH DEUBEL, ANDRÉ NOEL

- 2008 «Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?», en *Revista Estudios Políticos*, n.º 33, referencia citada en página 155.

SABATIER, PAUL

- 1999 *Theories of The Policy Process*, Oxford: Westview Editions, referencia citada en página 155.

SABATIER, PAUL y HANK JENKINS-SMITH

- 1993 (eds.), *Policy Change and Learning*, Boulder: Westview Press, referencia citada en páginas 160, 163.
- 1999 «The Advocacy Coalition Framework, an assessment», en *Theories of The Policy Process*, Oxford: Westview, referencia citada en páginas 160, 163.

SABATIER, PAUL Y EDELLA SCHLAGER

- 2000 «Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines», en *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n.º 2, referencia citada en página 160.

SABATIER, PAUL Y CHRISTOPHER WEIBLE

- 2005 «Comparing Policy Networks: Marine Protected Areas in California», en *The Policy Studies Journal*, vol. 33, n.º 2, referencia citada en página 160.
- 2014 *Theories of The Policy Process*, Boulder: Westview Press, referencia citada en páginas 155, 162.

SCHVARSTEIN, LEONARDO

- 1998 *Diseño de organizaciones*, Buenos Aires: Paidós, referencia citada en página 160.
- 2010 *La inteligencia social de las organizaciones*, Buenos Aires: Paidós, referencia citada en páginas 160, 162.

SCOTT, RICHARD

- 1995 *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks: Sage, referencia citada en página 160.

SORENSEN, EVA Y JACOB TORFING

- 2009 «Making governance networks effective and democratic through metagovernance», en *Public administration*, vol. 87, n.º 2, referencia citada en página 155.

STONE, DEBORAH

- 1997 *Policy Paradox: The art of Political Decision Making*, New York: Norton Company, referencia citada en páginas 160, 162.

THEODOLOU, STELLA Y MATHEW CAHN

- 1997 *Public Policy: the essential readings*, New York: Prentice Hall, referencia citada en página 155.

VEDUNG, EVERT

- 1999 *Public Policy and Program Evaluation*, New Jersey: McMillan Press, referencia citada en página 160.

VOETS, JORIS

- 2015 «Developing Network Management Theory through Management Channels and Roles», en *Network Theory in the Public Sector*, ed. por Robyn Keast; Myrna Mandell y Robert Agranoff, New York: Routledge y Francis Group, referencia citada en páginas 160, 164.

WEICK, KARL

- 1976 «Educational organizations as loosely coupled systems», en *Administrative Science Quarterly*, n.º 21, referencia citada en página 160.

- 1991 «The nontraditional quality of organizational learning», en *Organizational Science*, vol. 2, n.º 1, referencia citada en página 160.

Colofón

La composición tipográfica de este libro se realizó utilizando `gbTeXpublisher`.

Las familias tipográficas utilizadas dentro del libro son: IBM Plex, una superfamilia de tipografía abierta, diseñada y desarrollada conceptualmente por Mike Abbink en IBM con colaboración de Bold Monday y Libertinus, bifurcación de la fuente Linux Libertine, diseñada para el texto del cuerpo y la lectura extendida.



Colección **Desarrollo, instituciones y políticas públicas**

Políticas públicas en América Latina. Caminos para el desarrollo, es el resultado de los trayectos posdoctorales llevados a cabo en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires por cinco investigadores de diversas áreas de especialización, bajo la dirección de Alejandro Estévez, como parte del proyecto «Identificación de las habilidades gerenciales necesarias para la conducción de redes de políticas públicas». Cada capítulo de este libro busca compartir parte de los resultados del trabajo realizado en dichos trayectos. Desde la Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca, Bolivia, Iván Arandía trabaja en su proyecto titulado «La territorialización de la potestad de administrar justicia en Bolivia». De la Universidad de La Salle, Canoas, Brasil, Hildegard Susana Jung presenta su investigación bajo el proyecto «La promoción del desarrollo de comunidades locales a través del programa educativo Scholas Ciudadanía. Análisis de dos casos de éxito adoptando como criterio de análisis los siete compromisos para el Pacto Educativo Global desde el enfoque de capacidades». Daniel Ernesto Stigliano, con afiliación institucional en Scholas Cátedras, desarrolla su pesquisa «Repensar los diseños curriculares de las carreras vinculadas a las ciencias económicas desde el enfoque de las capacidades. Una mirada desde el concepto de educación para el desarrollo». Compartiendo afiliación institucional en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de Oeste, Miguel Francisco Gutiérrez presenta su proyecto titulado «Determinantes institucionales e históricos del desarrollo de capacidades. Transformaciones en el siglo XXI», mientras que Gimena Lorenzi investiga sobre «Acciones propedéuticas inclusivas: capacidades digitales en la educación superior. Determinantes institucionales para el desarrollo». La presente obra colectiva busca profundizar en los diversos enfoques y perspectivas presentadas por los investigadores, así como en otros temas relacionados con las habilidades gerenciales necesarias para la conducción de redes de políticas públicas. Su objetivo es contribuir al desarrollo de una sociedad más inclusiva, equitativa y relevante, promoviendo una educación de calidad que fomente el desarrollo de capacidades desde las trayectorias vitales de sus ciudadanos, explorando diversos temas importantes para el desarrollo humano, económico y educativo en América Latina y el mundo. Los textos abordan dimensiones clave como la gestión institucional, la prevención de la deserción universitaria, el desarrollo de capacidades y la educación para el desarrollo.

ISBN 978-950-793-439-1



9 789507 934391