

# **¿SE JUSTIFICA CREAR UNA UNIVERSIDAD PARA LOS DOCENTES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA? ENTRE LA JERARQUIZACIÓN y el disciplinamiento**

---

Raúl Armando Menghini

## **Resumen**

Este trabajo analiza la creación de la Universidad Pedagógica Provincial en la Provincia de Buenos Aires, Argentina, durante el año 2006. Se rastrean antecedentes respecto de la denominación y su carácter provincial. Además de considerar el trámite parlamentario para la sanción de la ley de creación, el análisis se centra en el contenido de la ley, en particular la relación entre la universidad y el sistema productivo, el gobierno, la autonomía, las funciones, entre otras cosas. Asimismo, se pone en cuestión la necesidad de una universidad para los docentes dado que en el ámbito provincial existen numerosas instituciones universitarias. Se concluye que esta universidad parece estar al servicio del poder político e inscribirse en las políticas de disciplinamiento de los docentes.

**Palabras clave:** universidad pedagógica – universidad provincial – autonomía universitaria – universidad para docentes

## **IS THERE A JUSTIFICATIVE TO CREATE AN UNIVERSITY FOR TEACHERS OF THE BUENOS AIRES PROVINCE, ARGENTINA? BETWEEN THE HIERARQUIZATION AND THE DISCIPLINARIZATION**

## **Abstract**

This paper analyzes the creation of the Provincial Pedagogical University in Buenos Aires Province, Argentina, in 2006. The background related to its name and its provincial character is searched. Apart from considering congressional procedures to pass the law for its creation, the analysis is centered on the contents of the law, especially on the relationship between the university and the productive system, the government, the autonomy, the duties among other subjects. Likewise, it is pointed the necessity of a university for teachers since there are numerous universities in the province. It is concluded that this university seems to be at the service of the political power and support the disciplinary policies for teachers.

**Key Words:** pedagogical university – provincial university – university autonomy – university for teachers

## Introducción

En el mes de julio de 2006 se creó la Universidad Pedagógica Provincial en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires (Argentina). Esta ha sido una iniciativa del Poder Ejecutivo a través de su Directora General de Cultura y Educación, la Dra. Adriana Puiggrós.

Esta Universidad, según sus impulsores, persigue jerarquizar la formación de los docentes de la Provincia a partir de sus estudios de grado que, aparentemente, seguirán siendo en los Institutos Superiores de Formación Docente. Si bien la estructura de la ley detalla cuestiones como objetivos, gobierno, quiénes serán sus docentes y alumnos, su lectura genera dudas acerca de muchas otras que no resultan claras o bien quedan libradas al futuro Estatuto Académico.

Esta creación se inscribe en la política educativa provincial y parece obedecer al intento de avanzar en el disciplinamiento de todos los docentes bajo su jurisdicción y, en particular, de sus cuadros de dirección: directivos de escuelas, supervisores de Distritos y Regiones, cuadros jerárquicos de la propia Dirección General. Por otra parte, la ley parece responder más a un proyecto político, económico y productivo de la provincia que a verdaderas necesidades académicas.

En este trabajo se realizan algunas reflexiones acerca de la denominación de esta Universidad, se rastrean algunos antecedentes similares, se analiza el encuadre legal y su trámite parlamentario, para concluir con un análisis de su contenido<sup>1</sup>.

## La formación de docentes en la Argentina

En la formación de los docentes en la Argentina concurren varias instancias y tipos de instituciones. En lo que refiere a formación de maestros para educación primaria, la misma ha estado históricamente en manos de las Escuelas Normales y luego también en los institutos

---

<sup>1</sup> Este trabajo se encuadra en el Proyecto de Investigación "Políticas de educación superior: la formación de docentes, currículo, normativas y prácticas" que se desarrolla en la Universidad Nacional del Sur bajo la dirección del Mg. Raúl Menghini y la codirección de la Lic. Marta Negrín. Cuenta con evaluación externa aprobada y está subsidiado por la Secretaría General de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional del Sur. Se aclara que una primera versión de este trabajo fue presentada en el XIV Seminario Internacional sobre formación de profesores para el MERCOSUR/Cono Sur, realizado en la Universidad Federal de Río Grande do Sul, en noviembre de 2006.

superiores de formación de docentes que pertenecían a la nación o a las provincias, o bien al sector privado. A partir de 1969 –gobierno de facto–, la formación de maestros pasó a ser de nivel terciario, con una duración de 2 años.

Aproximadamente en la década del 40, los institutos también comenzaron a incorporar la formación de profesores para el nivel secundario, en general con 4 años de duración. A partir del año 1991, la Ley de Transferencias N° 24.091 traspasó todos los institutos (estatales y privados, incluidas las Escuelas Normales) de la jurisdicción nacional a las provincias, en el marco de las políticas de ajuste impulsadas por el gobierno neoliberal de Carlos Menem.

Por otra parte, los docentes en la Argentina también se forman en las universidades, sean nacionales o privadas. Aquí la formación –que es minoritaria, cuatitativamente hablando, respecto de la de los institutos– se ha centrado en la formación de profesores para secundario y en menor medida para maestros.

Sin duda que a lo largo de la historia nacional la formación de los docentes ha estado atravesada por los vaivenes políticos, económicos y sociales. Formar maestros y profesores se convirtió en un campo de disputas tanto en lo político en general como hacia el interior del sistema educativo: qué docentes formar, con qué orientación, para que cumplan qué función social, qué tipo de formación ofrecerles, quiénes serían los formadores de los docentes, entre otras cuestiones, han sido temas recurrentes en distintos momentos históricos.

Según Davini, en la formación de docentes existen ciertas “tradiciones” que las define en términos de

“configuraciones de pensamiento y de acción que, construidas históricamente, se mantienen a lo largo del tiempo, en cuanto están *institucionalizadas, incorporadas a las prácticas y a la conciencia de los sujetos*. Esto es que, más allá del momento histórico que como matriz de origen las acuñó, sobreviven actualmente en la organización, en el currículum, en las prácticas y en los modos de percibir de los sujetos, orientando toda una gama de acciones” (1995, p. 20)

Así, la autora distingue la tradición normalizadora-disciplinadora que se impulsó desde el Estado educador propio de los inicios del sistema educativo argentino y, en particular, de las Escuelas Normales. Esta ha sido, sin dudas, la tradición con más fuerza que ha

prevalecido en el tiempo y que sigue presente en la imagen del maestro como modelo o ejemplo y en las propuestas de formación de orientación instrumental y escasa formación teórica. Para contrarrestar este tipo de formación y hacerla más solvente teóricamente, surge la tradición académica que se expresa mayormente en el ámbito de las universidades, con una impronta fuertemente positivista y en oposición a la formación pedagógica, la que es considerada innecesaria. Las universidades habían formado profesionales que luego se desempeñaban en la enseñanza de nivel medio o universitario pero, a comienzos del siglo XX, este monopolio entra en colisión con los docentes formados en los institutos superiores: ambos reclamaban para sí la legitimidad en la formación de los profesores para el nivel medio que había experimentado un importante crecimiento como resultado de la expansión de la clase media.

A partir de los años 60 comienza a tomar forma la tradición eficientista, donde el docente es visto como un técnico cuya función principal es ejecutar la enseñanza, en contraposición con la función de los planificadores, evaluadores y supervisores del sistema. Esta división del trabajo escolar tiene sus raíces en la racionalidad instrumental que separa las tareas de investigación de las propias de la práctica, esta última en manos de los docentes.

“Dentro del contexto histórico de expansión de esta tradición, se verifica el pasaje al nivel superior-terciario de la formación de maestros para la escolaridad básica, con el propósito de ‘profesionalizar’ sus estudios. Cualquier intención de sus gestores por elevar la formación intelectual, pedagógica y cultural del magisterio quedó absorbida por la lógica tecnicista” (DAVINI, 1995, p. 37).

Además de estas tradiciones, según la misma autora se pueden distinguir nuevas tendencias que no han logrado consolidarse: una desde las teorías críticas que se centró en la recuperación de los contenidos con vistas de la transformación social y otra que hizo eje en la participación como base de la revisión de las relaciones de poder. Impulsadas por distintos grupos con proyectos e intereses distintos, y a veces llevadas adelante en programas o modificaciones de planes oficiales, pronto se vieron doblegadas por las tradiciones más fuertes, máxime cuando en la década de los 90 se optó por políticas de corte economicista y tecnoburocráticas, con fuerte centralización en las decisiones.

La transferencia de instituciones superiores de formación de docentes de la nación a las provincias generó una gran fragmentación en el sistema formador, al desmontar programas que intentaban revisar y mejorar la formación y a pesar de los mecanismos de control implementados desde la nación, en particular la exigencia de acreditación de los institutos superiores para poder continuar con el dictado de las carreras, esto último a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993<sup>2</sup>. También a partir de esta ley, el Consejo Federal de Educación aprobó los Contenidos Básicos Comunes para la formación docente, que debieron ser tenidos en cuenta por todas las provincias y las universidades para elaborar los diseños de formación tanto en lo que respecta a los maestros como a los profesores (en este último caso, solo lo referido a la formación pedagógica).

En la actualidad, la nueva Ley de Educación Nacional sancionada en diciembre de 2006 ha creado el Instituto para la formación docente inicial y continua, el que tendrá a su cargo la definición de políticas nacionales para el sector e intentará dar cierta unidad al sistema.

Realizado este breve recorrido por la problemática de la formación de los docentes en la Argentina, a continuación vamos a centrar el análisis en lo que implica la creación de una universidad pedagógica en un ámbito provincial.

### **Acerca del carácter pedagógico y provincial de la universidad**

Es necesario reconocer que la Universidad Pedagógica Provincial (UPP) representa la primera creación en la Argentina de una universidad que lleva en su denominación la mención a una disciplina y, en este caso, una disciplina central del campo de las ciencias de la educación. Acerca de esta denominación no aparece ninguna referencia en los fundamentos del proyecto; sin embargo, todo nos lleva a pensar que se trata de una universidad para un público particular como son los docentes. En este sentido, tampoco se aclara por qué los docentes deberían contar con una universidad específica para su formación

---

<sup>2</sup> Esto aparece en el artículo 49 de la ley. Además, fue pautado en distintos documentos del Consejo Federal de Cultura y Educación, como el A9, A11, A14 y Serie E, N° 2.

posterior a la formación de grado, la cual seguirá estando en manos de los institutos superiores.

Debemos admitir que la Provincia de Buenos Aires está innovando al crear una universidad dedicada especialmente a la formación y capacitación de los docentes de su jurisdicción, y esta función aparece explícita en su denominación bajo la calificación de “pedagógica”.

Respecto de las denominaciones, a excepción de la Universidad de Buenos Aires, todas las demás creaciones estatales de orden nacional llevan el calificativo de “nacional” y en general agregan la referencia a la localidad o zona donde está radicada<sup>3</sup>. Otra excepción es la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), que es la única nacional que hace referencia a un campo del conocimiento como es el de la tecnología; campo que, ya hace décadas ha sido redefinido y abarca múltiples disciplinas que tienen que ver con ella, sea que la aborden como objeto de estudio o que suponen el empleo de distinto tipo de tecnología. Podríamos aceptar que hoy todas las disciplinas –exactas, naturales o sociales– incluyen y emplean distintas tecnologías, sean livianas o pesadas, por lo que, un campo que a primera vista podría resultar restrictivo –como en sus inicios fue su dedicación a las carreras de ingeniería– hoy resulta sumamente abarcativo<sup>4</sup>.

Cuando nace la UTN en 1948 durante el gobierno de Perón, su denominación original fue “Universidad Obrera”. En este caso, la universidad hacía referencia al grupo social al cual estaba dirigido lo que, sin duda, generaba cierta segmentación no solo en lo profesional sino también de clase<sup>5</sup>. Según Buchbinder,

“el hecho de que se tratase de una Universidad concebida esencialmente para obreros provocó el cuestionamiento del estudiantado opositor y de varias figuras relevantes de la

---

<sup>3</sup> Por ejemplo: Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, y así el resto de las 38 universidades nacionales.

<sup>4</sup> Hoy la UTN brinda variedad de carreras y otorga títulos de grado como ingenierías y licenciaturas, y posgrado. Asimismo, avanzó en áreas sociales y educativas brindando ciclos de licenciaturas en enseñanza de la Física, de la Química, la Matemática, tecnología educativa, entre otras

<sup>5</sup> Para ser estudiante se requería acreditar la condición de trabajador mediante la presentación de la Libreta de Empleo y además ser técnico de fábrica (Buchbinder, 2005:158).

oposición política. Para ellos, la Universidad Obrera no favorecía la promoción social y educativa sino que contribuía a segmentar el sistema. De esta forma denunciaban el carácter *de clase* que asumía la institución” (2005, p. 158-159).

Si consideramos las universidades provinciales que existieron en su momento –como la Provincial de Mar del Plata, Provincial de La Rioja, entre otras- referían a su ámbito geográfico o territorial, como ahora también lo hace la Universidad Provincial del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires. Existe un caso de universidad provincial que no incluye en su nombre la delimitación de su jurisdicción provincial, como es la Universidad de La Punta<sup>6</sup>. En la provincia de Entre Ríos, la creación provincial se denomina Universidad Autónoma de Entre Ríos. Aquí también la UPP innova al no incluir en su nombre el ámbito territorial, concretamente la mención a la Provincia de Buenos Aires, cuestión que constaba en algunos documentos preliminares.

Tal vez la UPP comparta algunas características con la entonces Universidad Obrera, ahora UTN. Si bien la Pedagógica no menciona a una clase o grupo social como pueden ser los docentes, de hecho está pensada para ellos. Es así que también podemos plantear que esto genera una segmentación del sistema, a la vez que hace de los docentes un grupo endogámico, cerrado sobre sí mismo, que no comparte ni se integra con otras profesiones. La provincia los forma en el grado en sus Institutos Superiores y luego los sigue capacitando en su propia universidad que, más que una universidad, toma la forma de una facultad o instituto ya que estará dedicada –aparentemente- a un único campo de estudio como es el de la Pedagogía. Al respecto, la Ley de Educación Superior N° 24.521 (LES) en su artículo 27 aclara: “las instituciones que respondan a la denominación de “Universidad” deben desarrollar su actividad en una variedad de áreas disciplinarias no afines... Las instituciones que circunscriben su oferta académica a una sola área disciplinaria se denominan Institutos Universitarios”.

Si revisamos un poco la experiencia internacional al respecto, vemos que la UPP se inscribe en la línea de las muchas universidades

---

<sup>6</sup> Esta última está radicada en la Provincia de San Luis y originalmente fue creada como Universidad Provincial de San Luis, modificada en 2005 mediante Ley II-460.

pedagógicas en América Latina y en otros continentes<sup>7</sup>. Si bien reciben la denominación de “universidades”, en su mayoría ofrecen solamente carreras específicas de educación, dedicadas a docentes, directivos y administrativos. Es de destacar que, contrariamente a la UPP, todas tienen carácter nacional, si bien algunas de ellas se encuentran distribuidas en distintas ciudades o provincias de sus respectivos países. Hay que considerar que este tipo de universidades tiene su propia historia en el marco de lo que ha sido la educación superior en los distintos países que, en muchos casos, se constituyeron sobre la base de instituciones previas, como institutos, facultades, etc. Por otra parte, sería interesante rastrear cuál ha sido la posición de las bases en términos de demanda para la creación de estas universidades.

En el caso que nos ocupa, resulta necesario preguntarnos cuál es el objetivo de aislar a los docentes para que se formen en una institución universitaria propia cuando, tal como lo dice la misma fundamentación del proyecto de ley<sup>8</sup>, en la Provincia de Buenos Aires existen 14 universidades nacionales y unas 10 privadas. Si la idea es brindar formación del más alto nivel académico –que estaría en las universidades–, ¿no sería lógico que los docentes se continuaran formando en las universidades nacionales o privadas ya existentes? ¿Cuál es la necesidad –dónde radica– de contar con una universidad propia para continuar su formación? Podríamos interpretar que la creación de la UPP se encuadra en la política de diferenciación institucional competitiva ya instaurada en las políticas de los 90, tal como afirman Vior y Paviglianiti:

“Este modelo pretende reordenar la educación superior sobre la base de una concepción que puede caracterizarse como diferenciadora y competitiva, atada a los requerimientos de ‘recursos humanos’ y ‘científico-tecnológicos’ del gran capital. En el sistema deben existir

---

<sup>7</sup> Entre ellas, se pueden mencionar: Universidad Pedagógica Nacional de Méjico, la Universidad Pedagógica Experimental Libertador de Venezuela, la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación de Chile, la Universidad Pedagógica Nacional de Colombia, Universidad Pedagógica José Martí de Cuba, Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán de Honduras, Universidad Pedagógica Estatal de Moscú en Rusia, etc.

<sup>8</sup> Ellas son: La Plata, Mar del Plata, Sur, Luján, Lomas de Zamora, La Matanza, San Martín, Tres de Febrero, General Sarmiento, Lanús, Quilmas, Centro de la Provincia de Buenos Aires, Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Tecnológica.



tantos tipos y estilos de instituciones de educación superior como requiera la demanda social, entendiendo por ‘demanda social’ la sumatoria de los intereses, similares o afines, individuales y particulares de las personas. El actor que rige o da direccionalidad al sistema de educación superior es el mercado...” (1995, p.13).

En el mismo sentido, Neave plantea que la diversificación institucional no es nueva en Europa, pero que en la actualidad está signada por el mercado, así

“la diversidad adquirió nuevos matices que le proporcionaron un lugar conveniente y alcanzó la jerarquía de un objeto de la política: un fin deseable que debía acompañar la evolución institucional en un modelo educativo determinado por el mercado. En efecto, la diversidad, como eslogan, llegó a ser el equivalente en la esfera de la enseñanza superior de la desregulación en el terreno de la industria” (2001:347-348)<sup>9</sup>.

Por otra parte, en la LES está planteada la necesidad de articulación de los subsistemas de educación superior. En el artículo 8° inc. c) se dice: “la articulación entre instituciones de educación superior no universitaria e instituciones universitarias se establece mediante convenios entre ellas...”. A pesar de esto, y tanto por cuestiones atribuibles seguramente a las universidades como a la Dirección General de Cultura y Educación, no se tiene conocimiento de que se haya firmado convenio alguno para que los docentes de la Provincia de Buenos Aires continúen estudios o capacitación en ninguna universidad<sup>10</sup>. Existen sistemas de “articulación” por los cuales algunas

---

<sup>9</sup> El mismo autor se formula preguntas que resultan relevantes: “¿Cuáles serán probablemente las consecuencias en el plano de la calidad de la enseñanza y la formación que habrán de recibir los estudiantes en aquellos establecimientos que, por una razón u otra, compitieron y, como dice la Biblia, ‘cayeron en terreno pedregoso’? ¿Cómo cuadra la diversidad de los recursos, por ejemplo, con la noción de igualdad de oportunidades de acceso al servicio público en todo el territorio nacional?” (2001:349).

<sup>10</sup> En la Universidad Nacional del Sur hace años que está pendiente la aprobación por parte del Consejo Superior Universitario de una carrera de Licenciatura en dirección teatral que articularía con la Provincia de Buenos Aires para el caso de los egresados de la Escuela de Teatro con el título de “Técnico en dirección actoral”. Luego de esa aprobación se firmaría el convenio. Hay que aclarar que el proyecto data de 1998 y todavía no se ha llegado a la firma del mismo. En éste la

universidades reconocen estudios cursados en institutos superiores – públicos o privados-, pero estas experiencias se manejan en el ámbito particular entre el docente interesado y la institución universitaria, no mediando ningún convenio con la provincia. En general se trata de trayectos de formación que complementan la recibida como profesores y otorgan títulos de licenciatura en alguna disciplina de base. También hay que decir que, en un contexto donde la capacitación se ha mercantilizado, las universidades arancelan esta formación por entenderla que es posterior a la formación de grado<sup>11</sup>.

No se puede dejar de considerar que las universidades nacionales –al menos muchas de ellas- han estado bastante ajenas en la formación de docentes, tanto por responsabilidad propia como de las políticas nacionales, ya que “las reformas educativas de las últimas décadas revelan una estrategia deliberada de descalificación de la universidad como lugar (*locus*) de formación docente” (SANTOS, 2005, p. 61). Davini también confirma esta idea al afirmar que las universidades “muestran una escasa valoración del campo de la formación docente, más preocupadas con el desarrollo del posgrado y la investigación y con una desvalorización implícita de los estudios pedagógicos” (1995, p. 90). En este escenario, la Provincia intenta, a través de sus propios medios, hacer avanzar a los docentes hacia los estudios universitarios, separándose del sistema universitario nacional ya existente.

### **Justificaciones político-académicas de la creación de la Universidad Pedagógica Provincial**

Además de aquellas justificaciones que se relacionan con el nuevo modelo productivo en el país y en la provincia de Buenos Aires y la idea de un nuevo Estado –que se tratan en el próximo apartado-, aquí interesa destacar, en particular, las justificaciones estrictamente académicas que llevaron a la creación de la UPP, según se desprende de

---

Provincia aportaría los fondos para las materias específicas de teatro, con lo cual se trataría de una carrera gratuita.

<sup>11</sup> Estas han sido formas que las universidades, en algunos casos, han encontrado de hacerse de fondos propios. Experiencias de este tipo se encuentran en la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, la de Tres de Febrero, entre otras. Hay que aclarar que la formación que brindan con vistas a otorgar el título de licenciado no es formación de posgrado sino de grado.

la presentación que hace el Poder Ejecutivo al ingresar el proyecto en la Legislatura.

En ella se considera que esta universidad se encuadra en la transformación del sistema<sup>12</sup> y que representa un “instrumento necesario y cúlmene para la formación de nuestros educadores”. La necesidad se sostiene en los siguientes argumentos:

- la producción y difusión de conocimiento como centro de las estrategias de desarrollo, para lograr la enseñanza primaria universal;
- los sistemas de formación creados a principios del siglo XX se han visto sobrepasados por las transformaciones culturales, tecnológicas, sociales y económicas que se derivan de la sociedad de la información y el conocimiento;
- la mediatización de la cultura contemporánea exige que los educadores reconozcan esta realidad para poder interactuar con los alumnos;
- las estrategias de formación de los educadores del siglo pasado no alcanzan hoy para dar cuenta de la complejidad de la educación;
- las políticas de los 90 llevaron a erosionar la legitimidad de los educadores y a “prescribir en los docentes un credencialismo vacío del proyecto político de la nación”
- la creación “responde a necesidades fuertemente sentidas” por todos los alumnos del sistema, los 260.000 docentes y los 150.000 estudiantes terciarios.

---

<sup>12</sup> Aunque no se aclara, se debe suponer que la transformación del sistema obedece a la creación de la Educación Primaria Básica y la Educación Secundaria Básica (como reemplazo de la Educación General Básica de 9 años), lo que se ha entendido como “la reforma de la reforma” de los 90.

Sin duda que estos argumentos no parecen suficientes para impulsar la creación de una universidad propia para el sector docente en el ámbito de la provincia. No queda claro por qué una universidad sería la solución a todos los problemas que tiene el sistema educativo y, en particular, los relacionados con los docentes y su formación. Además, resulta dudoso pensar que esta creación responde a necesidades fuertemente sentidas: ni los docentes, ni los gremios, ni entidades profesionales han reclamado –al menos con cierta fuerza que tuviera repercusión pública- la creación de una universidad provincial para jerarquizar la formación de los docentes. Así, podemos afirmar que no es un proyecto que surja del reclamo de las bases (como muchas veces ha sucedido con creaciones de universidades en determinadas localidades), sino que responde a un proyecto político propio de la Dirección General de Cultura y Educación.

También se dice que esta creación es un instrumento “cúlmine” para la formación de los docentes, y esta afirmación se sustenta en el rastreo histórico que se hace en la presentación del proyecto. Se menciona el normalismo, que se configuró (entre 1870 y 1970) “como una corriente político-pedagógica que se articuló con el proyecto de construcción de una Argentina moderna” y resultó de tal fuerza que

“se afianzó hasta constituirse en la matriz fundamental que fue absorbiendo los sucesivos cambios que se buscaron operar sobre la formación docente, al punto que muchas de sus marcas siguen encontrándose en las instituciones y los modelos de formación” (Proyecto de Ley, 2006).

Por otra parte, se hace referencia a la terciarización de la formación de los docentes a partir de 1967, creándose de esta manera el nivel superior en el ámbito de la provincia, el que luego recibió los institutos transferidos por la Nación. “El pasaje a nivel terciario pretendía profesionalizar la formación por la vía de la prolongación en el tiempo...”; sin embargo, generó un efecto contrario ya que aparecieron “señales de alarma acerca de la calidad de los maestros que se formaban en estos nuevos ámbitos”.

Sin mediar ningún tipo de evaluación de lo que han representado estos 40 años de terciarización de la formación de los docentes, ahora para superar esos problemas que se fueron haciendo endémicos se presenta esta universidad que aparece como cúlmine del proceso histórico en términos de la máxima aspiración que se podría esperar. No caben dudas que los docentes reclaman ser jerarquizados y

considerados en su tarea, fundamentalmente a través del reconocimiento salarial por el trabajo que realizan, y también solicitan capacitación como parte del derecho del ejercicio de la docencia pero, de allí a pensar que esta universidad mágicamente jerarquizará a los docentes, hay realmente un salto que no se logra comprender. En este sentido, no resulta exagerado afirmar que las justificaciones político-académicas que se esgrimen en la presentación del proyecto resultan sumamente pobres e insuficientes. Si la idea es jerarquizar la formación de los docentes, se podría haber pensado en cómo mejorar la calidad institucional de los Institutos Superiores de la provincia, asignándoles los recursos necesarios, equipando sus bibliotecas y, fundamentalmente, designando a los docentes por cargos y no por horas cátedra como es actualmente. Medidas de este tipo podrían tener un impacto mucho más factible sobre la formación de los docentes, a la vez que se estaría aprovechando la experiencia acumulada en los institutos a lo largo de estos últimos 40 años.

### **Encuadre legal y trámite parlamentario**

La Ley de Educación Superior contempla la creación de universidades provinciales (art. 69°), las que se deben ajustar a las normas vigentes para las Universidades Nacionales en algunos aspectos y, en otros, a las Universidades Privadas. Para que se reconozcan los títulos que otorguen, deben obtener el reconocimiento del Poder Ejecutivo Nacional, “previo informe de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Aquí tienen que cumplir con los mismos requisitos que las universidades privadas (art. 63°); sin embargo, el informe no tiene que ver con su creación sino, en este caso, con la posibilidad de otorgar títulos reconocidos.

La misma Ley también autoriza a crear universidades con otras modalidades de organización (art. 74°), tal como está previsto en la Ley Federal de Educación (art. 24°)<sup>13</sup>. Se considera que estas instituciones tendrán por finalidad “favorecer el desarrollo de la educación superior

---

<sup>13</sup> Este artículo deja librada la posibilidad de crear otro tipo de universidades a la iniciativa comunitaria –léase privada-. “La organización y autorización de universidades alternativas, experimentales, de psogrado, abiertas, a distancia, institutos universitarios tecnológicos, pedagógicos y otros creados libremente por iniciativa comunitaria, se regirán por una ley específica”.

mediante una oferta diversificada pero de nivel equivalente a la del resto de las universidades”. Este artículo 74° resulta algo ambiguo porque hace referencia a la creación o autorización de estas universidades, teniendo en cuenta solo a las universidades nacionales y las privadas, pero nada dice de las provinciales. También señala que se deberá evaluar su factibilidad y calidad de la oferta académica. La ley de creación de la UPP no hace ninguna referencia a estudios de factibilidad realizados por la CONEAU<sup>14</sup> o ente equivalente. Solo se sabe que se elaboró un documento sobre las bases y criterios políticos educativos de la nueva universidad en el cual participaron especialistas nacionales e internacionales<sup>15</sup>, documento al que no se tuvo acceso por internet y que, por otra parte, parece no haber sido parte de la presentación al Senado Provincial<sup>16</sup>, dado que el proyecto tiene fecha de entrada el 3/6/06 y, según Puigrós, la comisión de especialistas terminó de trabajar a fines de junio.

En lo que hace a la legislación provincial, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires contempla la educación universitaria y en el artículo 205° detalla las reglas a las que se ajustarán sus universidades: carácter de sus estudios, órganos de gobierno y sus facultades. Además, la Ley de Educación de la Provincia N° 11.612 en su artículo 4° inc. d) habla de la educación superior, la que se cumplirá en Institutos Superiores y cuyos títulos “estarán articulados horizontal y verticalmente en la Universidad”. En este caso, de ahora en más no serán necesarios convenios para articular, dado que ambos tipos de instituciones –los Institutos Superiores de la Provincia de Buenos Aires

---

<sup>14</sup> Al respecto, Fraga (2000) entiende que la LES no establece de manera expresa la forma de creación de universidades provinciales, sin embargo deduce que las etapas deberían ser: primero una ley provincial o decreto, luego el informe favorable de la CONEAU y, finalmente, el decreto del Poder Ejecutivo Nacional por el cual otorga reconocimiento a la institución en cuanto a los títulos que expide.

<sup>15</sup> Esto lo dice la misma Directora General de Cultura y Educación en el acto de Promulgación de la Ley el 9 de agosto de 2006: “En la elaboración de este documento trabajaron desde marzo hasta fines de junio, doce especialistas nacionales e internacionales de primera línea. Trabajaron especialistas argentinos de la Universidad de Buenos Aires, de la Universidad de La Plata, de la Universidad Pedagógica de México, de la Universidad Autónoma de México, de la Universidad de Barcelona y de la Universidad de Valencia. Trabajaron elaborando las bases para la Universidad Pedagógica”. Dirección de Comunicación y prensa. [www.abc.gov.ar](http://www.abc.gov.ar)

<sup>16</sup> Según la Dra. Puigrós, la Comisión concluyó su trabajo a fines de junio, y el proyecto de ley tiene fecha de entrada en el Senado el 3 de junio.

y la UPP- reconocen una misma autoridad –en forma directa e indirecta- que es la Dirección General de Cultura y Educación.

Podríamos decir que la ley de creación de la UPP tiene suficientes justificaciones legales tanto en el orden nacional como en el provincial, sobre lo cual también se ha expedido la Asesoría General de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, tal como señalamos, quedan algunas dudas acerca de la tramitación parlamentaria, atento que no parece haber seguido las instancias que establece la normativa nacional. Más allá de su legalidad, de ahora en más habrá que ver de qué manera resuelve su legitimidad frente a la sociedad, las demás universidades y los docentes.

Según se desprende de la observación del trámite parlamentario, el proyecto de Ley estuvo guiado por una urgencia particular, de la cual no da cuenta su presentación. El proyecto ingresó el 3/6/06 a la Cámara de Senadores y fue aprobado el 14/6/06. Por lo que se puede inferir del debate de esa Sesión, el proyecto no fue discutido en las comisiones del Senado sino que se presentó como una “moción de preferencia”, con despacho de la Comisión de Educación, de allí que el cuerpo se tuvo que constituir ese mismo día en Comisión para poder emitir un despacho general.

El proyecto original sufrió únicamente dos modificaciones en el Senado:

- a) en el artículo 1° se aclara que la sede en la ciudad de Quilmes será “administrativa”. Al decir que la universidad será descentralizada y regionalizada, se agrega “cuya oferta académica se articulará con las regiones educativas de la Provincia de Buenos Aires”.
- b) En el artículo 2° que detalla los objetivos de la UPP, en el inciso b) luego de hablar de la jerarquización de la formación y de la promoción de la articulación con los Institutos, se agrega: “dejando expresa constancia que la formación docente de grado seguirá a cargo de los Institutos Superiores”.

El trámite luego fue girado a la Cámara de Diputados y se aprobó sin modificaciones el 12/7/06<sup>17</sup>. La Ley se promulgó bajo el número 13.511, mediante Decreto 1968/06, y se publicó en el Boletín Oficial el 18/8/06. A mediados de septiembre la UPP inició formalmente sus actividades con un curso destinado a los 50 Jefes Regionales.

Antes de pasar al análisis del articulado resulta conveniente hacer alguna referencia a las similitudes que presenta esta ley con la creación de la Universidad Provincial del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires (UPSO)<sup>18</sup>. En concreto, la estructura de las leyes en capítulos es idéntica y una serie de artículos son copia textual. Sin duda, ambas se inscriben en una forma muy particular de entender a las

---

<sup>17</sup> Hubo algunas intervenciones de Diputados justificaron el voto afirmativo de sus partidos. Entre ellas podemos citar:

- "Su organización y pautas de conducción aseguran una vida universitaria propia pero, al mismo tiempo, al servicio de las necesidades provinciales" (Dip. Díaz Pérez).

- "La Universidad Pedagógica se constituye como fuente y seguro de saberes, debates y proyección de la actividad educativa provincial. Ya era hora y es bueno que la misma Provincia cuente con un ámbito de generación de saberes y conocimientos propios de la realidad provincial, en general, y educativa, en particular" (Dip. Díaz Pérez).

- "Muchas instituciones concentran información sobre la realidad bonaerense, pero muy a menudo resulta que esos espacios no responden a la identidad propia de nuestra Provincia" (Dip. Díaz Pérez).

- La Universidad Pedagógica es una forma más de habilitar un nuevo espacio académico donde, especial y prioritariamente, los docentes bonaerenses serán asistidos en su formación y capacitación para poder intervenir con los saberes y las prácticas suficientes en los escenarios sociales que cada vez son más complejos" (Dip. Díaz Pérez)

- "Esta creación es un intento válido para salir del laberinto en el que se encuentra la educación. Como se suele decir de los laberintos, se sale para arriba y es lo que se busca: elevar el nivel para responder a los desafíos nuevos que nos plantea un mundo nuevo" (Dip. Tabaré)

- "En reuniones que hemos tenido con la Directora de Cultura y Educación, nos ha garantizado el debate durante su organización a través de nuestra participación en el consejo asesor y, por supuesto, confiamos en su palabra ya que reconocemos su trayectoria académica en el campo de la educación a lo largo de muchísimos años" (Dip. Tabaré)

<sup>18</sup> Fue creada durante el gobierno del Dr. Duhalde en 1994, mediante Ley Provincial N° 11.465 y su modificatoria 11.523 y tiene su sede en la ciudad de Pigué (Partido de Saavedra). Se pone en marcha en septiembre de 2000 mediante Decreto 3173, en el cual también se nombra a su Delegado Organizador, el Dr. José A. Porras. Sus Estatutos se aprueban en junio de 2004 mediante Decreto 1.139 y el 30 de junio de 2004 es elegido el Dr. Porras como primer Rector. Además de Pigué, cuenta con sedes académicas en las siguientes ciudades: Puan, Punta Alta, Tres Arroyos, Médanos, Darregueira, Coronel Suárez, Salliquello, Pellegrini, General Lamadrid, Coronel Dorrego, Pedro Luro, Carmen de Patagones



universidades en relación con el poder político, la sociedad y la vida económico-productiva.

### **Análisis del contenido de la Ley**

A continuación nos vamos a centrar en el contenido de la ley, señalando aquellos aspectos que resultan más significativos. En principio, tal como se adelantó en la introducción, prestaremos atención a la concepción que parece guiar esta ley, en particular lo que hace a la relación con el sistema productivo, y luego avanzaremos hacia la organización, los objetivos, las funciones de la universidad, entre otras cosas.

**a) la impronta económica y productiva:** Esta idea ya aparece en la presentación del proyecto: realiza una crítica a las políticas de los 90 por haber profundizado la desregulación, la privatización y la fragmentación para pasar a argumentar que “un nuevo modelo productivo en el país y en la Provincia de Buenos Aires en los últimos años, exigen en este inicio del siglo XXI una transformación profunda, estratégica y dinámica de las políticas educativas”. Sin embargo, no se dice en qué consiste ese nuevo modelo productivo, cuáles serían sus lineamientos, sus fundamentos, sus políticas, más allá de lo que todos sabemos por datos de la realidad: la devaluación sufrida en 2001 que implicó un impulso a las exportaciones y un sistema tributario basado en las retenciones a las exportaciones del sector agropecuario y en impuestos regresivos como es el IVA, lo que ha mantenido y acrecentado la terrible brecha entre ricos y pobres –en la línea de las políticas neoliberales de los 90- por no haber incidido en la distribución del ingreso.

Esta misma idea económico-productiva aparece en distintos artículos de la ley:

- en el artículo 2° inc c) se expresa que la formación y capacitación están de acuerdo con las demandas del nuevo modelo productivo de la provincia;
- en el mismo artículo inc. g) se dice que la diversificación de los estudios de nivel superior debe atender las expectativas y demandas de la población y los requerimientos del sistema cultural y de la estructura productiva;

- también las necesidades socio-económicas de la región y las políticas provinciales será el criterio para la integración de unidades docentes y de investigación (art. 5°): lo que implica que las estructuras académicas a crearse responderán a criterios políticos y económicos;

- en lo que respecta a las carreras, en el artículo 6° se estipula que la acción académica se ajustará “hacia aquellas carreras profesionales consideradas prioritarias por los organismos competentes (¿?) y la promoción de un espacio de realización eficaz para el desarrollo socio-económico de la Provincia, recuperando y recreando la identidad bonaerense en el marco del sistema federal de gobierno”. Este artículo resulta algo confuso pero, a su vez, deja en claro la orientación de la UPP hacia el sistema económico-productivo, el que orientará la creación de carreras y la acción académica;

- en el mismo sentido, el artículo 12° establece los criterios para designar profesores con dedicación exclusiva: “Deberá procurarse la designación de profesores e investigadores de tiempo completo, especialmente en aquellas carreras cuya naturaleza lo requiera y que se vinculen con el desarrollo socio-económico de la región y de la Provincia”. Resulta llamativo que se avance en señalar este criterio de asignación de dedicaciones exclusivas, cuando muchos otros detalles de la organización quedarán reservados para ser decididos en el marco del Estatuto Académico que se dé la propia universidad.

- El artículo 17° refiere las relaciones institucionales que fomentará la UPP: entre ellas se mencionan los productores, organizaciones no gubernamentales y emprendedores. Se desconoce cuál es la entidad jurídica de este último grupo. Como todos sabemos, esta denominación es propia de los 90, para señalar a aquellos que resultan exitosos en el emprendimiento de actividades económicas por propia iniciativa, buscando nichos de producción y exportación que implican cierta innovación. Un dato adicional es que en los planes de estudios de la Universidad Provincial

del Sudoeste, prácticamente la totalidad de las carreras cuentan con una materia denominada “Desarrollo de aptitudes emprendedoras”<sup>19</sup>.

En realidad, si consideramos la historia de la creación de las universidades nacionales, en general también ellas surgieron para dar respuesta a una época, a un modelo de país<sup>20</sup>, a cambios en las políticas educativas, económicas, productivas y –más recientemente- a intereses políticos de determinados diputados, senadores, gobernadores, entre otros<sup>21</sup>. Pero, a pesar de esto, la proyección de estas universidades en el ámbito nacional y el goce de la autonomía permitieron que algunas hayan logrado generar sus propios proyectos sin responder linealmente a los gobiernos o políticos que las impulsaron. En el caso que nos ocupa, siendo de carácter provincial y contando con un Consejo Asesor de carácter político, es posible que sus márgenes de maniobra queden mucho más acotados. Además de eso, su impronta productiva la pone en contacto con el sector privado, cuestión que se agrava en contextos de políticas neoliberales.

---

<sup>19</sup> Según se sabe, esta materia está organizada como Taller al cual concurren una serie de empresarios exitosos calificados como “emprendedores” que comentan su experiencia a los estudiantes, para que estos logren desarrollar aptitudes emprendedoras. En la misma línea, los estudiantes tienen que realizar un trabajo final de carrera que implica la formulación de un proyecto productivo que luego puede ser vendido a las empresas interesadas.

<sup>20</sup> “...la universidad pública –y el sistema educativo en su conjunto- estuvo siempre ligada a la construcción del proyecto de nación, un proyecto nacional casi siempre elitista que la universidad debía formar. Eso fue evidente en las universidades de América Latina en el siglo XIX, en el caso de Brasil en el siglo XX...Los estudios humanísticos, las ciencias sociales y muchas veces también las naturales fueron orientados para dar consistencia al proyecto nacional, crear el conocimiento y formar los cuadros necesarios para su concretización. En los mejores momentos, la libertad académica y la autonomía universitaria fueron parte integrante de tales proyectos, aunque los criticaban severamente” (Santos, 2005:37-38)

<sup>21</sup> La misma Universidad de Buenos Aires creada en 1821 tuvo que ver con las nuevas ideas surgidas de la Revolución de Mayo y el nuevo modelo independentista de país. Lo mismo puede decirse de las universidades del Plan Taquíni (1970). Y más recientemente, todas las Universidades Nacionales creadas en el Gran Buenos Aires durante los 90, que en muchos casos fueron moneda de cambio por favores entre sectores políticos. Sobre este último período, Nosiglia y Marquina afirma: “...en el Congreso de la Nación, varios legisladores presentan proyectos de creación de universidades nacionales muchos de los cuales tienen como fin satisfacer las demandas de sus clientelas locales. El congreso sólo aprueba los proyectos que responden a este criterio, que corresponden a universidades ubicadas principalmente en la Provincia de Buenos Aires” (1996:39).

Santos entiende que las universidades están sufriendo un proceso de transición del “conocimiento universitario” al “conocimiento pluriuniversitario”, siendo este último el conocimiento mercantilizado por la alianza entre la universidad y las industrias. El mismo autor detalla las presiones que sufren las universidades y considera que esto les provoca, en términos de institucionalidad, una profunda fractura en la identidad social y cultural.

“Por un lado, la presión hiper-privatizadora de la mercantilización del conocimiento de las empresas concebidas como consumidoras, usuarias y al mismo tiempo como co-productoras del conocimiento científico; una presión que lleva a reducir la responsabilidad social de la universidad y su capacidad de producir conocimiento económicamente útil, es decir, comercializable. Por otro lado, una presión hiper-pública social difusa que despedaza el espacio público de la universidad en nombre de un espacio público más amplio atravesado por confrontaciones más heterogéneas y por concepciones de responsabilidad social más exigentes” (SANTOS, 2005, p. 36-37).

**b) Organización de la universidad:** si tenemos en cuenta la organización de la UPP, se aclara –art. 1º- que será descentralizada y regionalizada y que gozará de autonomía académica y autarquía financiera y administrativa, tal como lo establece la normativa nacional. Si bien los conceptos de descentralización y regionalización pueden ser tomados, en este caso, como sinónimos, hay que aclarar que al hablar de “regiones” se está refiriendo a las 25 regiones educativas<sup>22</sup> en que está dividida la provincia actualmente, con las cuales prevé articularse. Respecto de la autonomía y autarquía, se le estipulan límites al establecer que estos principios “no podrán obstaculizar el ejercicio de atribuciones y deberes que competen a otras autoridades Nacionales, Provinciales y Municipales respecto del mantenimiento del orden público y del imperio de la legislación común en el ámbito

---

<sup>22</sup> En el año 2004 se pasó de 14 a 25 Regiones, a cargo de las cuales fue designado un Jefe Regional (de carácter político) que tiene a su cargo una serie de Distritos con sus respectivos Jefes Distritales. Esta política intenta acercar los niveles de supervisión a las bases del sistema, con motivos de control del cumplimiento de las decisiones tomadas desde la Dirección General de Cultura y Educación. Esta ampliación de las regiones significó la creación de estructuras y cargos de supervisión, tanto en las regiones nuevas como en las que ya existían.

universitario”. No deja de ser llamativo la mención a las autoridades municipales, cuya función o relación con la UPP no queda clara, ni en lo académico ni en lo político. Ciertamente que la autonomía parece ser una mera declaración que se encontrará seriamente limitada. En este sentido, nos pueden ayudar las palabras de Risieri Frondizi para pensar el uso que se hace de la universidad desde el poder político: “El desarrollo de la ciencia y de la técnica y su impacto en diversas actividades de la vida moderna ha convertido a la universidad en un agente eficaz que el poder político, militar, económico e industrial desean utilizar en su provecho” (2005, p. 305).

La organización académica se integrará por “unidades docentes y de investigación” (art. 5°), de acuerdo –como se dijo- a las necesidades culturales, técnicas y socio-económicas. En el artículo 18° se detallan posibles formatos organizativos como son las Facultades, los Institutos, los Departamentos. Un dato novedoso para estas épocas –y sumamente preocupante- es que “las autoridades de las Unidades Docentes y de Investigación que se integren a la Universidad serán designadas por el Poder Ejecutivo con carácter interino a propuesta del Delegado Organizador conjuntamente con el Consejo Asesor Provincial”. Si bien este es un artículo incluido dentro de las “disposiciones transitorias”, en ningún otro artículo se habla de la forma de elección de Rector ni de los posibles Decanos de facultades o unidades similares. La participación de los docentes para elegir y ser elegidos para integrar los órganos de gobierno no aparece contemplada y, en lo que hace a los estudiantes, se establece que “la participación estudiantil deberá ajustarse a las prescripciones que establezca el Estatuto de la Universidad” (art. 14°). Esto hace pensar sospechar que los grados de participación en las distintas instancias de gobierno serán sumamente limitados. Por otra parte, al tratarse de una universidad regionalizada y cuyos estudiantes serán mayoritariamente – aunque no únicamente- docentes, éstos no gozarían de la calidad de “estudiantes” en términos de una ciudadanía estudiantil que sea garante de derechos. Casualmente uno de los aspectos más formativos que tienen las universidades públicas, como es la participación en el gobierno, aquí aparece limitada, con lo cual se puede pensar que los estudiantes –y también los profesores- gozarán de una ciudadanía universitaria de segunda categoría. Al respecto, podemos coincidir con Santos en que la democracia interna es uno de los requisitos fundamentales para que las universidades públicas fortalezcan su legitimidad en un contexto de globalización. “Frente a esto, la reforma de la universidad como bien público debe defender la democracia interna de la universidad por el valor que tiene en sí misma, mas también para evitar que la democracia

externa sea reducida a las relaciones universidad-industria” (2005, p. 73).

**c) Dependencia de la universidad:** en lo que hace a su dependencia, en el artículo 4 se estipula que “el establecimiento funcionará dentro del área de competencia del Poder Ejecutivo Provincial”, por lo que debemos suponer que tendrá una dependencia directa de la Dirección General de Cultura y Educación. Habrá que ver cómo se regulan las relaciones entre la Dirección General y la propia UPP de tal manera que la autonomía y autarquía que se declara en la Ley no se vea lesionada.

Lo mismo hay que decir de la incumbencia del Consejo Asesor Provincial (CAP) que está previsto en el artículo 20°. Este Consejo lo presidirá el/la Director/a General de Cultura y Educación y además se integrará “con un representante de cada Ministerio y órgano que determine el Poder Ejecutivo Provincial, de la Comisión de Investigaciones Científicas, del Instituto Provincial de la Administración Pública y un representante del Senado y de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires”. Si bien este tipo de órganos asesores son necesarios y resultan dinamizadores de la vida institucional<sup>23</sup>, su composición es de índole totalmente política, con lo cual la UPP estará al servicio de las políticas provinciales, tanto educativas como de otras áreas, lo que también puede llegar a lesionar fuertemente la autonomía.

**d) Objetivos de la universidad:** en lo que respecta a los objetivos que se detallan en el artículo 2°, en el inciso a) se menciona la formación docente, humanística, técnica, profesional y científica, pero no se dice si esto será solamente para los docentes o para otros grupos. En el inciso h), en cambio, parece referirse específicamente a los docentes: “el incremento y diversificación de las oportunidades de actualización, perfeccionamiento y reconversión para los integrantes del sistema -¿educativo?- y para sus egresados...”. Lo mismo en el inciso b), que refiere a la jerarquización y renovación de la formación de los docentes de la provincia. Por otra parte, en el mismo inciso se habla del “impulso de la formación de los cuadros profesionales de gestión y administración que atiendan las necesidades del Estado Provincial y de

---

<sup>23</sup> Boaventura De Souza Santos rescata a estos Consejos para la vida democrática interna de la universidad: “Lo importante es que los consejos no sean una mera fachada, y para eso, más allá de sus funciones consultivas, deben tener participación en los procesos de democracia participativa que sean adoptados en el interior de la universidad” (2005:73).

los Municipios Bonaerenses”. Como se puede observar, la universidad “pedagógica” parece estar destinada a los docentes pero, a su vez, parece remitir también a los cuadros administrativos de toda la provincia -lo que enturbia su denominación- y de los municipios. Esto último puede estar en la línea del crecimiento que han tenido las áreas de educación en muchos municipios a impulso de las tendencias municipalizadoras del sistema educativo de años anteriores.

Por otra parte, parece que los alumnos no serán solo docentes con título, egresados de institutos, sino que también podrán ingresar alumnos con estudios de nivel medio (art. 13°). No se aclara si estos estudiantes podrán estudiar una carrera docente o bien podrán optar por carreras técnicas o administrativas de apoyatura al sistema educativo u otros ministerios y administraciones provinciales y municipales. Para los estudiantes se prevén distintas modalidades de concurrencia: presencial, semi-presencial y no presencial (virtual) (art. 15°). Un comentario particular merece la gratuidad y el aparentemente arancelamiento. Se dice en el artículo 16 que la enseñanza será ¿accesible? y gratuita para todos los habitantes de la Provincia y, a su vez, se prevé que “los recursos adicionales que provinieren de contribuciones o tasas deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil o apoyo didáctico...”. Como se puede apreciar, deja abierta la posibilidad de cobrar tasas por los estudios. Respecto de la gratuidad nos podemos preguntar: ¿acaso será gratuita para habitantes de la provincia y arancelada para habitantes de otras provincias? ¿resulta constitucional tal diferenciación de ciudadanía según la provincia de residencia.

**e) Docentes:** si tenemos en cuenta a los docentes de la universidad, se prevé que en todas las categorías sean profesionales universitarios con título habilitante o formación equivalente. No se aclara qué alcance tiene la categoría de “habilitante” ni cual sería una formación equivalente. ¿Se trata de títulos de profesor (docente), tal como habilitan para el resto del sistema educativo? En tal caso, cabría preguntarse cuál sería un título equivalente. Para acceder a los cargos se prevé el concurso público (art. 9°), sin más detalle que eso. La LES en su artículo 51°, sin embargo, prevé que “el ingreso a la carrera académica se hará mediante concurso público y abierto de antecedentes y oposición, debiéndose asegurar la constitución de jurados...” y lo mismo establece para las instituciones superiores no universitarias (art. 20°, LES). Ciertamente que este último artículo refiere a las universidades nacionales y los institutos estatales, por lo cual sería de suponer que en la UPP el sistema de ingreso a los cargos docentes

debería ser el mismo. La mención de “concurso público”, solamente, puede dejar abierta la posibilidad a diversas modalidades que no contemplan necesariamente los antecedentes ni la oposición.

Por último, el Capítulo VI detalla los bienes y administración de la universidad. Entre los recursos, además de los que asigne la provincia, contempla aquellos que afecten las municipalidades por decisión propia y también “los derechos, aranceles o tasas que perciba como retribución de los servicios a terceros”. En lo que respecta a lo presupuestario, resulta extraño que justamente en un momento crítico de las finanzas de la provincia, se haya procedido a esta nueva creación.

### **Algunas conclusiones y muchas dudas**

Realizado este recorrido por el contenido sustantivo de la ley y sus orientaciones sobresalientes, no se puede dejar de señalar que la creación de la UPP ha tenido fines eminentemente políticos y que no surge por la demanda de los propios docentes, sino como un instrumento más de política educativa provincial que pretende nuclear y tener el monopolio de la formación y capacitación de los docentes a su cargo. Si bien podríamos celebrar la creación de una universidad “pedagógica”, su carácter provincial, los objetivos que persigue y el sector particular al cual se dirige casi con exclusividad permiten adelantar que generará una situación que podríamos calificar de endogámica hacia el interior de la docencia bonaerense, intentando generar un mayor disciplinamiento de las bases y los cuerpos de dirección y supervisión en línea con la aplicación de sus políticas hacia el sistema educativo. Por otra parte, su estructura de gobierno y su dependencia de la Dirección General de Cultura y Educación ponen seriamente en cuestión la posibilidad de que pueda desarrollar su actividad en un clima de verdadera autonomía y autarquía, atento la fuerte impronta del Estado bonaerense que estará presente en ella.

A lo largo del texto hemos expresado una serie de dudas, tanto acerca de la misma UPP (sus alumnos, sus docentes, la gratuidad, la autonomía), como acerca de las relaciones con la Dirección General, con los institutos superiores, el sector privado, etc. A su vez, nos podemos preguntar: ¿le será posible a la Provincia sostener esta universidad económicamente?, ¿qué pasará con la Red Federal de Formación Docente Continua en su cabecera bonaerense?, ¿esa cabecera será absorbida por la UPP?, ¿es que tienen en mente nacionalizar esta universidad en los próximos años?, ¿ya tendrán planificado con quiénes



conveniar de tal manera de cubrir la formación y capacitación a lo largo del territorio bonaerense? ¿será una universidad cuasi virtual como la UPSO que contrata el servicio académico a la Universidad Nacional del Sur? Podríamos continuar formulando preguntas, cuya respuesta por ahora no se encuentra en la documentación disponible. Solo resta estar atentos a cómo se irá poniendo en marcha esta universidad y de qué manera logrará saldar la deuda que tiene la provincia, en términos de jerarquización y capacitación, para con los docentes.

## REFERENCIAS

BUCHBINDER, Pablo. *Historia de las Universidades Argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana. 2005.

DAVINI, María Cristina. *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*. Buenos Aires: Paidós. 1995.

FRAGA, Norberto. *El régimen jurídico de la educación superior*. Buenos Aires: Dunken. 2000.

FRONDIZI, Risieri. *La universidad en un mundo de tensiones. Misión de las universidades en América Latina*. Buenos Aires: Eudeba. 2005.

NEAVE, Guy. *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Barcelona: Gedisa. 2001.

NOSIGLIA, M. y MARQUINA, M. La política universitaria del gobierno nacional en el período 1989-1993. En: PAVIGLIANITI, N.; NOSIGLIA, M. y MARQUINA, M. *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*. Buenos Aires: Miño y Dávila. 1996.

SANTOS, Boaventura. *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. Buenos Aires: Miño y Dávila/Laboratorio de Políticas Públicas. 2005.

VIOR, S. y PAVIGLIANITI, N. La política universitaria del gobierno nacional (1989-1994). Espacios de crítica y producción. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. N° 15. Diciembre 1994-Marzo 1995.

## DOCUMENTOS

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

Ley de Educación Superior N° 24.521

Ley Federal de Educación N° 24.195

Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires N° 11.612

Ley de creación de la Universidad Pedagógica Provincial N° 13.511

Ley de creación de la Universidad Provincial del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires N° 11.465 y modificatoria 11.523

Diario de Sesiones del Senado de la Provincia de Buenos Aires (14/6/06)

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (12/7/06)

Provincia de Buenos Aires, Poder Ejecutivo. Proyecto de Ley de creación de la Universidad Pedagógica Nacional. 3/6/06.

---

---

**Raúl Armando Menghini** - licenciado en Ciencias de la Educación y Licenciado en Trabajo Social. Magíster en Política y Gestión de la Educación. Profesor Adjunto del Departamento de Humanidades de la Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina.

E-mail: [ramen@bvconline.com.ar](mailto:ramen@bvconline.com.ar)

---

---

Submetido em: janeiro de 2008 | Aceito em: julho de 2009