

**POLÍTICAS DE INCLUSIÓN Y FORMACIÓN  
DOCENTE EN LA PROVINCIA DE SANTA FE.  
UN ANÁLISIS EN TORNO DEL REGLAMENTO  
ACADÉMICO MARCO**



# **POLÍTICAS DE INCLUSIÓN Y FORMACIÓN DOCENTE EN LA PROVINCIA DE SANTA FE. UN ANÁLISIS EN TORNO DEL REGLAMENTO ACADÉMICO MARCO**

*María Verónica Sejas*  
*tdverosejas@gmail.com*

**RESUMEN:** Este trabajo aborda la relación entre Políticas de Inclusión y Formación Docente en la provincia de Santa Fe. Se intentará captar esta intersección en una herramienta de política pública, el Reglamento Académico Marco. Esta inquietud se justifica en virtud de un nuevo discurso sobre la educación superior que la redefine como derecho. Cada vez con mayor potencia, organismos internacionales instan a los estados a transformar el sistema de educación superior de manera tal que sus beneficios puedan ser gozados también por aquellos que tradicionalmente han sido excluidos. Interesa indagar qué eco encuentran los postulados de la Educación Superior Inclusiva en un sector específico del sistema educativo argentino: el sistema de Formación Docente No Universitario. Este ámbito ha sido objeto de profundas transformaciones en los últimos años, fundamentalmente a partir de la creación del Instituto Nacional de Formación Docente. Una de las transformaciones más decisivas es la renovación de los marcos normativos del nivel. Entre ellos, el Régimen Académico constituye una pieza central. En tanto instrumento regulador de las trayectorias de los estudiantes, el régimen académico se inscribe en un modelo educativo y pedagógico y en un proyecto político. Se constituye, por tanto, en un lugar privilegiado para captar un posicionamiento frente a la problemática de la inclusión. El desafío que nos trazamos en este trabajo será rastrear en el Reglamento Académico Marco de la jurisdicción Santa Fe, y en torno de él, las referencias a políticas de inclusión para la Formación Docente, intentando captar sus características.

## **Palabras clave:**

Inclusión Educativa  
Formación Docente  
Nivel Superior  
Reglamento Académico Marco  
Políticas Educativas

# INTRODUCCIÓN

Este artículo expone los resultados de una investigación cuya preocupación es indagar en la relación entre las Políticas de Inclusión y la Formación Docente en la provincia de Santa Fe<sup>1</sup>. Y de una opción: intentar captar esta intersección en una herramienta de política pública, el Reglamento Académico Marco de la jurisdicción.

El interrogante que oficia de iniciador y al mismo tiempo hilo conductor es el siguiente: *¿Cómo se configuran las recientes políticas de inclusión para la Formación Docente Inicial en la provincia de Santa Fe, tomando como unidad de análisis el Reglamento Académico Marco (Decreto N° 4199,2015)?*

El supuesto inicial que orienta esta investigación estima que las políticas de inclusión para la formación docente inicial en la jurisdicción Santa Fe, tal como se revelan en el análisis del Reglamento Académico Marco (Decreto N° 4199,2015), se configuran en torno de una tensión entre dos polos: de un lado, una afirmación de principios a favor de la inclusión con alto nivel de consenso y fuerza declarativa; de otro, una cierta imprecisión y debilidad en las orientaciones más concretas, que acaban poniendo en duda lo primero.

En tanto política pública, el Decreto N° 4199,2015 ofrece un marco muy potente para favorecer la inclusión de los estudiantes de carreras de Formación Docente, siendo condición para avanzar en este sentido, un fuerte y lúcido trabajo de análisis, valoración y toma de decisiones frente a las situaciones concretas y específicas donde la inclusión se juega, a la luz de los principios que el Reglamento Académico Marco postula, a nivel jurisdiccional e institucional.

---

<sup>1</sup> El presente artículo expone la investigación realizada por la autora como trabajo final en la Maestría en Políticas Públicas para la Educación, UNL, bajo la dirección de la Dra. Gracia Clerico.

Son objetivos de esta indagación:

*Objetivo General:*

- Analizar la configuración de las recientes políticas de inclusión para la formación docente inicial en la provincia de Santa Fe, tomando como unidad de análisis el Reglamento Académico Marco<sup>2</sup> (Decreto N° 4199,2015)

*Objetivos Específicos:*

- Indagar el posicionamiento a nivel nacional que fundamenta la adopción de políticas de inclusión en la formación docente, y su impacto en el RAM de la jurisdicción Santa Fe.
- Describir el proceso de elaboración del RAM en la jurisdicción, detectando referencias a las políticas de inclusión y sus connotaciones.
- Examinar el contenido del RAM detectando referencias a las políticas de inclusión y sus connotaciones.
- Reconocer sentidos y significados atribuidos por los actores implicados en la elaboración jurisdiccional y la puesta en marcha institucional de RAM.

<sup>2</sup> En adelante, utilizaremos la sigla RAM para referirnos al Reglamento Académico Marco Decreto N° 4199,2015 de la Provincia de Santa Fe

## LOS INICIOS DE LA BÚSQUEDA

La pregunta elegida requiere algunas explicaciones que abonan la decisión de dedicarnos a ella y que contribuyen a captar plenamente su sentido. Podemos hablar de diferentes piezas de un puzzle que, en su conjunto, devuelven la imagen del problema que nos proponemos investigar.

Primera pieza del puzzle: es de índole teórico y declarativa. Lo constituye el postulado que afirma que la educación superior es un bien público y social, un derecho humano y universal, y un deber de los estados tal como se lo señala en la III Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe. (UNESCO, 2018). Este imperativo justifica la aparición de políticas públicas de educación superior inclusiva.

Segunda pieza del puzzle: la situación de la formación docente en Argentina. Existe coincidencia en señalar que en las últimas décadas la formación inicial de maestros y profesores en Argentina se deterioró significativamente. El sistema de formación presenta debilidades, convenientemente documentadas. (Mezzadra y Veleda, 2014) Una de las preocupaciones más importantes de la Formación Docente se refiere al ingreso, permanencia y egreso de los estudiantes; en la conceptualización que ha decantado en los últimos tiempos, este es el tema de las trayectorias.

¿Qué políticas públicas dan sentido y orientación a los esfuerzos de las instituciones de Formación Docente por lograr que sus estudiantes desarrollen trayectorias más satisfactorias? Hacia allí se encamina nuestra exploración.

Tercera pieza del puzzle: situaciones que se vivencian diariamente al interior de los Institutos de Formación Docente, generadoras de múltiples interrogantes.

Cuando hablamos de incluir ¿a quién nos referimos? ¿Se trata de favorecer el acceso a los estudios de los estudiantes menos favorecidos en términos económicos, sociales y culturales? ¿Se trata de favorecer el acceso a los estudiantes con alguna discapacidad? ¿A los integrantes de algunos colectivos minoritarios (por ejemplo: pueblos originarios)?

¿Qué relación existe entre la inclusión de estudiantes de algunos colectivos en la Formación Docente y los posteriores requisitos para el ejercicio de la profesión?

¿Cuáles son las aristas éticas, pedagógicas y profesionales de la inclusión en la Formación Docente?

¿Habrán que pensar en adaptaciones curriculares para los estudiantes de la Formación Docente, que posibiliten recorridos más satisfactorios y con mejores logros? ¿Sería desacertado pensar en ofertas diferenciadas en función del alumnado?

¿Es viable pensar, en nuestro contexto, en la introducción de algunos requisitos selectivos para el ingreso a las carreras de Formación Docente? ¿Una acción de tal naturaleza es contraria al precepto de la inclusión en el Nivel Superior?

¿Pueden los esfuerzos del conjunto de la comunidad educativa de los Institutos de Formación Docente revertir los efectos devastadores de la desigualdad educativa?

¿Cómo se afrontan a diario los desafíos de preparar para la docencia a jóvenes que no lograron dominar las habilidades lingüísticas, matemáticas y los conocimientos generales para transitar con éxito la educación superior?

¿Alcanza con la buena voluntad y el deseo de todos?

La flexibilización de condiciones de cursado y acreditación ¿favorece la permanencia y egreso de los estudiantes? ¿O los deja más librados a sus propios recursos?

Habida cuenta de la mayoría de edad de los estudiantes que transitan la Formación Docente ¿puede darse algún tipo de intervención/ solicitud a otros adultos (padres u otros)?

¿Puede institucionalizarse algún tipo de vínculo entre la escuela secundaria de origen y el Instituto Formador, que permita desde el ingreso un conocimiento con más detalle del estudiante?

¿Qué tipo de legalidad poseen los compromisos que se establecen entre el Instituto formador y los estudiantes, en orden a procurar un mejor tránsito por la carrera?

¿Con qué recursos humanos cuentan los institutos para realizar un seguimiento más atento de las trayectorias de los alumnos? ¿Y recursos materiales?

Estos interrogantes -y otros que podrían seguir formulándose en torno de estas cuestiones - no son disquisiciones sofisticadas. Por el contrario, en estos términos u otros, forman parte de la vida cotidiana en las Instituciones de Formación Docente.

Muchas veces se pide a los Institutos que afronten y resuelvan situaciones para las cuales no existen antecedentes, ni orientaciones, ni marcos legales ni normativos.

Afirmamos la necesidad de contar con políticas orientadoras a nivel de la Jurisdicción. ¿Es el Reglamento Académico Marco un instrumento de ayuda en este sentido? Esta es nuestra inquietud, que toma cuerpo y se concreta en la pregunta elegida para este estudio.

La lectura de investigaciones y otros antecedentes realizadas sobre el tema nos permite afirmar:

1.Existe una profusa producción sobre Inclusión en los niveles obligatorios de la escolaridad (Tenti Fanfani ,2009) que contrasta con la (escasa) cantidad de producciones sobre Inclusión en el sistema de Formación Docente.

2.Existe una producción muy interesante de investigaciones empíricas que tratan acerca de la Inclusión en el Nivel Superior Universitario; muchas realizadas en Argentina. (González Ocampo,2014; Juarros,2006; García de Fanelli 2014; Chiroleu, 2009; Morresi y otros, 2017; Zandomeni y Canale, 2010)

3.Las investigaciones que abordan de manera específica la relación entre Formación Docente y Políticas de Inclusión son muy incipientes. Podemos decir que se hallan en estado inaugural. Estas investigaciones van de la mano con acciones de otro tipo, y en su conjunto hablan de la aparición de un tema en la agenda de las políticas públicas educativas.

Los conceptos más relevantes que ofician como marco de este trabajo se conjugan en una trama.

*Inclusión* es una de las palabras estelares del mundo educativo actual; su instalación masiva torna políticamente incorrecto su negación o contradicción. En tensión con este énfasis, el concepto adolece de imprecisión. El paradigma que lo sostiene tiene bordes difusos. (González Ocampo, 2014)

Hablar de inclusión en educación es hablar de una educación sensible a las necesidades específicas de cada sector, compensando las dificultades, facilitando el acceso, la permanencia y el progreso a aquellos que más lo necesiten, desde una lógica de redistribución, en un sentido económico y del reconocimiento, en un sentido cultural. (Narodowski, 2008)

En las últimas décadas se transformó, por su centralidad y dimensiones, en una categoría ordenadora de las políticas públicas, en particular de los criterios nacionales y provinciales de la educación. El vasto conjunto de programas comprendidos bajo el común denominador de inclusión educativa se propone grandes objetivos: mejorar los índices de ingreso, permanencia, atención de las diferencias, y egreso de los alumnos.

*Las políticas de inclusión en el marco de la educación superior* resultan mucho más difíciles de identificar que las referidas a los niveles de escolaridad obligatoria. Sintetizamos nuestras apreciaciones sobre el tema:

a.) El tema *inclusión* comienza a ganar espacio en las agendas del nivel superior; nos aventuramos a afirmar que tiene

una presencia más nítida en el nivel superior universitario, y más difusa en el nivel superior no universitario.

El asunto abre un fértil intercambio donde intervienen algunas nociones que han sido pilares conceptuales del Nivel, junto a otros que van ganando espacio: “excelencia”, “mérito”, “masividad”, “selectividad”, “cantidad”, “calidad”, “igualdad formal de oportunidades”, “igualdad real” y otros, debate que hasta ahora ha tenido más cabida en el nivel superior universitario y menos en el no universitario, donde se ubica la Formación Docente que aquí abordamos.

b.) Durante mucho tiempo, preponderó la idea de que la democratización en el acceso constituía el rasgo central de la inclusión en el nivel universitario. (Chiroleau, 2009) El ingreso directo, con el diploma de estudios secundarios como único requisito, unido a la gratuidad de las instituciones universitarias estatales, se consideran políticas de inclusión en sentido amplio. No obstante, esta concepción muestra su insuficiencia, y se advierte la necesidad de mirar más allá del ingreso para garantizar recorridos más satisfactorios y mejores resultados. Nos ha resultado muy interesante el concepto de *exclusión incluyente*. Refiere a las nuevas fisonomías de la exclusión en el contexto de desarrollo de políticas de inclusión universitaria. Para muchos sectores, lograr el acceso a la universidad no significa inclusión; o más bien, es una caricatura de la inclusión, aparente e injusta: acceso sin generación de condiciones de permanencia y egreso, acceso y permanencia difusa en los primeros años, y acceso con permanencia hasta el último tramo de formación sin egreso por incorporación al mundo del trabajo. (Paparini y Ozollo, 2015)

c) Un giro en la mirada de la inclusión en el nivel superior en las últimas dos décadas lo constituye la incorporación del concepto de *trayectorias*. El concepto de trayectoria, también en este ámbito, da cuenta de la diversidad del estudiantado y permite precisar dificultades y visualizar ayudas posibles.

En relación a la *Formación Docente*, en los últimos años, el debate acerca de la inclusión se configura en torno del concepto de *acompañamiento a las trayectorias estudiantiles*. Las políticas de inclusión adquieren esta forma también.

## CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

El *nivel de esta investigación* es exploratorio – descriptivo. El carácter exploratorio deriva de la relativa novedad del objeto abordado. El carácter descriptivo refiere a los objetivos planteados en términos de conocer y caracterizar el objeto de estudio.

En relación a la *delimitación temporal* diremos que se trata de un estudio longitudinal. Tomamos un hecho acontecido en 2015 (la aprobación del Decreto N° 4199/15), atendiendo a los procesos previos y posteriores a su ocurrencia. Ponemos un punto de inicio en el año 2006 (momento de la sanción de la Ley Nacional N° 26.206) y un punto de cierre en 2019. La *delimitación espacial* lo circunscribe a la jurisdicción Santa Fe; también apelamos al material producido a nivel nacional en la medida en que constituye un marco para las decisiones provinciales.

En cuanto a la *delimitación temática*, nos concentramos en un período específico de la Formación Docente: la Formación Docente Inicial; dentro de ella, la que es ofrecida por los Institutos No Universitarios. Excluimos la Formación Docente Inicial brindada por universidades e institutos universitarios.

El *objeto de estudio* de este trabajo lo constituye la relación entre Políticas de Inclusión y Formación Docente Inicial. La *unidad de análisis* escogida es el RAM (Decreto N°. 4199/ 15) para los Institutos de Educación Superior de la Provincia de Santa Fe. *Las fuentes de información* son fuentes documentales, según se detallan en Tabla 1. La *técnica de recolección de datos* privilegiada es la investigación documental.

**Tabla 1****Fuentes documentales consultadas**

<b>NIVEL NACIONAL</b>	<b>NIVEL JURISDICCIONAL</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 26 206 de Educación Nacional Año 2006</li> <li>• Ley N° 26877 de Centros de Estudiantes Año 2013</li> <li>• Resolución CFE N° 23/07 Año 2007</li> <li>• Resolución CFE N° 72/08 Año 2008</li> <li>• Resolución CFE N° 140/ 11 Año 2011</li> <li>• Resolución CFE N° 188/12 Año 2012</li> <li>• Resolución CFE N° 286/16 Plan Nacional de Formación Docente 2016/2021 Año 2016</li> <li>• Secretaría de Educación – Resolución N° 546 Año 2009</li> <li>• Ministerio de Educación – INFD Documento Marco Políticas Estudiantiles Año 2009</li> <li>• Ministerio de Educación – INFD Plan de Fortalecimiento Jurisdiccional Año 2009</li> <li>• Ministerio de Educación – INFD Plan de Fortalecimiento Jurisdiccional Año 2013</li> <li>• INFD El Régimen Académico en el sistema formador. Análisis y aportes para su difusión, Año 2012</li> <li>• INFD Dispositivo de acompañamiento a las trayectorias formativas Año 2017</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto N° 4199 Año 2015 de la Provincia de Santa Fe y su anexo (RAM)</li> <li>• Ministerio de Educación: Orientaciones para la construcción, elaboración y redacción de los reglamentos institucionales Año 2017</li> <li>• Dirección Provincial de Educación Superior- Documento “Acompañamiento a las trayectorias estudiantiles” Año 2017</li> <li>• Dirección Provincial de Educación Superior- Documento “Acompañamiento a las trayectorias de los estudiantes de nivel superior” Año 2019</li> <li>• Borradores de RAM e Instructivos elaborados por Ministerio de Educación para tratamiento RAM en los Institutos</li> <li>• Circulares firmadas por DP Educación Superior, DP Educación Privada, DP Educación Artística y Equipo de Desarrollo Normativo: Circular 2016 RAM y Circular 2</li> <li>• Notas de la Dirección Provincial de Educación Superior y/o Equipo de Desarrollo Normativo y/o Dirección Provincial de Educación Privada a los Institutos de Educación Superior: Octubre 2013, marzo 2014, junio 2016,</li> <li>• Síntesis y Registros de reuniones entre Institutos Superiores y Ministerio de Educación / Equipo de Desarrollo Normativo.</li> </ul>

La lógica de investigación en la que se inscribe este trabajo es la perspectiva cualitativa.

La elección del RAM como unidad de análisis requiere algunas explicaciones. En el ámbito que nos interesa lo definimos como la norma que regula las prácticas de docentes y estudiantes en lo que respecta al ingreso, la cursada y el egreso de los futuros docentes. Se trata de un "componente sustantivo para la regulación del Sistema Formador en tanto dispositivo institucional capaz de acompañar y sostener en su complejidad y especificidad la trayectoria formativa de los estudiantes" (Consejo Federal de Educación, 2008) Junto con los diseños curriculares, se constituye en una pieza clave del proceso de renovación normativa del sector, iniciado luego de la sanción de la Ley Nacional de Educación N° 26206. Se inscribe en un modelo educativo y pedagógico, y en un proyecto político.

El Reglamento Académico al que nos referimos en este trabajo es el Decreto N° 4199, vigente desde el año 2015 en la provincia de Santa Fe. Cuenta con una Resolución Aprobatoria y un Anexo, que es el RAM ppdd. Consta de 73 artículos reunidos en seis Títulos: "Sobre el Régimen Académico Marco", "Sobre la Autoridad de Aplicación", "Ingreso", "Trayectoria Formativa", "Permanencia y Promoción" y "Formación Continua de los Egresados".

Conforme la delimitación temática de nuestro trabajo, son aquí objeto de análisis los Títulos I a V.

# HALLAZGOS. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

## a. El marco nacional

El análisis de los documentos de nivel nacional nos permite afirmar que el concepto de *inclusión* ocupa un lugar de centralidad en el concierto de las políticas públicas nacionales y provinciales, de la mano de opciones de corte político- ideológico de gran alcance dentro de las cuales las políticas de inclusión cobran sentido.

Las políticas públicas de inclusión educativa impulsadas desde el nivel nacional se concentran en los niveles obligatorios de la escolaridad. Sin embargo, queda abierta la posibilidad de diseñar e implementar este tipo de políticas en los restantes niveles del sistema educativo. Uno de los hallazgos de este trabajo reside en la constatación de un interés promovido por los niveles más altos de la política educativa nacional por la inclusión en el ámbito de la formación docente, traducida en la preocupación acerca del ingreso, permanencia y egreso de los estudiantes en carreras de formación docente inicial.

Hemos detectado una serie de rasgos que singularizan las políticas de inclusión en el ámbito de la formación docente:

- La preocupación por la inclusión en el ámbito de la formación docente se fundamenta tanto en la necesidad del sistema educativo de contar con cantidad necesaria de docentes titulados como en el derecho del sujeto a acceder a la educación superior. Es el imperativo de garantizar la cantidad necesaria de docentes con la titulación requerida para poder enseñar lo que lleva a poner en marcha políticas para atraer más jóvenes hacia las carreras docentes, y procurar su permanencia y egreso.
- Se visualiza un profundo cambio en los marcos teóricos que fundamentan las ideas de inclusión de los estudiantes, favoreciendo su ingreso, permanencia y egreso de la formación docente. Algunos elementos de corte meritocrático, presentes en un momento inicial, quedan luego diluidos. Así, encontramos en forma casi inmediatamente posterior a la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, una resolución del CFE que expresa la necesidad de incentivar la elección y permanencia en la carrera docente de los alumnos *que evidencien un buen rendimiento académico y compromiso en el desarrollo de los estudios*. (Consejo Federal de Educación, 2007) Conceptos de este tenor no volverán a aparecer en tiempos posteriores.
- No se identifican grupos específicos de destinatarios de las políticas de inclusión: todos los estudiantes de la Formación Docente lo son. El único colectivo que aparece recortado es el que corresponde a Pueblos Originarios. Fuera de eso, el único rasgo de diferenciación entre los sujetos destinatarios de las políticas de inclusión es el económico. Para favorecer el acceso y permanencia de los estudiantes con menores posibilidades económicas se les

provee de ayudas consistentes en diferentes líneas de becas.

- Este apoyo monetario a los estudiantes más carentes de recursos, revela poca presencia de otras políticas que lo acompañen. Esto atenta contra la integralidad que reclaman estas intervenciones, tal como lo ponen de manifiesto las investigaciones sobre el tema.
- Con el correr del tiempo se evidencia en los documentos nacionales una modificación en cuanto al momento en que deben implementarse los mayores sostenes: desde la focalización en el ingreso a la atención a toda la trayectoria de los estudiantes.
- Desde el nivel nacional se aboga por un nuevo reparto de responsabilidades por el proceso formativo de los estudiantes, que pone mucho más de relieve las actuaciones de los formadores (los sujetos y las instituciones) junto a la responsabilidad del estudiante. Esto implica una novedad para el nivel superior, menos habituado que el resto de los niveles del sistema educativo a la revisión de sus prácticas.

### **b. El nivel jurisdiccional**

La elaboración y aprobación del RAM tiene lugar durante la gestión del Frente Progresista Cívico y Social que estuvo a cargo del gobierno de la provincia de Santa Fe durante el período 2007 -2019.

El primer hallazgo de nuestra indagación muestra que las ideas centrales de la política educativa provincial del momento resultan muy favorecedoras de una perspectiva inclusiva, también en el nivel superior. *Inclusión socioeducativa* es uno de los tres conceptos que la política santafesina escogió para sintetizar su gestión en materia educativa, junto a *la escuela como institución social* y *calidad educativa*. (Portal de la Provincia de Santa Fe, 2020)

En la definición de inclusión educativa adoptada desde el nivel oficial se subrayan varios aspectos que luego aparecen en el RAM ya formando parte de la normativa:

- Las grandes ideas que sustentan la opción por la inclusión son la solidaridad, emancipación y justicia curricular. Los planteos sobre inclusión educativa deben sopesarse a la luz de estas nociones mayores.
- La opción por la inclusión obliga a ir más allá de la prescripción y velar por su efectiva traducción en acciones de acompañamiento a las trayectorias de los alumnos, de formación para los docentes en ejercicio y de vinculaciones interinstitucionales entre escuelas y otras organizaciones.
- El modelo institucional - escolar debe ser repensado conforme a esta nueva mirada.
- Tanto en el eje curricular como en las prácticas institucionales, se sostiene que debe hacerse efectivo el respeto a las diferencias, el juego entre lo común y lo diferente y la oposición a todas las ideas que supongan algún tipo de selección jerárquica.

La atención al proceso global del RAM en la jurisdicción nos condujo a diferen-

ciar tres momentos.

**Primer momento:** comprende las elaboraciones realizadas desde octubre 2013 hasta noviembre de 2015; abarca el proceso de elaboración del RAM llevado adelante por el Ministerio de Educación provincial y los institutos superiores. Se realizaron reuniones y consultas a diferentes actores institucionales, con instrumentos elaborados por el Ministerio de Educación provincial, y se elaboraron sucesivos borradores que luego se sometieron a discusión.

Tras el análisis documental efectuado, realizamos dos afirmaciones sobre esta instancia: una relacionada con la *forma* y otra con el *contenido*.

En relación a la *forma*, detectamos un gran interés del actor estatal por poner de relieve las notas de construcción consensuada, participación, trabajo colaborativo.

En relación al *contenido*, los temas que se abordan son, en sí mismos, cuestiones directamente vinculadas con la inclusión. Esto no es de sorprender, ya que se trata del contenido específico de este instrumento. Lo que resulta más interesante como hallazgo es que la perspectiva adoptada busca favorecer el ingreso, permanencia y egreso de todos los estudiantes, o al menos, de la mayor cantidad posible.

Sin embargo, otros descubrimientos tensionan lo anterior. Algunos temas se revelan como problemáticos en este momento, y mantendrán esa característica hasta la aprobación del Decreto y después también. Es el caso de los requisitos para el ingreso, por ejemplo, que -aún después de la aprobación del RAM - sigue suscitando dudas y planteos problemáticos. Esto habilita el interrogante acerca de la pertinencia de su tratamiento durante la etapa de elaboración: ¿se tuvieron en cuenta las reales preocupaciones de los institutos relacionadas con el ingreso de los estudiantes?

Es llamativa la ausencia de tratamiento de *otros* temas vinculados al ingreso, trayectoria y egreso, por fuera de los planteados en los instrumentos provistos por el actor ministerial para la consulta. Muchas de las cuestiones que se viven cotidianamente en estas instituciones - reveladoras de la problemática de la inclusión en su faz más auténtica- no tuvieron eco en esta instancia. Por ejemplo, cómo favorecer el acceso y permanencia de los estudiantes menos favorecidos, de los que presentan alguna discapacidad, de los que pertenecen a colectivos minoritarios; el debate acerca de las adaptaciones curriculares en el nivel superior; la relación con el posterior ejercicio de la profesión..., entre otras temáticas.

El análisis efectuado nos conduce a sostener que el trabajo previo

a la aprobación del RAM aparece muy marcado por una agenda ya “armada” desde el Ministerio, con poco espacio a la emergencia de otras cuestiones por fuera de las previstas.

Segundo momento: focaliza en el Decreto N° 4199, aprobado por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe el 25 de noviembre de 2015. Procuramos un examen en detalle, detectando referencias a las políticas de inclusión y sus connotaciones.

El espíritu de esta norma se expresado en su artículo 4° es una declaración a favor de la inclusión. Resulta de máxima importancia que una normativa de tal jerarquía destaque la inclusión entre los principios que la orientan y rigen. Esto marca el tono a todas las decisiones y acciones que desde allí se deriven.

Sin embargo, la claridad de los principios tensiona con el abordaje de los tópicos sobre lo que el mismo RAM se expide, los cuales constituyen, de algún modo, una primera concreción de tales principios. Veamos con más detalle algunos de estos aspectos.

#### El ingreso a la educación superior

Es un Título extenso (artículos 6 al 16) Se abordan en capítulos diferentes la Inscripción y el Curso de Ingreso. Todo esto da cuenta de la importancia y complejidad del asunto.

El primer dato a hacer notar es que no hay restricciones al ingreso. Todo aquel que cumpla los requisitos exigidos, puede ingresar. Se trata de una política de ingreso directo, que suele ser considerada per se una política inclusiva.

Un segundo dato es que la exigencia a cumplimentar es *mínima*. Prácticamente, lo único que se solicita es haber finalizado el nivel secundario. Tampoco esto es una condición excluyente, pues el mismo Reglamento aclara más adelante que existe un tiempo (bastante prolongado, por cierto) para que aquellos ingresantes que al inicio del ciclo lectivo no cumplan este requisito, puedan cumplirlo durante el transcurso del primer año. E incluso: en determinadas circunstancias, ni siquiera es necesario haber realizado y/o finalizado el nivel medio.

Por los datos relevados acerca del proceso previo a la aprobación, sabemos que algunos de estos requisitos fueron objeto de controversia. El certificado médico a presentar, por ejemplo. La opción que finalmente quedó en el Reglamento es la menos exigente de todas: se trata de un certificado inespecífico, que sólo da fe de que el interesado “goza de buena salud”. No existe relación entre el certificado solicitado y los futuros requisitos (en cuanto a salud se refiere) para el ejercicio de la profesión.

Este análisis resulta revelador y estimulante de la reflexión. Nuevamente llaman la atención las presencias tanto como las ausencias.

Las presencias son importantísimas e imprescindibles: el ya mencionado artículo 4 resulta fundamental.

Las ausencias refieren a la consideración de situaciones y preocupaciones re-

feridas al ingreso, cada vez más recurrentes en los Institutos Superiores: los títulos de nivel secundario con adaptaciones curriculares, el acompañamiento específico para las personas con discapacidad que desean realizar una carrera de formación docente, el papel de los padres en el ingreso de un joven al Instituto Superior, la articulación con la escuela secundaria de procedencia, la necesidad en casos específicos de contar con información de profesionales del ámbito de la salud apropiada para pensar el trayecto del estudiante, entre otras.

Cabe también la incómoda pregunta: estos requisitos tan mínimos para el ingreso ¿colaboran con la inclusión? ¿No corremos el riesgo de otra versión de la "exclusión incluyente" (Paparini y Ozollo, 2015) de la que dan cuenta los estudios realizados en el ámbito universitario?

Por último, dejar planteada una cuestión que, a nuestro criterio, aún necesita mucha reflexión para ser abordada de manera no sesgada y respetuosa: el derecho a la educación superior... ¿admite algún tipo de condicionamiento referido a la elección de estudio superior a seguir, que podría operar en el ingreso mismo de la carrera? Varias tensiones recorren este cuestionamiento, lo cual sin duda reclama una óptica amplia para su tratamiento: tensión entre el deseo del individuo y las necesidades de la sociedad; tensión entre las aspiraciones individuales y las posibilidades que la sociedad ofrece; tensión entre lo que el sujeto desea y lo que efectivamente puede, entre otras. Cuestiones todas estas que se tornan más delicadas cuando hablamos de futuros docentes.

#### *El curso introductorio*

El *curso introductorio* ocupa un lugar destacado en el Decreto (arts. 13 a 16) Su carácter es obligatorio, no eliminatorio. La extensión temporal y la carga horaria no son determinadas por el RAM. Se realizan indicaciones acerca de su contenido.

La cuestión del ingreso a las carreras de formación docente en particular es un tema reiteradamente abordado por investigaciones de distinto tenor, preocupadas por el nivel poco satisfactorio en el desarrollo de competencias básicas que exhiben muchos de los ingresantes.

### Las trayectorias formativas

En los artículos 17 a 19, el RAM trata sobre las *trayectorias formativas*, habilitando la *construcción de recorridos propios*.

En aras de profundizar la reflexión, nos preguntamos: ¿En qué medida el recorrido puede ser "propio", en el sentido de "diseño personal"? ¿Se trata de una especie de "menú a la carta"? Queda claro que tiene que sujetarse a las normas que imponen el propio RAM y los Diseños Curriculares. Entonces ¿qué es lo que se puede "construir" en ese trayecto?

Se postula la *flexibilidad de los recorridos*. Los *trayectos flexibles* también pueden interpretarse como una medida inclusiva. Flexibilidad pasa a integrar el vocabulario que se instala a partir del RAM. ¿Qué novedad reviste la idea de *flexibilidad en los trayectos*? Con la normativa anterior los estudiantes también avanzaban en la carrera cada uno conforme a sus posibilidades, siguiendo su propio ritmo. ¿Se trata de darle visibilidad a una situación?

Las referencias al contenido de la trayectoria tienen un sentido más bien horizontal: se habla de *intercambio de saberes y experiencias*. No aparecen referencias a *enseñanza, aprendizaje, estudio, adquisiciones*. No deja de ser preocupante el desplazamiento de la enseñanza – en el discurso o en los hechos – en una institución dedicada a la formación de docentes.

En forma consecuente con las decisiones adoptadas para el ingreso, la permanencia de los estudiantes en el Nivel Superior, es de *mínimos requisitos*.

Una vez más, creemos que es legítimo preguntarnos acerca del impacto real de estas posiciones en orden a la inclusión.

### La flexibilidad

A lo largo de todo el RAM aparecen referencias a la *flexibilidad*, en diferentes aspectos. El primero de ellos se refiere al cursado (arts.26 a 31). Pueden detectarse varias dimensiones de este asunto: flexibilidad para cambiar la modalidad y condición de cursado; en la asistencia a clases; en la cantidad de materias libres; en la regularidad.

Nuestras reflexiones en torno de estos artículos nos llevan a preguntarnos por el valor de la asistencia del estudiante a clases y en forma más amplia, sobre la vida

institucional como un contenido de la formación. Resulta casi inevitable introducir la pregunta: ¿Cuál de las opciones colabora más a la inclusión? ¿La de mayor exigencia o la de mayor flexibilidad en relación a la asistencia a clases?

No podemos, sin embargo, no tener en cuenta en este planteo a los muchos estudiantes de los institutos que, al tiempo que realizan su carrera, trabajan y atienden su familia. Esto condiciona las posibilidades de asistencia y se vuelve una tensión para la formación. Quizás sea el momento de buscar alternativas creativas y originales; las nuevas tecnologías pueden ayudar en ese sentido.

Un segundo aspecto de la flexibilidad tiene que ver con la evaluación (arts.30, 33,34,40) También aquí señalaremos varias aristas: flexibilidad para recuperar flexibilidad en los exámenes libres; flexibilidad en la presentación a los exámenes.

Sin duda, esto significa abrir posibilidades para avanzar en pro de la inclusión en las instituciones de formación docente. Pero no podemos dejar de advertir otra posibilidad: recuperatorios multiplicados, mesas especiales de fácil acceso, ausencias a los exámenes sin ninguna consecuencia...llevan a pensar si esta flexibilidad no trae, junto con sus beneficios, el riesgo de una reducción de la importancia del momento evaluativo y con ella, del estudio y del esfuerzo en general.

Como cierre de este segundo momento, diremos que el análisis del contenido del RAM pone de relieve una perspectiva que, en principio, parece favorecedora del ingreso, permanencia, progreso y egreso de los estudiantes. Pero varias controversias son posibles cuando se observan con mayor detalle. El posicionamiento respecto del ingreso, el curso introductorio, las trayectorias, el cursado, la evaluación, puede ser sometido a varios interrogantes, deja algunas dudas acerca del papel de marco orientador que posee el RAM, y habilita la pregunta acerca de su real contribución a la inclusión. Resalta la idea de flexibilidad como respuesta polivalente frente a variedad de situaciones. Tal idea admite y debe ser problematizada.

Tercer momento: se inicia con la recepción del Decreto en los institutos. Se inaugura el derrotero conducente a la elaboración del propio Reglamento Académico (RAI). La elaboración del RAI es exigida como una obligación, pero fundamentalmente una oportunidad de adecuación de la normativa a la realidad y contexto institucional.

Los documentos consultados recogen una discusión en torno del artículo 4 del RAM, el cual representa el espíritu de esta norma. No se trata de una discusión sobre el valor de los principios que allí se expresan (por el contrario: se los acepta de buen grado), sino sobre la factibilidad de implementación en los institutos.

Aparecen nuevamente tópicos de discusión como el ingreso y las condiciones materiales de los institutos, la necesidad de orientaciones más claras sobre las trayectorias de personas con discapacidad, se plantean dudas sobre el valor del curso propedéutico, se cuestiona la flexibilización de condiciones de cursado y de evaluación... confrontando la propuesta contenida en el RAM a la luz de las experiencias de las instituciones formadoras.

Este momento permite apreciar de manera más cercana el interjuego de los actores. La norma elaborada por el Estado, previo trabajo con distintos actores (los Institutos a través de sus directivos, docentes, estudiantes; los supervisores, los representantes del Equipo Legal, y otros...) llega al terreno donde debe ser implementada, y allí es objeto de una serie de acciones: se la cuestiona, se la interroga, se la pone en duda.

Las problemáticas ligadas a la Inclusión empiezan a tomar cuerpo, a hacerse más específicas. En ningún caso encontramos oposición a la inclusión como principio. No hay objeciones ni cuestionamientos al respecto. Los interrogantes se suscitan cuando el principio debe ser puesto en juego para atender a situaciones concretas. Allí las orientaciones para la actuación son menos claras.

## CONCLUSIONES

Afirmamos que la hipótesis inicial pudo ser constatada en este trabajo, viéndose enriquecida con los descubrimientos de los que hemos dado cuenta a lo largo de estas páginas. Particularmente interesante ha resultado el reconocimiento de una serie de *tensiones*, que complejizan la contenida en la hipótesis del comienzo y que en su conjunto sugieren que el problema investigado, más que un puzzle dispuesto sobre la mesa, es un poliedro con múltiples caras que se vinculan entre sí de modo activo. Son tensiones de distinto alcance: la afirmación del derecho a la educación superior y selectividad característica del nivel superior; la inclusión como principio de la educación en el nivel superior y la no obligatoriedad del mismo; el deseo individual de los aspirantes a la carrera de formación docente y la necesidad/ posibilidad social, al momento de decidir un camino en el nivel superior; también entre los deseos y las posibilidades de los mismos sujetos. Tensión entre la no restricción en el ingreso a la educación superior y la naturalización del fracaso de los estudiantes menos favorecidos; entre la responsabilidad de los formadores y la responsabilidad de los estudiantes por los logros de aprendizaje. Tensión, finalmente, entre la aceptación de la inclusión como uno de los principios rectores de las prácticas en el ámbito de la formación docente inicial y su traducción en indicaciones situadas para la actuación cotidiana.

Queda claro que el marco provisto por el Decreto N° 4199,2015 debe ser puesto en diálogo con las situaciones concretas y reales que reclaman una mirada desde la perspectiva inclusiva, generando orientaciones y acciones tanto en el nivel jurisdiccional como institucional.

El desafío es generar políticas públicas para la formación docente que signifiquen un real acompañamiento a las instituciones en la gran tarea de transformar el principio de inclusión en el nivel superior en una realidad.

A la jurisdicción le toca generar las orientaciones, lineamientos, recursos para que las instituciones puedan responder justamente en los escenarios donde los problemas vinculados a la inclusión toman cuerpo.

Las instituciones de formación docente no pueden eludir la inclusión como principio de sus actuaciones. Debe desplegarse un intenso trabajo para que las políticas emanadas de la jurisdicción se traduzcan en ayudas efectivas y adecuadas a todos los interesados en realizar una carrera de formación docente.

Así lo ordena el Reglamento Académico Marco, y también es un imperativo ético para todos los dedicados a la labor educativa.

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Capelari, M., Nápoli, F., & Tilli, P. (2019). Relaciones entre políticas de inclusión y tutoría en la Educación Superior: tendencias nacionales y latinoamericanas. Cuadernos de Educación N° 17. 99-108
- Chiroleu, A. (2009) Políticas Públicas de inclusión en la educación superior. Los casos de Argentina y Brasil. Pro-Posições.2, 141-166
- Consejo Federal de Educación. (2007). Resolución N° 23. Plan Nacional de Formación Docente. República Argentina.
- García de Fanelli, A. (2014) Inclusión Social en la Educación Superior Argentina: Indicadores y políticas en torno al acceso y la graduación. Páginas de Educación. 2, 275-297
- González Ocampo, A. (2014) Los desafíos de la "Inclusión" en la Educación Superior Latinoamericana en el siglo XXI. Exposición realizada en Conmemoración del día Internacional de la Discapacidad, Universidad de Playa Ancha, Valparaíso, Chile.
- Juarros, M. (2006) ¿Educación superior como derecho o privilegio? Las políticas de admisión a la universidad en el contexto de los países de la región. Andamios.5, 69-90
- Mezzadra, F. y Veleda, C. (2014) Apostar a la docencia, desafíos y posibilidades para la política educativa argentina. Buenos Aires, Cippec
- Morresi, S., Ibañez Martín M., Arnaudo M. (2017) Inclusión educativa: ¿Las nuevas Universidades Nacionales colaboran en el proceso inclusivo? Trabajo presentado en VI Congreso Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación "Inclusión, Calidad y Equidad en Educación. Pasado, presente y futuro en perspectiva comparada" Buenos Aires.
- Narodowski, M. (2008). La inclusión educativa. Reflexiones y propuestas entre las teorías, las demandas y los slogans. REICE.2, 9-26.
- Paparini, C. y Ozollo, F. (2015) Calidad y Derecho a la Educación Superior. Integración y Conocimiento. 3, 102-111
- Provincia de Santa Fe, Decreto N° 4199, 2015 y su Anexo
- Provincia de Santa Fe, Portal de la Provincia de Santa Fe. Educación. Obtenido de Política Educativa. Ejes e implementación: Recuperado 22 de marzo de 2020
- Sejas, María Verónica (2020) Las políticas de Inclusión en la Formación Docente Inicial en la Provincia de Santa Fe. Un análisis en torno del Reglamento Académico Marco. Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Humanidades y Ciencias. Maestría en Políticas Públicas para la Educación (trabajo final)
- Tenti Fanfani, E. (2009) Dimensiones de la exclusión educativa y políticas de inclusión. Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario 157, 44-49
- UNESCO. III Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe. Declaración. Córdoba, 2018
- Zandomeni, N. y Canale, S. (2010). Las trayectorias académicas como objeto de investigación en las instituciones de educación superior. Ciencias Económicas, 2(13), 59-65.

