

# Manual Estratégico para Gobernar la Transición del Sistema Educativo en América latina

Insumos para decisiones de mediana urgencia



**Pedro Romero  
& José Romero**

# **Manual Estratégico para Gobernar la Transición del Sistema Educativo en América latina**

**Insumos para decisiones de mediana urgencia**

Manual estratégico para gobernar la transición del sistema educativo en América latina: insumos para decisiones de mediana urgencia / Pedro Romero; José Romero. - 1a ed. - Rosario: CEI ediciones, 2026.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-91545-4-2

1. Política Educacional. 2. América Latina. 3. Políticas Públicas. I. Romero, José II. Título

CDD 379

Edición y maquetación: Cintia Corestein (CEI)

Diseño de tapa: Cintia Espinosa (CEI)

Imagen de tapa: *Vestigios de naturaleza*, de María Esther Prádanos. Realizada en Acrílico sobre madera, 2010.

Pedro Romero y José Romero

Universidad Nacional de Rosario, 2026

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Publicado bajo licencia Creative Commons



Edición y publicación Centro de Estudios Interdisciplinarios, UNR

Director: Prof. Darío Maiorana

Maipú 1065 3° piso of 309, Rosario, Argentina

Tel: (0341) 4802781

Correo electrónico: [cei@unr.edu.ar](mailto:cei@unr.edu.ar)

**José Romero** y **Pedro Romero** escriben desde una conversación que empezó hace años y todavía no termina. Entre aulas, cafés y discusiones sobre política, educación, ciudad o mundo, fueron construyendo una mirada común: pensar el presente sin aceptar sus explicaciones fáciles. Sus textos no buscan cerrar debates sino abrirlos.

Hablan de poder, de cultura, de las mutaciones silenciosas de la vida social y de las formas en que una época se infiltra en nuestras maneras de pensar. Los antecedentes están disponibles. Este libro es parte de esa conversación. José Romero y Pedro Romero viven y trabajan en Argentina, en Rosario, Argentina

**Cátedra de Análisis y Prospectiva para la Educación**

**Centro de Estudios Interdisciplinarios**

**Universidad Nacional de Rosario**

# Índice

Prólogo .....	7
<b>Capítulo 1</b>	
El agotamiento silencioso del modelo educativo regulado.....	10
<b>Capítulo 2</b>	
La desregulación como reposicionamiento del Estado .....	14
<b>Capítulo 3</b>	
Nuevos sujetos, nuevas trayectorias, nuevas temporalidades .....	18
<b>Capítulo 4</b>	
El sistema docente como cuello de botella estructural .....	22
<b>Capítulo 5</b>	
Certificación, títulos y el nuevo ecosistema de validación del conocimiento .....	26
<b>Capítulo 6</b>	
Tecnología e inteligencia artificial: regular impactos, no prohibir herramientas ...	30
<b>Capítulo 7</b>	
Cómo implementar sin incendiar el sistema .....	34
<b>Capítulo 8</b>	
Los riesgos de no actuar: cuando la inercia se convierte en decisión .....	38
<b>Capítulo 9</b>	
Recomendaciones operativas para gobernar la transición educativa .....	42
<b>Capítulo 10</b>	
La universidad pública en la transición educativa: entre la defensa legítima y el riesgo de irrelevancia .....	47
<b>Capítulo 11</b>	
Una advertencia estratégica.....	53
Bibliografía.....	61

## Prólogo

### Gobernar la educación en contextos de transformación estructural

Durante décadas, las políticas educativas en América Latina se han construido sobre un supuesto implícito: **mejorar la educación consistía, principalmente, en regular más y con mayor precisión**. Ampliar marcos normativos, estandarizar procesos, fijar cargas horarias homogéneas, definir trayectorias únicas y reforzar dispositivos de control fueron entendidos como mecanismos privilegiados para garantizar calidad, equidad y gobernabilidad del sistema educativo.

Ese supuesto hoy se encuentra **profundamente tensionado**. No porque haya sido incorrecto en su origen, sino porque las **condiciones estructurales que le dieron sentido han cambiado radicalmente**. La aceleración tecnológica, la emergencia de la inteligencia artificial como infraestructura transversal, la mutación de los sujetos de aprendizaje, la transformación del trabajo docente y la creciente presión fiscal sobre los Estados han alterado de manera sustantiva el equilibrio sobre el cual se diseñaron los sistemas educativos vigentes.

En este nuevo escenario, **la rigidez normativa ya no garantiza calidad ni equidad**. En muchos casos, produce el efecto inverso: vuelve ineficiente al sistema, expulsa innovación, desperdicia tiempo humano y debilita la capacidad real del Estado para gobernar los procesos educativos.

Este documento parte de una constatación incómoda pero necesaria: **no hacer nada, en el contexto actual, también es una decisión política**, y probablemente una de las más costosas.

Persistir en marcos regulatorios pensados para un mundo que ya no existe expone a los sistemas educativos a una doble pérdida. Por un lado, pierden eficacia interna: se vuelven lentos, burocráticos y

desconectados de los ritmos reales de producción y circulación del conocimiento. Por otro, pierden soberanía externa: la educación migra, de hecho, hacia plataformas tecnológicas, mercados informales de certificación y circuitos paralelos de aprendizaje que operan por fuera del control y la orientación pública.

Frente a este escenario, las **recomendaciones estratégicas** que se presentan en este documento no deben ser leídas como un programa ideológico ni como una reforma cerrada. Constituyen, más bien, un **conjunto de opciones de política pública** destinadas a ampliar el margen de decisión de los Estados en contextos de alta incertidumbre.

El eje conceptual que atraviesa estas recomendaciones es la necesidad de una **desregulación estatal selectiva, estratégica y gobernada**. Esta idea suele generar resistencias comprensibles en América Latina, donde las experiencias de desregulación de las décadas pasadas estuvieron asociadas, en muchos casos, a procesos de mercantilización, fragmentación y pérdida de equidad.

Sin embargo, **desregular estratégicamente no equivale a retirar al Estado del sistema educativo**. Por el contrario, supone un cambio de rol: pasar de un Estado micro-gestor de procesos a un **Estado arquitecto de reglas simples**, garante de equidad, evaluador de resultados y protector del interés público en un entorno crecientemente complejo.

La hiper-regulación no ha fortalecido necesariamente al Estado; en numerosos casos, lo ha debilitado. Al intentar controlar cada detalle, ha perdido capacidad para orientar lo esencial. La desregulación estratégica que aquí se propone no busca eliminar normas, sino **liberar capacidad de gobierno**, concentrando la acción estatal allí donde resulta insustituible: la garantía de derechos, la equidad territorial, la transparencia, la evaluación y la regulación de los impactos tecnológicos.

Este documento se inscribe en una tradición crítica del pensamiento educativo latinoamericano. No promueve la privatización del sistema ni la delegación de responsabilidades públicas al mercado. Tampoco desconoce las profundas desigualdades sociales que atraviesan la región. Por

el contrario, parte de la convicción de que **la rigidez normativa termina protegiendo estructuras y reproduciendo desigualdades**, mientras que una desregulación inteligente puede abrir oportunidades reales para sujetos e instituciones hoy atrapados en dispositivos obsoletos.

Las recomendaciones que siguen están pensadas como **insumos para decisiones de mediana urgencia**. No pretenden resolver todos los problemas del sistema educativo, pero sí ofrecer un marco estratégico para gobernar una transición que ya está en curso, independientemente de que se la nombre o no.

Gobernar esta transición —y no simplemente padecerla— constituye una responsabilidad política indelegable de quienes hoy conducen los sistemas educativos en la región.

# **CAPÍTULO 1**

## **El agotamiento silencioso del modelo educativo regulado**

Los sistemas educativos de América Latina no atraviesan una crisis espectacular ni un colapso visible. No hay, en la mayoría de los casos, un derrumbe abrupto ni una implosión institucional inmediata. Lo que se observa, más bien, es un proceso de agotamiento silencioso, progresivo y persistente, que erosiona la eficacia del sistema sin generar aún la alarma política proporcional a su gravedad.

Este agotamiento no se expresa únicamente en indicadores clásicos -resultados de aprendizaje, abandono, repitencia o desigualdad-, sino en una dimensión menos visible pero estratégicamente decisiva: la creciente incapacidad del sistema para adaptarse a un entorno que cambia más rápido que sus propias reglas.

Durante gran parte del siglo XX, los sistemas educativos se organizaron bajo un paradigma relativamente estable: conocimiento acumulativo, trayectorias lineales, tiempos homogéneos, profesiones definidas y ciclos largos de actualización curricular. En ese contexto, la regulación detallada cumplía una función racional: ordenaba, estandarizaba y garantizaba un piso común de calidad y equidad.

Ese paradigma hoy ha dejado de ser operativo.

La velocidad de producción y circulación del conocimiento, la expansión de tecnologías digitales, la emergencia de la inteligencia artificial como infraestructura transversal y la transformación de los sujetos de aprendizaje han alterado profundamente las condiciones bajo las cuales la regulación educativa fue concebida. Sin embargo, la arquitectura normativa del sistema permanece, en gran medida, anclada en supuestos que ya no describen la realidad.

El resultado es una brecha creciente entre la norma y la práctica.

Las instituciones educativas, los docentes y los estudiantes se ven obligados a operar en un marco regulatorio que no reconoce la diversidad de trayectorias, la asincronía de los aprendizajes ni la multiplicidad de contextos. Esta tensión genera una paradoja estructural: cuanto más se intenta controlar el sistema a través de reglas rígidas, menos gobernable se vuelve en la práctica.

Uno de los síntomas más claros de este agotamiento es la ineficiencia en el uso del tiempo humano. Carreras con duraciones fijas, cargas horarias homogéneas, presencialidades obligatorias y secuencias curriculares invariables suponen un estudiante estándar que ya no existe y un conocimiento que ya no se comporta de manera lineal. El tiempo educativo, lejos de optimizarse, se desperdicia, se fragmenta y pierde sentido formativo.

A esta ineficiencia temporal se suma una rigidez institucional que dificulta la innovación. Los marcos hiper-prescriptivos limitan la capacidad de las instituciones para ajustar currículos, incorporar saberes emergentes, articular con otros actores sociales o responder a demandas locales específicas. La consecuencia no es mayor equidad, sino una homogeneidad forzada que termina profundizando desigualdades.

El modelo regulado también muestra signos de agotamiento en el plano de la profesión docente. Las carreras únicas, los esquemas de promoción basados casi exclusivamente en la antigüedad y la desvinculación entre función, desempeño y reconocimiento generan un sistema poco permeable a nuevos perfiles, saberes y formas de trabajo. Esto no solo desalienta la innovación, sino que expulsa talento y limita la capacidad del sistema para renovarse desde adentro.

Otro ámbito crítico es el de la certificación y acreditación de saberes. El monopolio del título largo como única forma legítima de validación resulta cada vez menos funcional frente a trayectorias de aprendizaje fragmentadas, continuas y diversificadas. Mientras el sistema formal mantiene esquemas rígidos, proliferan circuitos paralelos de certificación —privados, informales o tecnológicos— que crecen al margen de la orientación pública.

Este fenómeno no implica necesariamente una pérdida inmediata de matrícula, pero sí una pérdida progresiva de centralidad del sistema educativo estatal como organizador del valor social del conocimiento.

En este contexto, la hiper-regulación opera como un mecanismo de autodefensa institucional más que como una herramienta efectiva de

gobierno. Protege estructuras existentes, pero dificulta la adaptación. Preserva procedimientos, pero debilita resultados. Mantiene el control formal, pero pierde control real.

La presión fiscal creciente agrava este escenario. Los Estados enfrentan límites cada vez más estrictos para expandir el gasto educativo, al tiempo que deben responder a demandas sociales múltiples y urgentes. En un contexto de recursos escasos, la ineficiencia regulatoria se convierte en un problema político de primer orden, ya que compromete la sostenibilidad del sistema en el mediano plazo.

Frente a este panorama, insistir exclusivamente en ajustes incrementales dentro del mismo marco regulatorio resulta insuficiente. El problema no es solo de financiamiento, capacitación o actualización curricular. Es, fundamentalmente, un problema de arquitectura institucional.

El agotamiento del modelo educativo regulado no implica que la regulación haya perdido sentido, sino que requiere ser repensada estratégicamente. Gobernar la educación en contextos de transformación estructural exige abandonar la ilusión de control total y avanzar hacia formas más flexibles, selectivas y orientadas a resultados.

Reconocer este agotamiento no es un acto de debilidad del Estado, sino una condición necesaria para recuperar capacidad de gobierno en un sistema que ya está cambiando, con o sin intervención pública.

# **CAPÍTULO 2**

## **La desregulación como reposicionamiento del Estado**

En el debate educativo latinoamericano, la palabra *desregulación* activa de inmediato una serie de asociaciones históricas y afectivas difíciles de soslayar. Para amplios sectores académicos, sindicales y políticos, el término remite a las reformas estructurales de las décadas de 1980 y 1990, caracterizadas por procesos de privatización, reducción del Estado, mercantilización de servicios públicos y debilitamiento de los sistemas de protección social.

Esa memoria no es infundada. En numerosos países de la región, las políticas de desregulación se implementaron de manera abrupta, sin marcos de equidad ni capacidades estatales de regulación efectiva y produjeron fragmentación, desigualdad y pérdida de legitimidad del sistema educativo público.

Sin embargo, **asimilar automáticamente cualquier propuesta de desregulación a ese ciclo histórico constituye hoy un error analítico y político.**

La desregulación estratégica que se plantea en este documento no surge de una ideología de mercado ni de una voluntad de retraer al Estado, sino de una constatación empírica: **el Estado ya no gobierna plenamente el sistema educativo a través de la regulación vigente**, y la insistencia en sostener marcos normativos obsoletos acelera esa pérdida de gobierno.

El problema central no es si el Estado regula mucho o poco, sino **qué regula, cómo regula y con qué finalidad.**

Durante las últimas décadas, la regulación educativa ha tendido a concentrarse en procesos, formatos y procedimientos: duración de carreras, cargas horarias, modalidades de cursado, secuencias curriculares, formas de acreditación, regímenes laborales homogéneos. Este tipo de regulación fue eficaz en contextos de estabilidad, pero se vuelve disfuncional cuando el conocimiento, las tecnologías y los sujetos cambian más rápido que las normas que pretenden ordenarlos.

En este nuevo escenario, la hiper-regulación produce un efecto paradójico: **reduce la capacidad del Estado para garantizar aquello que**

**dice proteger.** Al fijar reglas demasiado específicas, el Estado pierde margen para orientar resultados, corregir desigualdades emergentes y regular los impactos reales de la transformación tecnológica.

La desregulación estratégica que aquí se propone implica un **desplazamiento del foco regulatorio**, no su eliminación. Supone abandonar el control exhaustivo de los medios para concentrar la acción estatal en los fines: calidad, equidad, transparencia, soberanía y sostenibilidad del sistema educativo.

Este enfoque no es neoliberal. Por el contrario, **es una respuesta estatal a un entorno que el mercado y las plataformas tecnológicas ya están ocupando de facto.** Allí donde el Estado no redefine su rol, otros actores lo hacen: empresas globales de tecnología educativa, sistemas privados de certificación, plataformas de aprendizaje automatizado y circuitos informales de validación de saberes.

La alternativa a la desregulación estratégica no es un Estado fuerte, sino un **Estado formalmente regulador pero materialmente irrelevante.**

Desde esta perspectiva, desregular selectivamente ciertos dispositivos –tiempos, trayectorias, formatos, acreditaciones– es una forma de **re-centralizar la capacidad estatal**, no de diluirla. Libera recursos administrativos, reduce fricciones innecesarias y permite concentrar la acción pública allí donde es insustituible: garantizar derechos, corregir asimetrías, proteger a los sectores más vulnerables y regular los impactos sociales de la innovación.

Es importante subrayar que la desregulación que aquí se plantea **no es homogénea ni indiscriminada.** No todas las áreas del sistema educativo deben ser tratadas del mismo modo. Por el contrario, se propone una lógica selectiva: desregular allí donde la rigidez produce ineficiencia y desigualdad; reforzar la regulación allí donde están en juego derechos, datos, transparencia y equidad.

En este sentido, la regulación de los impactos tecnológicos –protección de datos, trazabilidad de decisiones algorítmicas, transparencia en los procesos de evaluación– constituye un ámbito donde el Estado

debe fortalecer, y no debilitar, su presencia. Desregular herramientas no significa desregular consecuencias.

La experiencia histórica demuestra que **los Estados más efectivos no son los que regulan todo, sino los que regulan lo esencial con claridad y capacidad de enforcement**. En contextos de alta complejidad, la acumulación normativa suele ser una señal de debilidad, no de fortaleza institucional.

Finalmente, es necesario reconocer que el rechazo automático a la desregulación también puede convertirse en una forma de conservadurismo estructural. Defender dispositivos que ya no cumplen su función original no equivale a defender la educación pública; en muchos casos, implica **defender inercias que perjudican a los propios sujetos que el sistema dice proteger**.

La desregulación estratégica, entendida como rediseño del rol estatal y no como retirada del mismo, se presenta así como una **condición para preservar la centralidad del Estado en la educación**, garantizar su sostenibilidad y recuperar su capacidad de gobierno en un escenario que ya ha cambiado de manera irreversible.

# **CAPÍTULO 3**

**Nuevos sujetos, nuevas trayectorias,  
nuevas temporalidades**

Los sistemas educativos no fracasan únicamente cuando carecen de recursos o cuando sus normas son ineficientes. Fracasan, sobre todo, cuando **dejan de reconocer a los sujetos reales que los habitan**. En la actualidad, una de las principales tensiones de la educación en América Latina radica en la persistencia de un modelo institucional diseñado para un tipo de estudiante, un tipo de trayectoria y una temporalidad de aprendizaje que ya no representan a la mayoría de los aprendientes.

Durante décadas, la arquitectura educativa se apoyó en una figura implícita: el estudiante joven, disponible a tiempo completo, con trayectorias lineales, ritmos homogéneos y una inserción relativamente estable en el sistema. Sobre ese supuesto se organizaron calendarios, cargas horarias, regímenes de promoción, formatos de evaluación y modalidades de certificación.

Ese sujeto hoy es minoritario.

La expansión del acceso a la educación, los cambios en el mercado de trabajo, la diversificación de los recorridos vitales y la aceleración tecnológica han producido una **heterogeneidad creciente de trayectorias**. Estudiantes que trabajan, que cuidan, que ingresan y reingresan al sistema, que combinan aprendizajes formales e informales, que adquieren competencias fuera de las instituciones educativas tradicionales y que demandan formas más flexibles de reconocimiento de sus saberes.

Sin embargo, el sistema educativo continúa exigiendo **itinerarios homogéneos para sujetos diversos**, generando un desajuste estructural que se traduce en abandono, frustración y pérdida de sentido de la experiencia educativa.

Esta tensión se manifiesta con particular claridad en la dimensión temporal. El tiempo educativo sigue siendo tratado como una magnitud uniforme y estandarizada, organizada en años, ciclos y horas reloj, independientemente de los ritmos reales de aprendizaje, de la complejidad de los contenidos o de las condiciones de vida de los estudiantes. La duración fija de las carreras y la equivalencia automática entre tiempo de cursado y aprendizaje efectivo constituyen uno de los supuestos menos cuestionados y, al mismo tiempo, más problemáticos del sistema.

En un contexto de conocimiento mutable y tecnologías que permiten aprendizajes asincrónicos, **la homogeneización del tiempo se convierte en un factor de exclusión**. No todos aprenden al mismo ritmo, ni en los mismos formatos, ni con la misma intensidad. Persistir en un modelo temporal rígido no garantiza calidad; garantiza desajuste.

La transformación de los sujetos también se expresa en la relación con el conocimiento. El aprendizaje ya no se produce exclusivamente en el aula ni se organiza únicamente en torno a contenidos disciplinares estables. La disponibilidad permanente de información, el aprendizaje situado, la resolución de problemas complejos y la interacción con tecnologías inteligentes han modificado la forma en que los sujetos acceden, procesan y validan saberes.

Frente a esta realidad, los currículos cerrados y prescriptivos muestran límites evidentes. No solo se vuelven rápidamente obsoletos, sino que **dificultan la incorporación de saberes emergentes**, la actualización permanente y la contextualización del aprendizaje. La pretensión de anticipar normativamente todo lo que debe ser aprendido resulta cada vez menos viable.

Esta transformación también interpela a la profesión docente. Los docentes ya no operan únicamente como transmisores de contenidos, sino como mediadores, orientadores, diseñadores de experiencias de aprendizaje y evaluadores de procesos complejos. Sin embargo, los regímenes laborales, las formas de reconocimiento y las estructuras organizacionales continúan respondiendo a un modelo de docencia homogénea y estable que no reconoce la diversidad de funciones que hoy requiere el sistema.

La falta de correspondencia entre las nuevas demandas pedagógicas y los dispositivos institucionales genera desgaste, sobrecarga y desmotivación. Lejos de fortalecer la tarea docente, **la rigidez estructural termina debilitando su capacidad de acción y su legitimidad profesional**.

Otro aspecto central de esta transformación es **la fragmentación de las trayectorias de aprendizaje**. Los sujetos adquieren saberes a lo largo de la vida, en múltiples contextos y a través de experiencias diversas: trabajo, voluntariados, participación comunitaria, formación informal, entornos digitales. Sin embargo, el sistema educativo formal reconoce solo una porción limitada de estos aprendizajes, reforzando una lógica de exclusión simbólica que desvaloriza saberes relevantes.

Esta desconexión entre aprendizaje real y reconocimiento institucional no solo afecta a los individuos, sino que **debilita la función ordenadora del sistema educativo**. Cuando el sistema no valida lo que efectivamente se aprende, otros actores ocupan ese espacio, muchas veces sin criterios públicos ni mecanismos de equidad.

En este contexto, la insistencia en trayectorias únicas y temporalidades rígidas ya no cumple una función integradora. Por el contrario, **produce un efecto selectivo encubierto**, expulsando del sistema a quienes no se ajustan al molde institucional dominante.

Reconocer la diversidad de sujetos, trayectorias y tiempos no implica renunciar a estándares de calidad ni diluir la responsabilidad del Estado. Implica, por el contrario, **redefinir los marcos institucionales para que la educación vuelva a ser un dispositivo de inclusión efectiva y no una carrera de obstáculos normativos**.

Este reconocimiento constituye una condición necesaria para pensar reformas en la gestión del tiempo educativo, en la autonomía curricular y en los sistemas de certificación. Sin una comprensión profunda de quiénes son hoy los sujetos del aprendizaje y cómo aprenden, cualquier intervención normativa corre el riesgo de reproducir los desajustes existentes.

# **CAPÍTULO 4**

**El sistema docente  
como cuello de botella estructural**

Cualquier intento serio de transformación educativa que eluda el análisis del sistema docente está condenado a la irrelevancia. No porque los docentes constituyan un obstáculo en sí mismos, sino porque **la arquitectura institucional que organiza la profesión docente ha quedado desalineada de las funciones que hoy se le exigen al sistema educativo.**

Durante décadas, los regímenes docentes en América Latina se estructuraron bajo un conjunto de supuestos coherentes con el modelo educativo de su tiempo: estabilidad laboral como garantía de profesionalización, carrera única basada en la antigüedad, funciones relativamente homogéneas y una fuerte regulación centralizada. En ese contexto, estos dispositivos cumplieron un rol clave en la expansión del sistema y en la construcción de derechos laborales legítimos.

Sin embargo, **las condiciones estructurales que justificaron ese diseño han cambiado**, mientras que la organización de la profesión docente permanece, en lo esencial, inalterada.

Hoy, al sistema educativo se le demandan funciones múltiples y crecientemente complejas: personalización de trayectorias, acompañamiento de aprendizajes heterogéneos, integración de tecnologías inteligentes, trabajo interdisciplinario, evaluación de competencias no estandarizables, articulación con actores sociales y actualización permanente de saberes. No obstante, el marco laboral docente continúa operando como si todas estas funciones pudieran ser absorbidas por una única figura profesional, definida de manera uniforme.

Esta disonancia produce un efecto acumulativo de **ineficiencia, desgaste y bloqueo institucional.**

Uno de los principales problemas es la **rigidez de la carrera docente única**. La progresión basada casi exclusivamente en la antigüedad, desvinculada del desempeño, de la función específica o de la contribución institucional, limita la capacidad del sistema para reconocer la diversidad de roles que hoy requiere la educación. Docentes con perfiles innovadores, expertos externos, mentores, investigadores o

profesionales con saberes específicos encuentran escasos incentivos para integrarse o permanecer en el sistema.

Lejos de fortalecer la estabilidad, esta rigidez termina **expulsando talento o confinándolo a los márgenes**, mientras se sobrecarga a las estructuras existentes con demandas para las cuales no fueron diseñadas.

Otro aspecto crítico es la **desconexión entre función y reconocimiento**. El sistema tiende a tratar de manera equivalente tareas que son radicalmente distintas en términos de complejidad, impacto y responsabilidad. Diseñar experiencias de aprendizaje, acompañar trayectorias vulnerables, evaluar procesos complejos o integrar tecnologías no recibe, en muchos casos, un reconocimiento diferenciado ni en términos simbólicos ni materiales.

Esta homogeneización desincentiva la asunción de funciones clave para la calidad educativa y refuerza una lógica defensiva del trabajo docente, más orientada a cumplir formalidades que a innovar.

La estructura actual también dificulta el **trabajo colaborativo e interdisciplinario**. Los dispositivos organizacionales, pensados para el aula cerrada y la asignatura aislada, obstaculizan la conformación de equipos docentes con roles diferenciados y responsabilidades compartidas. En un contexto de creciente complejidad pedagógica, esta fragmentación limita la capacidad del sistema para abordar problemas educativos de manera integral.

A ello se suma la **escasa permeabilidad del sistema a saberes externos**. Profesionales con experiencia en campos estratégicos, investigadores, especialistas en tecnología o actores del mundo productivo encuentran múltiples barreras normativas para aportar al sistema educativo, incluso de manera temporal o por proyectos específicos. Esta clausura institucional empobrece el ecosistema educativo y refuerza su desconexión con dinámicas sociales y productivas más amplias.

Es importante subrayar que estos problemas **no derivan de una supuesta falta de compromiso docente**, sino de un diseño institucional que ha dejado

de reconocer adecuadamente la complejidad real del trabajo educativo. La sobrecarga administrativa, la multiplicación de tareas no pedagógicas y la ausencia de mecanismos de reconocimiento funcional generan malestar y desgaste, incluso entre los docentes más comprometidos.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el sistema docente se ha convertido en un **cuello de botella estructural**. No por resistencia ideológica al cambio, sino porque **las reglas del juego actuales hacen extremadamente costosa cualquier innovación**. Cada modificación requiere renegociar dispositivos pensados para otro contexto, generando conflictos recurrentes y bloqueos previsibles.

Reconocer este cuello de botella no implica deslegitimar derechos adquiridos ni promover la precarización laboral. Por el contrario, constituye un paso necesario para **reformular la profesión docente de manera sostenible**, alineando derechos, funciones y responsabilidades con las demandas reales del sistema educativo contemporáneo.

Cualquier estrategia de desregulación inteligente deberá, por lo tanto, abordar el sistema docente con criterios de **diversificación de trayectorias, reconocimiento funcional y flexibilidad organizacional**, sin los cuales la transformación educativa seguirá siendo un enunciado retórico más que una política efectiva.

# **CAPÍTULO 5**

## **Certificación, títulos y el nuevo ecosistema de validación del conocimiento**

La función certificadora ha sido históricamente una de las **principales fuentes de legitimidad del sistema educativo estatal**. A través de títulos, diplomas y acreditaciones, el Estado no solo reconoce aprendizajes, sino que **ordena el valor social del conocimiento**, regula el acceso a oportunidades y establece criterios públicos de mérito y competencia.

Sin embargo, este rol se encuentra hoy profundamente tensionado.

El modelo tradicional de certificación, basado casi exclusivamente en **títulos largos, secuenciales y emitidos por instituciones educativas formales**, fue diseñado para un mundo de trayectorias lineales, profesiones estables y ciclos largos de actualización del saber. En ese contexto, el título funcionaba como un proxy razonable de conocimiento, competencia y habilitación profesional.

Ese supuesto ha dejado de ser operativo.

En la actualidad, los saberes se adquieren de manera fragmentada, continua y distribuida en múltiples entornos. Las personas aprenden en el trabajo, en plataformas digitales, en experiencias comunitarias, en proyectos interdisciplinarios y en procesos de autoformación mediados por tecnologías inteligentes. Sin embargo, **el sistema educativo formal continúa reconociendo solo una porción limitada de estos aprendizajes**, generando una brecha creciente entre aprendizaje real y validación institucional.

Esta brecha tiene consecuencias estructurales.

Por un lado, **desvaloriza saberes social y productivamente relevantes** que no encajan en los formatos tradicionales de certificación. Por otro, debilita la función ordenadora del sistema educativo, que deja de ser el principal árbitro del valor del conocimiento. Cuando el Estado no reconoce lo que efectivamente se aprende, otros actores ocupan ese espacio.

En los últimos años, ha emergido un **ecosistema paralelo de validación**: micro-credenciales privadas, certificaciones emitidas por plataformas tecnológicas, badges digitales, evaluaciones automatizadas y sistemas de reputación algorítmica. Estos dispositivos crecen

rápidamente, responden a demandas reales y ofrecen flexibilidad, pero **operan mayoritariamente fuera de marcos públicos de regulación, equidad y transparencia.**

El riesgo no es la existencia de estos sistemas en sí mismos, sino la **pérdida de soberanía educativa** que implica su expansión sin articulación con políticas públicas. Cuando la certificación del conocimiento queda en manos exclusivas de actores privados o plataformas globales, el Estado pierde capacidad para orientar el desarrollo de competencias estratégicas, garantizar igualdad de oportunidades y proteger a los sujetos frente a mecanismos opacos de validación.

Persistir en el monopolio del título largo como única forma legítima de certificación no detiene este proceso; por el contrario, **lo acelera.** La rigidez del sistema formal empuja a estudiantes y trabajadores hacia circuitos alternativos que ofrecen reconocimiento más rápido, flexible y ajustado a sus trayectorias reales.

Este fenómeno no implica necesariamente una deserción masiva del sistema educativo, pero sí una **erosión progresiva de su centralidad simbólica y funcional.** El sistema sigue existiendo, pero deja de ser el organizador principal del valor del conocimiento en la sociedad.

Frente a este escenario, el desafío para los Estados no consiste en negar o prohibir las nuevas formas de certificación, sino en **reapropiarse estratégicamente de la función validatoria.** Esto requiere ampliar el repertorio de dispositivos de acreditación, reconociendo aprendizajes por competencias verificables, trayectorias modulares, portafolios evaluados y experiencias formativas no tradicionales.

La diversificación de las formas de certificación no supone una renuncia a la calidad ni una relativización del mérito. Por el contrario, **exige sistemas de evaluación más rigurosos,** capaces de verificar saberes reales en contextos diversos. El problema del modelo actual no es su exigencia, sino su **exclusividad formal.**

Asimismo, la incorporación de esquemas híbridos de certificación —con participación del Estado, las instituciones educativas, el sector

productivo y la sociedad civil— permite **reconectar la educación con dinámicas sociales reales**, sin abdicar de la responsabilidad pública. Lejos de debilitar al Estado, esta apertura puede fortalecer su rol como garante de estándares, transparencia y equidad.

Desde una perspectiva estratégica, la desregulación selectiva de los sistemas de certificación no busca fragmentar el sistema educativo, sino **evitar que se fragmente por fuera del Estado**. Gobernar la certificación del conocimiento en el siglo XXI implica aceptar la diversidad de trayectorias y construir marcos públicos capaces de integrarlas.

Si el Estado no redefine su rol en este ámbito, otros lo harán. Y lo harán con criterios que no necesariamente coinciden con el interés público, la justicia social o el desarrollo estratégico de los países de la región.

Recuperar la centralidad de la certificación como función pública, en un contexto de aprendizaje distribuido y permanente, constituye uno de los desafíos más relevantes para la sostenibilidad y la soberanía de los sistemas educativos latinoamericanos.

# **CAPÍTULO 6**

**Tecnología e inteligencia artificial:  
regular impactos, no prohibir  
herramientas**

La relación entre tecnología y educación ha estado históricamente atravesada por respuestas pendulares: entusiasmo acrítico en algunos momentos, prohibición defensiva en otros. En el contexto actual, marcado por la expansión acelerada de la inteligencia artificial y de tecnologías digitales de uso general, **ambas respuestas resultan insuficientes.**

Ni la adopción indiscriminada ni la restricción genérica permiten al Estado ejercer un gobierno efectivo sobre los procesos educativos.

La inteligencia artificial ya no constituye una herramienta específica o un recurso opcional dentro del sistema educativo. Se ha convertido en una **infraestructura transversal**, integrada a múltiples dispositivos de producción, circulación y validación del conocimiento. Plataformas de aprendizaje, sistemas de evaluación, motores de recomendación, asistentes cognitivos y herramientas de automatización influyen de manera directa en cómo se aprende, qué se aprende y cómo se valora lo aprendido.

Frente a esta realidad, **la prohibición de tecnologías resulta una estrategia ineficaz.** No solo porque es impracticable desde el punto de vista operativo, sino porque desplaza el uso tecnológico hacia ámbitos informales, desiguales y opacos, fuera de cualquier marco público de regulación. Prohibir no elimina la tecnología; elimina la capacidad del Estado de orientarla.

Del mismo modo, la adopción acrítica de soluciones tecnológicas sin marcos normativos claros expone al sistema educativo a riesgos significativos: pérdida de control sobre datos sensibles, opacidad en los procesos de decisión algorítmica, dependencia de proveedores privados y erosión de criterios pedagógicos en favor de lógicas de eficiencia técnica.

El desafío, por lo tanto, no consiste en regular herramientas específicas —que cambian con rapidez—, sino en **regular los impactos estructurales que estas tecnologías producen sobre el sistema educativo.**

Este cambio de enfoque resulta central. Regular herramientas implica perseguir un objeto móvil, siempre un paso atrás de la innovación. Regular

impactos, en cambio, permite construir **principios estables** que orienten el uso tecnológico sin bloquear la experimentación pedagógica.

Entre los impactos que requieren regulación estatal prioritaria se destacan:

- **La protección de datos personales y educativos**, especialmente de niños, adolescentes y poblaciones vulnerables.
- **La transparencia de los sistemas algorítmicos** utilizados en procesos de evaluación, recomendación o toma de decisiones educativas.
- **La trazabilidad de los procesos automatizados**, garantizando que las decisiones puedan ser comprendidas, auditadas y, cuando corresponda, impugnadas.
- **La prevención de sesgos y discriminaciones algorítmicas** que reproduzcan o amplifiquen desigualdades existentes.

Estos ámbitos constituyen espacios donde la presencia del Estado no solo es legítima, sino indispensable. La desregulación estratégica que se propone en este documento **no alcanza a estas dimensiones**. Por el contrario, exige fortalecer la capacidad regulatoria y técnica del Estado para intervenir con eficacia.

Al mismo tiempo, resulta fundamental **no impedir la experimentación pedagógica** con tecnologías emergentes. La incorporación de inteligencia artificial en procesos de enseñanza, aprendizaje y evaluación puede ofrecer oportunidades significativas para personalizar trayectorias, optimizar el uso del tiempo educativo y ampliar el acceso al conocimiento. Bloquear estas posibilidades por temor o desconocimiento implica **condenar al sistema educativo a la irrelevancia tecnológica**.

La regulación inteligente debe, por lo tanto, combinar **límites claros con márgenes de innovación**. Esto supone aceptar que no todas las experiencias serán exitosas, pero que el aprendizaje institucional solo es posible allí donde existe espacio para experimentar bajo condiciones controladas.

Otro riesgo central es la **externalización del gobierno educativo hacia plataformas tecnológicas globales**. Cuando el Estado carece de criterios claros y capacidades técnicas, las decisiones educativas comienzan a ser mediadas por sistemas diseñados con lógicas comerciales, opacas y ajenas a prioridades públicas. En estos casos, la tecnología no sustituye al Estado: **lo reemplaza**.

La soberanía educativa en el siglo XXI no se juega únicamente en el control de currículos o instituciones, sino en la **capacidad de regular infraestructuras tecnológicas** que condicionan la producción y validación del conocimiento. Renunciar a este campo equivale a ceder una de las funciones estratégicas centrales del Estado contemporáneo.

En este sentido, regular impactos y no herramientas permite al Estado **recuperar iniciativa**. Le permite establecer reglas del juego claras, proteger derechos fundamentales y orientar el desarrollo tecnológico hacia fines educativos legítimos, sin asumir un rol de censor ni de mero espectador.

La inteligencia artificial y las tecnologías digitales no determinan por sí mismas el futuro de la educación. Lo que resulta decisivo es **cómo se gobiernan**, con qué criterios y desde qué concepción del interés público. Gobernar la tecnología, y no reaccionar frente a ella, constituye una condición necesaria para cualquier estrategia educativa sostenible en el contexto actual.

# **CAPÍTULO 7**

**Cómo implementar sin incendiar  
el sistema**

Las transformaciones estructurales en educación fracasan con frecuencia no por errores de diagnóstico, sino por **deficiencias en su implementación**. Reformas conceptualmente sólidas se vuelven políticamente inviables cuando se presentan como rupturas abruptas, cuando subestiman las capacidades reales del Estado o cuando ignoran las dinámicas institucionales y sociales de los sistemas educativos.

En este sentido, el desafío central no consiste únicamente en **qué cambiar**, sino en **cómo hacerlo sin desestabilizar el sistema**, erosionar legitimidades o generar resistencias que bloqueen cualquier avance posterior.

Las recomendaciones que se presentan en este documento no suponen una transformación inmediata ni uniforme de todo el sistema educativo. Por el contrario, parten de una premisa estratégica: **toda reforma sostenible debe ser gradual, experimental y reversible en sus primeras etapas**.

### - 1. La lógica de laboratorios institucionales con reglas especiales

Una de las herramientas más relevantes para implementar cambios en contextos de alta incertidumbre es la creación de **regímenes experimentales controlados**, comúnmente denominados laboratorios *institucionales*. En el ámbito educativo, estos dispositivos permiten habilitar espacios de innovación regulada donde determinadas normas pueden ser suspendidas temporalmente, sin que ello implique una desregulación general del sistema.

El objetivo de los laboratorios institucionales educativos no es debilitar la autoridad del Estado, sino **fortalecerla a través del aprendizaje institucional**. Al permitir que instituciones seleccionadas experimenten con nuevas formas de organización del tiempo, del currículo, de la certificación o del trabajo docente, el Estado puede observar resultados reales, identificar riesgos y ajustar políticas antes de escalarlas.

Este enfoque reduce significativamente el costo político del cambio. En lugar de imponer reformas generales, se generan **evidencias situadas**

que permiten construir consensos progresivos y corregir errores sin comprometer la estabilidad del sistema en su conjunto.

## - 2. Separar funciones para recuperar capacidad de gobierno

Otra condición clave para una implementación exitosa es la **separación clara de funciones estratégicas del Estado**. En muchos sistemas educativos, el Estado concentra simultáneamente roles de administrador de procesos, empleador, regulador, evaluador y garante de derechos. Esta superposición dificulta la innovación y debilita la capacidad de gobierno.

Una estrategia de implementación viable requiere que el Estado reduzca su involucramiento en la micro-gestión cotidiana y **refuerce su rol en funciones indelegables**:

- Definir estándares mínimos de calidad.
- Garantizar equidad territorial y social.
- Regular impactos tecnológicos y proteger derechos.
- Evaluar resultados reales y comparables.

Separar estas funciones no implica fragmentar al Estado, sino **clarificar responsabilidades**, mejorar la rendición de cuentas y liberar capacidades administrativas para tareas estratégicas.

## - 3. Gradualidad normativa y protección de derechos

Uno de los principales temores asociados a la desregulación es la pérdida de derechos adquiridos. Por ello, cualquier proceso de implementación debe contemplar **mecanismos explícitos de protección** y transiciones ordenadas.

La desregulación estratégica no requiere eliminar de inmediato marcos normativos existentes, sino **introducir excepciones reguladas**, ventanas de flexibilidad y regímenes optativos. Este enfoque permite que los actores institucionales se adapten progresivamente, sin forzar cambios para los cuales no están preparados.

Asimismo, resulta fundamental diferenciar entre derechos laborales y dispositivos organizacionales. Proteger derechos no implica **congelar estructuras**. Por el contrario, la sostenibilidad de los derechos en el largo plazo depende de la capacidad del sistema para adaptarse y seguir siendo relevante.

#### - 4. Financiar la transformación, no la inercia

La implementación de cambios estructurales también requiere una **reorientación inteligente del financiamiento educativo**. En contextos de restricción fiscal, insistir en expandir el gasto sin modificar la arquitectura institucional suele producir rendimientos decrecientes.

Una estrategia viable consiste en **redirigir recursos hacia funciones no automatizables y socialmente críticas**, tales como la formación crítica, la alfabetización profunda, el acompañamiento de trayectorias vulnerables y el desarrollo del juicio humano. Financiar estas funciones refuerza el sentido público de la educación y legitima el uso de tecnologías en tareas de apoyo y automatización.

#### - 5. Construir legitimidad política y social

Finalmente, ninguna implementación es sostenible sin legitimidad. Esto implica **comunicar con claridad los objetivos**, reconocer los riesgos, transparentar los criterios de selección de experiencias piloto y habilitar instancias de evaluación pública.

La legitimidad no se construye negando el conflicto, sino **gestionándolo de manera abierta y responsable**. Los procesos de transformación educativa generan tensiones inevitables; la clave es evitar que estas se conviertan en bloqueos estructurales.

Implementar sin incendiar el sistema requiere, en definitiva, asumir que la educación no puede reformarse como un dispositivo técnico aislado. Es un campo profundamente político, atravesado por expectativas sociales, identidades profesionales y memorias históricas. Gobernar la transición implica combinar **prudencia institucional con decisión estratégica**, evitando tanto el inmovilismo como la ruptura irresponsable.

# **CAPÍTULO 8**

**Los riesgos de no actuar:  
cuando la inercia se convierte en  
decisión**

En contextos de transformación acelerada, la inacción no constituye una posición neutral. Cuando los entornos cambian más rápido que las instituciones, **mantener intactos los marcos existentes equivale a tomar una decisión implícita**: permitir que la transformación ocurra por fuera del Estado y sin orientación pública.

En el campo educativo, este riesgo adopta múltiples formas, muchas de ellas **silenciosas y acumulativas**, lo que contribuye a subestimar su gravedad política en el corto plazo, pero amplifica sus efectos en el mediano y largo plazo.

### - 1. Pérdida progresiva de gobernabilidad del sistema educativo

El primer riesgo de no actuar es la **erosión de la capacidad real del Estado para gobernar el sistema educativo**. La persistencia de marcos normativos rígidos frente a prácticas que ya se han transformado genera una brecha creciente entre regulación formal y funcionamiento efectivo.

Cuando las normas dejan de ordenar la realidad, el gobierno del sistema se desplaza hacia arreglos informales, excepciones tácitas y soluciones improvisadas. El Estado conserva la apariencia de control, pero **pierde capacidad de orientación estratégica**. Esta pérdida no se produce de manera abrupta, sino por acumulación, hasta volverse estructural.

### - 2. Migración educativa hacia circuitos no regulados

Un segundo riesgo central es la **migración progresiva de estudiantes y trabajadores hacia circuitos educativos paralelos**. Plataformas privadas, certificaciones informales, aprendizajes autoorganizados y sistemas de validación opacos comienzan a ocupar el espacio que el sistema formal no logra cubrir.

Este proceso no implica necesariamente un abandono masivo de las instituciones educativas tradicionales, pero sí una **desvalorización creciente de sus credenciales** y de su rol como organizadoras del valor social del conocimiento. La educación pública continúa existiendo, pero deja de ser el centro del ecosistema educativo.

Cuando esta migración se consolida, **revertirla resulta extremadamente costoso**, tanto política como institucionalmente.

### - 3. Profundización de desigualdades educativas y sociales

La inacción también tiene efectos regresivos en términos de equidad. En ausencia de marcos flexibles y regulaciones inteligentes, **las oportunidades de aprendizaje se distribuyen de manera cada vez más desigual**.

Los sectores con mayor capital cultural y recursos acceden a trayectorias personalizadas, certificaciones alternativas y aprendizajes relevantes. Los sectores más vulnerables quedan atrapados en estructuras rígidas, tiempos homogéneos y dispositivos que no reconocen sus trayectorias reales. La hiper-regulación, lejos de proteger a los más débiles, **termina reforzando desigualdades estructurales**.

### - 4. Desgaste y deslegitimación de la profesión docente

Otro riesgo significativo es el **desgaste creciente de la profesión docente**. La sobrecarga de funciones, la rigidez organizacional y la falta de reconocimiento funcional generan desmotivación, agotamiento y pérdida de sentido del trabajo educativo.

En este contexto, el sistema pierde capacidad para atraer y retener perfiles profesionales diversos, innovadores y altamente calificados. La docencia se convierte en una opción cada vez menos atractiva para nuevas generaciones, comprometiendo la sostenibilidad del sistema en el largo plazo.

### - 5. Dependencia tecnológica y pérdida de soberanía educativa

La ausencia de decisiones estratégicas en materia de tecnología educativa expone a los Estados a una **dependencia creciente de proveedores privados y plataformas globales**. Sin marcos claros de regulación de impactos, los sistemas educativos incorporan tecnologías de manera fragmentaria, reactiva y sin criterios públicos.

Este proceso no solo compromete la protección de datos y la transparencia, sino que **externaliza decisiones educativas estratégicas** hacia actores que no rinden cuentas al interés público. La soberanía educativa se erosiona no por falta de recursos, sino por falta de gobierno.

## - 6. Crisis de legitimidad del sistema educativo

Finalmente, la acumulación de estos factores conduce a una **crisis de legitimidad**. Cuando el sistema educativo deja de ofrecer trayectorias significativas, certificaciones socialmente valoradas y oportunidades reales de movilidad, pierde su capacidad de convocar adhesión social.

La crisis de legitimidad no se manifiesta necesariamente en rechazo explícito, sino en indiferencia, desafección y búsqueda de alternativas. En ese punto, cualquier intento de reforma posterior enfrenta resistencias mucho mayores y costos políticos significativamente más altos.

# **CAPÍTULO 9**

## **Recomendaciones operativas para gobernar la transición educativa**

Las transformaciones estructurales que atraviesan los sistemas educativos de América Latina no admiten soluciones simples ni reformas instantáneas. Tampoco permiten la comodidad del inmovilismo. En este escenario, el desafío central para los Estados no consiste en “reformular todo”, sino en **decidir con inteligencia qué mover, cuándo hacerlo y bajo qué condiciones**. Las siguientes recomendaciones no deben leerse como un programa cerrado ni como una secuencia obligatoria, sino como **criterios operativos para la toma de decisiones en contextos de mediana urgencia**. Su finalidad es ampliar la capacidad de gobierno del Estado durante la transición, evitando tanto el colapso institucional como la pérdida silenciosa de soberanía educativa.

### - 1. No intentar reformar todo al mismo tiempo

Uno de los errores más frecuentes en política educativa es concebir la transformación como un proceso integral y simultáneo. En sistemas altamente regulados y con múltiples actores, este enfoque suele derivar en bloqueos, resistencias generalizadas y desgaste político prematuro.

### Recomendación operativa

Priorizar **pocos núcleos estratégicos**, claramente delimitados, donde la intervención tenga alto impacto sistémico:

- organización del tiempo educativo
- certificación y acreditación de saberes
- usos pedagógicos de tecnología e IA
- diversificación de funciones docentes

Mover estos núcleos genera efectos indirectos en el resto del sistema sin necesidad de reformarlo todo.

## - 2. Introducir flexibilidad por excepción, no por decreto general

La experiencia comparada muestra que las reformas generales y uniformes suelen fracasar cuando el sistema carece de capacidades para absorberlas. En cambio, los cambios graduales, optativos y reversibles permiten aprender institucionalmente sin incendiar el sistema.

### Recomendación operativa

Crear **regímenes especiales de excepción regulada** que habiliten:

- trayectorias alternativas
- formatos curriculares flexibles
- esquemas de certificación innovadores
- nuevas formas de organización del trabajo docente

La excepción controlada es hoy una herramienta de gobierno más eficaz que la norma general.

## - 3. Desregular procesos, reforzar la regulación de impactos

La regulación educativa latinoamericana ha tendido a concentrarse en procedimientos, formatos y cargas horarias. En el contexto actual, esta lógica resulta costosa e ineficiente.

### Recomendación operativa

Desplazar el foco regulatorio:

- **menos control de medios**
- **más control de consecuencias**

Reforzar la regulación en:

- protección de datos educativos
- transparencia algorítmica
- equidad territorial

- resultados verificables

Desregular herramientas no implica desregular derechos.

#### - 4. Separar funciones para recuperar capacidad estatal

Cuando el Estado intenta administrar, regular, evaluar y ejecutar simultáneamente, pierde capacidad estratégica. La superposición de roles debilita la innovación y dificulta la rendición de cuentas.

### Recomendación operativa

Reordenar funciones estatales priorizando:

- el Estado como **arquitecto de reglas simples**
- garante de equidad y derechos
- evaluador de resultados
- regulador de impactos tecnológicos

Reducir la microgestión no es retirarse: es **gobernar mejor**.

#### - 5. Diversificar la profesión docente sin precarizarla

La profesión docente es uno de los principales cuellos de botella estructurales del sistema educativo. Persistir en una carrera única, homogénea y basada casi exclusivamente en la antigüedad limita la capacidad de adaptación institucional.

### Recomendación operativa

Introducir progresivamente:

- roles diferenciados (mentor, evaluador, diseñador pedagógico, tutor de trayectorias)
- trayectorias profesionales múltiples
- reconocimiento funcional y no solo temporal

La diversificación fortalece la profesión si se la gobierna; la rigidez la debilita.

### - 6. Reapropiarse de la función certificadora

El monopolio del título largo como única forma legítima de certificación ya no ordena el valor social del conocimiento. Insistir en ese modelo no frena la fragmentación: la acelera.

## Recomendación operativa

Construir un **sistema público ampliado de certificación**, que incorpore:

- acreditación por competencias verificables
- trayectorias modulares
- reconocimiento de aprendizajes previos
- portafolios evaluados

Si el Estado no amplía su repertorio certificador, otros lo harán sin criterios públicos.

### - 7. Regular la inteligencia artificial por sus efectos, no por su existencia

La inteligencia artificial no es una tecnología opcional ni un recurso periférico. Es una infraestructura transversal que ya condiciona los procesos educativos.

## Recomendación operativa

Evitar tanto la prohibición genérica como la adopción acrítica.

Regular prioritariamente:

- uso de datos
- decisiones automatizadas
- sesgos algorítmicos
- trazabilidad y auditabilidad

# **CAPÍTULO 10**

**La universidad pública en la  
transición educativa:  
entre la defensa legítima y el riesgo  
de irrelevancia**

La universidad pública ocupa un lugar singular en los sistemas educativos de América Latina. No es solo una institución de formación: es un actor político, un dispositivo de producción simbólica, un espacio de movilidad social y un reservorio histórico de legitimidad estatal. Incluso en contextos de ajuste, descrédito o restricción presupuestaria, continúa siendo una de las pocas ambiciones aspiracionales que persisten en el ámbito público. Ninguna estrategia seria de gobierno de la transición educativa puede prescindir de ella.

Sin embargo, esta centralidad simbólica convive hoy con una tensión estructural creciente. La universidad pública fue diseñada para un mundo de estabilidad cognitiva, trayectorias largas y monopolio estatal de la certificación. El entorno actual, en cambio, es fragmentado, acelerado, atravesado por dinámicas tecnológicas, productivas y culturales que desbordan sus formatos tradicionales. Esta tensión no se expresa como colapso, sino como desfase: la institución sigue funcionando, pero cada vez con mayor dificultad para orientar el ecosistema real de producción, circulación y validación del conocimiento.

Este desfase explica una paradoja contemporánea: mientras la universidad conserva una valoración social ampliamente positiva, enfrenta dificultades persistentes para retener estudiantes, reconocer trayectorias diversas y anticipar transformaciones profundas en el modo de aprender, enseñar y producir saber. El riesgo no es el conflicto abierto, sino la irrelevancia silenciosa.

### **- 1. La universidad como institución hiperregulada**

Entre todos los niveles del sistema educativo, la universidad pública es el espacio donde la regulación alcanza su forma más densa. Planes de estudio extensos, cargas horarias rígidas, carreras de duración fija, regímenes docentes altamente normados, procedimientos administrativos complejos y sistemas de acreditación prolongados conforman una arquitectura institucional pensada para garantizar calidad, autonomía y equidad. Durante décadas, este diseño fue una fortaleza. Hoy comienza a operar como límite.

La hiper-regulación dificulta la adaptación a trayectorias estudiantiles no lineales, al reconocimiento de aprendizajes adquiridos fuera de la institución, a la actualización acelerada de saberes y a demandas sociales que requieren respuestas más ágiles. El resultado es una pérdida progresiva de centralidad funcional: la universidad sigue siendo prestigiosa, pero ya no organiza de manera exclusiva el valor social del conocimiento.

## **- 2. Autonomía universitaria y confusión estratégica**

Uno de los principales obstáculos para gobernar la transición universitaria es la confusión entre autonomía e inmutabilidad. La autonomía universitaria ha sido una conquista democrática fundamental, asociada a la libertad académica, el pluralismo intelectual y la protección frente a interferencias indebidas. Sin embargo, en el contexto actual, corre el riesgo de convertirse en un dispositivo defensivo frente a transformaciones que no provienen exclusivamente del mercado, sino de mutaciones cognitivas, tecnológicas y sociales profundas.

Defender la universidad pública no puede significar congelar formatos, blindar trayectorias ni negar la transformación de los sujetos que la habitan. La autonomía no es el derecho a no cambiar, sino la responsabilidad política de gobernar el cambio desde dentro, evitando que sea impuesto por actores externos o por la inercia institucional.

## **- 3. El problema del tiempo universitario: crono-política**

La universidad pública continúa organizada en torno a una concepción del tiempo académico que hoy resulta crecientemente disfuncional: carreras largas como unidad básica, secuencias obligatorias rígidas, presencialidad como norma y evaluaciones concentradas en momentos finales. Este modelo no solo expulsa estudiantes, sino que desvaloriza aprendizajes reales que no encajan en su gramática temporal.

En un contexto de aprendizaje permanente, la universidad corre el riesgo de quedar asociada exclusivamente a una etapa temprana de la

vida, perdiendo relevancia como institución de formación a lo largo del tiempo. La rigidez temporal no protege la calidad: protege un diseño histórico que ya no coincide con la experiencia real de aprender.

Pensar una crono-política universitaria implica asumir la discontinuidad como punto de partida, reconocer la coexistencia de múltiples temporalidades y abandonar la lógica de la adaptación coyuntural. Gobernar el tiempo no es reaccionar con urgencia, sino intervenir el presente para habilitar futuros posibles.

#### **- 4. Docencia universitaria y biopolítica institucional**

La universidad pública reproduce con especial intensidad el problema del sistema docente único. La figura del profesor-investigador como forma dominante de legitimidad académica deja poco espacio para roles pedagógicos diferenciados, tutores de trayectorias, diseñadores de experiencias de aprendizaje, evaluadores por competencias o expertos externos. Esta configuración genera sobrecarga, invisibiliza tareas clave y excluye perfiles necesarios para una universidad contemporánea.

La biopolítica universitaria se expresa en la forma en que la institución regula las biografías de quienes la habitan: horarios, recorridos, evaluaciones, jerarquías, reconocimientos y modos legítimos de ser docente o estudiante. La carrera académica ofrece una sola pista, aun cuando la vida social y profesional se ha diversificado radicalmente.

La tensión entre estabilidad laboral y diversidad de trayectorias constituye uno de los dilemas centrales de la transición. Resolverlo no implica abandonar derechos, sino ampliar las formas de reconocimiento, protagonismo, creatividad e innovación. La crisis de las instituciones de biografía única atraviesa de lleno a la universidad.

#### **- 5. Certificación, conocimiento y cogno-política**

Históricamente, la universidad pública fue el núcleo duro de la certificación legítima del conocimiento. Hoy, ese monopolio se ha quebrado de hecho. Microcredenciales, trayectorias híbridas, certificaciones

privadas y validaciones no universitarias crecen por fuera de la institución, no porque esta haya fracasado, sino porque no ha ampliado su repertorio certificador.

Persistir en el título largo como única forma legítima de reconocimiento empuja a estudiantes y trabajadores hacia circuitos alternativos y debilita la capacidad universitaria de ordenar el valor social del conocimiento. La cogno-política universitaria remite precisamente a esta capacidad: gestionar el conocimiento disponible y producido, articular saber académico, saber social y saber tecnológico, y posicionarse como reguladora crítica en el nuevo ecosistema cognitivo.

La fragmentación disciplinar, la escasa interdisciplinariedad y la débil planificación estratégica del conocimiento constituyen déficits centrales. Gobernar la transición exige incorporar una dimensión curricular horizontal, fortalecer la producción colectiva de saber y reconocer que casi nada de lo aprendido en el siglo XX permanecerá intacto.

### **- 6. Prospectiva cognitiva y énfasis estratégicos**

La transición universitaria no puede pensarse solo en clave reactiva. Requiere una perspectiva prospectiva que entienda el futuro no como un punto de llegada, sino como un presente intervenido. La prospectiva cognitiva se propone como método para comprometer decisiones actuales con escenarios futuros, superando acuerdos momentáneos y lógicas paliativas.

Este enfoque implica articular crono-política, biopolítica y cogno-política, y definir énfasis estratégicos concretos: tecnología, igualdad, diversidad, sustentabilidad, bienestar, liderazgo o gestión abierta del conocimiento. No se trata de crear nuevos dispositivos burocráticos, sino de incorporar la prospectiva como praxis institucional permanente.

### **- 7. El riesgo mayor: irrelevancia sin conflicto**

A diferencia de otros niveles del sistema educativo, el principal riesgo para la universidad pública no es el estallido, sino la irrelevancia progresiva.

Una universidad puede seguir funcionando, sostener su estructura, preservar su discurso crítico y, aun así, dejar de ser el espacio donde se decide el futuro del conocimiento socialmente valioso. Este es el riesgo más alto: una universidad formalmente intacta pero estratégicamente desplazada.

### **- 8. Gobernar la transición universitaria**

La pregunta ya no es si la universidad pública debe cambiar, sino quién gobernará ese cambio: la propia universidad, el mercado, las plataformas tecnológicas o la inercia. No decidir también es decidir.

Paradójicamente, la universidad pública es también el espacio con mayores capacidades para liderar la transición. Por su masa crítica, su tradición reflexiva y su legitimidad social, puede convertirse en laboratorio institucional de nuevas trayectorias, espacio de certificación híbrida pública y nodo de regulación crítica del conocimiento.

Gobernar la transición universitaria implica aceptar que la defensa de lo público, en el siglo XXI, no pasa por conservar intactas las formas del pasado, sino por reconstruir capacidad de orientación en un ecosistema radicalmente distinto. La universidad pública puede seguir siendo una de las instituciones más poderosas de América Latina. Pero solo si asume, con lucidez política, que su mayor amenaza hoy no es la reforma, sino la irrelevancia silenciosa.

# **CAPÍTULO 11**

## **Una advertencia estratégica**

Los riesgos aquí señalados no constituyen proyecciones hipotéticas. En muchos casos, **ya están en curso**. La pregunta central no es si la transformación ocurrirá, sino **si el Estado participará activamente en su gobierno o quedará relegado a un rol reactivo**.

No actuar puede parecer, en el corto plazo, la opción menos conflictiva. En el mediano plazo, suele convertirse en la más costosa. Gobernar la transición educativa exige asumir decisiones complejas en contextos de incertidumbre, pero **postergarlas no elimina el problema: lo amplifica**.

## **Gobernar la transición o perder el gobierno del sistema**

Los sistemas educativos de América Latina se encuentran en un punto de inflexión histórico. No se trata de una crisis episódica ni de un desajuste coyuntural, sino de una **transición estructural** que atraviesa simultáneamente la producción del conocimiento, las formas de aprender, la organización del trabajo docente, los dispositivos de certificación y el rol del Estado.

Este documento ha sostenido una tesis central: **persistir en marcos normativos diseñados para un mundo que ya no existe no preserva la educación pública; la debilita**. En contextos de alta transformación, la rigidez no garantiza calidad ni equidad, sino que acelera la pérdida de relevancia, legitimidad y soberanía del sistema educativo.

Las recomendaciones estratégicas aquí formuladas no constituyen un programa cerrado ni una reforma uniforme. Son **opciones de política pública** pensadas para ampliar la capacidad de decisión de los Estados frente a escenarios de creciente complejidad. No proponen la retirada del Estado, sino su **reconfiguración**: de administrador exhaustivo de procesos a **arquitecto de reglas simples**, garante de derechos, evaluador de resultados y regulador de impactos estructurales.

La desregulación estratégica, selectiva y gobernada que se propone no debe ser confundida con mercantilización. Por el contrario, **es una condición para preservar la centralidad del Estado** en un

ecosistema educativo que ya se ha diversificado, fragmentado y tecnologizado. Allí donde el Estado no redefine su rol, otros actores lo hacen, muchas veces sin criterios públicos ni compromisos de equidad.

Gobernar la transición educativa exige abandonar falsas dicotomías: regulación versus mercado, estabilidad versus innovación, derechos versus flexibilidad. El desafío contemporáneo consiste en **articular estas dimensiones**, reconociendo que los derechos solo son sostenibles en sistemas capaces de adaptarse y que la innovación solo es legítima cuando se orienta al interés público.

La implementación de estas recomendaciones requiere prudencia institucional, gradualidad normativa y construcción de legitimidad social. Los sandboxes educativos, la separación de funciones estratégicas del Estado, la diversificación de trayectorias docentes y la ampliación de los dispositivos de certificación constituyen herramientas para **aprender gobernando**, no para imponer cambios sin evidencia ni consenso.

No decidir también es decidir. En un escenario de transformación acelerada, la inacción equivale a ceder el gobierno efectivo del sistema educativo a dinámicas informales, plataformas tecnológicas y mercados no regulados. Recuperar iniciativa política implica asumir riesgos, pero **postergar decisiones complejas no los elimina: los traslada al futuro, amplificados**.

La educación ha sido, históricamente, uno de los principales instrumentos de construcción de igualdad, ciudadanía y desarrollo en América Latina. Preservar esa función en el siglo XXI exige **coraje estratégico**, capacidad de revisión institucional y una comprensión profunda de los cambios en curso.

Gobernar esta transición no es una opción ideológica sino una **responsabilidad política indelegable**.

## Riesgos políticos y sindicales en la transformación educativa

### Por qué las reformas fracasan antes de empezar

Las transformaciones educativas no fracasan, en la mayoría de los casos, por falta de diagnóstico, evidencia o buenas intenciones. Fracasan porque subestiman el **campo político real** en el que deben implementarse. La educación no es un sector técnico neutro: es un territorio de alta densidad simbólica, identitaria y sindical, donde cada movimiento activa memorias históricas, temores acumulados y equilibrios de poder delicados. Ignorar esta dimensión no vuelve más racional a la reforma; la vuelve inviable.

Desde este trabajo no proponemos evitar el conflicto —lo cual es imposible—, sino **comprender los riesgos políticos y sindicales** para gobernarlos de manera estratégica, sin caer ni en la confrontación innecesaria ni en la parálisis defensiva.

#### - 1. El primer riesgo: confundir resistencia con conservadurismo

Uno de los errores más frecuentes en los procesos de reforma educativa es interpretar toda resistencia como una defensa irracional del statu quo. Esta lectura simplista no solo es analíticamente pobre, sino políticamente contraproducente. En América Latina, gran parte de la resistencia sindical y corporativa no se origina en un rechazo abstracto al cambio, sino en **experiencias históricas concretas**: reformas implementadas sin diálogo, pérdida de derechos adquiridos, precarización encubierta, sobrecarga laboral y promesas incumplidas de mejora profesional.

Cuando las reformas educativas se presentan como soluciones técnicas despolitizadas, suelen activar una memoria defensiva colectiva. El conflicto no emerge por el contenido específico de la medida, sino por la desconfianza estructural hacia el proceso.

### Riesgo político clave

Confundir resistencia con irracionalidad conduce a estrategias de imposición que refuerzan el bloqueo institucional y deterioran la legitimidad del Estado.

#### - 2. El sindicalismo como actor estructural, no como obstáculo

En muchos países de la región, los sindicatos docentes no son actores periféricos, sino **pilares estructurales de gobernabilidad del sistema educativo**. No reconocer este hecho conduce a errores estratégicos graves.

Los sindicatos cumplen funciones múltiples:

- representación laboral
- producción de identidad profesional
- canalización del malestar docente
- mediación política entre Estado y territorio

Intentar reformar el sistema educativo sin incorporar al sindicalismo como actor real equivale a diseñar políticas sin considerar el terreno donde deben aplicarse.

### Riesgo político clave

Excluir o minimizar al actor sindical no reduce su poder; lo radicaliza y lo desplaza hacia estrategias defensivas de alto costo político.

#### - 3. El miedo fundacional: flexibilidad = precarización

Uno de los núcleos más sensibles del debate es la asociación casi automática entre **flexibilización y precarización laboral**. Este temor no es infundado: en la historia reciente de América Latina, muchas reformas utilizaron el lenguaje de la modernización para introducir pérdida de derechos, inestabilidad y fragmentación del trabajo docente.

Por esta razón, cualquier propuesta de diversificación de roles, trayectorias o funciones docentes activa una alarma estructural.

El problema no es la resistencia en sí, sino la **ausencia de garantías explícitas**.

### **Riesgo político clave**

Si la reforma no separa con claridad derechos laborales de dispositivos organizacionales, será leída como una amenaza directa, independientemente de su contenido real.

#### **- 4. El riesgo de la hiper-politización del conflicto**

Otro riesgo frecuente es la **hiper-politización reactiva** del conflicto educativo. Cuando las reformas se convierten en banderas ideológicas —a favor o en contra—, pierden densidad técnica y se vuelven símbolos de disputa identitaria.

En este escenario, el debate deja de girar en torno a:

**tiempos educativos**

**trayectorias reales**

**calidad del aprendizaje**

y pasa a organizarse en términos binarios:

- público vs. privado
- Estado vs. mercado
- derechos vs. eficiencia

Este encuadre empobrece la discusión y bloquea acuerdos operativos.

### **Riesgo político clave**

Convertir la reforma educativa en una batalla simbólica reduce el margen de negociación y eleva el costo político de cualquier ajuste posterior.

## - 5. El error de las reformas “desde arriba”

Las reformas diseñadas exclusivamente desde niveles centrales del Estado tienden a subestimar la complejidad territorial del sistema educativo. Escuelas, institutos y universidades operan en contextos sociales, culturales y económicos profundamente heterogéneos.

Cuando las políticas se implementan de manera uniforme, sin márgenes de adaptación local, generan resistencia no solo sindical, sino institucional.

### **Riesgo político clave**

La imposición homogénea produce incumplimiento informal, simulación de adhesión y vaciamiento práctico de la política pública.

## - 6. Riesgo de desgaste del capital político gubernamental

Las reformas educativas mal secuenciadas suelen consumir rápidamente el capital político de los gobiernos. Al tratarse de procesos de impacto diferido, los costos aparecen antes que los beneficios.

Si el gobierno asume todos los costos de la transición sin mostrar resultados parciales, la reforma se vuelve políticamente insostenible.

### **Riesgo político clave**

Perder capital político temprano obliga a retrocesos desordenados que deterioran la credibilidad estatal.

## - 7. Estrategias para mitigar riesgos políticos y sindicales

Frente a estos riesgos, el libro propone **estrategias de gobernabilidad**, no de neutralización del conflicto:

### **a) Gradualidad y voluntariedad inicial**

Evitar la obligatoriedad general en las primeras fases reduce la percepción de amenaza.

**b) Experiencias piloto con evaluación pública**

Los laboratorios educativos permiten discutir resultados reales, no hipótesis ideológicas.

**c) Garantías explícitas de derechos**

Toda flexibilización debe venir acompañada de cláusulas claras de protección laboral.

**d) Diferenciación entre rol sindical y diseño pedagógico**

Reconocer la legitimidad sindical en lo laboral sin delegar el diseño pedagógico.

**e) Comunicación honesta del riesgo**

Prometer reformas sin costos es políticamente infantil. La legitimidad se construye diciendo la verdad.

**- 8. Gobernar el conflicto como condición de reforma**

El conflicto educativo no es una anomalía: es una condición estructural. Pretender erradicarlo conduce al fracaso; aprender a gobernarlo es una competencia política central.

Las reformas que perduran no son las que evitan el conflicto, sino las que **lo canalizan, lo delimitan y lo procesan institucionalmente.**

## Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- AOUN, J. (2017). *Robot-proof: Higher education in the age of artificial intelligence*. MIT Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). *Transformar la educación para una recuperación inclusiva*. BID.
- Banco Mundial. (2018). *World Development Report: Learning to realize education's promise*. World Bank.
- BRASLAVSKY, C. (2006). *Diez factores para una educación de calidad para todos en el siglo XXI*. IPE-UNESCO.
- CEPAL. (2020). *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*. CEPAL.
- CEPAL & UNESCO. (2022). *La educación en América Latina y el Caribe ante la crisis estructural*. CEPAL-UNESCO.
- DUSSEL, I. (2014). *Más allá del mito de los nativos digitales*. Siglo XXI.
- FLORIDI, L. (2023). *Ethics, governance and policies for artificial intelligence*. Springer.
- GENTILI, P. (2011). *Pedagogía de la igualdad*. Siglo XXI.
- HUI, Y. (2016). *The question concerning technology in China*. Urbanomic.
- (2023). *Post-Europe*. Polity Press.
- MAJONE, G. (1997). From the positive to the regulatory state. *Journal of Public Policy*, 17(2).
- MORIN, E. (2001). *La mente bien ordenada*. Seuil.
- NARODOWSKI, M. (2016). *Un mundo sin adultos*. Debate.
- OECD. (2021). *Digital education outlook*. OECD.

- (2023). *Education at a Glance*. OECD.
- OREALC/UNESCO Santiago. (2017). *Debates sobre educación superior y políticas públicas en América Latina*.
- RODRIG, D. (2011). *The globalization paradox*. Norton.
- ROMERO, J., ALTISEN, C. y ROMERO, J. (2014) *La educación en su laberinto. Análisis y propuestas para una salida*. Homo sapiens.
- ROMERO, J. y ROMERO, P. (1998). *La obligación cuestionada, Notas sobre la Escuela*. Homo Sapiens.
- (2013). *La Marrana: Infidelidad, Celos y Melancolía*. Homo Sapiens.
- “El fenómeno Trump y la New Age Educativa”. <http://www.lacapital.com.ar/trump-y-la-new-age-educativa-n1262736.html>
- (2020). *Pacto educativo 5x10*. UNR Editoria.
- (2025). *El Liderazgo en la Educación y el Rol de los docentes Millennials*. Homo Sapiens.
- SELWYN, N. (2019). *Should robots replace teachers?* Polity Press.
- SENGE, P. (2006). *The fifth discipline*. Doubleday.
- STIGLITZ, J. (2019). *People, power, and profits*. Norton.
- TALEB, N. N. (2012). *Antifragile*. Random House.
- TENTI FANFANI, E. (2007). *La condición docente*. Siglo XXI.
- TIRAMONTI, G. (2004). *La trama de la desigualdad educativa*. Manantial.
- (2019). *El gran simulacro: El naufragio de la escuela*. Siglo XXI.
- UNESCO. (2021). *Reimagining our futures together: A new social contract for education*. UNESCO.
- (2023). *Guidance on generative AI in education and research*. UNESCO.
- WHEELAHAN, L. (2015). *Not just skills*. Journal of Curriculum Studies.
- World Economic Forum. (2020). *The future of jobs report*. WEF

Los sistemas educativos de América Latina no están colapsando. Se están desgastando en silencio.

Mientras el debate público oscila entre reformas grandilocuentes y parálisis defensivas, la educación transita una transformación estructural que ya está ocurriendo por fuera de sus marcos normativos: nuevas formas de aprender, nuevas trayectorias vitales, nuevas tecnologías y nuevos circuitos de validación del conocimiento avanzan más rápido que las reglas que pretenden gobernarlas.

Este libro parte de una constatación incómoda pero ineludible: **persistir en regulaciones diseñadas para un mundo que ya no existe no fortalece al Estado, lo debilita**. La hiper-regulación, lejos de garantizar calidad y equidad, ha comenzado a erosionar la gobernabilidad real de los sistemas educativos, expulsando innovación, desperdiciando tiempo humano y cediendo soberanía a actores informales y plataformas tecnológicas.

Lejos de proponer una retirada del Estado, este trabajo plantea una **desregulación estratégica, selectiva y gobernada** como condición para recuperar capacidad de decisión pública en contextos de alta incertidumbre. Regular menos no es gobernar menos: es **gobernar mejor**, desplazando el foco desde el control exhaustivo de procesos hacia la garantía de derechos, la equidad, la evaluación de resultados y la regulación de impactos tecnológicos.

Con un enfoque riguroso, no ideológico y anclado en la realidad latinoamericana, el libro aborda los principales nudos estructurales del sistema educativo contemporáneo: el agotamiento del modelo regulado, la crisis de las trayectorias únicas, el cuello de botella del sistema docente, la fragmentación de la certificación del conocimiento, el rol de la inteligencia artificial y los riesgos políticos de no actuar.

Estas páginas no ofrecen recetas cerradas ni reformas instantáneas. Proponen **insumos estratégicos para decisiones de mediana urgencia**, pensados para gobernar una transición que ya está en curso, se la nombre o no.

