

## Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación

### **Dirección**

Norberto FERNÁNDEZ LAMARRA

### **Secretaría Editorial**

Julieta CLAVERIE

Pablo GARCÍA

### **Asistente Editorial**

Paula FARINATI

[www.relapae.com.ar](http://www.relapae.com.ar)

[relapae@untref.edu.ar](mailto:relapae@untref.edu.ar)

# Índice

## Editorial

- 9** EDITORIAL  
Norberto Fernández Lamarra / Julieta Claverie / Pablo García

- 
- 12** UNA EDUCACIÓN CON SENTIDO, PACTADA Y DE LARGO PLAZO: EL LEGADO DE JUAN CARLOS TEDESCO.  
Por Alejandra Cardini
- 

## Sección General

- 15** ESTRUCTURA FAMILIAR, NIVEL SOCIOECONÓMICO Y LOGRO ESCOLAR EN AMÉRICA LATINA.  
Silvia Susana Quiroz, Nora Liliana Dari y Rubén Alberto Cervini Iturre
- 31** EDUCACIÓN SECUNDARIA: OBLIGATORIEDAD, EXPANSIÓN Y SEGMENTACIÓN. UNA EVALUACIÓN DEL PLAN FINES 2 COMO ALTERNATIVA AL FORMATO TRADICIONAL.  
Tomás Esper.
- 43** JORNADA ESCOLAR EXTENDIDA, DOS EXPERIENCIAS DE GESTIÓN ESCOLAR EN AMÉRICA LATINA: CHILE Y MÉXICO.  
José A. Sáenz Melo y Amelia Molina García.
- 54** EQUIDAD EN INSTITUCIONES DE BACHILLERATO RURAL Y SEMIURBANO EN OAXACA, MÉXICO.  
María Elena Quiroz Lima y Froylan Mazas Martínez.
- 70** EL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL MEXICANO DE 1968 EN LAS ESCUELAS NORMALES RURALES.  
Marcelo Hernández Santos.
- 81** GESTIONANDO EL APRENDIZAJE EN ORGANIZACIONES QUE EDUCAN EN EL MARCO DE UNA INNOVACIÓN SOCIAL EN EL CAMPO DE ATENCIÓN SOCIOSANITARIA.  
Adriana N. Fassio y María G. Ruty.
- 96** LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN ACADÉMICA EN LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. LAS DIMENSIONES DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN.  
Sebastián Januszewski.
- 106** O ACOMPANHAMENTO DE EGRESSOS NA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: EFEITOS NA DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS ACADÊMICAS DE UNIVERSIDADES.  
Celia M. Haas y Viviane L. Buttros.

# Índice

## Cátedra UNESCO. Educación y futuro en América Latina.

- 121** UNA INTRODUCCIÓN A LA EDUCACIÓN EMOCIONAL.  
Juan Casassus

## Reseñas de Libros

- 132** NAVARRETE CAZALES, Z. Y LOYOLA MARTÍNEZ, J. I. (COORDS.) (2016). FORMACIÓN DE SUJETOS. REFORMAS, POLÍTICAS Y MOVIMIENTOS SOCIALES.  
Oscar Rafael García Martínez.
- 136** BRANDONI, F. (2017). CONFLICTOS EN LA ESCUELA. MANUAL DE NEGOCIACIÓN Y MEDIACIÓN PARA DOCENTES.  
Florencia Brandoni

## Reseñas de Tesis

- 139** PROFESORES EN CARRERA. VARIACIONES EN LAS CONFIGURACIONES IDENTITARIAS DE LOS PROFESORES DE ESCUELA SECUNDARIA EN DISTINTOS MOMENTOS DE LA CARRERA DOCENTE.  
Cecilia Ferrarino.

## Dirección

FERNÁNDEZ LAMARRA Norberto (Universidad Nacional de Tres de Febrero) / nflamarra@untref.edu.ar

## Secretaría Editorial

CLAVERIE Julieta (Universidad Nacional de Tres de Febrero) / jclaverie@untref.edu.ar

GARCÍA Pablo Daniel (Universidad Nacional de Tres de Febrero) / pgarcia@untref.edu.ar

## Asistente Editorial

FARINATI Paula

## Consejo Editorial

FERNÁNDEZ Lidia / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Tres de Febrero

DEL PERCIO Enrique / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Tres de Febrero

MARTÍNEZ NOGUEIRA Roberto / Universidad de San Andrés

TENTI FANFANI Emilio / Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación – Universidad de Buenos Aires

SOUTO Marta / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Tres de Febrero

## Comité Editorial Nacional

ACOSTA Felicitas / Universidad Nacional de San Martín

AIELLO Martín / Universidad de Palermo – Universidad Nacional de Tres de Febrero

ALBORNOZ Mario / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

ALONSO BRA Mariana / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Tres de Febrero

ALVAREZ Marisa / Universidad De Buenos Aires - Universidad Nacional de Tres de Febrero

APARICIO Miriam / Universidad Nacional de Cuyo

ARAUJO Sonia / Universidad Nacional Del Centro de La Provincia De Buenos Aires

ASPRELLA Gabriel / Universidad Nacional De La Plata – Universidad Nacional de Tres de Febrero

BARCO Silvia / Universidad Nacional de Comahue

BARSKY Osvaldo / Universidad Abierta Interamericana

BENEITONE Pablo / Universidad Nacional del Litoral

BOHOSLAVSKY Pablo / Universidad Nacional de Río Negro

BRIASCO Irma / Universidad Pedagógica de Buenos Aires – Organización de Estados Iberoamericanos

CANTERO Germán / Universidad Nacional de Entre Ríos

CAPPELLACCI Inés / Instituto Nacional de Formación Docente – Universidad de Buenos Aires

CARRANZA Alicia / Universidad Nacional de Córdoba

CELMAN Susana / Universidad Nacional de Entre Ríos

CHECCHIA Beatriz / Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios

CHIROLEU Adriana / Universidad Nacional de Rosario

COPERTARI Susana / Universidad Nacional de Rosario

CÓRDOBA Claudia / Universidad de Morón  
CORTI Ana María / Universidad Nacional de San Luis  
DALFARO Nidia / Universidad Tecnológica Nacional  
DEL BELLO Juan Carlos / Universidad Nacional de Río Negro  
DONINI Ana / Universidad Nacional de San Martín  
ENRIQUEZ Pedro / Universidad Nacional de San Luis  
FAZIO Marisa / Universidad Nacional de Cuyo  
FELDFEBER Myriam / Universidad de Buenos Aires  
FLIGUER José / Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales  
FOLLARI Roberto Agustín / Universidad Nacional de Cuyo  
GARCIA de FANELLI Ana María / Centro de Estudios de Estado y Sociedad – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
GIMÉNEZ Viviana / Universidad Nacional de Tres de Febrero  
GÓMEZ Manuel / Universidad Nacional de Moreno  
GÓNGORA Norberto / Universidad Nacional de La Plata – Universidad Nacional de Tres de Febrero  
GOROSTIAGA Jorge / Universidad Nacional de San Martín  
GRAIZER Oscar / Universidad Nacional de General Sarmiento  
GUTIERREZ Ricardo / Universidad Nacional del Sur  
GVIRTZ Silvina / Universidad de San Andrés  
HERMO Javier / Universidad de Buenos Aires - Universidad de Palermo  
IARDELEVSKY Alberto / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Lomas de Zamora  
KRAVETZ Silvia / Universidad Nacional de Córdoba  
LION Carina / Universidad de Buenos Aires  
MACCHIAROLA DE SIGAL Viviana / Universidad Nacional de Río Cuarto  
MARQUINA Mónica / Universidad Nacional de General Sarmiento  
MAS ROCHA Stella Maris / Universidad Nacional de San Martín  
MIRANDA Estela / Universidad Nacional de Córdoba  
MURIETE Raúl / Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco  
NAIDORF Judith / Universidad de Buenos Aires  
NAPOLI Fernando / Universidad Tecnológica Nacional  
NARDACCHIONE Gabriel / Universidad de Buenos Aires  
NICOLETTI Javier / Universidad Nacional de La Matanza  
NOSIGLIA María Catalina / Universidad de Buenos Aires  
PALAMIDESSI Mariano / Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación  
PASCUAL Liliana / Universidad De Buenos Aires  
PÉREZ CENTENO Cristian / Universidad Nacional de Tres de Febrero  
PÉREZ DEL VISO DE PALOU María Rosa / Universidad Nacional de Jujuy  
PEREZ RASETTI Carlos / Universidad Nacional del Sur  
PIÑÓN Francisco / Universidad de Congreso  
PLENCOVICH Cristina / Universidad de Buenos Aires  
POBLET Raimundo / Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco

**POGGI Margarita / Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación**  
**PRIOTTI Mónica / Universidad Nacional de Rosario**  
**PULFER Darío / Organización de Estados Iberoamericanos – Universidad Católica Argentina**  
**RIVAS Axel / Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento**  
**RODRIGO Lucrecia / Universidad Nacional de la Patagonia Austral**  
**RUIZ Guillermo / Universidad de Buenos Aires**  
**SÁNCHEZ MARTÍNEZ Eduardo / Universidad Nacional de Córdoba**  
**SOPRANO Germán / Universidad Nacional de Quilmes**  
**STUBRIN Adolfo / Universidad Nacional del Litoral**  
**SUASNÁBAR Claudio / Universidad Nacional de La Plata**  
**SVERDLICK Ingrid / Universidad Pedagógica de Buenos Aires**  
**TEDESCO Juan Carlos / Universidad Nacional de San Martín**  
**TELLO César / Universidad Nacional de Tres de Febrero – Universidad Nacional de San Martín**  
**TERIGI Flavia / Universidad de Buenos Aires**  
**TORANZOS Lilia / Organización de Estados Iberoamericanos**  
**TORRENDEL Carlos Horacio / Universidad Católica Argentina**  
**VAIN Pablo / Universidad Nacional de Misiones**  
**VILLANUEVA Ernesto / Universidad Nacional Arturo Jauretche**  
**VITARELLI Marcelo / Universidad Nacional de San Luis**

## **Comité Editorial Internacional**

**ALCÁNTARA Armando / Universidad Nacional Autónoma de México (México)**  
**ALMUIÑAS José Luis / Universidad de La Habana (Cuba)**  
**ÁLVAREZ MÉNDEZ Juan Manuel / Universidad Complutense de Madrid (España)**  
**ARNOVE Robert / Universidad de Indiana (Estados Unidos)**  
**BENTANCUR Nicolás / Universidad de la República (Uruguay)**  
**BRUNNER José Joaquín / Universidad Diego Portales (Chile)**  
**CARNEIRO SARTURI Rosane/ Universidad Federal de Santa María (Brasil)**  
**CHIANCONE Adriana / Universidad de la República (Uruguay)**  
**CANCINO Rita / Universidad Aalborg (Dinamarca)**  
**CONZUELO Sandra / Universidad Nacional Autónoma de México (México)**  
**COSTA DE PAULA María de Fátima / Universidad Federal Fluminense (Brasil)**  
**DA CUNHA Ma. Isabel / Universidad de Vale do Rio dos Sinos (Brasil)**  
**DE LA ZERDA VEGA Guido / Universidad Mayor de San Simón (Bolivia)**  
**DE MELO Pedro / Universidad Federal de Santa Catarina (Brasil)**  
**DÍAS SOBRINHO José / Universidad de Sorocaba (Brasil)**  
**DOMINGUEZ Jorge / Universidad de La Habana (Cuba)**  
**EGGERT Edla / Universidad de Vale do Rio dos Sinos (Brasil)**  
**ESCOTET Miguel Ángel / Universidad de Texas (Estados Unidos)**  
**ESPINOZA Oscar/ Universidad UCINF – Universidad Diego Portales (Chile)**  
**ESTAÑÁN VANACLOIG Santiago/ Forum Europeo de Administradores de la Educación (España)**

**FERREIRA GOMES José / Universidad de Porto (Portugal)**  
**FISCHMAN Gustavo / Universidad Estatal de Arizona (Estados Unidos)**  
**GAIRÍN SALLÁN Joaquín/ Universidad Autónoma de Barcelona (España)**  
**GALAZ FONTES Jesús / Universidad Autónoma de Baja California (México)**  
**GARBANZO VARGAS Guiselle María / Universidad de Costa Rica (Costa Rica)**  
**GARCÍA RUÍZ María José / Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)**  
**IMBERNON Francisco / Universidad Autónoma de Barcelona (España)**  
**JANELA AFONSO Almerindo / Universidad do Minho (Portugal)**  
**JORNET MELIÁ Jesús / Universidad de Valencia (España)**  
**LÁZARO LORENTE Luis Miguel / Universidad de Valencia (España)**  
**LÓPEZ SEGRERA Francisco / Universidad Politécnica de Cataluña (España)**  
**MARTIN SABINA Elvira / Universidad de La Habana (Cuba)**  
**MARTINEZ LARRECHEA, Enrique / Instituto Universitario Centro Latinoamericano de Economía Humana (Uruguay)**  
**MARUM ESPINOSA Elia / Universidad de Guadalajara (México)**  
**MENDEZ CATANI Afranio / Universidad de San Pablo (Brasil)**  
**MONARCA Héctor / Universidad Autónoma de Madrid (España)**  
**MONTOYA VARGAS Juny / Universidad de Los Andes (Colombia)**  
**MORA José-Ginés / Universidad de Londres (Inglaterra)**  
**MOREIRA DA ROCHA MACIEL Adriana / Universidad Federal de Santa María (Brasil)**  
**MORENO OLIVOS Tiburcio/ Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (México)**  
**MURILLO Javier / Universidad Autónoma de Madrid (España)**  
**NAVARRO Marco Aurelio / Universidad Autónoma Tamaulipas (México)**  
**NAYA GARMENDIA Luis María / Universidad del País Vasco (España)**  
**NOVOA Antonio / Universidad de Lisboa (Portugal)**  
**NUMAN CABALLERO Javier / Universidad Autónoma de Asunción (Paraguay)**  
**ORNELAS Carlos / Universidad Autónoma Metropolitana (México)**  
**PORTER Luis / Universidad Autónoma Metropolitana (México)**  
**REGO DA SILVA Guilherme / Universidad de Minho (Brasil)**  
**RISTOFF Dilvo/ Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil)**  
**RODRIGUEZ ESPINAR Sebastián / Universidad de Barcelona (España)**  
**RUEDA BELTRÁN Mario / Universidad Nacional Autónoma de México (México)**  
**SÁNCHEZ DELGADO Primitivo / Universidad Complutense de Madrid (España)**  
**SCHUGURENSKY Daniel / Universidad Estatal de Arizona (Estados Unidos)**  
**TEODORO Antonio / Universidad Lusófona (Portugal)**  
**TIANA FERRER Alejandro / Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)**  
**VALLE Javier / Universidad Autónoma de Madrid (España)**  
**VILLA Aurelio / Universidad de Deusto (España)**  
**ZABALSA BERAZA Miguel / Universidad de Santiago de Compostela (España)**

## Evaluadores de este número

**ALONSO BRA, Mariana / Universidad de Buenos Aires- Universidad Nacional de Tres de Febrero**

**ALVARADO NANDO, Maritza / Universidad de Guadalajara (México)**

**ALVAREZ, Marisa / Universidad de Buenos Aires- Universidad Nacional de Tres de Febrero**

**BRIASCO, Irma / Organización de Estados Iberoamericanos**

**BROTO, Adriana / Investigadora Independiente**

**CALVO, Gladys / Universidad de Buenos Aires**

**CAPELARI, Mirian / Universidad Tecnológica Nacional**

**CARNEIRO SARTURI, Rosane / Universidade Federal de Santa Maria (Brasil)**

**CLAVERIE, Julieta / Universidad Nacional de Tres de Febrero**

**DEL REGNO, Patricia / Universidad de Buenos Aires**

**ÁVILA DE LIMA E DIAS, Marian / Universidad Federal de São Paulo (Brasil)**

**DOBERTI, Juan / Universidad Nacional de Quilmes**

**GARCIA, Pablo / Universidad Nacional de Tres de Febrero**

**GONZALEZ, Giselle / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas**

**GRANDOLI, Eugenia / Universidad Nacional de Tres de Febrero**

**LARRONDO, Marina / Universidad de San Andrés**

**LEYBA BARAJAS, Yolanda Edith / Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (México)**

**LION, Carina / Universidad de Buenos Aires**

**MANCEBO, María / Universidad de la República de Uruguay (Uruguay)**

**MISIEGO, Patricia / Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (Paraguay)**

**ORNELAS, Carlos / Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco (México)**

**PEREYRA, Ana / Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva**

**PEREZ CENTENO, Cristian / Universidad Nacional de Tres de Febrero**

**PINI, Mónica / Universidad Nacional de San Martín**

**ROSARIO MUÑOZ, Victor / Universidad de Guadalajara (México)**

**SANCHO ÁLVAREZ, Carlos / Universidad de Valencia (España)**

**VILLA, Aurelio / Universidad de Deusto (España)**

### EDITOR



Universidad Nacional de Tres de Febrero  
Florida 910 / 6° piso B  
CABA / ARGENTINA  
relapae@untref.edu.ar  
www.relapae.com.ar

### STAFF

**Director/**  
Norberto Fernandez Lamarra

**Secretaría editorial/**  
Julieta Claverie  
Pablo Daniel García

**Asistente Editorial/**  
Paula Farinati

**Diseño/**

**vales<sup>o</sup>**

ISSN 2408-4573



## Editorial

Norberto Fernández Lamarra, Director  
Julieta Claverie y Pablo García, Secretarios Editoriales

El Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación (NIFEDE) de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) se complace en presentarles el séptimo número de la Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación (RELAPAE).

En primer lugar, deseamos comunicar que nos satisface enormemente estar acercándonos al objetivo de convertir RELAPAE en una revista de verdadero alcance regional, incluyendo contribuciones que permitan generar un espacio académico de intercambio para conocer, repensar, debatir y comprender las perspectivas y los desafíos de las políticas y de administración de la educación en América Latina. Como podrán observar, nos encontramos aquí publicando valiosos trabajos de Argentina, Brasil, Chile y México, todos ellos evaluados a través del sistema de doble arbitraje ciego (nacional e internacional). Al respecto, queremos destacar que ponemos suficiente atención en que los trabajos sean evaluados por especialistas en cada una de las áreas específicas según los contenidos y que los mismos que sean referentes en la temática en distintos países de la región.

Informamos como novedad, que RELAPAE ha migrado a una nueva versión, la más actual, del *Open Journal Systems* (OJS). OJS es un software de código abierto para la administración de revistas creado por el *Public Knowledge Project*, que nos permite una adecuada gestión de todos los procesos involucrados en la recepción, revisión y edición de los artículos. Esto implica que los lectores, autores, o revisores necesiten crearse nuevamente un usuario. Agradecemos enormemente la disposición y esperamos que comprendan que esta migración comprende una mejora importante para nuestra tarea.

Además, también hemos adherido al Código de Ética del *Committee on Publication Ethics* (COPE), el cual incluye los códigos de conducta y buenas prácticas que consideramos vertebradores del trabajo de la Revista para todos los actores que la construimos, tanto editores, como evaluadores y muy especialmente los autores. El código de ética para su consulta está disponible en el siguiente link: [Acceso a código](#).

Asimismo y muy especialmente queremos señalar que el presente número incluye un homenaje al recientemente fallecido colega Juan Carlos Tedesco, escrito por alguien muy cercano a él, la Dra. Alejandra Cardini. Alejandra, en su escrito, destaca esencialmente el legado de Juan Carlos en varios aspectos importantes, pero, primordialmente, su ejemplo como formador, persona y su marcada vocación académica. Esperamos que el legado de Juan Carlos Tedesco se mantenga presente en la educación de la región y se reactualice en perspectivas y nuevos escritos.

Finalmente, para cerrar con las novedades, continuando con la nueva Sección iniciada en el número sobre “Educación y Futuro” en el marco de la Cátedra UNESCO “Educación y futuro en América Latina. Reformas, cambios e innovaciones” que dirijo como director del NIFEDE, se incluye un ensayo (sin referato) de Dr. Juan Casassus, que recupera la perspectiva humanista de la educación, destacando la importancia de la educación emocional para la formación integral de los sujetos del futuro, en el marco de sociedades justas, democráticas y en paz. Juan Casassus -luego de una valiosa trayectoria en la OREALC de la UNESCO- ha centrado su trabajo académico en esta área.

A continuación, describimos brevemente el contenido de la Sección general, la cual incluye trabajos que abordan el problema de las políticas y administración de la educación desde diversas perspectivas y con distintos alcances. Algunos trabajos están directamente vinculados a los problemas de la administración y gestión y al perspectiva de las organizaciones, otros a los

problemas actuales de la educación, tales como el acceso o la calidad, otros tienen una perspectiva más histórica que nos permite comprender la conformación actual de los sistemas y otros analizan la situación de la educación desde una mirada estadística. Por ello, consideramos que la lectura de este número es de interés para todos aquellos preocupados por conocer y profundizar el interés por el escenario de la educación en América Latina. Aprovechamos la oportunidad para agradecer todos los aportes y valoraciones recibidos a partir de la publicación de los números anteriores e invitamos a todos los colegas y lectores que difundan las contribuciones publicadas en este número y nuevas convocatorias, en sus ámbitos de desempeño.

## Sección General de la Revista

El problema de la equidad e inclusión en la educación es abordado en el artículo “Estructura familiar, nivel socioeconómico y logro escolar en América Latina” de Silvia Susana Quiroz, Nora Liliana Dari, Rubén Alberto Cervini Iturre, con base en los datos Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) realizado por la UNESCO en América Latina. Este trabajo analiza el efecto de la estructura familiar sobre el rendimiento en matemática y en lectura de alumnos de 6º de primaria de algunos países de América Latina.

El artículo “Educación Secundaria: obligatoriedad, expansión y segmentación. Una evaluación del plan FinEs” de Tomás Esper reflexiona sobre los desafíos que se le presentan a la educación secundaria en la Argentina, a partir de la extensión del rango de obligatoriedad, la universalización del nivel y la propuesta del Plan FinEs 2, como política educativa para la modalidad de jóvenes y adultos. Sus conclusiones permiten reconocer los alcances y las limitaciones de una política pública en relación con el cumplimiento de sus objetivos.

También en el nivel de análisis de las políticas públicas educativas, el artículo escrito por J. A. Sáenz Melo y A. Molina García denominado “Jornada Escolar Extendida, dos experiencias de gestión escolar en América Latina: Chile y México” presenta un análisis sistémico de la política de jornada extendida que incluyó la incorporación de dos estrategias: a) la extensión de tiempo escolar y b) la autonomía escolar; elementos del proyecto educativo que el Banco Mundial promueve para transformar la gestión y la administración escolar dentro de un modelo de crecimiento económico en regiones subdesarrolladas del mundo. En perspectiva comparada, los autores desarrollan los apartados del artículo con base en las principales características del modelo de caja negra: aproximación al proceso de las políticas públicas en base a los insumos recibidos, en forma de flujos provenientes del entorno y mediados a través de dos canales; las demandas dentro del sistema político y su conversión en resultados e impactos de las políticas públicas.

En el mismo sentido, para el caso mexicano, el artículo “Equidad en instituciones de bachillerato rural y semiurbano en Oaxaca, México” de María Elena Quiroz Lima y Froylan Mazas Martínez, analiza las acciones que el estado mexicano ha implementado para cumplir con el mandato constitucional del derecho a la educación, mediante la comparación de dos subsistemas del nivel medio superior en el estado de Oaxaca: el Telebachillerato Comunitario (TBC) y el Colegio de Bachilleres del estado de Oaxaca (Cobao). Concluyen que no basta con hacer obligatorio el bachillerato para todos los jóvenes, si los procesos no conducen a una nivelación durante el periodo de formación, proporcionando verdaderas condiciones de equidad

También para el caso mexicano y en el contexto de la educación rural, el artículo “El movimiento estudiantil mexicano de 1968 en las Escuelas Normales Rurales” de Marcelo Hernández Santos, recupera la participación de las escuelas normales rurales en la coyuntura mexicana del '68 como Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México (FECSM). Utiliza para reconstruir el fenómeno el método histórico con conceptos del movimiento estudiantil y social e incorpora fuentes primarias del Archivo Histórico de la Escuela Normal Rural de San Marcos, Zacatecas y fuentes de hemeroteca de carácter secundario, que abordan la temática.

En otro sentido, no ya del análisis de las políticas sino desde un abordaje organizacional, el artículo “Gestionando el aprendizaje en organizaciones que educan en el marco de una innovación social en el campo de atención sociosanitaria” de las colegas Adriana Norma Fassio y María Gabriela Ruty identifican y caracterizan las formas que adoptó el aprendizaje en organizaciones que llevaron a cabo una innovación social. Como resultado del trabajo de consulta a los actores comprometidos con la innovación, reconocer los aspectos que forman parte del proceso de innovación, tales como las causas que generaron el aprendizaje, los momentos en los que se produjeron, las condiciones que lo hicieron posible y los tipos de aprendizajes generados. Las autoras reflexionan sobre la naturaleza de los procesos de adquisición de nuevos saberes específicos en organizaciones, los cambios en las formas de pensar y de obrar, los posicionamientos y las emociones y cómo estos saberes se integran a la cultura organizacional como nuevas formas de hacer.

También a nivel de las instituciones, el artículo “La gestión de la información académica en la Universidad de Buenos Aires. Las dimensiones de los sistemas de información” de Sebastian Januszewski, estudia el impacto a nivel de una universidad argentina de la incorporación de mecanismos de evaluación institucional y acreditación, y de la paulatina incorporación de mecanismos de asignación de recursos basados en información para la construcción de nuevos mecanismos de registro y producción de información. El autor destaca que la adopción e implementación de estos sistemas de información representó y representa en la actualidad un proceso complejo, que pone en juego diferentes componentes institucionales, en términos de infraestructura, procesos, recursos y necesidades y por otra parte ponen en tensión diferentes racionalidades, técnicas, administrativas, académicas y políticas.

El artículo de Celia Maria Haas y Viviane Lorena Buttros titulado “O acompanhamento de egressos na política de avaliação institucional da educação superior brasileira: efeitos na definição das políticas acadêmicas de universidades” aborda la problemática del seguimiento de graduados universitarios como herramienta para la mejora institucional y se basa en un estudio de campo realizado en varias universidades de la ciudad de San Pablo (Brasil).

## Sección Reseñas

En la Sección de Reseñas se incluyen reseñas de libros y tesis de maestría y/o doctorado de reciente presentación, elaboradas por sus propios autores.

Reseña de libros:

- Navarrete Cazales, Z. y Loyola Martínez, J. I. (Coords.) (2016). Formación de Sujetos. Reformas, Políticas y Movimientos Sociales. México: Plaza y Valdés / Programa de Análisis Político de Discurso e Investigación. Por Oscar Rafael García Martínez.
- Brandoni, F. (2017). Conflictos en la escuela. Manual de negociación y mediación para docentes. EDUNTREF Libro digital y gratuito, descarga en [www.eduntref.com.ar](http://www.eduntref.com.ar).

Reseña de tesis

- “Profesores en carrera. Variaciones en las configuraciones identitarias de los profesores de escuela secundaria en distintos momentos de la carrera docente”. (Doctorado en Educación. Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Comahue. Diciembre 2015) de Cecilia Ferrarino.

Nos despedimos hasta el siguiente número –cuya edición esperamos para el mes de junio de 2018. Los invitamos muy especialmente a enviarnos sus trabajos para publicar en nuestra Revista y hacer circular este sexto número y esta invitación entre colegas que puedan estar interesados en nuestras temáticas sobre la política, la gestión, la administración y el desarrollo cualitativo y cuantitativo de la educación, en todos sus niveles y modalidades, tanto en Argentina como en otros países de América Latina y de otras regiones del mundo.

Aprovechamos esta oportunidad para desearles a todos los colegas lectores de nuestra Revista, un Feliz Año 2018 pleno de satisfacciones académicas y personales.



## Una educación con sentido, pactada y de largo plazo: el legado de Juan Carlos Tedesco.

Por Alejandra Cardini<sup>1</sup>

Cardini, A. (2017). Una educación con sentido, pactada y de largo plazo: el legado de Juan Carlos Tedesco. *RELAPAE* (7), pp 12-13

Son pocos los educadores que logran reflexionar y actuar con sentido, más aún en los tiempos que requiere la política educativa. Se trata de casos todavía menos frecuentes si sumamos la habilidad para moverse en territorios variados y articular voces diversas con el objetivo de plasmar acuerdos políticos de largo plazo. A lo largo de su trayectoria, Juan Carlos Tedesco logró combinar estos desafíos, dejando un legado excepcional para los que trabajamos en el área de las políticas educativas.

En cuanto al sentido, Juan Carlos estaba convencido del valor de la educación para alcanzar una sociedad más justa. Comenzó a reflexionar sobre la función de la escuela en su primer libro: *Educación y Sociedad en la Argentina* (1880-1945). Esas primeras reflexiones sobre la educación a fines del SXIX y principio del SXX siguen inspirando los debates actuales sobre el sentido de la política educativa en nuestra sociedad. Creía, además, que la política educativa era el instrumento central para ofrecer oportunidades equitativas de crecimiento y desarrollo a todas las personas. Entendía que el rol del Estado nacional era clave para motorizar las acciones necesarias para disminuir las desigualdades en nuestra región, y así lo plasmó en una de sus últimas obras titulada "Educación y Justicia Social en América Latina".

Como académico participó de diversos espacios. En la década del setenta fue profesor de historia en tres universidades nacionales: La Plata, Comahue y La Pampa. Luego se desempeñó en FLACSO y en varias universidades del mundo como invitado. Durante los últimos años fue profesor en la Universidad de San Andrés y en la Universidad Nacional de San Martín; en esta última dirigió el Doctorado Interinstitucional en Educación (UNTREF, UNLA, UNSAM). Desde estas instituciones se interesó y llevó adelante investigaciones en múltiples frentes: las relaciones entre la educación y la sociedad; educación y trabajo, reformas educativas, currículum, enseñanza y aprendizaje; estudios sobre nivel inicial, primario, medio y superior; formación docente; nuevas tecnologías, entre muchos otros temas. Compartió generosamente todas sus ideas a través de cientos de libros, artículos de revistas, columnas periodísticas, presentaciones y conversaciones.

Sin embargo, no limitó su tarea al campo de las reflexiones teóricas. Aunque hubiera podido, no le alcanzó con quedarse en el cómodo terreno de las ideas y los consejos. Tuvo el coraje de llevar adelante una carrera que combinó la investigación (y las sugerencias que de allí se desprendían) con el ejercicio de la política en pos, siempre, de la justicia social. Conjugó su actividad académica con un trabajo político que llevó adelante desde diversos organismos internacionales (donde se destaca la UNESCO como su espacio de trabajo durante más de veinte años), desde su rol como Secretario de Educación y Ministro de Educación Nacional entre 2006 y 2009, y en su breve paso por la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación en el 2010.

Era muy consciente de su doble función de científico y político. Defendía sus ideas argumentando con evidencias científicas, pero sin caer en la ingenuidad de una supuesta neutralidad y objetividad de la investigación educativa. Con estos principios, hablaba de la necesidad de una mayor racionalidad técnica en las decisiones políticas y de una mayor racionalidad política en el diseño de investigaciones. Muy a menudo explicitaba en sus clases la diferencia entre los razonamientos que se desprendían del estudio riguroso y científico de lo social, y aquellos vinculados con sus valores y creencias. Esto, que en algunos campos del conocimiento es moneda corriente, en el caso de la educación argentina es excepcional.

<sup>1</sup> CIPPEC / lulicardini@gmail.com

Combinando su agudeza conceptual y su experiencia política, Juan Carlos lograba ampliar el horizonte temporal de los problemas educativos.

Sabemos que la política tiende a conjugarse en tiempo presente. Oscar Oszlak señala la necesidad de trascender este tiempo verbal para incluir también al pasado y al futuro. Insiste en que el análisis y el accionar político necesita orientarse en tres tiempos. El pasado debería guiar la reflexión sobre lo ocurrido y ser la base del diagnóstico. La visión sobre el futuro debería alinear las decisiones del presente a través de la planificación estratégica y la programación de acciones concretas. Esta articulación es especialmente desafiante en educación. Los tiempos de la política educativa son políticamente incorrectos. Las transformaciones requieren de una dimensión temporal que no se ajusta a la política. Un niño que entra a la sala de 4 el próximo año terminará su educación obligatoria formal recién en el 2032. Un joven que termina hoy el secundario y quiere ser maestro estará ejerciendo la docencia recién en el 2023.

Juan Carlos sabía de estos tiempos y nunca quedaba varado en la coyuntura. Utilizaba conocimientos y herramientas de la historia, la sociología y la pedagogía para mirar más allá de la disputa de turno. Lograba así que las discusiones políticas –coyunturales, pasajeras y urgentes- se volvieran importantes. Desde los diferentes roles e instituciones en los que trabajó, se dedicó a idear y programar las acciones de política educativa necesarias para moldear un futuro más justo, pero partiendo de los desafíos del presente y considerando las oportunidades y limitaciones del pasado.

Para llevar a la práctica estas ideas, insistía en la importancia de los acuerdos de largo plazo. Militó hasta el cansancio por la necesidad de construir un pacto para garantizar la continuidad de las políticas educativas más allá de las coyunturas y los cambios de gobierno. Como conocía bien la política, sabía que sin un nivel básico de compromiso entre los diversos actores que participan del proceso educativo, las transformaciones no llegan a materializarse. Estas ideas quedaron plasmadas en el proceso de la Ley de Educación y en el Plan Decenal de Educación que lideró desde la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación. Era consciente también de las dificultades existentes para que los acuerdos generales se concretizaran. En su último libro “La educación Argentina Hoy. La urgencia del largo plazo” siguió velando por la importancia de cambiar los tiempos de la educación, en función de diagnósticos rigurosos y acuerdos democráticos.

Tenía una capacidad asombrosa de dialogar con actores diversos, respetando, valorando e incluyendo la opinión de los demás. Administraba los intereses de diferentes sectores, sin perder de vista la necesidad de proteger a aquellos que menos tienen y no pueden defenderse. Lo hacía, además, de una manera diplomática, firme pero encantadora, ensayada -tal vez- en su paso por diversos organismos de cooperación internacional. Por esto, seguramente, era respetado y querido por los personajes más diversos. Estas cualidades personales, pero fuerte y voluntariamente articuladas con su profesión, le permitieron liderar el armado de muchos acuerdos clave de política educativa. El ejemplo más visible fue el rol que asumió en el armado y la discusión en torno a nuestra actual Ley de Educación Nacional.

Los más cercanos sabemos que el sentido que le asignaba a la educación, su consciencia sobre los tiempos de la política y la importancia de los pactos se combinaban, además, con un trato cotidiano cariñoso y de mucho reconocimiento por la tarea de quienes trabajan con él. Percibía a los demás de manera horizontal, como pares, al punto que a los que trabajábamos con él nos presentaba como “colegas”, incluso cuando teníamos posiciones de menor jerarquía organizacional y cumplíamos tareas significativamente menos relevantes que la suya. Bajo este trato horizontal y siempre enfocado en la formación, nutrió a sus equipos de una mirada específica para tratar los temas educativos: rigurosa, orientada al diálogo público y al largo plazo. Pero sobre todo dejó entre sus enseñanzas una forma de trabajo colaborativa, generosa y que trascendía sus intereses personales. Todo esto hacía que, de a momentos, uno naturalizara el privilegio que significaba trabajar a su lado y poder aprender de él.

Más allá de su increíble conocimiento y capacidad profesional, se extraña su compromiso, sensatez y pasión por las cuestiones educativas, pero más aún, a ese amigo experimentado que acompañaba y orientaba generosamente a las generaciones que lo seguimos. Tal vez sabía que la importancia del largo plazo también requería de legados tan grandes y significativos como el suyo.

# SECCIÓN GENERAL



# Estructura familiar, nivel socioeconómico y logro escolar en América Latina

Family structure, socioeconomic status and school achievement in Latin America

QUIROZ, Silvia Susana<sup>1</sup>, DARI, Nora Liliana<sup>2</sup>, CERVINI ITURRE, Rubén Alberto<sup>3</sup>

Quiroz, S., Dary, N. y Cervini Iturre, R. (2017). Estructura familiar, nivel socioeconómico y logro escolar en América Latina. *RELAPAE* (7), pp 15-30

## Resumen

Con base en los datos Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) realizado por la UNESCO en América Latina, se analiza el efecto de la estructura familiar sobre el rendimiento en matemática y en lectura de alumnos de 6° de primaria de algunos países de América Latina. Se emplean modelos multinivel, con tres niveles (alumno, escuela y país), para analizar los datos producidos por las pruebas y los cuestionarios aplicados a cerca de 55.000 alumnos en casi 2700 escuelas. Se concluye que la estructura y el tamaño de la familia se correlacionan negativamente con el rendimiento en ambas pruebas, aún después de controlar por el nivel socioeconómico y los antecedentes académicos del alumno. Estos efectos negativos varían significativamente entre las escuelas. La 'composición' socioeconómica y de estructura familiar del alumnado también tienen efectos sobre el rendimiento en ambas pruebas.

**Palabras clave:** estructura familiar/ logro escolar/ TERCE/ América Latina/ educación primaria.

## Abstract

Based on the TERCE data from UNESCO, the effect of family structure on both math and reading achievements of sixth-graders in some Latin American countries is analyzed. Multilevel models with three levels (student, school and country) are used to analyze data produced with the mathematic and reading tests, and the questionnaires that were applied to around 55,000 students in 2,700 primary schools of 16 countries. We conclude that both the structure and the family size are negatively correlated with performance on both tests, even after controlling the socioeconomic status and the educational background of the student. These negative effects vary significantly among schools. Also, both the socioeconomic and family structure composition of students at school have effects on performance in both tests.

**Keywords:** Family structure/ educational achievement/ TERCE/ Latin American/ primary education

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Quilmes / squiroz@unq.edu.ar

<sup>2</sup> Universidad Nacional de Quilmes / ndari@unq.edu.ar

<sup>3</sup> Universidad Nacional de Quilmes / rcervini@unq.edu.ar

De acuerdo a un importante número de investigaciones, la estructura familiar sería uno de los factores determinantes de la estratificación social, evidenciado tempranamente a través de su asociación con los niveles de aprendizaje escolar, y posteriormente por su capacidad predictiva del nivel educativo que alcanzará el hijo en el futuro. Según algunos estudios, los recientes cambios en la estructura familiar estarían contribuyendo a la persistencia intergeneracional de la desigualdad (McLanahan y Percheski, 2008); más particularmente, existirían evidencias de que las familias con los dos padres biológicos transmitirían su status a sus hijos mejor que las familias monoparentales (Martin, 2012).

La asociación entre configuración familiar y aprendizaje escolar torna evidente, junto a otros indicadores, la violación del principio democrático de la 'igualdad en la oportunidad de aprendizaje', según el cual la distribución de los aprendizajes debería resultar del esfuerzo y/o las aptitudes de los alumnos, y no de sus características heredadas o de aquellas que no controla. De allí su relevancia como objeto de estudio e investigación.

Las evaluaciones internacionales de desempeño en pruebas estandarizadas (PISA, TIMSS) han posibilitado el desarrollo de estudios comparativos entre países acerca de aquella asociación. En América Latina, los datos del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la OREALC/UNESCO, también hicieron posible avanzar en el conocimiento de este tema.

Con base en esos datos, un estudio anterior (Autor), constató que diversos indicadores de la configuración familiar se asociaban de diferentes formas con el logro en las pruebas de matemática y lengua aplicadas a los alumnos de 6° año de la educación primaria.

El objetivo del presente artículo es re-analizar tales relaciones, pero a la luz de los nuevos datos producidos por el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE). Dado que los puntajes de las pruebas del TERCE incluidos en las bases de datos divulgadas por el LLECE, no son comparables directamente con los del SERCE debido a importantes diferencias metodológicas, el objetivo propuesto implica resolver el interrogante acerca de si las relaciones entre configuración familiar y los puntajes en las pruebas se debieron en gran medida, al tipo de metodología aplicada por el SERCE o si por el contrario, tales relaciones se sostienen (o intensifican) con los datos del TERCE, a pesar de las diferencias metodológicas.

## 1. Antecedentes

Son numerosos los estudios que abordan específicamente la asociación entre estructura familiar y el logro del alumno en pruebas estandarizadas, la mayoría de los cuales tiende a concluir que los niños de familias con dos padres logran más altos puntajes que los pertenecientes a familias monoparentales, aún después de controlar por diversos factores (Amato, 2001; Amato y Keith, 1991; Brown, 2010; Downey, 1994; Martin, 2012; McLanahan, 1985; Scott, DeRose, Lippman y Cook, 2013; Shriner, Mullis y Shriner, 2010; Zimiles y Lee, 1991). Sin embargo, otras investigaciones informan que la estructura familiar no afectaría el desempeño escolar una vez que se haya controlado el nivel socioeconómico familiar (Considine y Zappala, 2002). Mientras algunos estudios han constatado que los niños de familias de un solo padre o madre se desempeñan similarmente (Downey, 1994; Hofferth, 2006), otro estudio reciente (Cheung y Park, 2016) concluye que los alumnos de familia 'monoparental-padre' se desempeñan significativamente peor que los pertenecientes a familias 'monoparental-madre'. Se ha constatado también que los niños que viven sin ambos padres tienen resultados educativos peores que los niños que viven con uno o dos padres (Scott et al., 2013). Adicionalmente, algunos estudios han encontrado que la 'composición de monoparentalidad' en la escuela tiene consecuencias negativas sobre el desempeño de los niños, adicionales al producido por la estructura de la familia del niño individual (Bankston y Caldas, 1998; Pong, 1997; 1998).

Algunos de esos estudios analizan correlaciones en datos transversales, los cuales no permiten inferir relaciones de causalidad. La posible existencia de causalidad inversa, el sesgo de alguna variable omitida o heterogeneidades en el tiempo y en subgrupos de los sujetos, pueden afectar los resultados. Además, algunas características de los padres (pobreza, capacidad cognitiva baja, personalidad, poco capital social, alcoholismo) aumentan la probabilidad de desestructuración familiar y bajos resultados escolares de los hijos y por tanto, la asociación entre la estructura familiar y el rendimiento académico de los niños podría ser espuria.

De acuerdo a una reciente revisión de investigaciones que tienen en cuenta esos problemas metodológicos (McLanahan, Tach y Schneider, 2013), los resultados que se obtienen dependen de la técnica de análisis utilizada y de la asignatura estudiada. Es más probable encontrar tal efecto sobre los tests de matemática que sobre los de lengua. En casi todos los estudios ana-

lizados, juntos con Fomby y Cherlin (2007), se concluye que las correlaciones estructura familiar–resultados en las pruebas desaparecen cuando se incluyen las variables de control, es decir, son casi totalmente espurias. Otros estudios longitudinales (Burnett y Farkas, 2009; Crosnoe y Wildsmith, 2011; Shriner, Mullis y Shriner, 2010) llegaron a conclusiones similares. Pero, por otro lado, un trabajo reciente (Amato, Patterson y Beattie, 2015) apunta que investigaciones realizadas con la misma técnica para resolver estos problemas, han llegado a resultados contradictorios, unas apoyando la tesis de la causalidad y otras la de correlación espuria. Por tanto, no parece haber un modo de resolver de forma tajante estos problemas y más bien predomina la tendencia a pensar que la relación estructura familiar y resultados académicos combina relaciones espurias con factores causales.

De todas formas, casi todos los estudios mencionados anteriormente se basan en datos de EUA y en gran parte de ellos, se trabaja con muestras acotadas que pueden sufrir el efecto de selectividad. Por otra parte, la edad escolar de las poblaciones estudiadas varía notablemente (del kinder a la secundaria). Además, no usan análisis multinivel que incluya a la escuela como uno de los niveles, ni pueden compararse válidamente con la situación en otros países.

*Estudios internacionales.* Algunos análisis de las bases de datos de PISA (2000) y TIMSS (1995) han venido a cubrir la necesidad de comparaciones internacionales. Dado que son relevamientos transversales, a sus análisis le caben las críticas metodológicas anteriores. Para aminorar el problema, además de las variables tradicionales de “control” (Ej. nivel socioeconómico familiar), estos estudios han incluido variables *proxy* del desempeño académico precedente del alumno (grado escolar, desajuste etario, asistencia a cursos remediales).

En general, los análisis realizados con los datos de PISA (Chiu y Xihua; 2008; Hampden-Thompson, 2013; Marks, 2006; Xu, 2008) distinguen entre familias con los dos padres biológicos, con madre sola, mixtas (madre/padrastro; padre/madrastra; padrastro/madrastra) y “otros”, y coinciden en que, para el total de la muestra, existen diferencias significativas de rendimiento en matemática y lectura entre los niños que viven con ambos padres biológicos y el resto. También se verifica que la cantidad de hermanos tiene un efecto negativo sobre el desempeño del alumno. Si bien estas relaciones con la configuración familiar se morigeran notablemente cuando se “controla” por las condiciones socioeconómicas familiares, continúan siendo significativas, excepto con familias “mixtas” en dos de esos estudios (Chiu y Xihua; 2008; Marks, 2006). En cambio, el efecto negativo de la cantidad de hermanos es menos afectado por dicho control.

Por otro lado, cuando los países incluidos en la muestra se comparan entre sí, se constata que en la mayoría de ellos, el efecto negativo de las conformaciones familiares diferentes a la de vivir con los dos progenitores, se explica totalmente por las variables de “control”, mientras que en otros (USA, Gran Bretaña, Canadá, Noruega) continúa siendo significativo (Chiu y Xihua; 2008; Hampden-Thompson, 2009; Marks, 2006).

Esto mismo ha sido confirmado por los datos más reciente de PISA 2012 (OCDE, 2013). Los estudiantes de familias con un solo padre rinden, en promedio, 15 puntos menos que los de otros tipos de familias. Cuando se controla por la situación socioeconómica, esa diferencia promedio desciende a 5 puntos. La persistencia de esta desigualdad “sugiere que existe una relación independiente entre la estructura familiar y las oportunidades de educación” (OCDE, 2013: 64). Esta relación, sin embargo, varía entre países. En algunos, la diferencia desaparece (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Hungría y Estados Unidos), mientras que en otros se mantiene en un nivel muy alto (19 puntos: Qatar, Jordania, los Emiratos Árabes Unidos y los Países Bajos) o más atemperado (10 puntos: Polonia, Taipei de China, Túnez, Malasia, Grecia, Reino Unido y Japón).

Los estudios basados en los datos del TIMSS-1995 distinguen familias con dos padres biológicos, monoparentales, mixtas (padre/padrastro) y sin ninguno de los padres. Relativo a 11 países desarrollados y utilizando multinivel, Pong, Dronkers y Hampden-Thompson (2003) concluyen que la distancia de rendimiento en matemática de niños provenientes de familias monoparentales respecto de familias completas predomina en el total de la muestra y en cada país, con dos excepciones, y que las diferencias de recursos familiares no alcanzan a explicar tales diferencias. Además, esas distancias son mayores en los países donde las familias monoparentales son más frecuentes. Entonces, el efecto negativo de la familia monoparental varía entre países, siendo más débil por ejemplo, en algunos países asiáticos (Park, 2007). Heuveline, Yang y Timberlake (2010) habían llegado a las mismas conclusiones, aunque en un trabajo más reciente (Heuveline, Yang, Weinshenker y Timberlake, 2014) y a consecuencia de incluir dos variables imputadas en los modelos multinivel – ingreso familiar y tiempo del niño con sus padres (niñez compartida con ambos padres) - la distancia entre familias completas y monoparentales se torna no significativa, aunque se mantiene significativa la existente respecto de las familias con padrastro.

Todos estos estudios comparativos internacionales se refieren mayormente a países desarrollados y con excepción de Marks

(2006), todos usan modelos multinivel pero solo con dos niveles (alumno, país), excluyendo así el nivel escuela, con excepción del estudio de Chiu y Xihua (2008). En consecuencia, ninguno incluye en el análisis la ‘composición’ socioeconómica de la escuela, ni particularmente, la ‘composición’ de estructura familiar del alumnado. Además, no se analizan las posibles interacciones entre configuración familiar y nivel socioeconómico familiar, ni se exploran las posibles variaciones de los efectos de la estructura familiar en los diferentes niveles del sistema educativo.

Un análisis de los datos del SERCE permitió llenar algunos de estos vacíos (Autor). Sus principales conclusiones respecto de los rendimientos en matemática y lectura, fueron que los alumnos pertenecientes a familias completas obtienen puntajes significativamente más altos que los alumnos que viven en familias monoparentales, y aún más distantes respecto de los alumnos que pertenecen a otras estructuras familiares sin ninguno de los dos padres. Estas diferencias fueron más pronunciadas en matemática que en lectura. Se constató también que cuanto mayor fuera la cantidad de personas menores de 18 años en la familia (proxy de cantidad de hermanos), más bajo sería el nivel de desempeño del alumno en ambas asignaturas. Igual resultado debería esperarse a medida que aumenta el número de personas de 18 años o más en la familia. Además, se verificó que existe ‘efecto contextual’ en la escuela, no solo socioeconómico, sino también el referido a la configuración familiar. La proporción de alumnos en la escuela que pertenece a familias monoparentales o con otra estructura, y el promedio del número de hermanos en la escuela tienen un efecto negativo adicional a la simple composición socioeconómica de la escuela. Todas estas distancias y asociaciones se mantuvieron estadísticamente significativas aun después de controlar por los antecedentes académicos del alumno y por el nivel socioeconómico y cultural de su familia.

El objetivo del presente trabajo es someter a contrastación todos esos hallazgos a la luz de los datos producidos por el TERCE. La metodología empleada en el TERCE para producir los puntajes de matemática y lengua no es la misma que la aplicada en el SERCE<sup>4</sup>. Por lo tanto, este objetivo conlleva la pregunta de si los hallazgos se sostienen aun cuando el indicador de logro escolar sea diferente.

## 2. Metodología

El TERCE midió los logros de aprendizajes en lengua, matemática y ciencias naturales de alumnos de sexto grado de la educación primaria de 16 países y el estado mexicano de Nuevo León. Además, se aplicaron cuestionarios al director de la escuela, al docente de los alumnos evaluados, al estudiante (QA6) y a su familia (QF6). El diseño muestral aseguró la representatividad de los alumnos que asistían a escuelas urbanas públicas, urbanas privadas y rurales en cada uno de los países participantes. Para mayores precisiones sobre aspectos técnicos del TERCE, ver LLECE (2015).

### Datos

En las bases distribuidas por el LLECE, se encuentran 64.989 alumnos con resultados en la prueba de matemática y 64.190 alumnos con resultados en la prueba de Lengua, asistiendo a aproximadamente 3.100 escuelas. Las bases correspondientes a los cuestionarios del alumno de 6° (CA6) y de su familia (CF6) contienen 64.282 registros. Sin embargo, se registra una pérdida muy acentuada por no-respuesta en ambos cuestionarios. Por ejemplo, el 24,3% (15.638 registros) de la pregunta referida a la educación del padre en CF6° (preg. n° 9\_1) se reporta como ‘perdido’ o ‘no sé’; la pregunta referida a la cantidad de libros en el hogar (preg. n° 21) contiene el 13% de registros perdidos; todas las preguntas referidas a bienes en el hogar reportan más del 12% (casi 8.000 casos) de respuestas perdidas (Autor).

Dado que el presente artículo analiza las relaciones entre los resultados en las pruebas y algunas características del alumno y su familia incluidas en ambos cuestionarios, la recuperación de esas ausencias de respuestas es de gran relevancia. Para ello, se realizaron dos procedimientos consecutivos de imputación:

(i) cuando el CF6 no está o la respuesta a la pregunta es perdida, se imputa el valor en CA6; es decir, se consideran las informaciones proporcionadas por la familia en primer lugar, y por el alumno cuando aquellas faltan. Ello es posible porque en este artículo se analizan mediciones que están incluidas en ambos cuestionarios, con excepción de una de ellas. La preeminencia del CF6 se basa en la hipótesis de mayor confiabilidad respecto del CA6. Para contrastar esta hipótesis se comparó el

<sup>4</sup> Los resultados de las pruebas del TERCE incluidas en las bases de datos divulgadas por el LLECE no son comparables directamente con las del SERCE, no solo por la diferencias entre las escalas de puntaje utilizadas en ambos relevamientos (SERCE: media =500 puntos y desviación estándar = 100; TERCE: media = 700 y desviación estándar = 100), sino también por otros criterios específicos, en particular el uso de la técnica de valores plausibles y la inclusión de covariables para estimar esos valores.

grado de eficacia explicativa de cada uno de los indicadores homólogos contruidos con ambos cuestionarios;

(ii) dado la alta segmentación socioeconómica de los sistemas educativos en América Latina (Autor), a las respuestas perdidas no recuperadas por (i), se les imputa el valor promedio de la escuela a la que asiste el alumno.

Finalmente, sólo se incluyen los casos donde se cuenta con las mediciones de estructura familiar. Además, se consideran escuelas con 5 o más alumnos evaluados. Con estas restricciones, el archivo analizado de matemática contiene 54.607 alumnos en 2684 escuelas, y el de lectura asciende a 55.191 alumnos en 2.674 escuelas.

## VARIABLES DEPENDIENTES

Son los puntajes de las pruebas de matemática y de lectura, estimados con base en el modelo de Rasch y utilizando la técnica de valores plausibles. El promedio de la escala de puntaje se sitúa en referencia el puntaje promedio regional (700 puntos)

## VARIABLES INDEPENDIENTES

### Configuración familiar

Se compone de dos dimensiones: estructura familiar y tamaño familiar.

*Estructura familiar (EF).* A la familia se le pregunta si el niño/a vive con el padre, la madre, sus hermanos, otros familiares y otras personas no familiares, debiendo responder 'Sí' o 'No' en cada caso (QF6). El cuestionario del alumno (QA6) contiene las mismas preguntas, con una excepción: 'otros familiares' se especifica como 'tíos' y 'abuelos'. No se distingue entre padre biológico o padrastro, ni entre casados o convivientes<sup>5</sup>. Con base en ello, fue posible construir las siguientes categorías de estructura familiar:

<b>FC</b>	Familia completa: vive con los dos padres. Incluye 'familia nuclear', 'familia extensa' y 'familia ensamblada' (padrastro o madrastra);	Sí = 1; No = 0 (Variable "base")
<b>FMM</b>	Familia monoparental madre (madre, sin padre)	Sí = 1; No = 0
<b>FMP</b>	Familia monoparental padre (padre, sin madre);	Sí = 1; No = 0
<b>OEF</b>	Otra estructura familia: vive con 'algún hermano' u 'otros familiares', sin madre ni padre ;	Sí = 1; No = 0

*Tamaño familiar, con dos dimensiones:*

<b>NH</b>	Número de hermanos. El QA6 interroga acerca de cuántas personas menores de 18 años viven en el hogar, lo cual permite construir una medición proxy de la cantidad de hermanos. Cuando NH es missing y la familia declara que el alumno 'Sí' vive con hermanos, entonces, NH = 1.
<b>NP</b>	Número de personas de 18 años o más. Este indicador, junto con NH, completa la medición del tamaño familiar.

*Género y antecedentes académicos*

<b>Repite</b>	El alumno ha repetido algún grado.	Sí = 1; No = 0
<b>Edad</b>	Edad en años	10 o menos – 15 o más
<b>Sexo</b>	Sexo del alumno	varón = 1; mujer = 0

<sup>5</sup> En la pregunta 1 del cuestionario se pide la relación del respondiente con el niño. Una de las categorías es "Soy la pareja del padre o madre". Sin embargo, esta categoría acumula solo el 2,5% del total de cuestionarios y por tanto, no puede ser usada en los análisis desarrollados en este trabajo.

---

### Nivel socioeconómico familiar

<b>Bienes</b>	Suma de 8 bienes en el hogar	No= 0; ...; 3 = 3 o más
<b>Servicios</b>	Suma de 7 servicios en el hogar	Sí = 1; No = 0
<b>Educación</b>	Suma de la educación del/de los padre/s	
<b>Libros</b>	Cantidad de libros en el hogar	Ninguno = 0 a más de 50 = 6

### Contextos escolares.

---

Los indicadores de contexto ('composición') se definen como el promedio-escuela de cada uno de los indicadores individuales del alumno.

---

## 3. Técnica de análisis.

El análisis multinivel (Goldstein, 1995) es una técnica correlacional adecuada para estudiar variaciones en las características de los individuos (alumno) que son miembros de un grupo (escuela) que a su vez, forma parte de otra agregación (país), es decir, mediciones que forman parte de una estructura anidada jerárquicamente. Los alumnos dentro de las escuelas tienden a ser más similares entre sí que con los de otra escuela. Esta homogeneidad viola un supuesto básico de la regresión de mínimos cuadrados ordinarios (OLS) según el cual las observaciones deben ser totalmente independientes. Su uso con esta estructura de datos resulta en errores estándares pequeños que llevan a inferir significación cuando en realidad no la hay. Por ello, los modelos multinivel separan el error inexplicado en los niveles que lo componen, removiendo así la correlación entre los términos de error resultantes de los datos anidados.

El modelo multinivel se compone de una *parte fija* y otra *aleatoria*. En la primera se encuentran los parámetros que definen una línea promedio para todos los alumnos, suponiendo que la intensidad de tales correlaciones es constante en todas las unidades de agregación (escuela, país). En la *parte aleatoria* es posible estimar la variación de los parámetros (puntaje de las pruebas y las correlaciones entre factores) en cada nivel de agregación.

## 4. Estrategia de análisis

Se definen modelos de tres niveles: país, escuela y alumno. A partir del modelo "vacío" (sin ningún predictor), se modelan los rendimientos de los alumnos con conjuntos de variables secuencialmente incluidas para poder estimar la varianza explicada adicional a la explicada por el/los conjunto/s precedente/s. La secuencia adoptada es la siguiente:

- a) configuración familiar (Modelo 1);
- b) antecedentes académicos, edad y género. (Modelo 2);
- c) nivel socioeconómico familiar (Modelo 3);
- d) contexto académico y demográfico escolar (Modelo 4);
- e) contexto de configuración familiar (Modelo 5);
- f) contexto socioeconómico (Modelo 6).

Finalmente, se analizan (i) la posible interacción entre nivel socioeconómico y estructura familiar, y (ii) la aleatoriedad del efecto de la estructura familiar. Se adopta  $\text{prob.} \leq 0.001$  como criterio de significación estadística y para ello se utiliza el test de hipótesis anidada ( $X^2$  log likelihood).

## 5. Resultados<sup>6</sup>

### El modelo “vacío”.

Consiste en las estimaciones de las medias globales de matemática y de lengua, y las descomposiciones proporcionales de las varianzas de ambas materias en los tres niveles, sin ningún predictor. En el Cuadro 1 se exponen los resultados obtenidos, junto con los calculados con los datos del SERCE (Autor). Las estimaciones de ambos estudios muestran que las escuelas difieren notablemente entre sí respecto del promedio alcanzado por sus alumnos dentro de los países, pero al mismo tiempo, se constata un fuerte aumento de esta variación en las pruebas aplicadas por el TERCE. Las diferencias entre los alumnos dentro de la escuela en los puntajes de matemática pasan de representar casi el 54% en el SERCE a menos del 40% en el TERCE. Algo similar sucede con lengua, aunque con menor intensidad<sup>7</sup>. En resumen, los datos y la metodología aplicada por el TERCE han producido un aumento de la estimación del efecto ‘bruto’ de la escuela en relación a lo estimado con los datos del SERCE.

**CUADRO 1. Coeficientes de Modelos ‘vacíos’ multinivel – Matemática y Lengua**

Niveles	SERCE*		TERCE**	
	Matemática	Lengua	Matemática	Lengua
País	21,7	17,6	28,5	17,5
Escuela	24,4	24,0	31,6	35,5
Alumno	53,9	58,4	39,9	47,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\* Autor; \*\* Cálculo del autor

### Modelos explicativos.

*Estructura familiar.* Inicialmente se incluyeron las tres variables ‘mudas’ correspondientes y se recalcularon los coeficientes del modelo ‘vacío’ inicial (Cuadro 2). No existen diferencias significativas entre las estimaciones de FMP y OEF, particularmente en matemática. Dado estos resultados y que además, el porcentaje de casos en FMP es minúsculo (alrededor del 5%), en el análisis subsecuente esta categoría se agrega a OEF.

**CUADRO 2. Coeficientes multinivel de indicadores de estructura familiar – Matemática y Lengua**

Indicadores	Matemática	Lengua
FMM	-5,35	-4,00
FMP	-10,09	-12,37
OEF	-10,67	-10,15

Cálculo del autor.

En los Cuadros 3 (matemática) y 4 (lengua) se presentan los coeficientes de las variables de estructura familiar (M1), re-estimados de acuerdo a la modificación apuntada anteriormente, junto con ambas variables de tamaño familiar.

<sup>6</sup> Los resultados completos de todos los modelos, finales o intermedios, pueden solicitarse al autor.

<sup>7</sup> Estas estimaciones dependen en gran medida, de la cantidad de unidades del nivel correspondiente. Con los datos de PISA y 18 países Hampden-Thompson (2013) estima en 8% la variación entre países en matemática, mientras que Chiu y Xihua (2008) la estima en 31% con 41 países.

**CUADRO 3. Coeficientes de Modelos multinivel – Matemática (N = 54.607; escuelas= 2.684)**

Variables y Varianzas	Modelos multinivel					
	M1	M2	M3	M4	M5	M6
Intercepto	713,9	712,9	713,3	714,6	714,3	714,8
<i>Estructura familiar</i>						
Madre	-5.80*	-3.99*	-2.58*	-2,65*	-2,20*	-2,45*
Otra estructura familiar	-9.80*	-7.79*	-6.27*	-6,29*	-5,80*	-6,00*
Personas menores de 18 años	-3.44*	-2.91*	-0.54	---	---	---
Personas de 18 años o más	-7.82*	-7.14*	-4.84*	-4,78*	-4,39*	-4,75*
<i>Antecedentes del alumno</i>						
Repetición escolar		-27.4*	-24.6*	-23,1*	-23,2*	-23,8*
Edad		-2.81*	-1.40*	-1,12*	-1,16*	-1,23*
Varón		14.4*	14.4*	14,2*	14,4*	14,4*
<i>Origen social familiar</i>						
Servicios en el hogar			5.99*	5.14*	5.16*	3.57*
Bienes pc en el hogar			6.80*	6.29*	6.84*	5.90*
Libros en el hogar			8.28*	8.08*	8.23*	7.63*
Nivel educativo familiar			10.4*	9.60*	9.53*	7.48*
<i>Contexto académico y género</i>						
Repitentes				-17.6*	-15.0*	-3.77*
Varón				1.36	---	---
<i>Contexto configuración familiar</i>						
Familia monoparental u otra					-5.24*	-3.06*
Personas 18 años o más					-6.41*	-2.16
<i>Contexto socioeconómico</i>						
Servicios						5.47*
Bienes						10.6*
Educación familiar						6.40*
Libros						5.58*
<i>Varianza (%) explicada por niveles</i>						
País	8,6	13,2	30,0	40,5	50,4	57,2
Escuela	6,6	16,3	50,9	58,2	60,2	68,3
Alumnos	1,7	5,6	8,3	8,5	8,5	8,6

**CUADRO 4. Coeficientes de Modelos multinivel – Lectura (N = 55.191; escuelas = 2962)**

Variables y Varianzas	Modelos multinivel				
	M1	M2	M3	M4	M5
Intercepto	711.4	723.2	724.1	725,0	725,5
<b>Estructura familiar</b>					
Madre	-4.63*	-2.74*	-0,94	---	---
Otra estructura familiar	-9.77*	-6.43*	-4,64*	-4.31*	-4,33*
Personas menores de 18 años	-5.98*	-5.27*	-3.02*	2.94*	-3,02*
Personas de 18 años o más	-9.35*	-8.33*	-6.16*	-6.16*	-6,37*
<b>Antecedentes del alumno</b>					
Repetición escolar		-35.1*	-31.8*	-30.1*	-31,2*
Edad		-2.44*	-0.71	---	---
Varón		-8.28*	-8.28*	-8.41*	-8,36*
<b>Origen social familiar</b>					
Servicios en el hogar			9.31*	8.43*	5.83*
Bienes pc en el hogar			6.24*	6.00*	4.56*
Libros en el hogar			9.93*	9.72*	9.13*
Nivel educativo familiar			13.6*	12.7*	9.78*
<b>Contexto académico y género</b>					
Repitentes				-18.2*	-4.15*
Varón				0.25	---
<b>Contexto socioeconómico (promedios)</b>					
Servicios					11.5*
Bienes					10.8*
Educación familiar					3.62*
Libros					6.14*
<b>Contexto configuración familiar</b>					
Familia monoparental u otra					
Personas 18 años o menos					
<b>Varianza ( %) explicada por niveles</b>					
País	14,1	18,6	43,7	51,8	70,7
Escuela	8,7	21,1	65,7	72,5	81,9
Alumnos	2,4	7,0	10,5	10,7	10,9

Los alumnos que pertenecen a FMM obtienen puntajes significativamente menores que los alumnos que viven en FC. Esta diferencia es más pronunciada en matemática (-5,80) que en lectura (-4,63). El efecto de vivir en OEF es acentuadamente mayor: -9,80 en matemática y -9,77 en lengua.

Adicionalmente, a mayor NH, más bajo será el nivel de desempeño del alumno, tanto en matemática (-3.44) como en lectura (-5.98). El efecto negativo de NP se muestra aún más extremo. Con excepción de esta última constatación, las relaciones entre las estimaciones son similares a las detectadas con los datos del SERCE.

El conjunto de estos indicadores ha 'explicado' el 6,6% y el 8,7% de las varianzas en el nivel de escuela en matemática y lengua, respectivamente, mientras que en el nivel alumno, la eficacia explicativa del modelo es diminuta. Es decir, estos indicadores individuales del alumno poseen mayor efecto en los niveles agregados del sistema educativo (escuela, país), reflejando cierto grado de segmentación institucional y por países respecto de estas estructuras familiares.

*Antecedente académico y características demográficas del alumno (Modelo 2).* La repitencia de grado y la edad del alumno, indicador de desfase etario y por tanto, *proxy* de antecedentes de desempeño escolar del alumno, se asocian significativamente con los resultados en ambas pruebas. Además, la diferencia de rendimiento promedio de los varones respecto del obtenido por las mujeres, es significativamente superior en matemática (14,4) e inferior en lengua (-8,28).

La inclusión del sexo y de ambos indicadores *proxy* de nivel académico precedente, produce una disminución de las distancias de rendimiento de FMM y OEF respecto de FC, aunque ambas continúan siendo altamente significativas. También los coeficientes de los indicadores de tamaño de la familia disminuyen, aunque más suavemente.

*Nivel socioeconómico familiar (Modelo 3).* Todos los coeficientes correspondientes a los indicadores de 'capital económico' y 'capital cultural' de las familias resultan altamente significativos, aun cuando están actuando conjuntamente. Entonces, a más alto nivel económico o nivel cultural familiar, más alto será el desempeño del alumno en ambas disciplinas, siendo tales efectos más pronunciados en lectura que en matemática.

Las distancias negativas de los promedios de rendimiento de los alumnos en FMM o en OEF, respecto de las FC, disminuyen notablemente en ambas asignaturas. De hecho, FMM se torna no significativo en lengua. Entonces, gran parte del efecto de la estructura familiar está relacionado con las condiciones socioeconómicas de la familia del alumno, aunque ello es particularmente más intenso en FMM.

Los coeficientes de NH y NP también disminuyen visiblemente, pero el primero lo hace de forma más acentuada, al punto de tornarse no significativo en matemática. Entonces, los efectos de pertenecer a FMM y la cantidad de hermanos tienden a disminuir notablemente cuando se considera el nivel socioeconómico familiar, mientras que OEF y NP parecen adicionar un efecto negativo significativo al de las condiciones socioeconómicas familiares.

En resumen, si bien en términos generales la configuración familiar tiene efecto aditivo propio, más allá del ejercido por los antecedentes académicos y por el origen social del alumno, la magnitud de tal efecto varía según sea el aspecto de la configuración considerado.

Las variables de este modelo explican 30,0%, 50,9% y 8,3% de las varianzas de los puntajes de matemática en los niveles país, escuela y alumno, respectivamente. En lectura, esos porcentajes son aún más elevados, 43,7%, 65,7% y 10,5%, respectivamente. Esta eficacia explicativa de los indicadores de configuración familiar y nivel socioeconómico familiar es notablemente más elevada que las detectadas con los datos del SERCE (Autor). La disminución abultada de la varianza en el nivel escuela basada en características del alumno individual revela una fuerte segmentación socioeconómica y de configuración familiar en el sistema educativo de los países de la región.

*El contexto académico de la escuela (Modelo 4).* Los indicadores de contexto académico y sexo se incorporan al modelo anterior y se recalculan los coeficientes. Solo el primero resulta significativo. Entonces, no solo los antecedentes académicos del alumno individual predicen el nivel de rendimiento, sino que también el contexto académico de la escuela es un predictor ajustado: de dos alumnos repitentes, el que concurra a una escuela con una proporción mayor de alumnos repitentes tenderá a obtener más bajo desempeño en ambas pruebas.

Solo los coeficientes relativos al origen social del alumno acusan descensos, aunque sumamente débiles. Entonces, esta dimensión del contexto académico tiene un peso propio y significativo en la explicación de las desigualdades en los resultados de ambas pruebas. De hecho, su consideración ha producido un descenso importante de la "varianza residual": en lengua, la eficacia explicativa pasa de 65,7% (Modelo 4) a 72,5%; y en matemática, asciende de 50,9% a 58,2%.

*Contexto de configuración familiar (Modelo 5).* Con fines de simplicidad, en este modelo se incluyen dos mediciones de ‘composición’: la proporción de alumnos en familias MPM u OEF, y el promedio de NP, indicador que resultara significativo en ambas disciplinas. Ambos resultan significativos. Existe entonces, ‘efecto contextual’ significativo de esta dimensión del contexto escolar – configuración familiar - sobre el logro en ambas asignaturas. Se infiere que de dos alumnos, ambos de familias donde alguno o ambos padres están ausentes (FMM+OEF) y de similar origen social y antecedentes académicos, aquel que concurra a una escuela donde la proporción de alumnos en FMM+OEF o el promedio de NP sea mayor, tendrá mayor probabilidad de obtener rendimientos más bajos en ambas asignaturas.

La capacidad explicativa de este modelo es más notable en el nivel país, particularmente en matemática, donde aumenta en 10 puntos porcentuales (de 40,5% a 50,4%). También en esa materia es mayor la cantidad de varianza explicada por este modelo.

*Contexto socioeconómico de la escuela (Modelo 5).* Todos los coeficientes de los indicadores socioeconómicos referidos al grupo de alumnos evaluados en la escuela, resultan altamente significativos. Entonces, de dos alumnos del mismo origen social, aquel que asista a una escuela con un nivel socioeconómico o cultural más elevado obtendrá rendimientos más altos. Simultáneamente, se observa una disminución de los coeficientes de los indicadores socioeconómicos del alumno individual, indicando que sus valores anteriores expresaban, en parte, el efecto contextual.

Respecto del contexto de configuración familiar, el nivel de significación del coeficiente de NP descienden a 1% en ambas asignaturas, mientras FMM+OEF se mantiene altamente significativo, o sea, respecto de este último se confirma la presunción de efecto propio significativo, mientras que en el primero solo persistirían indicios leves de esa asociación.

Al incluir los indicadores de composición socioeconómica, el modelo resultante aumenta notoriamente la capacidad explicativa: en matemática, cerca del 70% de la varianza entre-escuelas ha sido explicada; en lengua, ese porcentaje sobrepasa al 80%. En el nivel país, esos porcentajes son 57,2% y 71,7%, respectivamente. Finalmente, procesamiento no mostrados permitieron constatar que si se modelan los indicadores socioeconómicos agregados por país (‘composición país’), la varianza en ese nivel deja de ser significativa, es decir, las desigualdades entre los países es explicada totalmente por estos tipos de indicadores.

*Interacción origen social-estructura familiar.* Se incluyen los términos multiplicativos que indican interacción entre origen social del alumno y estructura familiar. Dado que en lengua el término FMM resulta no significativo a partir del Modelo 4, la interacción se define en relación a OEF; en matemática, en cambio, se define agregando las dos categoría (variable *dummy*: FMM+OEF = 1). Los resultados se presentan en el Cuadro 5. En matemática, la hipótesis de interacción parece corroborada, mientras que en lengua, los resultados son más ambiguos: sólo el término interactivo con ‘libros en el hogar’ presenta una probabilidad cercana al 1 por mil.

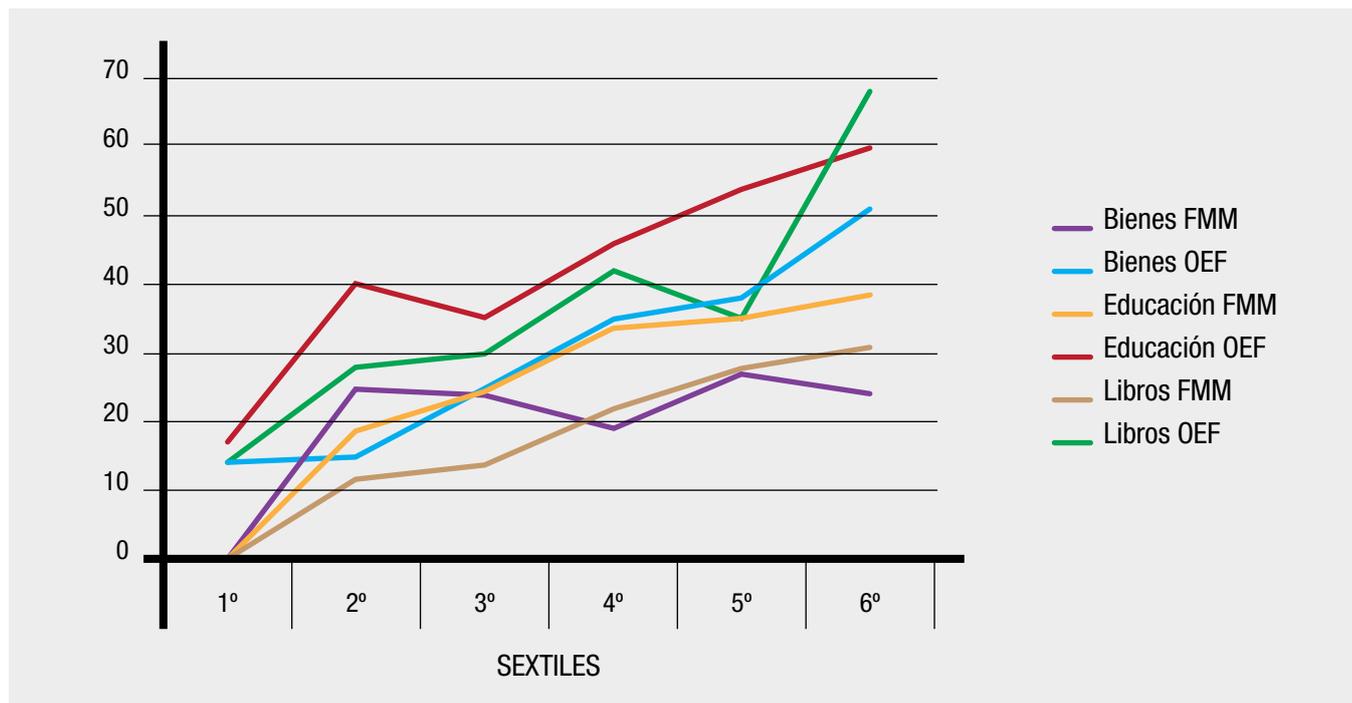
**Cuadro 5. Coeficientes de términos interactivo y probabilidad asociada.**

Indicadores	Matemática			Lengua		
	Coeficiente	X <sup>2</sup> *	Prob.	Coeficiente	X <sup>2</sup>	Prob.
Bienes	-1.553	8.126	0.0044	-1.776	5.678	0.0172
Educación	-1.985	13.102	0.0003	-1.405	3.687	0.0552
Libros	-1.986	13.389	0.0003	-2.033	8.355	0.0038

\*Likelihood ratio chi-square statistic

Dada la definición de las variables involucradas y el signo de los coeficientes estimados, se infiere que origen social y puntaje en matemática se asocian más intensamente en FC que en las otras estructuras familiares. En el Gráfico 1 se observa que la distancia entre los puntajes promedio de ambas estructuras familiares es más acentuada entre las familias más aventajadas que entre las familias más pobres, donde tiende a desaparecer.

**Gráfico 1. Diferencias porcentuales de rendimiento promedio entre estructuras familiares, según bienes familiares, educación y libros**



\*Elaboración del autor con base en los datos del TERCE

*Aleatorización del efecto.* Hasta aquí se ha supuesto que el efecto de la estructura familiar es fijo a lo largo de todas las escuelas y países. Para saber si existe variación significativa de tal efecto, en el modelo “vacío” inicial se introduce la variable *dummy* FMM+OEF como coeficiente aleatorio en cada uno de los niveles (alumno, escuela, país), y se recalcula la matriz de covarianza. En el nivel alumno se omite la varianza del efecto del predictor. Los resultados de este reprocesamiento<sup>8</sup> para matemática. En el nivel país, los resultados indicaron que la covarianza rendimiento promedio/efecto de FMM+OEF (-116.166) es no significativa mientras que la varianza del efecto de FMM+OEF (14.258) es significativa al 5% (prob. = 0.0437). Entonces, existen indicios muy leves de variación del efecto de la estructura familiar sobre el rendimiento en el conjunto de países estudiados.

En el nivel escuela, la covarianza entre el efecto de FMM+OEF y el puntaje promedio de la escuela (-112.973) resulta significativa (prob. = 0.0024). La variación de ese efecto entre las escuelas (prob. = 0.0126) es más débil, aunque más nítido respecto que en el nivel país. En general, entonces, la capacidad para compensar los efectos negativos de ciertas estructuras familiares variaría levemente entre países y entre las escuelas.

En el nivel alumno, las variaciones de los rendimientos no son constantes entre las estructuras familiares. Dada la definición de la variable FMM+OEF y el signo (-) de la covarianza, se infiere que las varianzas de los puntajes de matemática en FMM+OEF son menores que las correspondientes a las FC, es decir, los alumnos de FMM+OEF se asocian a rendimientos más bajos y homogéneos.

En lectura se observa una variación entre-país más intensa (prob. = 0.0272) que en matemática, pero por otro lado, la variación del efecto de la estructura familiar entre-escuela es más significativa en matemática que en lengua (prob. = 0.0339). Finalmente, la covarianza entre el efecto de OEF y el puntaje promedio de la escuela (-151.685) resulta más intenso en lengua (prob. = 0.0013) que en matemática. Se mantiene la conclusión acerca de la mayor homogeneidad de los rendimientos de los alumnos en OEF, comparados con los de familias completas (FC).

En general, las estimaciones expuestas son convergentes con las estimaciones realizadas con los datos del SERCE, con una excepción: tanto en matemática como en lengua: el TERCE detectó mayor variación ‘entre-escuela’ de la brecha de puntaje

<sup>8</sup> Los coeficientes y errores estándar completos de este modelo se pueden solicitar al autor.

entre estructuras familiares. En parte, ello podría ser consecuencia de la mayor variabilidad de los promedios de ambas asignaturas en el nivel escuela (ver Cuadro 1).

Todos estos modelos aleatorizados se reprocesaron con todas las variables de “control” incluidas en el Modelo 6. Resultados no mostrados aquí indicaron que en todos ellos, los diversos coeficientes aleatorios de los niveles país y escuela en lectura descendieron notablemente. Entonces, en gran medida, las variaciones detectadas se relacionan con las variables socioeconómicas y académicas consideradas.

## 6. Conclusiones

En este estudio, el efecto de la configuración familiar sobre el rendimiento del alumno ha sido estudiado a través de los tipos de miembro que la conforman (estructura familiar) y la cantidad de sus miembros, distinguiendo entre cantidad de hermanos (proxy) y personas de 18 o más años.

1. De acuerdo a las estimaciones “brutas”, sin condicionamiento de las variables de “control”, existe una brecha significativa de desempeño entre los alumnos en las diferentes configuraciones familiares. Los alumnos de familias completas (FC) obtienen puntajes promedios significativamente más altos que los del resto de los alumnos. Una constatación llamativa es que los rendimientos promedio de los alumnos en familia monoparental de padre (FMP) son similares a de los alumnos sin ningún padre (OEF) y muy inferiores a los de alumnos en familia monoparental de madre (FMM). Además, a mayor número de hermanos (NH) y/o de personas mayores (NP) viviendo en el hogar, más bajo será el nivel de desempeño del alumno en ambas materias, siendo el último el de mayor efecto. Finalmente, se detectaron fuertes indicios de efecto contextual negativo de la escuela: cuanto mayor sea la proporción de alumnos que no pertenecen a FC y/o el promedio escolar del número de personas en la familia, mayores serán las probabilidades de obtener rendimientos más bajos en ambas asignaturas.

2. Dado que las variables de configuración familiar pueden asociarse con otras variables antecedentes que afectan al rendimiento, las anteriores estimaciones “brutas” podrían estar expresando parcial o totalmente sus efectos. Para superar los posibles sesgos, las diferencias entre configuraciones familiares se ha controlado por algunas variables que evidentemente están correlacionadas con los puntajes de las pruebas. Como resultado, todos los coeficientes de configuración familiar disminuyen acentuadamente, indicando que las estimaciones iniciales expresaban en parte, el efecto de aspectos incluidos en las variables de “control”. No obstante, la mayoría de los coeficientes mantienen significación estadística. La pertenencia a OEF y el NP podría estar adicionando un efecto negativo significativo sobre los puntajes en ambas pruebas. Lo mismo sucede con FMM en matemática y el NH en lengua. Por otro lado, los coeficientes correspondientes a la diferencia de rendimiento en lengua entre los hijos en FMM y FC, y a la asociación entre NH y rendimiento en matemática, se tornan no significativos, indicando que lo encontrado inicialmente se debía totalmente a factores precedentes asociados. Estas dos últimas excepciones no son convergentes con las encontradas con los datos del SERCE y por tanto, deberían aceptarse con cierto recaudo.

3. La proporción de alumnos de la escuela que no provienen de FC, predice más bajos promedios de rendimiento en la escuela. Si bien este factor se confunde en parte con el efecto de la composición socioeconómica de la escuela, tiene un efecto propio y específico. Con el promedio de NP en la escuela también se detecta efecto contextual propio, pero en un nivel de significación más tenue (1%).

4. El análisis de aleatoriedad permitió detectar, la existencia de indicios muy débiles de variación entre los países respecto de la distancia entre los rendimientos promedio de los alumnos en FC y los de alumnos en otras estructuras familiares. Entre las escuelas, esas variaciones son más intensas, particularmente en matemática. Entonces, existirían desigualdades institucionales en la capacidad para compensar los efectos negativos de ciertas estructuras familiares. Finalmente, dentro de la escuela, los alumnos que no provienen de FC se asocian a rendimientos más bajos y más homogéneos en ambas disciplinas.

5. El TERCE permitió detectar variaciones de los rendimientos promedio de las escuelas mayores a los verificados con los datos del SERCE. Es razonable hipotetizar que, al menos en parte, la aplicación de la metodología adoptada por el TERCE para el cálculo de los puntajes de las pruebas habría permitido develar una mayor importancia del efecto escuela “bruto” en la distribución de los aprendizajes. Esto también explicaría la mayor variabilidad de los rendimientos promedio de las escuelas, señalada en el punto anterior.

Sin embargo, al condicionar esas variaciones por el conjunto de las variables de “control” y las referidas a la configuración

familiar, la variación 'entre-escuelas' disminuye casi el 70% en matemática y más del 80% en lengua. Entonces, cuando se descuenta el efecto causado por factores extra-escolares, solo 10% y 6,4% de la varianza total de los puntajes de matemática y de lectura, respectivamente, podrían ser de 'responsabilidad' de la escuela (efecto escuela neto). Ello es compatible con el alto grado de segmentación socioeconómica de la red de instituciones escolares acusada por los datos. En el nivel país, si a este modelo de ajuste se le agregan indicadores de composición socioeconómica de los países, las diferencias entre países dejan de ser significativas, es decir, son explicadas totalmente por esos factores extra-escolares.

El "control" por algunas de las variables disponibles en el TERCE, ha permitido estimar la posible extensión máxima del efecto de la configuración familiar así como del efecto de la institución escolar en la distribución de los desempeños escolares. Sin embargo, ambos valores máximos pueden expresar el efecto de otros factores no observados. Es decir, las diferencias de puntajes en la pruebas por configuración familiar podrían ser la manifestación del efecto de otras variables del alumno o su familia, diferente a la configuración familiar.

Manteniendo en mente estas limitaciones, es razonable preguntarse sobre las posibles causas de la relación entre estructura familiar y logro escolar. Revisiones recientes de la literatura (Amato 2010; Brown, 2010) han sistematizado las posibles respuestas. En primer lugar, el nivel socioeconómico, uno de los principales predictores del logro escolar, tiende a ser más bajo en los hogares monoparentales que en las familias completas. En segundo lugar, los niños en familias monoparentales tienen menor probabilidad de contar con ciertos tipos de recursos proporcionados por los padres y necesarios para un mejor aprendizaje (ej. apoyo emocional, estímulos, ayuda diaria en actividades escolares, supervisión de la actividad escolar), los cuales podrían actuar como mediadores del efecto negativo del nivel socioeconómico (Heuveline 2014). En tercer lugar, la mayoría de los niños en familias monoparentales ha experimentado la interrupción de las uniones de sus padres, precedidas por períodos de inestabilidad con consecuencias negativas en la capacidad de aprendizaje. Además, la relación padre-hijo en familias monoparentales puede causar problemas emocionales y de comportamiento del niño por ausencia de un modelo a seguir de acuerdo al género (Buckingham, 1999; Rich, 2000). Finalmente, algunos estudios empíricos han encontrado que 'padres solos' se involucran menos en la crianza y en las actividades de la escuela (Dufur et al., 2010) y son menos propensos al seguimiento del comportamiento del niño (Biblarz y Stacey, 2010), que las 'madres solas', lo cual explicaría por qué los alumnos en FMM obtienen más alto puntaje que los provenientes de FMP.

Adicionalmente, se ha propuesto que los miembros de la familia pueden proveer o pueden competir por los recursos, reduciendo los recursos disponibles para el niño, ocasionando más bajos logros (Chiu, 2007). Entonces, a mayor tamaño familiar o cantidad de hermanos (Downey, 2001), menor rendimiento, particularmente cuando los hermanos son mayores (Chiu, 2007). Los resultados del presente estudio son compatibles con esta 'hipótesis de la dilución de recursos'.

Además, los datos del TERCE indican que NH y NP son predictores independientes del rendimiento, sin superposición relevante con el efecto de la estructura familiar. Pero por otra parte, se constató que NH cumpliría un papel de intermediación del efecto del nivel socioeconómico, mientras que la mayor parte del efecto de NP sería adicional al del nivel socioeconómico.

Los datos del TERCE han confirmado la incidencia dominante de los factores extra-escolares sobre el nivel de aprendizaje de los alumnos, y la fuerte segmentación de los sistemas educativos de los países incluidos, no solo socioeconómica y académica sino también por estructura familiar. Ello indica que las políticas y programas educativos solo serán efectivos si con antelación o simultáneamente, se implementan programas sociales capaces de reducir el efecto de tales factores extra-escolares.

En relación a la configuración familiar, los resultados aconsejan trabajar en dos frentes. Por una parte, promover investigaciones que permitan identificar procesos específicos relacionados con la estructura familiar y que producen diferencias significativas en los niveles de aprendizaje. Por otra parte, y posiblemente con base en resultados de tales investigaciones, identificar los modos en que las políticas socio-educativas pueden aminorar los efectos negativos verificados. Hacen parte de esta línea la inclusión de la capacitación de las escuelas para la identificación del problema y su tratamiento, aumentando así la probabilidad de obtener mejores aprendizajes.

## Referencias Bibliográficas

- Amato, P. (2001). Children of divorce in the 1990s: an update of the Amato and Keith (1991) meta-analysis. *Journal of Family Psychology*, 15(3), 355-370.
- Amato, P. (2010). Research on divorce: continuing trends and new developments. *Journal of Marriage and Family*, 72 (3), 650-666.
- Amato, P. y Keith, B. (1991). Parental divorce and adult well-being: a meta-analysis. *Journal of Marriage and the Family*, 53 (1), 43-58.
- Amato, P., Patterson, S. y Beattie, B. (2015). Single-parent households and children's educational achievement: A state-level analysis. *Social Science Research*, 53, 191-202.
- Bankston, C. y Caldas, S. (1998). Family structure, schoolmates, and racial inequalities in school achievement. *Journal of Marriage and the Family*, 60 (3), 715-723.
- Biblarz, T. y Stacey, J. (2010). How does the gender of parents matter? *Journal of Marriage and Family*, 72 (1), 3-22.
- Brown, S. (2010). Marriage and child well-being: research and policy perspectives. *Journal of Marriage and Family*, 72 (5), 1059-1077.
- Buckingham, J. (1999). The puzzle of boys' educational decline: a review of the evidence. *Issue Analysis*, 9.
- Burnett, K. y Farkas, G. (2009). Poverty and family structure effects on children's mathematics achievement: estimates from random and fixed effects models. *The Social Science Journal*, 46(2), 297-318. DOI: 10.1016/j.soscij.2008.12.009.
- Cheung, A. y Park, H. (2016). Single Parenthood, Parental Involvement and Students' Educational Outcomes in Hong Kong. *Marriage & Family Review*, 52(1-2), 15-40. DOI: 10.1080/01494929.2015.1073650.
- Chiu, M. M. (2007). Families, economies, cultures and science achievement in 41 countries: country, school, and student level analyses. *Journal of Family Psychology*, 21(3), pp. 510-519.
- Chiu, M. M. y Xihua, Z. (2008). Family and motivation effects on mathematics achievement: Analyses of students in 41 countries. *Learning and Instruction*, 18 (4), 321-336.
- Considine, G. y Zappalà, G. (2002). The influence of social and economic disadvantage in the academic performance of school students in Australia. *Journal of Sociology*, 38(2), 129-148. DOI: 10.1177/144078302128756543
- Crosnoe, R. y Wildsmith, E. (2011). Nonmarital fertility, family structure, and the early school achievement of young children from different race/ethnic and immigration groups. *Applied Developmental Science*, 15(3), 156-170. DOI: 10.1080/10888691.2011.587721
- Downey, D. (1994). The school performance of children from single-mother and single-father families: economic or interpersonal deprivation? *Journal of Family Issues*, 15 (1), 129-147.
- Downey, D. (2001). Number of siblings and intellectual development: The resource dilution explanation. *American Psychologist*, 56(6-7), 497-504.
- Dufur, M. et. Al. (2010). Sex differences in parenting behaviors in single-mother and single-fatherhouseholds. *Journal of Marriage and Family*, 72 (5), 1092-1106.
- Fomby, P. y Cherlin, A. (2007). Family instability and child well-being. *American Sociological Review*, 72 (2), 181-204.
- Goldstein, H. (1995). *Multilevel Models in Educational and Social Research*. London: Griffin.
- Hampden-Thompson, G. (2009). Are two better than one? A comparative study of achievement gaps and family structure. *Compare*, 39(4), 513-529.
- Hampden-Thompson, G. (2013). Family policy, family structure, and children's educational achievement. *Social Science Research*, 42 (3), 804-817.

- Heuveline, P; Yang, H. y Timberlake, J. (2010). It takes a village (perhaps a nation): families, states, and educational achievement. *Journal of Marriage and Family*, 72 (5), 1362–1376.
- Heuveline, P. et. Al. (2014). *Single-Parenting “Pathology” not Required: Differences in Time and Money Explain Educational Achievement Gaps*. PWP-CCPR-2014-006. On-Line Working Paper Series: California Center for Population Research. <http://papers.ccpr.ucla.edu/papers/PWP-CCPR-2014-006/PWP-CCPR-2014-006.pdf>
- Hofferth, S. (2006). Residential father type and child well-being: Investment versus selection. *Demography*, 43 (1), 53–77.
- LLECE (2015). *Informe de resultados. Logros de aprendizaje*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- Marks, G. (2006). Family size, family type and student achievement: Cross-national differences and the role of socioeconomic and school factors. *Journal of Comparative Family Studies*, 37(1), 1–24.
- Martin, M. (2012). Family structure and the intergenerational transmission of educational advantage. *Social Science Research*, 41 (1), 33–47.
- McLanahan, S. (1985). Family structure and the reproduction of poverty. *American Journal of Sociology*, 90, 873–901.
- McLanahan, S. y Percheski, C. (2008). Family structure and the reproduction of inequalities. *Annual Review of Sociology*, 34, 257–276, DOI: 10.1146/annurev.soc.34.040507.134549
- McLanahan, S.; Tach, L. y Schneider, D. (2013). The causal effects of father absence. *Annual Review of Sociology*, 39, 399–427. DOI: 10.1146/annurev-soc-071312-145704
- Park, H. (2007). Single parenthood and children’s reading performance in Asia. *Journal of Marriage and Family*, 69 (3), 863–877.
- Pong, S.-L. (1997). Family structure, school context, and eighth-grade math and reading achievement. *Journal of Marriage and Family*, 59, 737–746.
- Pong, S.-L. (1998). The school compositional effect of single parenthood on 10th-grade achievement. *Sociology of Education*, 71, 23–42.
- Pong, S.-L.; Dronkers, J. y Hampden-Thompson, G. (2003). Family Policies and Children’s School Achievement in Single- versus Two-Parent Families. *Journal of Marriage and Family*, 65 (3), 681–699.
- Rich, A. (2000). Beyond the Classroom: How Parents Influence their Children’s Education. *CIS Policy Monograph*, 48.
- Scott, M. et. Al. (2013). Two, One, or No Parents? Children’s Living Arrangements and Educational Outcomes around the World. *World Family Map 2013; Mapping Family Change and Child Well-Being Outcomes*, pp. 48-71 .
- Shriner, M.; Mullis, R. y Shriner, B. (2010). Variations in family structure and school-age children’s academic achievement: a social and resource capital perspective. *Marriage and Family Review*, 46 (6–7), 445–467.
- Zimiles, H. y Lee, V. (1991). Adolescent family structure and educational progress. *Developmental Psychology*, 27 (2), 314–320.
- Xu, J. (2008). Sibship size and educational achievement: The role of welfare regimes cross-nationally. *Comparative Education Review* 52(3), 413–427.

**Fecha de recepción:** 15/8/2017

**Fecha de aprobación:** 22/11/2017



# Educación Secundaria: obligatoriedad, expansión y segmentación. Una evaluación del plan FinEs 2 como alternativa al formato tradicional.

## Secondary education: obligation, expansion and segmentation. An evaluation of the FinEs 2 plan as an alternative to the traditional format

ESPER, Tomás<sup>1</sup>

Esper, T. (2017). Educación Secundaria: obligatoriedad, expansión y segmentación. Una evaluación del plan FinEs 2 como alternativa al formato tradicional. *RELAPAE* (7), pp 31-42

### Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo reflexionar sobre los desafíos que se presentan a la educación secundaria en la Argentina, a partir de la extensión del rango de obligatoriedad, la pretensión de universalización del nivel y la propuesta del Plan FinEs 2 como política educativa para la modalidad de jóvenes y adultos. Para ello se analizan dos factores decisivos que operan como condicionantes al objetivo de universalidad. Por un lado, una tendencia histórica a la diferenciación dentro del sistema educativo argentino y en particular del nivel medio. Por otro lado, el formato escolar de la escuela secundaria. Ambos factores han operado en forma conjunta, minando los resultados del proceso de universalización de acceso. Para este análisis, se realiza una reseña histórica de la conformación de la escuela secundaria en la Argentina, poniendo de relieve una tendencia a la diferenciación del nivel y un proceso de segmentación al interior del mismo. Luego se analiza las dos grandes reformas del sistema educativo argentino (1993 y 2006), haciendo hincapié en el nivel secundario. Dichas reformas han permitido una inclusión condicionada de sectores sociales históricamente postergados, como consecuencia de la oferta institucional diferenciada y la tendencia a la segmentación del sistema. Por último, se analiza el formato propuesto por el Plan FinEs 2 para jóvenes y adultos que cursan la modalidad “trayectos” en la Provincia de Buenos Aires. Se proponen reflexiones sobre los alcances y dificultades en relación al cumplimiento de sus objetivos dentro de los casos relevados.

**Palabras clave:** Nivel Secundario/ Plan FinEs 2/ Formato Escolar/ Obligatoriedad/ Segmentación/ Desafíos.

### Abstract

The main purpose of this paper is to think about the challenges faced by Argentinian secondary education, taking into account the expansion of compulsory education, the aim towards universal access, and the analysis of the “FinEs” program as a specific policy regarding both youth and adults’ education. This reflection is based upon two main factors which have shaped and conditioned the objective towards universal education. On the one hand, a historical tendency towards differentiation within the Argentinian education system, and particularly secondary education. On the other hand, secondary schools’ format. Both factors have operated jointly, mining the results coming from the access universalization. For the analysis, the paper proposes a historical account of the changes within secondary school in Argentina, highlighting the tendency towards level differentiation, and a segmentation process within this tendency. Then, it proposes an analysis of the two main reforms of the Argentinian educative system (1993 & 2006) and its’ relation with the secondary level, arguing that they both have incremented a conditional inclusion of traditionally excluded populations. Finally, the paper takes into account the recent format proposed by the “FinEs 2” policy for young and adults within the Buenos Aires Province. The main argument here is that the achievements and limitations of the program are still intimately related with the main issues of secondary school presented previously, which raises some questions over the success and the future of this specific policy.

**Key Words:** Secondary level/ FinEs Programe/ Schollar Format/ Compulsory Education/ Segmentation/ Challenges.

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Tres de Febrero / tomasesper@hotmail.com

## Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo reflexionar sobre los desafíos que se presentan a la educación secundaria en la Argentina, a partir de la extensión del rango de obligatoriedad, la pretensión de universalización del nivel y la propuesta del Plan FinEs 2 como política educativa para la modalidad de jóvenes y adultos. Para ello se analizan dos factores decisivos que operan como condicionantes al objetivo de universalidad. Por un lado, una tendencia histórica a la diferenciación dentro del sistema educativo argentino y en particular del nivel medio (Rivas, 2010; Braslavsky, 1985). Por otro lado, el formato escolar de la escuela secundaria. Ambos factores han operado en forma conjunta, minando los resultados del proceso de universalización de acceso. Luego, se analiza el formato propuesto por el Plan FinEs 2 para jóvenes y adultos que cursan la modalidad “trayectos” para jóvenes y adultos que cursan la modalidad “trayectos” en la Provincia de Buenos Aires. Se proponen reflexiones sobre los alcances y dificultades en relación al cumplimiento de sus objetivos dentro de los casos relevados.

Para este análisis, se realiza una breve reseña histórica de la configuración institucional de la escuela secundaria en la Argentina, poniendo de relieve una tendencia a la diferenciación del nivel (Braslavsky 1985) y un proceso de segmentación al interior del mismo. Desde sus orígenes, el formato escolar de la escuela secundaria se ha construido sobre la base de un currículum altamente clasificado, la designación de docentes por especialidad y la organización del trabajo por horas de clase (Terigi, 2008). Esta se diferencia en su surgimiento y su posterior desarrollo de lo ocurrido con la escuela primaria que tuvo una pretensión de alcance universal (Schoo, 2012).

En la tercera parte del presente artículo se analizarán las dos grandes reformas del sistema educativo argentino (1993 y 2006), haciendo hincapié en el nivel secundario. Dichas reformas han generado un gran aumento de las tasas brutas de escolarización del nivel, pasando de un 57,7% en 1993 a un 85% en 2014 (SITEAL, 2016). Pero en términos de inclusión, aún existe gran brecha entre aquellos que acceden y los que egresan del secundario, ya que tan sólo el 44% de los jóvenes que ingresan logran completar sus estudios (UNESCO, 2011). En coincidencia con la hipótesis de Acosta (2015), se considera que la matriz institucional del nivel, de carácter selectivo, ha permanecido inalterable a través de los años, a pesar de las reformas atravesadas. Dichas reformas han permitido una inclusión condicionada de sectores sociales históricamente postergados, como consecuencia de la oferta institucional diferenciada y la tendencia a la segmentación del sistema (Gentili, 2009).

Por último se analizará el Plan FinEs 2 “trayectos” como oferta educativa del nivel secundario, constituida dentro de la modalidad de Educación para Jóvenes y Adultos, que modifica ciertos patrones de la escuela tradicional, a la vez que permite el acceso a sectores históricamente postergados a la educación secundaria.

## Historia de la educación secundaria en Argentina: una tendencia a la diferenciación.

La historia de la constitución del nivel secundario en la Argentina presenta claras diferencias con respecto a la educación primaria, tanto en sus orígenes, como en su posterior crecimiento y alcances. Hacia fines del siglo XIX, en el momento de la consolidación del Estado-nación argentino, la educación cumplirá una función determinante para dicho cometido. La necesidad de alfabetizar a las masas migratorias para que puedan acceder al mercado de trabajo, dieron un sentido político a la creación del sistema educativo argentino (Ruiz, 2012)<sup>2</sup>. La constitución del mismo se realizó sobre la base de instituciones preexistentes (Schoo, 2012).

El surgimiento y consolidación de la escuela primaria se caracterizó por tener oferta homogénea tanto en el formato institucional, como en los contenidos curriculares, con una conducción centralizada por parte del Estado Nacional, y altos niveles de cobertura. A su vez las leyes 1.420 y 4.874 enmarcaron su desarrollo, con altos niveles de cobertura, una característica que perduraría hasta el último cuarto del siglo XX (Ruiz, 2012).

Por el contrario, el desarrollo de la educación secundaria es radicalmente diferente. Por empezar, careció de una ley marco que regulara el nivel, y lejos de la pretensión universalista de la educación primaria, estaba reservada para la formación de las clases dirigentes (Schoo, 2012). Las primeras instituciones creadas por el Estado Nacional son los Colegios Nacionales. Estas instituciones tenían un currículum común, y su finalidad era dar una formación generalista que permitiese tanto el acceso

---

<sup>2</sup> En el largo pasaje del mundo feudal al mundo industrial, tras las revoluciones francesa e industrial, y la conformación de los Estado-nación modernos, la escuela aparecería como la tecnología más apropiada para educar a las masas rurales y ponerlas al servicio de las demandas de la sociedad capitalista emergente. La escuela moderna formaría ciudadanos aptos para el trabajo y para ser parte de una sociedad nacional común (Acosta, 2011).

de sus alumnos a la universidad, como su preparación para la vida social (Schoo, 2012)<sup>3</sup>. El otro gran tipo de institución que marcó al nivel secundario en sus orígenes fue la Escuela Normal, modelo que a partir de 1880 se expandió fuertemente con una oleada de creación de estas instituciones: 24 escuelas en todo el país. Las Escuelas Normales constituyeron un eslabón fundamental en la constitución del sistema educativo, puesto que dependían del Estado Nacional, poseían un currículum común y unificaban la formación de los docentes que luego impartirían clases en los colegios primarios y secundarios, permitiendo una oferta homogénea a nivel nacional. Los colegios normales eran los únicos que habilitaban al ejercicio docente según lo dispuesto por la ley 1.420 y estaban compuestos por el curso normal, posprimario y la escuela de aplicación, donde los alumnos realizaban sus prácticas docentes. Su plan de estudios sufrió algunas modificaciones hasta 1905, donde se dispuso de una formación común de tipo enciclopédico (Schoo, 2012). La segunda ola de creación de escuelas normales fue en la segunda década del siglo XX, cuando concentraban el 50% de la matrícula del nivel en todo el país (Schoo, 2012). Las otras dos modalidades de educación secundaria que surgen en este primer momento, son la comercial e industrial, con una escasa oferta y un gran crecimiento del segundo tipo durante el peronismo.

El segundo momento de expansión en el acceso al nivel secundario fue durante los gobiernos peronistas (1946-1955), con algunas particularidades. Aunque en este período no se aprobaron leyes regulatorias para el nivel, sí se introdujeron grandes modificaciones en la oferta institucional. Por un lado, se dio una ampliación del acceso, merced de la duplicación de establecimientos –de 237 en 1941 a 481 colegios nacionales en 1955- y principalmente de escuelas técnicas –de 128 en 1948 a 775 en 1958-. Estas eran gratuitas para los hijos de obreros y permitían el acceso a la Universidad Obrera Nacional (Ruiz, 2012). A diferencia del nivel primario, tanto en su surgimiento como en su desarrollo, el nivel secundario se caracteriza por una clara tendencia a la diferenciación horizontal. Dentro del nivel, la oferta curricular e institucional incluía a los Colegios Nacionales, Escuelas Normales, Liceos de Señoritas, Educación Técnico Profesional y formación en el trabajo. Esta variedad institucional tuvo su correlato curricular, más allá de una preponderancia del currículum humanista (Ruiz, 2012).

Existe un amplio consenso entre los especialistas en relación a la función de selección social que cumplía la escuela secundaria. Pero también se registra a partir de la segunda mitad del siglo XX una intención de romper con dicha matriz selectiva, a través de ampliación de acceso al nivel, incluyendo nuevos sectores sociales (Tiramonti, 2011). Dicha tendencia a la masificación del nivel tiene su correlato a nivel global, tanto en Europa Occidental como en Estados Unidos en el período de posguerra. Es en esta época cuando se sancionan leyes que declaran la obligatoriedad de la educación secundaria, generando una masificación del nivel, que para el año 1975 alcanzaba al 35% de los jóvenes entre 10 y 19 años (Kaelbe, citado en Acosta, 2011).

Según Tiramonti, (2011) ante un mismo objetivo de ampliar los niveles de acceso al nivel secundario, se eligieron estrategias distintas en Argentina y Europa, pero que produjeron en ambos casos una segmentación educativa según clase social. Los países europeos instituyeron mecanismos formales de diferenciación de las trayectorias a través de exámenes meritocráticos que determinaban el destino posterior de los jóvenes (educación superior, mercado de trabajo o formación profesional). Mientras que en Argentina se instauró un doble mecanismo informal de segmentación: una puja desregulada entre individuos y la generación de circuitos escolares según condición social.

A la par de la expansión en los niveles de acceso a la educación media, se produjo en forma sosegada una creciente diferenciación horizontal del nivel, diversificando la oferta de formación. Dicha diversificación respondía directamente al establecimiento de segmentos diferenciados según sectores sociales, no sólo al interior del nivel, sino también dentro de las distintas modalidades que este ofrece (Tiramonti, 2011; Gentili, 2009). Un ejemplo es el de la educación técnica, que cobró gran impulso durante el peronismo acogiendo a sectores trabajadores y permitiendo ingresar no sólo a la educación secundaria, sino también luego al nivel superior, con la creación de la Universidad Obrera Nacional<sup>4</sup> (Tiramonti, 2011)<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> El modelo institucional que será la referencia de la escuela secundaria contemporánea es el de los colegios humanistas, organizados hacia el siglo XV, cuyas raíces pueden rastrearse en las Escuelas Catedralicias del siglo XI o las Facultades de Artes de los siglos XII a XIV (Acosta, 2011). Los humanistas del siglo XV y XVI introdujeron una serie de innovaciones muy importantes, que quedarían plasmadas en el modelo institucional de la escuela secundaria. Una de ellas fueron los internados. Una segunda innovación fueron los tratados pedagógicos, que reemplazaron los tratados medievales por los autores clásicos como Cicerón y César (Acosta, 2011). Por último, el humanismo dio lugar a un proceso de institucionalización de las prácticas educativas, en un proceso de sistematización de las mismas a través de organizaciones puntuales, como el caso de los internados. Cabe agregar que tras la Reforma Protestante y Contra-reforma católica del siglo XVI, se acentuaron los procesos de institucionalización de las prácticas educativas, puesto que tanto la nobleza como la burguesía debían ser instruidas en la formación bíblica, la cual era responsabilidad de los Colegios, con modelo en la Alta Escuela de Estrasburgo de Jacobo Sturn cuya organización interna estaba conformada por grados y clases, y un currículum preeminentemente humanista (Acosta, 2011)

<sup>4</sup> La Universidad Obrera Nacional fue rebautizada Universidad Tecnológica Nacional por el gobierno de facto de Eduardo Lonardi y Pedro Eugenio Aramburu (Ruiz, 2012).

<sup>5</sup> Otro ejemplo es el crecimiento de la educación privada a partir de la década de 1960, en paralelo a la inclusión de nuevos sectores a la educación

Un tercer período de expansión en el acceso a la educación secundaria en Argentina, previa a la ampliación del rango de obligatoriedad, tiene lugar con el regreso a la democracia a partir de 1983. Durante esta década se registra un incremento de la matrícula, que pasa del 24,5% de jóvenes entre 13 y 18 años que asistían a la secundaria en 1960, al 67,2%, en 1996 (Acosta, 2015). Junto a este crecimiento de la matrícula, la tendencia a la diferenciación en la educación secundaria comenzará a impactar en su dimensión vertical: el Estado Nacional ya no creará nuevas escuelas, sino que serán las provincias las encargadas de la construcción de nuevos establecimientos educativos, en lo que fue la antesala a la descentralización de los '90 (Tiramonti, 2011)

## Las reformas educativas: ampliación de obligatoriedad y consolidación de la segmentación

Las tendencias mundiales de ampliación de obligatoriedad y de masificación del nivel secundario tendrán su correlato nacional a partir de la década de 1990. El sistema educativo argentino sufrirá dos grandes modificaciones de su estructura con leyes generales de educación, a poco más de diez años entre ambas, generando un alto impacto en las tasas brutas de escolarización alcanzadas, con escasas modificaciones al formato escolar y una consolidación de los segmentos diferenciales de educación según clase social (Ezcurra, 2011).

La primera de estas reformas se inició partir del año 1993 con la sanción de la Ley Federal de Educación (ley 24.195), e implicó importantes cambios a la estructura académica<sup>6</sup>, los años de la obligatoriedad y las definiciones curriculares. Para comenzar, la L.F.E. extendió la obligatoriedad escolar de siete a diez años, incluyéndose el último año del Nivel Inicial, y la nueva Educación General Básica, de nueve años de duración. Esta ley reformó la antigua estructura académica de educación Inicial, Primaria, Secundaria y Superior, en educación Inicial, Educación General Básica (E.G.B.), educación Polimodal (de tres años) y Superior, sin mencionar la modalidad de la Educación Técnica de la antigua escuela secundaria.

La L.F.E. se enmarca en un proceso de descentralización de la educación, que comenzó en la última Dictadura Militar durante la década de 1970 con la transferencia de los servicios educativos de nivel primario por parte del Estado Nacional a las provincias, un proceso de descentralización anárquica (Ruiz, 2012). Años más tarde, en 1992, se sancionó la Ley de Transferencia de Servicios Educativos (24.049), y por último la Ley de Educación Superior (24.521) de 1995. De esta manera, a excepción de las universidades que en su mayoría retuvieron su carácter Nacional, todos los servicios educativos pasaron a ser responsabilidad de las Provincias.

La transformación de la estructura académica producida a partir de la L.F.E. acentuó un proceso tendiente a la diferenciación del sistema educativo, tanto en gobierno del sistema, como al interior de cada nivel. En cuanto a la oferta institucional, la constitución de la EGB de nueve años fue adaptada de distinta forma según cada provincia. Por ejemplo, La Pampa creó un nivel intermedio de tres años de duración, que correspondía al tercer ciclo de la EGB, mientras que en la Provincia de Buenos Aires algunos antiguos colegios primarios debieron ampliarse de siete a nueve años y en otros casos, los dos últimos años del tercer ciclo del EGB se cursaban en el edificio de la antigua escuela secundaria. Por lo cual, la modificación tuvo casos donde sólo fue formal y no real, y otros donde se crearon nuevas instituciones, como también la particularidad de la Provincia de Neuquén y la Ciudad de Buenos Aires que no se plegaron a la ley, manteniendo la anterior estructura académica.

Otro de los elementos de la L.F.E. que consolidaron la tendencia a la diferenciación del sistema fue la diversificación a nivel del currículo. La nueva ley estableció que serían las autoridades educativas provinciales las responsables de las definiciones curriculares, siendo el Consejo Federal de Cultura y Educación el órgano para alcanzar consensos a nivel nacional, aunque sus resoluciones no eran vinculantes. De esta manera se produjo una diferenciación horizontal, a nivel curricular, y también a nivel del formato institucional, acrecentado por la diferenciación vertical en términos de gobierno del sistema, ya que tanto las provincias, la nación y el CFCyE tenían injerencia, en distinto grado, sobre el mismo

La tendencia a la diferenciación del sistema no es algo negativo en sí mismo, ya que la misma consiste en la provisión de distintas oportunidades educativas, que en el caso de buscar equiparar puntos de partida desiguales, estaría produciendo un

---

pública. Una constatación es que entre 1960 y 1970 la matrícula de la educación privada pasó de representar el 9,8% al 16% en el nivel primario y del 23,4% al 33,1% en el secundario (Tiramonti, 2011).

<sup>6</sup> Por estructura académica se entiende al modo en que un Estado, sobre la base de acuerdos de obligatoriedad de estudios sobre determinados contenidos de enseñanza, organiza los conocimientos relevantes socialmente. Para ello organiza trayectos verticales de formación obligatoria que se identifican con ciclos y niveles, que determinan diferenciaciones horizontales que se identifican con modalidades, sectores y regímenes especiales de enseñanza. Mientras que las modalidades son divisiones al interior de un nivel que se basan en un campo de conocimiento específico (Ruiz, 2010).

efecto democratizador (Braslavsky, 1985). Pero en este caso, la tendencia a la diferenciación acentúa la tendencia histórica a la segmentación del nivel secundario. Este hecho es coincidente con la postura de Viñao (2002) quién otorga a la escuela media una función de segmentación social. El autor plantea que, a la par de su conformación, los sistemas educativos cumplieron un rol de segmentar la sociedad en sentido vertical y horizontal, generando que los distintos estratos sociales accedan a determinados circuitos educativos y no a otros.

El proceso de diferenciación del sistema educativo que se da durante los '90 consolida la tendencia a la segmentación al interior del mismo, y en particular en el nivel secundario, tal como es corroborado por la CEPAL (2002). Es decir, se afianzaron los segmentos educativos de distinta calidad, en donde sectores sociales empobrecidos realizan sus trayectorias escolares en instituciones de menor calidad (Ezcurra, 2011 y Gentili, 2009)

La segunda gran transformación del sistema educativo tuvo lugar tan sólo trece años más tarde tras la sanción de la Ley de Educación Nacional (26.206). Esta nueva reforma se instauró sin un proceso de evaluación de las consecuencias de la anterior reforma, generando nuevamente un gran cambio en la estructura académica (Ruiz 2012). Para comenzar, la nueva ley vuelve a aumentar los años de escolarización obligatoria, llevándolos a trece años, con una última modificación en el año 2014 (ley 27.045) que la elevó a catorce años. Esta última también se encuadra en un proceso de reformas que tuvo otras dos leyes educativas: la ley de Educación Técnico Profesional (ley 26.058) y la Ley de Financiamiento Educativo (ley 26.075), ambas del año 2005.

En lo relativo a la estructura académica, la L.E.N. deroga la L.F.E. y retoma la antigua estructura de educación Inicial, Primaria, Secundaria y Superior, pero no logra unificar el sistema. Quedarán vigentes dos modelos institucionales posibles para la escuela primaria y secundaria, de seis años cada uno o siete y cinco respectivamente, sumándose en ambos casos un año para la educación técnica del nivel secundario. A su vez, la ley consagra ocho modalidades diferentes para la educación secundaria, técnico profesional, artística, especial, permanente de jóvenes y adultos, intercultural bilingüe, rural, en contextos de privación de libertad, domiciliaria y hospitalaria.

En cuanto al currículum, se intentará una recentralización por parte del Estado Nacional respecto a su capacidad de influir en las definiciones curriculares provinciales, cambiando el carácter de las resoluciones del Consejo Federal de Educación de recomendaciones a obligatorias. De esta forma, el Estado Nacional a través del Ministerio de Educación de la Nación, podrá recuperar injerencia en las decisiones curriculares. Por ejemplo, establecerá los contenidos de los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios que deberán estar presentes en todos los diseños curriculares provinciales, como también creará el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs) que tendrá lineamientos generales a partir del Ministerio de Educación, pero será adaptado en cada jurisdicción.

Un último aspecto fundamental de la L.E.N. es que se plantea ya en el artículo 32 la necesidad de revisar la estructura curricular y organizativa de la Educación Secundaria a fin de dar cumplimiento efectivo a la obligatoriedad de la misma, como también en el artículo 48 referente a la modalidad de educación para jóvenes y adultos la posibilidad de diseñar una estructura curricular flexible y abierta, que atienda a las necesidades de la población destinataria.

## Los desafíos pendientes ante la expansión del rango de obligatoriedad

Las consecuencias de las dos reformas estructurales del sistema educativo argentino han acentuado las tendencias históricas del nivel secundario. La primera de estas, un incremento en su matrícula, dado en distintas etapas por “explosiones de acceso” (Rivas, 2010). La segunda, una tendencia creciente a la diferenciación, consolidando la matriz selectiva de la educación secundaria y la existencia de circuitos diferenciados de educación vinculados directamente con el origen social de los ingresantes (Gentili, 2009; Krichesky y Borzese, 2015). Por último, ninguna de las dos reformas cuyo objetivo era incluir a sectores rezagados al nivel, ha modificado el formato institucional, como sí se hizo en algunos países europeos con las reformas comprensivas.

En cuanto a la primera tendencia, el aumento del rango de obligatoriedad impactó directamente en la matrícula generando una indudable masificación del nivel. Comparativamente, según los Censos Nacionales, la matrícula del nivel secundario ha crecido de 49,24% en 1991, 71,4% en 2001, y el 83,37% en 2010 (INDEC, 2016). Si comparamos los niveles de cobertura del tercio de menores ingresos de la población, podemos observar que en 1993 el 41,9% accedía al nivel secundario, luego en 2001 el 74,68%, al año 2010 llegaba al 79,3% y en 2014 cubría un 82,91% (SITEAL, 2016). También se evidencia un aumento significativo de la cobertura de los niveles medios y superiores de la sociedad, pasando de cifras que oscilaban alrededor del

60% en 1993 a otras cercanas al 90% en 2010 (SITEAL, 2016). Ahora bien, los logros alcanzados en materia de acceso, no se sostienen en términos de egreso, puesto que del total de jóvenes que acceden, al año 2011 sólo el 44% logra finalizar el nivel (UNESCO 2011)<sup>7</sup>.

Vemos entonces cómo la tendencia a la masificación del sistema se cruza con otra variable fundamental que es la incorporación de sectores sociales históricamente postergados, cuyo tránsito por la escuela secundaria no es sencillo. Según Rivas (2010), en el año 2006, el 39,4% de los jóvenes que asistían a este nivel eran la primera generación que lograba acceder. Pero además, coincidiendo con Tiramonti (2011), se ha producido al interior de dichos segmentos educativos un proceso de fragmentación. Esta es una tendencia secundaria al del sistema, en la cuál se construyen espacios de pertenencia según determinados patrones socioculturales. Así, ciertas escuelas se vinculan con determinadas comunidades y no con otras, pero la diferencia no es en este caso socioeconómica sino cultural

Uno de los motivos principales es, como señala Acosta (2015), que el modelo institucional y pedagógico de la escuela secundaria ha permanecido inmutable ante las reformas, siendo un factor determinante para el fracaso escolar de sus alumnos (Baquero et. al., 2009). El nivel secundario se ha constituido históricamente sobre un trípode de hierro: la clasificación del currículum, la designación de docentes por especialidad y la organización del trabajo por horas de clase (Terigi, 2008). La clasificación del currículum genera que los conocimientos estén fuertemente delimitados unos de otros, en áreas disciplinares independientes. Como consecuencia, se requieren docentes que estén capacitados y familiarizados con dichas disciplinas, rompiendo con la formación generalista de los docentes de la escuela primaria. Por último, Terigi (2008) define la organización del currículum según disciplinas, separadas unas de otras por las horas cátedras, como un 'mosaico'. Una de sus consecuencias de dicho mosaico es que fomenta la modalidad de contratación docente por hora, en oposición al cargo.

Otro aspecto fundamental en la concepción tradicional de la escuela secundaria, es el de régimen académico. Dicho concepto es acuñado por Camilloni (1991) quien lo define como el conjunto de regulaciones sobre la organización de las actividades de los alumnos y sobre las exigencias a las que estos deben responder en su tránsito por la escuela. El mismo implica un mayor grado de especificidad respecto de la gramática escolar de Tyack y Cuban (2001), entendida ésta como los aspectos implícitos de la organización escolar que permanecen inalterados a pesar de las reformas educativas. El régimen académico es un constructo que será investigado por Baquero et. al., (2009) para evidenciar una serie de situaciones que viven los alumnos al ingresar al secundario, que condicionan fuertemente su experiencia y que no son reconocidos como elementos a tratar por parte de la institución escolar.

Entre las dimensiones del régimen académico se encuentra el conocimiento por parte del alumno de la forma de cursada, el régimen de ausentismo y evaluación, la vinculación entre las pautas de convivencia y penalidades, la anualización de los contenidos la condición de regularidad y permanencia en la institución y por último la relación con sus docentes. En la escuela primaria, los niños y niñas están acostumbrados a muy pocos docentes, que permanecen en la institución el mismo tiempo que ellos y con pautas comunes de evaluación. Mientras que en el secundario, a la proliferación de asignaturas se suma la de docentes, con criterios distintos para la calificación de sus alumnos y en muchos casos, sin explicitación de ello (Baquero et. al., 2009)

## El Plan FinEs como alternativa al formato tradicional

Tras la sanción de la L.E.N. 26.206, y ante la ampliación del rango de obligatoriedad, no sólo será responsabilidad del Estado que los niños y niñas alcancen la finalidad de sus estudios secundarios, sino también los jóvenes y adultos. En tanto la educación es entendida como un derecho fundamental del hombre (UNESCO, 2011), el Estado argentino, para garantizar dicho derecho, decide hacer obligatoria la totalidad del nivel secundario.

Antes las dificultades existentes de poder incluir a los jóvenes, que luego devienen adultos, dentro de la oferta institucional tradicional del sistema educativo, es que surgen en la Latinoamérica una serie de propuestas alternativas (Jacinto, 2009). Como se ha mencionado, la necesidad de generar modificaciones a la estructura curricular e institucional de la escuela secundaria está avalada tanto en la normativa vigente (L.E.N. art.32 y art.48), el el Consejo Federal de Educación<sup>8</sup> y por los especialistas (Terigi, 2008; Jacinto, 2009; Baquero, 2009; Viñao, 2002)

<sup>7</sup> Este valor podría ser mayor, ya que se considera solamente a aquellos egresados que finalizaron sus estudios según la trayectoria teórica.

<sup>8</sup> La Resolución nro. 84 de octubre de 2009 del Consejo Federal de Educación en su art. 3o establece un plazo de dos años para la revisión de "normas y prácticas que comprometan el cumplimiento de la obligatoriedad secundaria, así como la producción de nuevas regulaciones federales, que generen condiciones para la renovación de las propuestas formativas, reorganización institucional y estrategias pedagógicas para la escolarización y sostenimiento de la trayectoria escolar de los alumnos"

En este contexto es que surge en Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs), en el año 2008, bajo la Resolución 917/08 del Ministerio de Educación de la Nación y la Resolución 66/08 del Consejo Federal de Educación. El plan FinEs se enmarca dentro de la modalidad de Educación para Jóvenes y Adultos (E.D.J.A.), reconocida como tal dentro de las ocho modalidades de la L.E.N. Cabe destacar que la misma había sido relegada anteriormente a la categoría de “Regímenes especiales” junto con la Educación Especial y Artística, en la Ley Federal de Educación de 1993 (Burgos, 2013). En tanto tal, el FinEs se constituye a partir de 2008 como una oferta alternativa no sólo a la escuela secundaria tradicional, sino también en la modalidad de E.D.J.A., puesto que es distinto de los Centros de Escolarización de Educación Secundaria para Adolescentes y Jóvenes (CESAJ) y los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS).

El plan FinEs se constituirá como resultante de la política educativa impulsada por el Estado Nacional a partir del año 2003, enmarcada en las citadas leyes, y principalmente en los objetivos de las mismas. La noción de política pública adoptada es aquella que la plantea como la resultante de las relaciones entre estado y sociedad, y las sucesivas tomas de posiciones del estado ante cuestiones problematizadas socialmente (Oszlak, 1984) La exigencia del derecho a la educación, consagrado en tratados internacionales, ha sido adoptado por los sectores populares en las últimas décadas (Gentili, 2009) El FinEs retoma una tradición histórica de la EDJA, que consiste en ofrecerle al sujeto adulto una modalidad de cursada diferente a aquella que lo expulsó anteriormente (Fairman & Garaño, 2015)

Su conformación contribuye al crecimiento de la oferta diferenciada del nivel medio en la Argentina, puesto que no sólo tiene particularidades únicas en el formato propuesto, sino que también buscará articular e incluir a una población específica: los adultos vinculados al mundo del trabajo (Brunneto & Finnegan, 2015). Esta modalidad y su inserción en la oferta del sistema educativo, la creciente diferenciación de la oferta, las características del formato propuesto por el FinEs 2, como los resultados obtenidos según las investigaciones relevadas, serán objeto de análisis para este trabajo.

En su creación, el plan FinEs fue previsto en dos etapas. Una primera, en el año 2008, cuyos destinatarios eran jóvenes y adultos mayores de 18 años que cursaron el último año de la educación secundaria en condición de alumnos regulares, pero que aún adeudaban materias sin haber alcanzado la finalización del nivel. A esta primera etapa se la denominó “FinEs 1”. Y una segunda etapa, a partir del año 2009, para jóvenes y adultos mayores de 18 años que no iniciaron o no completaron su educación primaria y/o secundaria, que se lo denominará FinEs 2 o “trayectos”<sup>9</sup>.

La población a la que apunta este programa no son simplemente los jóvenes y adultos, sino que hace hincapié en respetar el lugar de pertenencia o de trabajo. Para ello, plantea la necesidad de un trabajo conjunto entre el Estado Nacional, las Provincias, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, como también el hecho de que el mismo se montará sobre las estructuras ya existentes para la EDJA en cada jurisdicción (Resolución 917/08) Según las investigaciones consultadas, un elemento fundamental en la implementación del plan ha sido la articulación directa con los trabajadores de las cooperativas laborales vinculadas al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el marco del plan “Argentina Trabaja, Enseña y Aprende” (Brunneto & Finnegan, 2015; Burgos, 2013; Lozano, P. y Kurlat, S., 2014).

En cuanto al impacto del programa, las estadísticas oficiales no abundan, puesto que en el anuario de la DINIEE<sup>10</sup> no existe discriminación en la modalidad de jóvenes y adultos respecto al establecimiento o programa cursado para la finalización de los estudios. A su vez, el portal del plan donde podía relevarse esta información se encuentra caído hace más de seis meses<sup>11</sup>. Según el ex Ministro de Educación de la Nación, Alberto Sileoni, en el año 2014 el plan FinEs llevaba más de 500.000 egresados<sup>12</sup>.

Para la puesta en marcha, se establece que de manera conjunta entre el Ministerio de Educación de la Nación y los Ministerios Jurisdiccionales, deben establecer convenios con organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, cámaras empresariales, universidades y otros, a fin de que allí funcionen las distintas sedes del programa. A estos actores se suman las escuelas secundarias comunes y técnicas que forman parte del Programa Nacional de Becas Estudiantiles y las escuelas secundarias de la modalidad jóvenes y adultos (CENS).

En cuanto a las condiciones de cursada de las sedes del programa, existe una gran diferencia interna según el tipo de institución u organización que las albergue. El Ministerio de Educación de la Nación otorga un monto de dinero fijo a las escuelas,

<sup>9</sup> En el presente trabajo el análisis es vinculado al FinEs 2, en su modalidad de “trayectos”.

<sup>10</sup> Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa <http://portales.educacion.gov.ar/diniee/>

<sup>11</sup> <http://fines.educacion.gov.ar/>

<sup>12</sup> Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201404/59797-alberto-sileoni-plan-fines-educacion.html>

y otro equivalente a veinticinco horas cátedra semanales para las sedes que no son escuelas. La variabilidad en la tipología de las sedes abarca desde escuelas primarias y secundarias públicas, centros de jubilados, sindicatos, sociedades de fomento, organizaciones partidarias y cooperativas del Plan Argentina Trabaja. Sin embargo, dentro del monto erogado para las sedes, no se contempla los costos de materiales didácticos, pizarrones, tizas, fibrones, entre otros, quedando estos a cargo de la sede de turno. Lo mismo ocurre con el mobiliario (mesas, bancos y escritorios), siendo responsabilidad de cada sede proveerlos.

Cada sede cuenta con un “referente”, según lo establecido en la resolución 917/08 del C.F.E., que es el encargado de suministrar la información de los estudiantes del Plan a las autoridades educativas de la sede, los supervisores y referentes jurisdiccionales o al Ministerio de Educación Nacional. A su vez, debe asegurar que los estudiantes cuenten con los recursos necesarios para la cursada y/o presentación a mesas de examen. El cuerpo de “referentes”, al igual que las sedes, constituye un colectivo heterogéneo que va desde estudiantes hasta activistas de partidos políticos (Burgos, 2013; Brunneto & Finnegan, 2015).

Un componente muy importante del FinEs es que se configura como una oferta al interior de los barrios, que convoca directamente a los sectores trabajadores a través de las cooperativas vinculadas al Ministerio de Desarrollo Social. En muchos casos se presenta como la única opción para el acceso a la educación secundaria de estas personas. En las investigaciones consultadas se destaca la labor de los “referentes” e inspectores de adultos, quienes juegan un rol clave al conocer el territorio y a las personas que pueden incorporarse al programa (Burgos, 2013; Brunneto & Finnegan, 2015).

En lo cuanto al formato tradicional de la escuela secundaria, el plan FinEs 2 “trayectos” presenta grandes diferencias y novedades. Sin duda es una opción que se caracteriza por su flexibilidad, en contraste con la rigidez del patrón tradicional. La duración es de tres años, con una cursada semi-presencial que implica asistir cuatro horas, dos días a la semana, durante dos cuatrimestres de dieciocho semanas de extensión por cada año (Brunneto & Finnegan, 2015). Otra de los importantes elementos de la flexibilidad es que se reconocen de manera oficial las asignaturas previamente aprobadas por los ingresantes, pudiendo acortar así los cuatrimestres pendientes para finalizar el nivel<sup>13</sup> (Brunneto & Finnegan, 2015).

En cuanto al régimen de asistencia, el mismo no es en bloque como en la secundaria común, sino por materia. Se exige un presentismo del 75% por cada asignatura pero, según las investigaciones relevadas, tiene una flexibilidad mayor a lo prescripto en la normativa (Burgos, 2013; Brunneto & Finnegan, 2015). El objetivo de la misma es evitar que el alumno abandone como consecuencia de las faltas y permite que cada alumno realice un recorrido propio, independiente del bloque de materias. Un hecho interesante es que si el alumno supera el 25% de ausencias, puede permanecer dentro de la cursada y aprobar la asignatura, pero no existen mecanismos compensatorios para dicho incumplimiento, a modo de trabajos prácticos u otras opciones. El modo de recuperación, si es que lo hubiera, queda supeditado a la voluntad y/o acuerdos entre docente y alumno<sup>14</sup> (Burgos, 2013; Brunneto & Finnegan, 2015).

El sistema de evaluación también dista de lo que ocurre en la secundaria común. Las pautas de evaluación surgen de acuerdos entre los docentes y alumnos, pudiendo adoptar distintas modalidades: trabajos prácticos, informes, monografías, etc. Esta modalidad es sugerida a los docentes o tutores desde los manuales oficiales, alentándose una evaluación de tipo “formativa, que tome en cuenta las posibilidades y potencialidades de los alumnos”<sup>15</sup>.

El plan FinEs 2 tanto para la modalidad “deudores de materias” como para “trayectos” mantiene la dispersión al igual que el secundario tradicional. Para la modalidad de “deudores” de materias, los docentes son los encargados de corroborar cuáles son los contenidos que el alumno deberá rendir en la mesa de examen. En el formato de “trayectos” (FinEs 2) los contenidos son brindados por el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, a través de módulos, que incluyen manuales de texto con la bibliografía y contenidos a trabajar. Por lo cual el Estado se presenta como otro actor en las definiciones curriculares, generando una oferta distinta a las ya existentes y contribuyendo a aumentar la diferenciación en este sentido.

En cuanto a la clasificación del currículum por disciplinas, se sostiene el mismo criterio que en la secundaria tradicional. Más allá de que los contenidos entre el Plan FinEs 2 y la escuela tradicional puedan variar (como también al interior de las sedes y jurisdicciones), se mantiene la división por áreas temáticas. Como consecuencia, los docentes encargados del dictado de las clases deben responder a la misma lógica disciplinar, siendo entonces una continuación de lo que ocurre en el formato tradicional.

---

<sup>13</sup> Régimen de equivalencias establecido por la Resolución 99/2012 de la DGCyE de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>14</sup> Documento para Docentes FinEs Secundaria. Recuperado de <https://espanol.free-ebooks.net/ebook/Fines-Secundaria-Manual-para-Docentes/pdf?dl&preview> Consultado el 10/03/2017.

<sup>15</sup> *Ibíd.*

Un último aspecto a considerar es el de la selección y contratación docente. La selección de los mismos está a cargo del inspector de adultos del distrito, a través de una convocatoria en la cual a la presentación de antecedentes se suma la de un “proyecto pedagógico”. Luego se conformará un orden de mérito para su designación a través de actos públicos (Brunneto & Finnegan, 2015). Pero para ser contratados, es requisito que los docentes adhieran al régimen de monotributo, y se les extenderá un contrato de locación de obra, a cargo de cada sede. Además, la duración de la contratación es cuatrimestral, sin vacaciones ni aguinaldo, y menos aún régimen de antigüedad. Por lo cual, posibilidad de la existencia de cargos docentes es inviable bajo este tipo de relación laboral.

Este hecho, además de afectar las condiciones de trabajo de quienes ejercen como docentes, genera una alta variabilidad de los mismos que atenta contra las posibilidades de sostener una propuesta pedagógica (Huenchunao & Muñoz 2016). Cabe agregar que no se hallaron evidencias de estrategias institucionales para el acompañamiento a los alumnos por fuera de las horas de cursada. Este hecho, al conjugarse con la ausencia de espacios y momentos para la articulación entre docentes al interior de las sedes, dificulta aún más las posibilidades de concreción o sostenimiento de una propuesta pedagógica unificada y que contemple las situaciones de los alumnos.

## Consideraciones Finales

Tal como hemos repasado, el formato tradicional de la escuela secundaria aparece como un obstáculo para la concreción de la universalización de la educación secundaria. La matriz institucional con su carácter selectivo y expulsivo ha permanecido prácticamente inalterada a lo largo de los años, consolidando a la par de la masificación del nivel, la tendencia a la diferenciación de la oferta y constitución de segmentos diferenciados según origen socioeconómico.

El Estado Argentino reconoce el derecho a la educación todos sus habitantes y exige de forma obligatoria la finalización de la educación secundaria, en cualquiera de sus modalidades, a partir del año 2006. Enmarcado en un conjunto de políticas educativas que buscan la inclusión de sectores históricamente excluidos, es que se constituye el plan FinEs. Este ofrece un formato alternativo al tradicional de la escuela secundaria, como de las ofertas existentes dentro de la modalidad de Educación para Jóvenes y Adultos (Brunneto & Finnegan, 2015)

Los objetivos propuestos por el plan FinEs son sin duda loables: incluir a sectores trabajadores, que no han podido finalizar sus estudios, articulando una oferta flexible y focalizada. Ahora bien, tras la bibliografía relevada no podría afirmarse que cumpla plenamente con sus objetivos.

Por un lado resulta evidente que la propuesta del FinEs 2 “trayectos” incrementa la diferenciación existente dentro del sistema educativo y el nivel medio en particular. Como ya hemos mencionado, este hecho no es algo negativo per se, puesto que al contemplar las particularidades del alumnado y configurar una oferta específica podría tener un efecto democratizador (Braslavsky, 1985). Detrás del formato uniforme y la tendencia a la unidad, como fue históricamente la del nivel primario, se ha evidenciado que se esconden diferencias en su interior (Jacinto, 2009). Esto también ha ocurrido con la oferta de la escuela secundaria tradicional, que ha ofrecido segmentos de menor calidad para los sectores más desfavorecidos (Gentili, 2009). Por el contrario, el FinEs 2 no esconde sus características diferenciales y busca que los jóvenes y adultos, quienes ya no pueden dedicar su tiempo en plenitud a su formación, tengan la posibilidad de finalizar el secundario. Además, su propuesta se inscribe dentro de los objetivos del proyecto de Educación Para Todos de la PRELAC<sup>16</sup>, que reconoce la necesidad de flexibilizar los sistemas para acoger a los sectores excluidos (Jacinto, 2009)

El plan FinEs configura un régimen académico flexible, ofreciendo una cursada semi-presencial con tolerancia al ausentismo, pero que deja planteados interrogantes respecto de la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje. A su vez, los sistemas de evaluación de las cursadas distan de los tradicionales, siendo muchas veces decisión del docente a cargo de cada curso. Otra característica que contrasta con la escuela tradicional, es que las materias son cuatrimestrales y los alumnos pueden cursar tramos independientes. De esta forma se busca evitar que el alumno que no logre aprobar una asignatura, deba repetir el resto de las materias. Este punto es claramente diferencial, aunque no existen evidencias claras de que logre su objetivo.

En lo que respecta a la clasificación del currículum, el FinEs 2 mantiene la misma lógica que la escuela secundaria tradicional, agrupando las materias por áreas disciplinares y con docentes especializados en cada área. Mientras que en lo relativo a la

---

<sup>16</sup> Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC) para más información: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001372/137293s.pdf>

contratación docente, la modalidad es más precaria, puesto que los docentes son contratados por cuatrimestres y carecen de cualquier espacio institucional para la elaboración o sostenimiento de estrategias pedagógicas conjuntas. También cabe destacar que la modalidad de selección docente presenta variaciones según las localidades. Aunque la asignación de las comisiones se realiza a través de actos públicos, para la conformación del orden de mérito se contempla el proyecto pedagógico presentado, como también tiene gran peso la decisión del inspector de adultos de turno (Brunneto & Finnegan, 2015)

En cuanto a la oferta institucional de las sedes, existe una enorme diferencia interna, según sea una escuela secundaria tradicional, una organización social, una universidad, etc. El acceso al financiamiento es muchas veces insuficiente y los materiales pedagógicos como el mobiliario para el dictado de las clases queda a cargo de la sede, generando distintas condiciones de posibilidad para cada una.

Por último, el Plan FinEs a pesar de intentar dar respuestas e incluir a un sector socioeconómico y etario históricamente excluido, contribuye a la segmentación del sistema y la consolidación de los circuitos diferenciados de educación según clase social. Si bien parece cierto que su flexibilidad ayuda a la incorporación de estos sectores al nivel secundario, se corre el riesgo de brindarles una oferta académica empobrecida, generando una “educación para pobres” con un aval en la legislación. Además, se plantean dudas respecto a la direccionalidad del público que atiende. Aunque busque erradicar el analfabetismo y cumplir la educación obligatoria, podría ocurrir que busque insertar a los egresados dentro del proceso productivo y generar un incremento en el rendimiento económico del sistema educativo (Huenchunao, V. y Muñoz, H., 2016). A su vez, las resoluciones del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, como del Consejo Federal de Educación, plantean que los actores intervinientes en el desarrollo del plan corresponden a distintos niveles de gobierno: Nacional, Provincial y Municipal, junto con la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos, y las distintas organizaciones de la sociedad civil. Esto expresa una tendencia a la diferenciación vertical, en el sentido de Braslavsky (1985), en cuanto al gobierno del nivel secundario y esta oferta en particular.

En conclusión, el FinEs2 es una oferta distinta al resto de la que presenta el sistema educativo, pero deja grandes interrogantes en lo relativo a las condiciones de cursada, contratación docente, contenidos curriculares y la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje, que es en definitiva aquello que garantiza el derecho a la educación.

## Referencias bibliográficas

Acosta, F. (2011). Escuela secundaria y sistemas educativos modernos: análisis histórico comparado de la dinámica de configuración y expansión en países centrales y en la Argentina. *Revista Historia, Sociedad y Educación en Brasil*, (42), 3-13.

Acosta, F. (2015) Cambio y escuela secundaria: conceptos y experiencias para analizar la situación en la Argentina. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 2(3), 46-59.

Baquero, R.; Terigi, F.; Toscano, A.G.; Briscioli, B. & Sburlatti, S. (2009). Variaciones del régimen académico en escuelas medias con población vulnerable. Un estudio de casos en el Área Metropolitana Buenos Aires. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7(4), 292-319.

Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.

Brunneto, C. y Finnegan, F. (2015) Contexto, gobierno y actores sociales en la producción de la política de Educación de Jóvenes y Adultos: el Plan FinEs Secundaria. En A. Pereyra (Ed.), *Prácticas pedagógicas y políticas educativas. Investigaciones en el territorio bonaerense* (pp. 379-400). Gonnnet, Argentina: UNIPE

Burgos, A. (2013) Jóvenes y dispositivos de inclusión social en la Argentina actual. Oberti, A. (Coordinación). *Coordenadas contemporáneas de la Sociología: tiempos, cuerpos, saberes*. Simposio llevado a cabo las XI Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Camilloni, A. (1991) Alternativas para el régimen académico. *IGLÚ*, (1).

Ezcurra, A. M. (2011). Masificación y enseñanza superior: una inclusión excluyente. Algunas hipótesis y conceptos clave. En Fernández Lamarra, N. & Costa de Paula, M. (Ed.), *La democratización de la educación superior en América Latina. Límites y posibilidades* (pp. 97-120). Tres de Febrero, Argentina: EDUNTREF.

Faierman, F. & Garaño, I. (2015). El plan Fines en el CIDAC: el compromiso de la Universidad con las políticas públicas de inclusión educativa. *Espacios de Crítica y Producción*, (51), 27-40. Recuperado de: <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/espacios/issue/view/191/showToc>

Gentili, P. (2009). Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). *Revista Iberoamericana de Educación*, (49), 19-57.

Jacinto, C. (2009). *Consideraciones sobre estrategias de inclusión con calidad en la escuela secundaria*. Buenos Aires, Argentina: SITEAL.

Krichesky M. y Borzese, M. C. (2015) Políticas socio-educativas: problemas, brechas y “buenas prácticas” para la promoción del derecho a la educación. En A. Pereyra (Ed.), *Prácticas pedagógicas y políticas educativas. Investigaciones en el territorio bonaerense* (pp. 341-378). Gonnnet, Argentina: UNIPE

Lozano, P. & Kurlat, S. (2014). Plan FINES 2: Contribuciones y limitaciones al logro de la inclusión en el nivel secundario de jóvenes y adultos. En Bussio, M. et. al. (Coordinación). VIII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, , Ensenada, Argentina. Recuperado de: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.4557/ev.4557.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4557/ev.4557.pdf)

Rivas, A. (2010). *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC.

Ruiz, G. (Coord.) (2012). *La Estructura académica argentina. Un análisis desde la perspectiva del derecho a la educación*. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.

Schoo, S. (2012) La organización de la educación secundaria, normal y especial en Argentina. En G. Ruiz (Ed.), *La Estructura académica argentina. Un análisis desde la perspectiva del derecho a la educación* (pp. 91-138). Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.

Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa*(1), 29, 63-72.

Tiramonti, G.(2011). Educación secundaria argentina: dinámicas de selección y diferenciación. *Cuadernos de Pesquisa*, 41(144), 692-709.

Tyack, D. y Cuban, L. (2001). *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

UNESCO (2011). *Compendio Mundial de la Educación. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*. Montreal, Canadá: UNESCO.

Viñao, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*. Madrid, España: Morata.

## Fuentes Electrónicas

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (2002). *Panorama social de América Latina 2001-2002*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1213/S026433\\_es.pdf;jsessionid=0F27D250A0589736E78A24A94F020DD4?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1213/S026433_es.pdf;jsessionid=0F27D250A0589736E78A24A94F020DD4?sequence=1) Consultado el 22/02/2017

INDEC (2016). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 1991, 2001 y 2010. En Instituto Nacional de Estadística y Censos. Recuperado de <http://www.indec.gob.ar>. Consultado el 20/10/2016

Ley Federal de Educación N° 24.195. . Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina. 29 de Abril de 1993. Recuperado de [http://www.me.gov.ar/doc\\_pdf/ley\\_de\\_educ\\_nac.pdf](http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf) Consultado el 21/10/2016

Ley de Educación Nacional N° 26.206. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina. 14 de Diciembre de 2006. Recuperado de [http://www.me.gov.ar/doc\\_pdf/ley\\_de\\_educ\\_nac.pdf](http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf) Consultado el 11/11/2016

Ministerio de Educación de La Nación. (2008). Documento para Docentes FinEs Secundaria. Recuperado de <https://espanol.free-ebooks.net/ebook/Fines-Secundaria-Manual-para-Docentes/pdf?dl&preview> Consultado el 10/03/2017.

Resolución N° 917/08 del Ministerio de Educación de la Nación. 18 e Julio de 2008. Recuperado de <http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res08/66-08-anexo1y2.pdf> Consultado el 15/11/2016

Resolución N° 66/08 del Consejo Federal de Educación. 28 de Octubre de 2008. Recuperado de <http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res08/66-08-anexo1y2.pdf> Consultado el 15/11/2016

SITEAL (2016). Recuperado desde <http://www.siteal.iipe-oei.org> (Fuentes: IPE - UNESCO / OEI en base a: Argentina Urbano - EPH del INDEC). Consultado el 01/09/2016.

**Fecha de recepción:** 20/9/2016

**Fecha de aprobación:** 21/6/2017



# Jornada Escolar Extendida, dos experiencias de gestión escolar en América Latina: Chile y México

«Jornada Escolar Extendida»<sup>1</sup>, two experiences of school management in Latin America: Chile and Mexico

SÁENZ MELO, José Antonio<sup>2</sup> y MOLINA GARCÍA, Amelia<sup>3</sup>

Sáenz Melo, J. A. y Molina García, A. (2017). Jornada Escolar Extendida, dos experiencias de gestión escolar en América Latina: Chile y México. *RELAPAE* (7), pp 43-53

## Resumen

Con base en la teoría para el análisis sistémico de la política, se analiza el impacto en escuelas públicas de educación básica con la implementación de dos estrategias: i) la extensión de tiempo escolar y ii) la autonomía escolar; elementos del proyecto educativo que el Banco Mundial promueve para transformar la gestión y la administración escolar dentro de un modelo de crecimiento económico en regiones subdesarrolladas del mundo. Para ello, se describe la experiencia de Chile con la llamada *Jornada Escolar Completa* y de México, con el *Programa de Escuelas de Tiempo Completo* (PETC). Primero, se trabajan las categorías para el análisis sistémico de la política, propuestas por David Easton, porque es notorio que la adopción del análisis del equilibrio, por latente que sea, oculta la presencia de aquellas metas del sistema que no pueden describirse como estado de equilibrio. Segundo, se desarrollan los apartados del artículo con base en las principales características del modelo de caja negra propuesto por Easton: aproximación al proceso de las políticas públicas en función de los insumos recibidos, en forma de flujos provenientes del entorno, mediados a través de canales de insumo; las demandas dentro del sistema político y su conversión en resultados e impactos de las políticas públicas. Para el caso de México, se despliegan triangulaciones con base en entrevista abierta al responsable del PETC en el Estado de Hidalgo, además, de un grupo focal con participantes de un Consejo Técnico Escolar de una institución pública adscrita al programa mencionado. Finalmente, se ofrece un espacio para argumentar las fuentes de tensión y la persistencia que están presentes para el caso mexicano a partir de la experiencia chilena.

**Palabras clave:** Extensión de tiempo escolar / Autonomía escolar/ Análisis sistémico de la política/ Impacto de una política/ Banco Mundial.

## Abstract

Based on the theory for the systemic analysis of the policy, the impact in public schools of basic education is analyzed with the implementation of two strategies: i) the extension of school time and ii) the school autonomy; Elements of the educational project that the World Bank promotes to transform school management and administration into a model of economic growth in underdeveloped regions of the world. For this, the experience of Chile with the so-called «*Jornada Escolar Completa*» and of Mexico, with the «*Programa Escuelas de Tiempo Completo*» (PETC) is described. First, the categories for systemic policy analysis are proposed by David Easton, because it is notorious that the adoption of equilibrium analysis, however latent, obscures the presence of those system goals that can not be described as state of equilibrium. Next, the sections of the article are developed based on the main characteristics of the black box model proposed by Easton: approximation to the process of public policies based on the inputs received, in the form of flows from the environment, through channels of input; the demands within the political system and their conversion into results and impacts of public policies. For the case of Mexico, triangulations are deployed based on an open interview with the head of the PETC in the State of Hidalgo, in addition, a focal group with participants of a «Consejo Técnico Escolar»<sup>4</sup> of a public institution attached to the aforementioned program. Finally, a space is offered to argue the sources of tension and persistence that are present for the Mexican case from the Chilean experience.

**Key words:** Extension of school time/ School autonomy/ Systemic analysis of politics/ Impact of a policy/ World Bank.

<sup>1</sup> Extended school day

<sup>2</sup> Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México / antoniosaenz9@hotmail.com

<sup>3</sup> Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México/ meluxmolina@hotmail.com

<sup>4</sup> School technical council

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo aborda la experiencia de gestión educativa de dos países latinoamericanos: Chile y México, con relación a la extensión de tiempo escolar y la autonomía escolar, que adoptan como estrategias de política relacionadas con el proyecto educativo que promueve el Banco Mundial (BM) entre países de ingreso mediano y bajo, cuyo sentido conlleva a cómo se debe gestionar, administrar, financiar y distribuir el proceso educativo; acciones importantes en tanto influyen en cuestiones fundamentales. El financiamiento condiciona la cobertura educativa, la universalidad del servicio educativo o la modalidad restringida en que la educación se imparte. La distribución del servicio educativo (la cual da lugar a la inclusión o a la exclusión de determinados grupos sociales de los servicios educativos) tiene amplias repercusiones económicas y sociales. La administración de la educación condiciona en gran medida su eficiencia, los logros educativos. La gestión de la educación alude a los criterios a partir de los cuales se definen los rumbos de la educación.

En Sudamérica, Chile adopta el programa Jornada Escolar Completa (JEC) y al norte, México, el Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC). Cada país con su propia política educativa, implementa las estrategias de extensión de tiempo escolar y autonomía escolar conjugadas en los programas educativos mencionados. Pero, si la causa de adopción es la misma, es decir, préstamos bancarios que implican reordenar los sistemas educativos para corresponder al proyecto educativo del BM —en su papel de promotor del desarrollo económico—: ¿los efectos de la *JEC* y del *PETC* son similares o diferentes en sus procesos de financiamiento, administración y gestión (o gobierno)?, ¿dan cabida a gobiernos homogéneos en las instituciones educativas de nivel básica?, ¿quién o quiénes tienen el control de la educación en cada país?

Ante tales cuestionamientos, se han construido cinco apartados. El primero, es un intento de aproximación a la vertiente sistémica para el análisis de los programas *JEC* y del *PETC*. La intención es darles un tratamiento con base en las principales características del modelo de Easton para concretar un acercamiento al proceso de las políticas públicas, tanto de Chile como de México, en función de los insumos (*inputs*) recibidos, en forma de flujos provenientes del entorno —donde se ubica la política educativa del BM—, mediados a través de canales de insumo (partidos, medios de comunicación, grupos de interés); las demandas dentro del sistema político (insumos internos) y su conversión en resultados (*outputs*) e impactos de los programas mencionados.

El segundo apartado, permite comprender por qué la propuesta educativa del BM conforma un *entorno externo* que tiene como propósito plantear nuevas formas de gobierno de la educación y con ello, concepciones diferentes sobre lo que es la institución educativa.

El tercero y cuarto apartado invitan a conocer, con apoyo del instrumental teórico de Easton, la experiencia de gestión escolar en Chile llamada *JEC* que inicia en 1996 y el caso de México de implementación reciente, a partir de 2007, con el *PETC*; que si bien, comparten el entorno externo en cuestión de política educativa, conforman —por separado— su propio entorno interno, de acuerdo con las características de su cultura, que a su vez tendrán una aproximación al proceso de las políticas públicas en función de insumos (*outputs*) muy particulares; por consecuencia, efectos (*outputs*) disímiles. Para el caso de Chile el proceso de investigación es netamente bibliográfico; en cambio, para México, se despliegan triangulaciones con información obtenida con base en entrevista abierta al responsable del PETC en el Estado de Hidalgo, además, de un grupo focal con los participantes de un Consejo Técnico Escolar de una institución pública adscrita al programa mencionado.

Por lo expuesto, el artículo cierra con un quinto apartado, cuya intención es referenciar las fuentes de tensión y la persistencia que están latentes para el caso mexicano a partir de la experiencia chilena en la implementación de las estrategias de política educativa del BM.

## 1. LA VERTIENTE SISTÉMICA COMO BASE PARA EL ANÁLISIS

Una de las razones fundamentales por la que se recurre a la teoría del análisis sistémico de la política, es porque los planteamientos centrales de David Easton<sup>5</sup> se orientan por la interrogante ¿cómo logran persistir los sistemas políticos en un mundo donde coexisten la estabilidad y el cambio?, y cuya respuesta constituye un andamiaje para el análisis político, en el que señala que lo conveniente para interpretar la vida política, es identificarla como una serie compleja de procesos mediante

<sup>5</sup> Para la construcción de este apartado se han realizado dos lecturas de interés, que conforman la columna de todo el artículo. La primera, Esquema para el análisis político publicada en 1965, y la segunda: «Categorías para el análisis sistémico de la política» en Diez textos básicos de ciencia política. Se menciona así, porque se ha evitado hacer referencia textual con la finalidad de permitir fluidez a la lectura.

los cuales ciertos tipos de insumos se convierten en productos que se pueden denominar políticas autoritarias, decisiones y acciones ejecutivas, y que pueden analizarse mediante las conductas que se generan en un sistema.

En este sentido, es necesario saber que Easton establece su concepción de sistema bajo cuatro premisas, que a su vez, lo distinguen de otros componentes que lo trastocan:

- a) **sistema:** es útil considerar a la vida política como un sistema de conducta.
- b) **ambiente:** un sistema se puede distinguir del ambiente en que existe y está abierto a las influencias que le preceden.
- c) **respuesta:** las variaciones que se producen en las estructuras y procesos dentro de un sistema se pueden interpretar como esfuerzos alternativos constructivos o positivos por parte de los miembros del sistema, para regular o hacer frente a una tensión que procede tanto de fuentes ambientales como internas.
- d) **retroalimentación:** la capacidad de un sistema para subsistir frente a una tensión, en función de la presencia y naturaleza de la información y de las demás influencias, las cuales retornan a sus actores y a los que toman las decisiones.

Easton considera que la política es un sistema de conducta incorporado a un ambiente a cuyas influencias está expuesto el sistema político, y que a su vez reacciona frente a ellas. Lo que le permite afirmar que la vida política forma un «sistema abierto», y a partir de ahí podemos «interrogarnos sobre los tipos de intercambios que ese sistema mantiene con su ambiente, el modo en que los miembros del sistema responden a este intercambio y las determinantes de estos procesos dinámicos».

Así, la organización interna de un sistema político es su extraordinaria capacidad para responder a las circunstancias en que funciona; los sistemas políticos acumulan gran cantidad de mecanismos con los cuales enfrentan a sus ambientes. Gracias a ello son capaces de regular su propia conducta, transformar su estructura interna y hasta llegar a remodelar sus metas fundamentales. Por lo que de acuerdo con Easton un sistema político refiere a aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad y esto es lo que lo distingue de otros sistemas de su medio.

El ambiente puede dividirse en dos tipos: la intrasocietal y la extrasocietal. El primero consta de todos aquellos sistemas que pertenecen a la misma sociedad que el sistema político; comprenden series de conductas, actitudes e ideas tales como la economía, la cultura, la estructura social y las personalidades individuales; son segmentos funcionales de la sociedad, uno de cuyos componentes es el propio sistema político. Los demás sistemas constituyen la fuente de muchas influencias que crean y dan forma a las circunstancias en que tiene que operar aquél.

El segundo, la extrasocietal, comprende todos los sistemas que están fuera de la sociedad dada; son componentes funcionales de una sociedad internacional, suprasistémica del que forma parte toda la sociedad individual. Otra categoría abordada por Easton, refiere al *análisis del equilibrio* y a los problemas a los que se enfrenta el sistema político. Éste mantiene un flujo de intercambios con su ambiente (*intrasocietal* y *extrasocietal*); recibe demandas de apoyos (inputs), envía decisiones y acciones, respuestas y productos (outputs), y genera las condiciones para la retroalimentación del sistema mismo.

Resumiendo, las principales características del modelo de Easton son la aproximación al proceso de las políticas públicas en función de los insumos (*inputs*) recibidos, en forma de flujos provenientes del entorno, mediados a través de canales de insumo (partidos, medios de comunicación, grupos de interés); las demandas dentro del sistema político (insumos internos) y su conversión en resultados (*outputs*) e impactos de las políticas públicas (Parsons, 2007, p.58).

## 2. EL PLANO EXTRÍNSECO DE LA EDUCACIÓN EN LA PROPUESTA DEL BANCO MUNDIAL: *AMBIENTE EXTRASOCIETAL*

El proyecto educativo que el BM impulsa, para fines de este análisis sistémico de política, será considerado como el ambiente de tipo extrasocietal, por dos razones: i) comprende el sistema que está fuera de la sociedad, tanto de Chile como de México y, ii) por ser un componente funcional de una sociedad internacional (suprasistémica). Por tanto, para describir el ambiente extrasocietal, digamos que el proyecto educativo del BM está integrado por dos planos distintos y complementarios: el de lo intrínseco y el de lo extrínseco de la educación. El primero, el cual no cobra presencia para el análisis, refiere al tipo de contenidos (conocimientos, valores y destrezas) que se imparten mediante el proceso educativo. El segundo se refiere a «cómo el servicio educativo debe gestionarse, administrarse, financiarse y distribuirse en los países de ingreso mediano y bajo» (Lerner, 2009, p.173).

¿Por qué prestar mayor atención al plano extrínseco del proyecto educativo del BM en la conformación del ambiente extrasocietal? Simplemente, porque el plano extrínseco suscita cambios inmediatos e influye en cuestiones fundamentales como el financiamiento, y éste, en la gestión de la educación, que alude a los criterios a partir de los cuales se definen los rumbos de la educación de un determinado país. «Financiamiento, administración y gestión (o gobierno) se relacionan con una cuestión fundamental: quién o quiénes tienen el control de la educación» (Lerner, 2009, p.176). A continuación, se describen dos de las estrategias que el BM promueve entre sus países miembro, como parte del plano extrínseco de su proyecto educativo, con la intención de promover un modelo de gestión escolar acorde con el modelo de crecimiento económico que ha impulsado dicha entidad suprasistémica; a saber: i) extensión de tiempo escolar y, ii) autonomía escolar.

## 2.1 Extensión de tiempo escolar

En 1998 el BM publica el trabajo *Tiempo y aprendizaje* —dirigido por Sergio Martinic—, para describir la diferencia entre el tiempo oficialmente asignado y el tiempo efectivo o real en países latinoamericanos, retomando cuatro conclusiones.

- De los 180 días de clase promedio y oficiales no se realizan más de 100 días y se pierde el 50% o más de las horas asignadas para la enseñanza, sobre todo en escuelas públicas y en áreas apartadas debido a: el ausentismo del profesor por huelga, tareas administrativas o licencias médicas; distancias de las escuelas rurales de los centros urbanos de residencia de los profesores y factores climáticos (Martinic, 1998, p.17).
- Los profesores gastan demasiado tiempo en actividades administrativas del establecimiento, control de la conducta de los estudiantes y en la organización de la clase: México el 30% del tiempo de la clase a la enseñanza, Chile el 67%. Tiempo que disminuye a medida que aumenta el grado escolar, permitiendo que el ritmo que se sigue para el aprendizaje no considera las necesidades ni los ritmos propios de los alumnos (Martinic, 1998, p.22).
- Los estudios que postulan una correlación fuerte entre tiempo y aprendizaje consideran medidas «macro»: número de años de escolarización, número de días efectivos de clases; tomando como unidad de análisis a la escuela y no el aula (Martinic, 1998, p.28).
- Toda política dirigida a la organización del tiempo escolar debe considerar: a) *infraestructura y equipamiento*; b) *dotación docente, administrativa y auxiliar*; c) *necesidades de alimentación escolar del establecimiento y sus soluciones*; d) *discutir si la extensión de la jornada debe ser obligatoria o voluntaria*, y e) *calidad en el uso y gestión del tiempo* (Martinic, 1998, p.40).

Este tipo de consideraciones están contempladas en las reformas educativas actuales promoviendo profundos cambios en los sistemas educativos de Latinoamérica. Éstos se dirigen a una mayor autonomía y flexibilidad de la escuela en sus relaciones con la autoridad central, el entorno, el conocimiento y la tecnología; con la finalidad de tomar en cuenta «la heterogeneidad de los alumnos, diversificar las prácticas pedagógicas y las fuentes de conocimiento y, de forma particular, fomentar la participación activa del alumno en la construcción de sus conocimientos» (Husti, 1992). Para ello, se requiere de una organización del tiempo flexible y adaptable, que trascienda el modelo de la escuela tradicional y sus principales agentes.

En el texto *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, publicado por el BM y coordinado por Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry en 1998, se plantea la exigencia de inculcar un sentido de responsabilidad personal y de responsabilidad por sus actuaciones y resultados a todos los agentes que inciden en el desempeño de la escuela, colocando como elemento común de la reforma de los noventa a la descentralización. Por ello, en países como México se aumentó el nivel de responsabilidad de los gobiernos regionales en la educación y en otros, en especial en Chile, la gestión fiscal y administrativa de la educación fue traspasada principalmente a las municipalidades.

Los textos de Martinic (1998) y de Javed & Perry (1998), a casi dos décadas de su publicación, invitan a pensar que países como México y Chile debiesen estar transitando la segunda generación de reformas educativas, donde se debe dar mayor autoridad a los padres y maestros, porque han sido instituidos legalmente con ese poder para desempeñar nuevas funciones, lo cual, cambia su comportamiento tradicional (Javed & Perry, 1998, p. 109). Siempre y cuando, en el desarrollo de la primera generación de reformas se haya concentrado en la descentralización: cambios legales, elaboración de innovaciones experimentales y creación de sistemas de evaluación y pruebas.

Puntualizando, el BM difunde que la transformación educativa debe ir de abajo hacia arriba, con énfasis en los cambios conductuales —plano de lo intrínseco— con base en las siguientes estrategias para mejorar la cantidad y la calidad del tiempo

—plano extrínseco de la educación dentro de su propuesta— (Martinic, 1998, p.42): i) reestructurar u ordenar el tiempo alterando el horario tradicional o el número de días de clases. Esta intervención genera problemas prácticos y requiere de mayor compromiso y participación de la comunidad escolar; ii) la creación de periodos de trabajo paralelo; iii) mejor utilización del tiempo disponible en la sala de clases; iv) mejorar la gestión en la sala de clases y, v) cambios en el tamaño y composición del grupo para mejor aprovechamiento del tiempo.

El verdadero cambio educativo no es el de la jornada escolar, de la concentración, de la instrucción en una sesión única o continuada sino «el del tiempo escolar en el contexto de una nueva organización del conocimiento y de la cultura de la escuela» (Pereyra, 1992), aumentar la participación de los padres, como medio para estimular la competencia entre las escuelas (Javed & Perry, 1998, p.111), promoviendo que la transición hacia una mayor autonomía de las escuelas y una mayor participación de la comunidad es más importante para las escuelas que la descentralización gubernamental.

## 2.2 La *autonomía escolar* propuesta por el Banco Mundial como insumo en la conformación del sistema político

Como parte del ambiente *extrasocietal* podemos identificar los mensajes del *Informe sobre el Desarrollo Mundial (IDM) 2004* (BM, 2003), que ofrecen un marco referencial con elementos para analizar la Administración Escolar Descentralizada (AED). Allí se presenta evidencia que un aumento progresivo de autonomía y responsabilidad puede contribuir a la resolución de algunos de los problemas fundamentales en la educación. Las escuelas deben recibir cierto grado de autonomía en relación con el uso de los insumos y responsabilizarse ante los clientes por su empleo eficiente. En las referencias que promueven la utilización de la AED se recomiendan cuatro principios: i) ampliar las oportunidades de los pobres de elegir escuela y participar; ii) otorgar una voz más fuerte a los ciudadanos; iii) poner a disposición general la información sobre el desempeño escolar; iv) fortalecer las recompensas a las escuelas que presten servicios eficaces a los pobres y penalizar a los que no los presten (Barnett, 1996).

Se sugiere que el elemento decisivo que se encuentra en los sistemas educativos exitosos es un sistema significativo de responsabilidad, en el que se da una relación de tres ángulos: entre ciudadanos, políticos y proveedores de servicios.

En el marco del *IDM 2004*, para analizar la prestación de servicios educativos se definen cuatro aspectos de responsabilidad, como sigue:

*Voz.* Qué tanta capacidad tienen los ciudadanos de hacer responsables a los políticos y a los gobiernos por su desempeño en delegar la responsabilidad de proveer educación.

*Compactos.* Con qué suficiencia y claridad se comunican las responsabilidades y objetivos de las políticas de educación pública.

*Administración.* Las acciones que desarrollan proveedores efectivos de primera línea dentro de las organizaciones.

*Poder del cliente.* Qué tanto pueden los ciudadanos, como clientes, aumentar la responsabilidad de las escuelas y los sistemas escolares.

De manera que la AED puede ser una forma de garantizar la responsabilidad y autonomía concebidas en el IDM 2004, pero con la garantía de un grupo de agentes: los administradores escolares (en otras palabras, el grupo a quien se devuelve la autonomía). Este grupo consiste usualmente en una asociación de los diferentes agentes que pueden responsabilizarse mutuamente mientras se proveen los servicios que la escuela en cuestión requiere. No se ha establecido aún cuán exitoso ha sido este grupo adicional de agentes como depositario de la autoridad devuelta para dirigir las escuelas.

## 3. JORNADA ESCOLAR EXTENDIDA, EXPERIENCIA DE GESTIÓN ESCOLAR EN CHILE

### 3.1 Ambiente intrasocietal

El 21 de mayo de 1996, desde la presidencia se anunciaba un conjunto de nuevas iniciativas destinadas a explicitar el carácter de primera prioridad nacional al sector educacional. La Jornada Escolar Completa (JEC) proponía beneficiar a 2,300,000 estudiantes de enseñanza básica y media e implicaba una fuerte inversión en infraestructura y en subvención escolar. La

extensión de la jornada escolar se justificó por dos motivos básicos: i) para mejorar los aprendizajes —se reconoce que el mayor tiempo es un factor que afecta positivamente al aprendizaje, el trabajo técnico de los docentes y la gestión de cada establecimiento— y, ii) para lograr mayor equidad en la educación: ya que la JEC permitirá atender a la población de alto riesgo social y educativo, y al mismo tiempo es una acción que iguala las oportunidades de aprender al aumentar de manera significativa el tiempo de trabajo escolar a todos los estudiantes de establecimientos educacionales subvencionados por el Estado y no sólo a un sector minoritario y privado como había sido hasta entonces (García-Huidobro, 2009, p.04).

La JEC se presentaba como una medida que contribuía a consolidar los esfuerzos en curso de la Reforma Educacional, y también alude a otros dos argumentos vicarios, pero socialmente importantes: i) el cuidado de los niños y jóvenes habida cuenta de la necesidad de aumentar el trabajo femenino en los sectores más pobres de la población y, ii) el aumento del espacio social, recreativo, cultural y deportivo en las poblaciones urbanas y sub-urbanas pobres densamente pobladas, al existir después de las cinco de la tarde un conjunto de establecimientos que pueden quedar liberados para la comunidad, lo que no sucedía cuando estos funcionaban en doble jornada.

### 3.2 Inputs. Aproximación al proceso de las políticas públicas en función de los insumos

El tiempo escolar se incrementó en aproximadamente un 30% anual, aumentando el tiempo de trabajo obligatorio fijado en la matriz curricular obligatoria. En educación básica significó pasar de 30 a 38 horas pedagógicas semanales de 3° a 6° grado y de 33 a 38 en 7° y 8° grado. En educación secundaria de 33 horas en los grados 9 y 10 a 38 y de 36 en los grados 11 y 12, a 42 horas<sup>6</sup>. Se estableció un tiempo más largo que antes de recreo y de almuerzo.

Los destinatarios son todos los estudiantes de los centros educativos de primaria y secundaria con financiamiento público (municipal y particular); las excepciones son el primer y segundo grado y los que atienden a adultos, aunque los estudiantes rurales y los urbanos de sectores pobres, si quieren, también pueden adscribirse a este régimen (García-Huidobro, 2009, p.05).

Para incorporarse al régimen de JEC el centro escolar debía contar con un proyecto de JEC aprobado por el Ministerio de Educación, con la justificación pedagógica del uso del tiempo de trabajo escolar y el número de estudiantes que se atenderá; en segundo lugar, debe contar con la infraestructura y el equipamiento necesarios para la atención de los alumnos; debe contar con el personal docente idóneo y los demás recursos humanos necesarios y asegurar tiempo para el trabajo técnico y pedagógico del docente (2 horas cronológicas de trabajo para docentes con más de 20 horas).

Para utilizar este tiempo escolar cada centro educativo debió formular un Proyecto Pedagógico de JEC que definía la organización de la totalidad del tiempo escolar de los estudiantes y el trabajo técnico pedagógico en equipo de los docentes. Para ello se elaboraron materiales de apoyo, capacitación y asistencia técnica de la supervisión ministerial a los establecimientos educativos (García-Huidobro, 2009, p.06).

### 3.3 Outputs. Los efectos de la Jornada Escolar Completa

De acuerdo con el informe final de la «Evaluación Jornada Escolar Completa» desarrollada por la Pontificia Universidad Católica de Chile (2005, p.136), se observan tres áreas en que, de acuerdo a la percepción de los actores, la JEC está teniendo efectos.

- i) sobre el desarrollo de conocimientos y habilidades de los alumnos;
- ii) sobre el establecimiento, y
- iii) sobre el alumno y su familia: en la disminución del tiempo en que los niños están solos en su casa o en la calle.

Existen dos evaluaciones posteriores. Una realizada por la misma Universidad Católica (Desuc, 2005) y otra, organizada por el Ministerio de Educación, mediante una jornada de evaluación en todos los establecimientos con JEC (CEO, 2006), que a trazos gruesos repiten la impresión general positiva.

En relación con la jornada de evaluación (agosto de 2006), la mayoría de las opiniones de todos los actores coinciden en los beneficios de la política de JEC. En efecto, el mayor tiempo escolar, es apreciado por los aportes a los alumnos en formación

---

<sup>6</sup> Se trata de «horas pedagógicas» de 45 minutos.

y aprendizaje; también porque estaría evitando el riesgo social que implicaría estar en la calle sin el cuidado de sus padres, y por los beneficios que trae a los padres en cuanto pueden trabajar tranquilos sabiendo que sus hijos están bien cuidados (García-Huidobro, 2009, p.07).

## 4. PROGRAMA ESCUELAS DE TIEMPO COMPLETO, EXPERIENCIA DE GESTIÓN ESCOLAR EN MÉXICO

### 4.1 Ambiente intrasocietal

En la década de los noventa, con las cada vez más visibles consecuencias de la globalización, la clase política de México tuvo que responder con la hechura de diferentes políticas a los procesos de descentralización educativa que se estaban presentando: la Ley General de Educación (LGE), fue uno de los tantos artefactos de defensa. Con esta ley, se sentaron las normas generales para regular el servicio público de la educación, fundamentada en los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, la historia de dicha ley se circunscribe en dos décadas llenas de mutaciones políticas que le han concebido omisiones y agregaciones a su estructura original. Por ejemplo, el 11 de septiembre de 2013 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) se publicó la última reforma a la LGE, de forma puntual, en su Capítulo III de la Equidad en la Educación, Artículo 33, se adiciona la fracción XVI, donde se estipula que

Se establecerán, de forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal, escuelas de tiempo completo, con jornadas entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural [...].

¿Por qué citar un programa como el de Escuelas de Tiempo Completo (PETC)? Quizá sea la conformación de un sistema que busca tener equilibrio con base en planteamientos administrativos y pedagógicos, como ampliar el horario escolar de 8:00 a 16:00 horas, para que los alumnos además de trabajar en las asignaturas del plan de estudios, cuenten con tiempo suficiente para realizar actividades nuevas como el aprendizaje de una segunda lengua, el manejo de las tecnologías informáticas en apoyo al aprendizaje, la educación física y artística; así como el aprendizaje de técnicas de estudio independiente. Pero, ¿con el PETC realmente mejoran la calidad de la educación?

En una primera aproximación al análisis sistémico de la política, podemos identificar dentro de las tensiones de tipo intrasocietal aquellas que se generan por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP), al difundir los resultados de la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares, mejor conocida como prueba ENLACE, del periodo 2008 al 2010, para demostrar que con el PETC se ha impactado de manera positiva en los puntajes de dicha evaluación. En las de tipo extrasocietal, identificamos que en 2015 el Banco Mundial (BM) hizo público en diferentes medios de comunicación un aparente retroceso en los estándares de calidad de la educación en México, atribuido a los bajos resultados de un programa similar al PETC, el Programa Escuelas de Calidad (PEC), que está vigente en el país desde 2001 y que pese a los logros iniciales, estos se están revirtiendo. Tanto así, que dicho organismo internacional, otorgó un préstamo a México por 350 millones de dólares, a partir de 2015 y por un periodo de cuatro años para apuntalar tanto el PEC como el PETC de la SEP.

### 4.2 Inputs. Aproximación al proceso de las políticas públicas en función de los insumos

El PETC, el cual fue creado en el marco del objetivo cuatro del Programa Sectorial de Educación 2007, que plantea ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural.

El PETC se concibe como una alternativa pedagógica que extiende la jornada escolar del alumnado y del personal docente y directivo en las escuelas, con el propósito de «favorecer el desarrollo de las competencias definidas en los planes y programas de estudio para la educación básica» (SEP, 2010). El horario dispuesto es de 8:00 a 16:00 horas, durante el cual se incluye, además del trabajo de las asignaturas curriculares del plan de estudios, enseñanza de una segunda lengua (inglés o indígena), manejo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en apoyo al aprendizaje, educación física y artística, y fomento del estudio independiente en el alumnado, además de que contempla la ingesta de alimentos.

El objetivo del programa se ha modificado a lo largo de los años de ejecución. Para el ciclo 2013-2014 fue: contribuir a que los alumnos/as de las escuelas públicas de educación básica, en un marco de inclusión y equidad, mejoren sus aprendizajes e incrementen sus posibilidades de formación integral, mediante la ampliación y uso eficaz de la jornada escolar (SEP, 2013).

Para el ciclo 2015-2016 éste cambió a: establecer ETC con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural. En aquellas escuelas que lo necesiten, se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos del alumnado (SEP, 2014).

La población objetivo está ubicada en escuelas públicas de educación básica que ofrezcan educación en los niveles de primaria y secundaria con modalidad telesecundaria; estas últimas, siempre y cuando lo permitan las condiciones del plantel, y el sistema educativo local lo estime conveniente. Otra característica es que el centro escolar atienda a estudiantes en situación vulnerable o en contextos de riesgo social; además, que presenten bajos niveles de logro educativo o altos índices de deserción escolar. También se busca conformar zonas escolares y regiones de escuelas de tiempo completo (SEP, 2013).

Respecto al modelo pedagógico del programa, éste se inserta al currículo vigente en educación básica, como apoyo para beneficiar a la población estudiantil que está en condiciones de pobreza o vulnerabilidad social; en este sentido, se amplía la jornada escolar 50% más de trabajo efectivo en el ciclo lectivo. Para ello, la propuesta pedagógica dispone el desarrollo de líneas de trabajo educativo, de tal forma que el alumnado sea capaz de movilizar sus saberes en distintos contextos, «en un ambiente adecuado para el aprendizaje, la convivencia, el entendimiento mutuo y la inclusión» (SEP, 2010).

Se pretende que las Líneas se desarrollen durante la semana escolar, que se trabajen dos veces al día en sesiones de 30 minutos cada una, y son: Lectura y escritura, Desafíos matemáticos, Arte y cultura, Actividades didácticas con apoyo de las TIC, Vida saludable y Segunda lengua (inglés o lengua materna, para escuelas indígenas).

El programa opera en dos vertientes: en jornada ampliada (JA) seis horas por día, y en jornada de tiempo completo (JTC), ocho horas al día; esta última tiene la obligación de brindar alimentación al alumnado.

Los recursos financieros para la operación del programa en las entidades y el Distrito Federal se destinan a cuatro rubros:

- i) pago de apoyo económico para personal directivo, docente y personal de apoyo
- ii) fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas
- iii) apoyos para el servicio de alimentación
- iv) apoyos a la instalación local

### 4.3 Impacto del PETC en el caso de México. Outputs y retroalimentación

Para analizar el impacto del PETC se hace uso del *Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015* presentada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONEVAL), además de la información recogida en campo con dos instrumentos: una entrevista abierta con el responsable del PETC en el Estado de Hidalgo y un grupo focal con las participantes de un Consejo Técnico Escolar de una institución pública adscrita al PETC. El CONEVAL ofrece como resultado principal que el PETC no cuenta con evaluaciones de impacto, sin embargo comparte cinco hallazgos relevantes.

**Primer hallazgo.** El programa contribuye al logro de objetivos del PND 2013-2018. La definición de sus poblaciones potencial, objetivo y beneficiaria han sido objeto de revisión continua, particularmente para establecer criterios de focalización que lleven los apoyos del programa a aquellas escuelas que tengan mejores condiciones de factibilidad técnica para convertirse en escuelas de tiempo completo. Es un programa de aporte específico, que establece relaciones de complementariedad con otros programa educativos con los cuales comparte algunas características (CONEVAL, 2015, p.2).

De acuerdo con el funcionario encargado del PETC en Hidalgo, se trata de un excelente proyecto de inclusión social, porque está dirigido a las zonas de alta marginación, a escuelas con mayores índices de deserción y reprobación; además contempla las regiones que están dentro del Programa Cruzada contra el Hambre —el cual no es un programa educativo (nota de los autores)—, como «una manera de paliar los rezagos que existen tanto en materia social como educativa, que finalmente redundan en la construcción del conocimiento» (E01, 2016, p.02)<sup>7</sup>.

Con el grupo focal interesó cuestionar ¿cómo deciden formar parte del PETC?, porque la institución está ubicada en una de las regiones con mayor desarrollo industrial del estado de Hidalgo, por tanto, se cuenta con «mejores condiciones de factibilidad técnica» como reporta el CONEVAL; sin embargo, no corresponde con las características de una zona de alta marginación como señala el funcionario y el Acuerdo número 704 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de

<sup>7</sup> La referencia «E01, 2016, p.02», significa «entrevista 01: año de realización, página».

Tiempo Completo (SEP, 2013). «No fue decisión de nosotros, sino que otra persona nos informó que teníamos que pertenecer al programa de tiempo completo» (IFGF01E7, 2016, p.29)<sup>8</sup>. Las docentes expresan que se les hizo firmar una carta compromiso para permanecer en el programa.

**Segundo hallazgo.** A partir de una encuesta de opinión sobre el PETC se detectó que el 91% de los padres beneficiados y de los docentes y el 92% de los directores, perciben que el programa mejora la educación de los alumnos (CONEVAL, 2015, p.3).

El funcionario entrevistado, reconoce «una gran preocupación por justificar la aplicación de los recursos económicos», no correspondiente con «la construcción del conocimiento y el cambio en el conocimiento de los niños» (E01, 2016, p.08). Argumenta, también, que los estándares han mejorado en las escuelas de tiempo completo, pero no se cuenta con elementos necesarios para demostrar que es por consecuencia del PETC.

En el grupo focal se ratifica que no han sido evaluados con relación al PETC. Por tanto, la toma de decisiones y constatación de avances es con base en la ruta de mejora que «construyen como Consejo Técnico Escolar» (IFGF01ED, 2016, p.35). Con este artefacto, argumentan «elaborar el diagnóstico, crear el plan de trabajo con base en las características y necesidades de la escuela en todo sentido: técnico pedagógico, administrativo, financiamiento» (IFGF01ED, 2016, p.36). Con dos años de pertenecer al PETC expresan que «escuelas de tiempo completo es fabuloso, increíble» (IFGF01E7, 2016, p.27), porque fortalecen los aprendizajes esperados en los campos formativos; consideran que la fortaleza es que no trabajan en aislado, lo cual tiene repercusiones para los niños, «nosotros lo vemos tan sólo cómo ellos interactúan, con habilidades que adquieren (IFGF01E7, 2016, p.28).

**Tercer hallazgo.** Del total de recursos entregados el 51.9% del total del presupuesto 2014 se destinó al pago de compensaciones a directores, docentes y personal de intendencia. Se entregó 24.1% a las entidades federativas para Servicio de Alimentación. Y, el 4.3% fue destinado a la construcción de comedores escolares. Este resultado surge de la observación del indicador a nivel de componente «Porcentaje de recursos federales transferidos a las entidades federativas» (CONEVAL, 2015, p.3).

El funcionario advierte que el PETC tiene sus detalles con relación «algún atraso de la documentación, lo que ocasiona retraso en la entrega de los incentivos (E01, 2016, p.03). Para ser acreedor del incentivo, el docente tiene que comprobar a la federación que trabajó durante la extensión de jornada escolar «demostrar que hay resultados» (E01, 2016, p.04), lo cual se torna complicado al carecer el PETC de un sistema de evaluación.

En el grupo focal se registra que el PETC dejó de asignar el incentivo correspondiente a los cuatro especialistas (inglés, habilidades digitales, artes y educación física), «ahora los padres de familia cubren el costo de la docente de inglés y de habilidades digitales» (IFGF01E1, 2016, p.32). Las otras dos especialidades son desarrolladas por las maestras del centro escolar. Sin embargo, el funcionario especifica que «los maestros de acompañamiento no pueden ser del mismo centro escolar, debe ser alguien externo que tuvo que pasar un filtro» (E01, 2016, p.08). Tanto a los docentes como a los directivos, a las coordinadoras de alimentación y a los especialistas se les da un estímulo, el cual no se maneja como pago.

**Cuarto hallazgo.** La encuesta de opinión realizada por el programa en 2011 reportó elevados niveles de satisfacción de alumnos, padres, maestros y directores con el Programa. En general, la mayor parte de los actores entrevistados reportan que el programa ha propiciado la relación entre familias y escuelas, que las escuelas de tiempo completo son preferibles a las de horario regular, que ha favorecido un mejor ambiente en la escuela y un mayor prestigio en la comunidad, y que da a los alumnos la oportunidad de desarrollar conocimientos y actividades diversos (CONEVAL, 2015, p.4).

El funcionario señala que ampliar el horario escolar «es una cuestión de apoyo social, porque los padres de familia no están preocupados por quién recoge al niño, dónde lo dejan, cómo lo van a atender; porque está en la escuela» (E01, 2016, p.02). Menciona que la embajada de Cuba, reconoce los alcances del proyecto y está invitando a hacer unos intercambios educativos con escuelas del estado, pertenecientes al PETC.

Ante la demanda de alumnos que tiene la escuela, del grupo focal se rescatan tres consecuencias: i) se abren grupos, pero se carece de docente; ii) se atienden grupos con 40 alumnos; iii) alumnos que no son aceptados en la institución por exceso en la matrícula (IFGF01MD, 2016, p.39).

<sup>8</sup> La referencia «IFGF01E7: 2016, 29» se toma como ejemplo para describir su estructura:

- IFGF01E7, 2016, 29 = Informe final del Grupo Focal número 01
- IFGF01E7, 2016, 29 = permite ubicar al participante que da su voz
- IFGF01E7, 2016, 29 = año de realización
- IFGF01E7, 2016, 29 = página

**Quinto hallazgo.** En la Evaluación de Diseño realizada en 2009 se reportó que el programa tenía necesidad de clarificar sus definiciones respecto de lo que se considera «oportunidades de aprendizaje», que se vinculen a orientaciones concretas respecto de la gestión escolar a y las herramientas pedagógicas de los maestros (CONEVAL, 2015, p.4).

Las docentes, argumentan que más allá de la imposición a pertenecer al PETC, «el asunto es que tiempo completo no está pensado para el nivel preescolar y de ahí todos los programas, los materiales pues están enfocados a primaria, lo cual implica que a nivel preescolar se tienen que hacer adecuaciones en todos los sentidos: desde materiales, la planeación» (IFGF01ED, 2016, p.34).

## 5. CONCLUSIONES PARA EL CASO MEXICANO A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE CHILE

El discurso de la autonomía institucional de los establecimientos docentes está estrechamente relacionado con el de la calidad y de la libertad de elección de educación. No se trata tanto de incrementar los recursos sino de gestionar mejor y, sobre todo, de establecer la competencia entre las escuelas. Para ello nada mejor que dar autonomía a los establecimientos docentes a fin de que puedan competir entre sí por los alumnos. El problema no está en la autonomía institucional, sino en los medios y en los límites.

Si no se generan condiciones para la construcción de una verdadera autonomía pedagógica, económica y administrativa, las escuelas públicas no podrán por tanto, generar las condiciones para el desarrollo de una educación de calidad, ni podrán contribuir a la formación de ciudadanos autónomos capaces de transformar las condiciones de inequidad existentes en el país, ni por lo menos lograr el empoderamiento de los actores educativos como se pregona en el discurso.

En ambos países, México y Chile, se maneja un discurso parecido: calidad en la educación, más tiempo de los alumnos en clases, más tiempo para que los profesores trabajen en los aspectos pedagógicos y de la reforma curricular, favorecer a todos aquellos niños y jóvenes que carecen de un espacio pedagógico en sus hogares. Lo cual, conduce a preguntar por el margen de autonomía de cada Estado para tomar decisiones educativas importantes. Porque negarse a poner en práctica políticas de ajuste, como las propuestas por el BM, puede colocar a los Estados en una situación de desventaja para competir en el mercado mundial.

## Referencias bibliográficas

Barnett, S. (1996). Economics of School Reform: Three Promising Models. En H. Ladd. (ed.), *Holding Schools Accountable—Performance-Based Reform in Education*. Washington DC: Brookings Institution Press. Pp. 299-326.

Banco Mundial (2003). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004: Hacer que los servicios lleguen a los pobres*. Bogotá: Banco Mundial y Alfaomega.

Banco Mundial (2006). *Lograr una educación más eficaz a través de compensar las desventajas, establecer una gestión basada en la escuela y aumentar la rendición de cuentas. Una nota de política*. Documento del Banco Mundial. México: Unidad Administrativa para Colombia y México.

Easton, D. (1999). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.

Easton, D. (2001). Categorías para el análisis sistémico de la política. En A. Batlle (ed.) *Diez textos básicos en ciencia política*. Madrid: Ariel. Pp. 221- 230.

García-Huidobro, J. (2009). *Jornada Escolar Completa: la Experiencia Chilena*. Documento en elaboración. Chile.

Husti, A. (1992). Del tiempo escolar uniforme a la planificación móvil del tiempo. *Revista de Educación*, 298. Pp. 271-305.

Javed, S. Y Perry, G. (1998). Reforma de las escuelas en América Latina y El Caribe: un análisis institucional. En S. JAVED y G. PERRY, *Más allá del Consenso de Washington: la hora se la reforma institucional*. Washington D.C: Banco Mundial. Pp. 99-120.

Lerner, B. (2009). Estrategias y políticas que el Banco Mundial promueve respecto de la gestión y la administración de la educación. En B. Lerner, *Banco Mundial: modelo de desarrollo y propuesta educativa (1980-2006)*. México: Bonilla Artigas Editores/ Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Pp. 173-228.

Martinic, S. (1998). Tiempo y Aprendizaje. Human Development Department. *LCSHD Paper Series* No. 26. The World Bank: Latin America and the Caribbean Regional Office.

Parsons, W. (2007). La evolución del enfoque de las políticas públicas. En W. Parsons, *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO. Pp. 50-63.

Pereyra, M. (1992). *La construcción social del tiempo escolar*. Cuadernos de Pedagogía.

Pontificia Universidad Católica De Chile (2005). *Evaluación Jornada Escolar Completa. Informe final*. Chile: Dirección de Estudios Sociológicos de la Universidad Católica.

## Fuentes

Centro De Estudios Organizacionales Universidad Alberto Hurtado (2006). *Procesamiento de la Jornada Nacional de Evaluación de Proyectos Pedagógicos de la JEC. Análisis cualitativo. Consolidado Nacional. S/D*

Consejo Nacional De Evaluación De La Política Del Desarrollo Social (2015). *Programa Escuelas de Tiempo Completo. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015. Valoración de la Información de desempeño presentada por el programa. Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Dirección De Estudios Sociológicos De La Universidad Católica (2005). *Estudio de evaluación jornada escolar completa. Informe final*. Revisado en junio de 2016, en: [http://www.opech.cl/bibliografico/Participacion\\_Cultura\\_Escolar/Informe\\_final\\_jec.pdf](http://www.opech.cl/bibliografico/Participacion_Cultura_Escolar/Informe_final_jec.pdf)

Diario Oficial De La Federación (Dof), 11 de septiembre de 2013, Capítulo III de la Equidad en la Educación, Artículo 33, fracción XVI.

Presidencia De La República (2015). Tercer Informe de Gobierno, septiembre 01. México.

SEP (2010). Acuerdo número 556 por el que se emiten la Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo. Diario Oficial de la Federación, decimosegunda sección, 29 de diciembre.

SEP (2013). Acuerdo número 704 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo. Diario Oficial de la Federación, sexta sección, 28 de diciembre.

SEP (2014). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015. Diario Oficial de la Federación, tercera sección, 3 de diciembre.

SEP (2015). Programa Nacional de Escuelas de Tiempo Completo. Disponible en <http://basica.sep.gob.mx/tempiocompleto/pdf/programa.pdf>

**Fecha de recepción:** 5/3/2016

**Fecha de aprobación:** 1/12/2017



# Equidad en instituciones de bachillerato rural y semiurbano en Oaxaca, México<sup>1</sup>

## Equity in rural and semi-urban high school institutions in Oaxaca, México

QUIROZ LIMA, María Elena<sup>2</sup> y MAZAS MARTINEZ, Froylan<sup>3</sup>

Quiroz Lima, M. E. y Mazas Martinez, F. (2017). Equidad en instituciones de bachillerato rural y semiurbano en Oaxaca, México. *RELAPAE* (7), pp 54-69

### Resumen

Con la reestructuración del Artículo 3º Constitucional en 2012, se establece la obligatoriedad del Bachillerato en México, y con ello se refrenda que la educación es un derecho de todo individuo y el Estado tiene la obligación de proporcionarla (DOF, 2012). El propósito de este trabajo es analizar las acciones que se han implementado para cumplir con el mandato constitucional, mediante la comparación de dos subsistemas del nivel medio superior en el estado de Oaxaca: el Telebachillerato Comunitario (TBC) y el Colegio de Bachilleres del estado de Oaxaca (Cobao). Se toma como eje de análisis la estructura organizacional de los subsistemas y sus componentes. Nos apoyamos de los aportes de la Teoría de la Organización (Simon citado por Harmon, 1999, Mintzberg, 2012) y la equidad educativa (Sen, 1995, Roemer, 2000). El análisis nos muestra que el subsistema TBC diseñado para atender a las comunidades rurales marginadas, trabaja en condiciones limitadas. En contraste, el subsistema Cobao se encuentra en las zonas urbanas y semiurbanas con más apoyos educativos. Aunque el derecho a recibir educación de bachillerato es un reclamo social importante, el proceso a través del cual se pretende lograrlo, resulta inequitativo. Este trabajo permite iniciar el análisis del TBC, y puede servir de base para continuar otras investigaciones que se lleven a cabo con metodologías y enfoques complementarios. No basta con hacer obligatorio el bachillerato para todos los jóvenes, si los procesos no nivelan el terreno durante el periodo de formación. Si no se proporcionan condiciones de equidad, se puede producir el efecto contrario que se quiere lograr con las políticas educativas.

**Palabras Clave:** educación/ equidad/ bachillerato rural/ bachillerato urbano

### Abstract

The 3rd Article of the Constitution was restructured in Mexico in 2012, in order to establish the compulsory nature of a high school diploma. This decision confirms that education is a right of every individual and the State has the obligation to provide it (DOF, 2012). The purpose of this paper is to analyze the actions that have been implemented in order to comply with the constitutional mandate. The comparative study was made with the Community Telebachillerato (TBC) and the Colegio de Bachilleres of the state of Oaxaca (Cobao), two high school level educational subsystems in the state of Oaxaca. The organizational structure of the subsystems and their components were taken as the axis of analysis. The paper has as its theoretical approach the principles of Organizational Theory (Simon cited by Harmon 1999, Mintzberg 2012) and Equality of Opportunity Theory (Sen 1995, Roemer 2000). The results show that the TBC subsystem was designed for marginalized rural communities and works under limited conditions. In contrast, the Cobao subsystem, located in urban and semi-urban areas, works with more educational support. Although the right to receive a high school education is an important social demand, the process through which they are trying to achieve it turns out to be inequitable. Policy implementation needs to be evaluated to ensure that students receive education under equal conditions. Otherwise the actions can produce greater inequality, the opposite of the desired effect. The work presented allows us to start with the TBC analysis, and its results can serve as a basis for further research with complementary methodologies and approaches.

**Palabras clave:** education/ equity/ rural high school/ urban high school

<sup>1</sup> El trabajo es parte del proyecto Equidad educativa en Oaxaca, un estudio exploratorio, financiado por el Prodep.

<sup>2</sup> Universidad Pedagógica Nacional Unidad Oaxaca, México / quirozelena@gmail.com

<sup>3</sup> Universidad Pedagógica Nacional Unidad Oaxaca, México / mazasfroylan@gmail.com

Aunque se recomienda que la formulación de políticas siga un proceso ordenado y racional (Lahera 2004, Aguilar 1992) esto no siempre ocurre, ya que la solución para un grupo representa un problema para otro (Lindblom, 1991). De acuerdo con Aguilar (1993), una limitante en el diseño de las políticas es el establecimiento de objetivos desmesurados con valor simbólico para la sociedad. Por ello, es necesario reconocer que el efecto de las políticas depende de su contenido y orientación concreta, así como de su efectiva aplicación (Stein, 2006).

## I.Recomendaciones de política y la obligatoriedad del bachillerato

El modelo económico del nuevo milenio reconoció en la educación el motor de desarrollo social e individual, por lo que promovió la creación de políticas de calidad. Sin embargo, las evaluaciones del *Programme for International Student Assessment* (PISA), mostraron que un gran número de jóvenes no adquieren las competencias básicas (OCDE, 2016).

En 2008 se instaura en México el Acuerdo 442, con el objeto de establecer el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad (DOF, 2008). Se lleva a cabo el proceso de Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), con base en cuatro pilares: 1) Construcción de un Marco Curricular Común; 2) Definición y reconocimiento de las modalidades de la oferta de la Educación Media Superior; 3) Profesionalización de los servicios educativos; 4) Certificación Nacional Complementaria. La RIEMS involucra a todos los subsistemas del nivel medio superior (NMS) para dotar a los estudiantes, docentes y a la comunidad educativa de México, de contenidos teórico-prácticos que sean relevantes en el acontecer diario de los involucrados. Los diferentes subsistemas podrán conservar sus programas y planes de estudio, los cuales se reorientarán y serán enriquecidos por las competencias comunes que se establecen en la RIEMS (DOF, 2008).

Aunque los esfuerzos por mejorar la calidad en la educación han sido importantes, los resultados todavía no son los esperados. Espinoza y Gonzáles (2010) señalan que los países latinoamericanos presentan varios problemas, uno de ellos es que los estudiantes del nivel superior, no cuentan con sólidas bases cognitivas, habilidades, destrezas y capacidades para adquirir y construir conocimientos que puedan ser posibles de transferir en beneficio de la sociedad.

Lo anterior nos muestra que no es posible lograr la calidad si ésta no se acompaña con acciones de equidad en la educación. Uno de los factores que más afecta el ingreso y permanencia en la escuela, son los antecedentes socioeconómicos de los estudiantes (Coleman, 1965). Estos factores también determinan las aspiraciones para acceder a la educación terciaria (OCDE, 2008). Por lo tanto, debe evitarse no generar estratificación entre las instituciones, relegando a los estudiantes desfavorecidos a instituciones de baja calidad o prestigio (McCowan, 2016).

Analizar la equidad en los sistemas educativos no es tarea sencilla, ya que implica examinar quién ingresa a la escuela y a qué tipo de instituciones asisten los estudiantes. Field, Kuczera y Pont (2007) recomiendan que los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) revisen tres áreas clave, las cuales pueden afectar la equidad en la educación: 1) El diseño de los sistemas educativos; 2) Las prácticas dentro y fuera de la escuela; 3) Los recursos y forma en que se asignan. Considerando lo anterior, proponen diez medidas prácticas (Tabla No. 1) para que los gobiernos de los países aseguren la equidad en la educación.

**Tabla No. 1 Recomendaciones para promover la equidad educativa**

Diseño de los sistemas educativos	Prácticas dentro y fuera de la escuela	Recursos y forma en que se asignan
1. Quitar la selección de estudiantes.	4. Identificar y proporcionar ayuda sistemática a los estudiantes que la necesiten.	8. Dirigir recursos en apoyos para atender a los estudiantes con mayores necesidades.
	5. Reducir la repetición del año.	
2. Gestionar la elección de la escuela.	6. Fortalecer los vínculos entre la escuela y el hogar para apoyar a los padres desfavorecidos, quienes a su vez puedan ayudar a sus hijos a aprender.	9. Establecer objetivos concretos de equidad, particularmente relacionados con el bajo rendimiento escolar.
3. Ofrecer alternativas atractivas y evitar la deserción escolar.	7. Responder a la diversidad y prever la inclusión exitosa de migrantes y minorías dentro de la educación general.	10. Recursos directos a los estudiantes con las mayores necesidades (becas).

Fuente/ Field, Kuczera y Pont (2007)

Para el caso específico de la educación terciaria, la OCDE (2008) señala un conjunto de factores que afectan directamente el desarrollo e implementación de las políticas de equidad: a) Factores asociados al financiamiento (existencia de programas de ayuda estudiantil); b) Antecedentes familiares; c) Factor escuela; d) Efecto de los pares; e) Articulación entre la educación secundaria y terciaria; f) Organización de la educación terciaria; g) Procedimientos de selección; h) Factores que impactan en la participación de los estudiantes con discapacidades. Para que los países puedan contrarrestar estos factores adversos, la OCDE formuló un conjunto de recomendaciones de política (Tabla No. 2) destinadas a potenciar el acceso de los sectores más pobres y erradicar la exclusión.

**Tabla No. 2 Recomendaciones de políticas educativas para la equidad en educación**

	<b>Recomendaciones de política</b>	<b>Propósitos</b>
<b>Sistema</b>	Diversificar y flexibilizar la oferta académica.	Para que ésta responda mejor a la diversidad de antecedentes, experiencias, aptitudes y aspiraciones de los estudiantes, considerando las aspiraciones de los distintos grupos étnicos y culturales.
	Mejorar el acceso a la Educación Superior en áreas lejanas.	Desconcentrar mediante la creación de centros de aprendizaje a distancia, centros regionales de aprendizaje.
	Mejorar la articulación entre los distintos niveles.	Particularmente entre los niveles técnico-vocacional y profesional.
<b>Práctica</b>	Diversificar los requerimientos de admisión y los procedimientos de ingreso a la Educación Superior.	Más allá de las pruebas estandarizadas de ingreso, de modo de permitir que las instituciones tengan un sello propio y puedan desarrollar sus especialidades con mayor propiedad.
	Considerar políticas de discriminación positiva.	Que sean asimilables en los procedimientos de admisión, orientadas a grupos con desventaja educacional.
	Mejorar la paridad de género en todos los niveles de la educación terciaria.	Estimular a hombres y mujeres a cursar estudios menos tradicionales para su género.
	Poner mayor énfasis en la equidad de resultados.	Poner mayor atención y apoyo de tipo tutorial, a los estudiantes que se encuentran en riesgo de fracasar.
<b>Asignación de Recursos</b>	Otorgar incentivos a las instituciones que fomenten la equidad en el acceso, retención y egreso.	Becas de subsistencia para solventar gastos de vida para estudiantes que concurren de áreas remotas, de grupos étnicos o discapacitados.

Fuente/ OCDE (2008).

México como país miembro de la OCDE, ha incorporado varias de esas recomendaciones, a nivel de sistema, prácticas en las escuelas y asignación de recursos. Para obtener mejores resultados entre los estudiantes, y evitar el fracaso y abandono escolar, la Secretaría de Educación Pública (SEP) estableció en 2011 el Sistema Nacional de Tutorías Académicas para la Educación Medio Superior (SEP, 2011).

En 2012 se establece jurídicamente la obligatoriedad del bachillerato, lo cual se formalizó mediante la modificación del artículo 3º Constitucional (DOF, 2012). Con esta modificación se espera atender las necesidades educativas de los grupos menos favorecidos, como son los jóvenes indígenas. En congruencia con la diversificación y flexibilización de la oferta educativa, en 2013 se crea a nivel nacional el Subsistema de Telebachilleratos Comunitarios (TBC). El propósito es facilitar el acceso de estudiantes en comunidades rurales con una población menor a 2500 habitantes, que no cuentan con algún servicio de educación media superior (EMS) a cinco kilómetros a la redonda (SEP, 2015). Esta acción generó resultados positivos en cobertura a nivel nacional, ya que en el año 2000 el porcentaje de jóvenes de 15 a 24 años de edad que asistían a la escuela fue de 32.8%. En comparación con el 44% que asistía en 2015, lo que representó un incremento de 11.2 puntos, en cinco años. De ellos, el 44.6% son hombres y el 43.5% son mujeres (INEGI, 2015).

El diseño de acciones derivadas de las políticas educativas, como la creación de nuevos subsistemas para ampliar el acceso y el establecimiento de tutorías, son importantes pero éstas requieren acompañarse de otras acciones que coadyuven para atender las diferencias socioeconómicas en y entre las escuelas. Por lo tanto, el propósito de éste trabajo es analizar las acciones que se han implementado para cumplir con el mandato constitucional, mediante la comparación de dos subsistemas

y sus componentes, del nivel medio superior en el estado de Oaxaca: el Telebachillerato Comunitario (TBC) y el Colegio de Bachilleres del estado de Oaxaca (Cobao). El objeto de estudio es la estructura organizacional del Telebachillerato Comunitario y del Cobao, como elemento que determina la equidad educativa, y como consecuencia el cumplimiento de la obligatoriedad del bachillerato establecido como política educativa.

## II. Marco teórico metodológico de la investigación

La investigación se llevó a cabo mediante la comparación de dos subsistemas educativos, el Telebachillerato Comunitario (TBC) y el Colegio de Bachilleres del estado de Oaxaca (Cobao). Para la elección de los subsistemas se consideraron atributos en parte compartidos y en parte no compartidos (Lijphart, citado por Morlino, 2002), bajo el esquema de los sistemas más diferentes (Przeworski y Teune, 1970). Las similitudes se encuentran en el tamaño, con 65 y 73 planteles respectivamente, así como su ubicación en el nivel medio superior de Oaxaca. Las diferencias se encuentran en la reciente creación del TBC y el Cobao uno de los más antiguos; el primero es un bachillerato general en zonas marginadas y el segundo es un bachillerato con especialidad en zonas semiurbanas/urbanas.

Se trabajó con los datos oficiales generados por los propios subsistemas y las instancias educativas. Se tomó como eje de análisis la estructura organizacional de los subsistemas: su fecha de creación, infraestructura, organización del proceso enseñanza aprendizaje, cultura organizacional y entorno (Mintzberg, 2012). Nos apoyamos de los aportes de la Teoría de la Organización, la cual señala que la racionalidad es la base para la toma de decisiones (Simon citado por Harmon 1999).

Desde la postura de Simon (Citado por Harmon, 1999), la Organización es un sistema de equilibrio que se mantiene por la autoridad, entendida esta última como el poder de tomar decisiones que guíen los actos de otros. A su vez, la racionalidad caracteriza la acción social en la que el funcionario (administrador) pondera los medios, los fines para la toma de decisiones, y las consecuencias de actuar. Ser racional significa evaluar aquellas alternativas disponibles en un sistema de valores pre establecido; dentro de un ambiente organizacional. Un principio que se desprende de la racionalidad para una “buena” administración, es que de entre varias alternativas que requieren el mismo gasto, siempre ha de seleccionarse la que conduzca al mejor cumplimiento de los objetivos administrativos; y entre varias alternativas que conduzcan al mismo logro, debe elegirse la que requiera el menor gasto. Sin embargo, la racionalidad del funcionario (administrador) está limitada por sus hábitos y capacidades inconscientes, por sus valores y concepciones de algún propósito, y por el alcance de su información y conocimientos.

La equidad educativa se analizó desde la perspectiva de Sen (1995) al considerar que las personas somos profundamente diferentes, tanto en características internas como edad, género, talentos particulares, como en las circunstancias externas, propiedad de activos, extracción social, entre otras. Proporcionar las mismas oportunidades no es suficiente debido a que las personas necesitarán diversos tipos de oportunidades y algunas personas necesitarán más apoyo con el fin de tener éxito (Levin, 2003). Por lo tanto, se requiere nivelar el terreno de juego durante el periodo de educación y formación, lo cual implica invertir para proporcionar educación compensatoria a los niños de medios sociales desfavorecidos (Roemer, 2000).

## III. El sistema educativo en México

En México el sistema educativo se organiza en tres niveles: 1) Nivel Básico, con tres años de preescolar, seis de primaria, tres de secundaria, lo que equivale a 12 años de escolaridad, con estudiantes de entre 3 a 14 años de edad; 2) Nivel Medio Superior, previo a la universidad, comprende lo que generalmente se conoce como bachillerato con duración de tres años. La edad de los estudiantes de este nivel es de 15 a 18 años; 3) Nivel Superior, que se imparte en universidades e institutos que otorgan los títulos de licenciatura, ingeniería, y técnico superior universitario. Se incluyen en este nivel los posgrados de maestrías y doctorados, así como las especialidades.

El nivel medio superior (NMS), se compone de tres grandes modelos educativos: 1) Bachillerato general; 2) Bachillerato tecnológico; 3) Profesional técnico (Tabla No. 3). El bachillerato general tiene carácter propedéutico y prepara a los estudiante en diferentes disciplinas y ciencias, para que en el futuro puedan cursar estudios de tipo superior.

**Tabla N°3. Opciones, tipos, áreas y subsistemas del nivel medio superior en México**

Modelo educativo	Carácter	Tipo	Áreas	Subsistema		
Tecnológico	Bivalente	Bachillerato Tecnológico	Educación Tecnológica Agropecuaria	Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA)		
				Centro de Bachillerato Tecnológico Forestal (CBTF)		
			Educación en Ciencia y Tecnología del Mar	Centros de Estudios Tecnológicos del Mar (CET-MAR)		
		Profesional / Técnico	Bivalente	Educación Tecnológica Industrial	Educación en Ciencia y Tecnología del Mar	Centro de estudios Tecnológicos en Aguas Continentales (CETAC)
						Centro de Estudios Tecnológico, Industrial y de Servicio (CETIS)
					Centro de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicios (CBTIS)	
Profesional / Técnico	Bivalente	capacitación para el trabajo	Formación para el Trabajo	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyTE)		
				Bachillerato del Instituto Politécnico Nacional		
				Instituciones del Gobierno Federal dependientes de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica		
				Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)		
General	Propedéutico	Bachillerato Tecnológico	Educación en Ciencia y Tecnología del Mar	Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI)		
				Instituto de Capacitación para el Trabajo (ICAT)		
General	Propedéutico	Bachillerato	Educación Tecnológica Industrial	Colegio de Bachilleres		
				Colegio de Bachilleres		
				Bachilleratos Estatales		
				Centros de Estudios de Bachillerato		
				Bachillerato de Arte		
				Bachilleratos Militares del Ejército		
				Bachillerato de la Heroica Escuela Naval Militar		
				Preparatoria Abierta		
				Preparatoria del Distrito Federal		
				Bachilleratos Federalizados		
				Bachilleratos Propedéuticos de Instituciones Particulares		
				Telebachilleratos Comunitarios		

Fuente/ Elaboración propia con información de la SEP, 2017.

El *bachillerato tecnológico* es bivalente, prepara a los estudiantes para el ingreso a la educación superior y los capacita para que tengan oportunidad de incorporarse en actividades profesionales. El *profesional técnico*, forma a los estudiantes en actividades industriales y de servicios; los estudios que se imparten son de carácter terminal (profesional técnico) y bivalente (profesional técnico bachiller) para que pueda continuar estudios de licenciatura (INEE, 2016).

De acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el sistema educativo nacional, atiende en el nivel medio superior a 4,985,080 alumnos, en sus diferentes subsistemas. De ellos 2,484,525 son hombres y 2,500,555 son mujeres. En este nivel educativo trabajan 422,001 docentes, 220,604 son hombres y 201,393 son mujeres. El total de escuelas que tiene este nivel educativo es de 20,383, lo que representa el 74.2% en la cobertura nacional. El índice de abandono escolar a nivel nacional es de 15.3% (INEE, 2016).

#### IV. El Nivel Medio Superior en Oaxaca

En el estado de Oaxaca, funcionan 15 subsistemas de educación media superior (Tabla No. 4). Por subsistema se entiende a la “institución de educación media superior que funciona dentro del estado y que puede tener uno o más planteles, ya sea en modalidad escolarizada o abierta, de tipo pública o privada, con ingresos estatales o federales, y con cualquier núcleo de preparación” (CEPPEMS, 2012).

**Tabla N°4. Subsistemas de Educación Media Superior en Oaxaca.**

Subsistema	Oferta académica	Numero de planteles
Instituto de Estudios de Bachillerato del Estado de Oaxaca (IEBO)	Bachillerato General	262
Escuelas particulares		91
Telebachillerato Comunitario (TBC).	Bachillerato general	73
Colegios de Bachilleres del Estado de Oaxaca (Cobao).	Administración, administración turística, administración y desarrollo de negocios, administración y negocios, contabilidad, desarrollo comunitario, desarrollo de negocios, dibujo arquitectónico y construcción, higiene y salud comunitaria, industria turística, informática	65
Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca (CSEIIO)	Bachillerato general	Bachillerato Integral Comunitario (BIC) 44
Centro de Educación y Capacitación Forestal (CECFOR)	Técnico Forestal	1
Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Oaxaca (CECyTE)	Administración, bachillerato general, bachillerato tecnológico en contabilidad, bachillerato tecnológico en turismo, diseño gráfico, electricidad, electrónica, informática, soporte y mantenimiento de equipos de cómputo, Turismo.	39 CECyTE 65 Educación media superior a distancia (EMSaD)
Centro de Estudios Tecnológicos del Mar.	Acuicultura y alimentos, administración, construcción naval, pesca y navegación  refrigeración y aire acondicionado	1
Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)	Administración, alimentos y bebidas, automotriz, contabilidad, electromecánica industrial, electrónica industrial, enfermería, hospitalidad turística, informática, mantenimiento de equipo de cómputo y control digital, mantenimiento de sistemas automáticos, redes de distribución eléctrica, salud comunitaria	6
Centro de Estudio de Bachillerato (CEB)	Bachillerato General	3

Subsistema	Oferta académica	Numero de planteles
Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA)	Técnico en desarrollo comunitario, técnico agropecuario, técnico en administración, técnico en administración agrosilvícola, técnico en administración y contabilidad rural, técnico en contabilidad, técnico en desarrollo integral comunitario, técnico en explotación ganadera, técnico en informática, técnico en informática agropecuaria, técnico en turismo, técnico forestal	Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA) 20 planteles 5 extensiones
Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI)	Administración, asistente ejecutivo bilingüe, construcción, contabilidad, electricidad, electromecánica, electrónica, enfermería general, informática, informática y trabajo social, laboratorista clínico, mantenimiento automotriz, mecánica, mecánica industrial, técnico en administración, trabajo social y turismo, turismo.	6 Centros de Estudios Tecnológico Industrial y de Servicio (CETIS). 18 Centros de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicio (CBTIS).
Dirección General de Educación Media Superior de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO)	Administración, Artes Plásticas, bachillerato general, bachillerato general bilingüe, contabilidad, enfermería	11 Preparatorias 3 Escuelas de Enfermería 1 Centro de idiomas 1 Escuela de Bellas Artes 1 Escuela especializada en Contaduría y Administración
Centro de Educación Artística (CEDART)	Artes plásticas, danza, música, teatro	1
Preparatoria Federal por Cooperación (PREFECO)		16

Fuente/ elaboración propia con información de la CEPPEMS 2017.

## V. El TBC, su estructura y organización

El TBC es un subsistema joven, con cuatro años de funcionamiento. Surge como respuesta a las políticas públicas y al cambio de marco legal que reforma el Artículo 3º Constitucional, y establece la obligatoriedad de prestar el servicio de educación media superior, a la población de entre 15 a 17 años. Así mismo, la creación del TBC responde a la meta establecida en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, para alcanzar 80% de cobertura en el NMS (DOF, 2013).

El Telebachillerato Comunitario es un subsistema que busca contribuir para que todos los jóvenes tengan acceso a la educación media superior. El TBC, inició en todo el país como una prueba piloto en 2013 con 253 centros. En 2014 se incrementó a 1,497 y en agosto 2015 se abrieron 1,168, lo que da un total de 2,918 centros educativos. En ellos se atiende a una matrícula nacional aproximada a los 104,000 estudiantes con 8,859 docentes (SEP, 2015).

En el ciclo escolar 2013-2014 se establecieron en Oaxaca diez planteles del subsistema de Telebachillerato Comunitario, como parte de la prueba piloto que implementó la Secretaría de Educación Pública (Gobierno de Oaxaca, 2013). En 2014 se instalaron 25 nuevos planteles (ORO, 2014), y para 2016 se contaba con un total de 73 TBC en la entidad (Tabla No. 5). Todos ubicados en las comunidades de alta y muy alta marginación de las ocho regiones del estado (CEPPEMS, 2017). Las regiones son: 1) Sierra Sur; 2) Istmo; 3) Valles Centrales; 4) Costa; 5) Papaloapan; 6) Sierra Norte; 7) Mixteca; 8) Cañada. La Región que más planteles tiene es la Sierra Sur con 16. En la región Mixteca se encuentra el municipio de Coicoyán de las Flores, el más pobre a nivel nacional (CONEVAL, 2011). La matrícula aproximada de este subsistema es de 3000 estudiantes (Matías, 2017), 20 por cada grupo en los primeros semestres, con disminución de 3º a 6º semestre.

**Tabla N°5. Planteles TBC en Oaxaca.**

<b>SIERRA SUR</b>		<b>ISTMO</b>		<b>VALLES CENTRALES</b>	
<b>Municipio</b>	<b>Localidad</b>	<b>Municipio</b>	<b>Localidad</b>	<b>Municipio</b>	<b>Localidad</b>
Monjas	Monjas	San Juan Guichicovi	El Zacatal	San Juan Jaya-catlán	San Juan Jaya-catlán
San Carlos Yau-tepec	Guadalupe Victoria	San Juan Guichicovi	Plan de San Luis	Santo Tomás Jalieza	Santo Domingo Jalieza
Santo Domingo Ozolotepec	Santo Domingo Ozolotepec	San Miguel Chimalapa	Las Conchas	Oaxaca de Juárez	Puerto Vallarta
Santo Domingo Teojomulco	Las Huertas	San Pedro Tapanatepec	Los Corazones	San Juan del Rio	San Juan del Rio
San Pedro Mártir Quiéchapa		Santo Domingo Tehuantepec	Santa Cruz Bamba	Santa Inés del Monte	Santa Inés del Monte
San Sebastian Coatlán	San José Cienequilla	Matías Romero de Avendaño	La Victoria	San Luis del Rio	San Luis del Rio
Santa María Ecatepec	Santa María Zapotitlán	Santo Domingo Tehuantepec	Colonia el Jordán	San Jerónimo Taviche	San Jerónimo
Santiago Xanica	San Felipe Lachille	Santa María Pe-tapa	Guivisia	Magdalena Mix-tepec	Santa Catalina
San Luis Amatlán	Sitio del Palmar	Santo Domingo Tehuantepec	Santa María Nativitas	San Juan Lachigalla	San Juan Lachigalla
Santiago Amol-tepec	Las Cuevas	Santa María Guinegati	San Isidro Lachiguxe	San Miguel Mix-tepec	San Miguel Mix-tepec
San Carlos Yau-tepec	Santa María Candelaria	Costa		Papaloapan	
San José Peñasco	San José Peñasco	Candelaria Loxicha	Los Horcones	Santa María Jacatepec	Cerro Concha
Asunción Tlacolulita	Asunción Tlacolulita	San Bartolomé Loxicha	Paso Ancho	San Miguel Soyaltepec	Piedra de Amolar
Miahuatlán de Porfirio Díaz	Bramaderos	Santiago Tetepec	Santa Cruz Tihuite	Santa María Jacatepec	La Joya
San Pablo Coatlán	San Francisco Coatlán	Pinotepa Nacional	Mancuernas	San Lucas Ojitlán	Mazín Grande
San Carlos Yau-tepec	Santo Tomás Quierí	Santa María Tonameca	Cerro Gordo	San Juan Petlapa	San Juan Petlapa
		Santiago Llano Grande	Rancho Nuevo	San Miguel Soyaltepec	Isla Malzaga
<b>SIERRA NORTE</b>		<b>MIXTECA</b>		<b>CAÑADA</b>	
San Miguel Amatlán	Guajimoloyas	San Miguel Amatlán	San Lorenzo Vista Hermosa	Mazatlán Villa de Flores	La Toma
San Pedro Yolox	San Pedro Yolox	Santa María Yolotepec	Santa María Yolotepec	San José Tenango	Tierra Colorada
Mixistlán de la Reforma	Mixistlán de la Reforma	San Marcos Ar-teaga	San Francisco Yosocuta	San Pedro Teutila	Santo Domingo del Rio
San Juan Yaeé	San Juan Yaeé	Santiago Tamazola	Santa Ana Rayón	Santa María Teopoxco	Villa Nueva

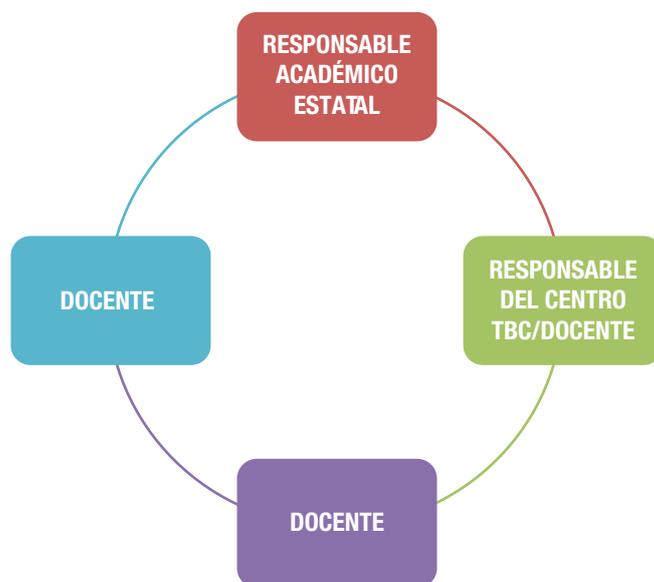
Santa María Tlahuitoltepec	Las Flores	Coicoyán de las Flores	El Jicaral	San Pedro Sochiapam	San Juan Zautla
Ixtlán de Juárez	Santa Cruz Yagavila	Santo Domingo Tonalá	San Andrés Sabinalillo	Huautla de Jimenez	Agua de la Rosa
Santiago Camotlán	San Francisco Yovego	San Miguel Amatitlán	Santo Domingo Yolotepec	Santa María Texcatitlán	Santa María Texcatitlán
San Miguel Quetzaltepec	San Juan Bosco Chuxnaban	San Simón Zahutlán	San Simón Zahutlán	Santa María Chimalapa	San Francisco la Paz

**Fuente/** Elaboración propia con datos de la CEPPEMS, 2017.

La SEP (2015) señala que para la instrumentalización del TBC es necesario establecer acuerdos entre las instancias del gobierno federal y local, a fin de hacer uso de las instalaciones de las Telesecundarias, ya que para el TBC no habrá inversión en infraestructura. Si no es posible trabajar en el espacio de las Telesecundarias, la propia localidad será la encargada de decidir el lugar que se asignará para dar las clases (SEP, 2015). La federación otorga a cada plantel, un reproductor de discos compactos en formato DVD, un aparato de televisión o un cañón proyector, una computadora lap top, mobiliario para el resguardo de materiales educativos, mesa y silla para los docentes y los estudiantes (SEP, 2015). Para el funcionamiento de los planteles, el gobierno federal será el encargado de financiar el salario de los docentes de los TBC en su totalidad durante el primer año. A partir del segundo año el financiamiento será del 50% a nivel federal y el otro 50% a nivel estatal.

La estructura del TBC es circular (Figura No. 1), con cuatro actores principales: Responsable académico estatal, quien tiene a su cargo los procesos del control escolar. Responsable del Centro TBC/profesor, y dos profesores.

**Figura 1. Estructura organizacional del TBC**



**Fuente/** SEP 2015.

El responsable del centro de TBC, habrá de ser un profesional titulado en una licenciatura relacionada con el área de conocimiento que vaya a atender, y experiencia mínima de un año en educación media superior. Deberá permanecer en las instalaciones asignadas, durante su jornada laboral, y además de la docencia tendrá que realizar las actividades directivas, administrativas, de supervisión, evaluación y control del plantel. Será contratado con una plaza docente de  $\frac{3}{4}$  de tiempo (30 horas a la semana), 20 horas destinados a las funciones docentes y diez horas las ocupará en funciones de gestión del centro (SEP, 2015).

Su organización incluye a tres profesores que atienden cada uno, todas las asignaturas de una de las tres áreas del Plan de Estudios: 1) Sociales y humanidades; 2) Matemáticas y ciencias experimentales; 3) Comunicación. Unos de los tres docentes

funciona como responsable del centro escolar (SEP, 2015). El subsistema TBC se coordina académicamente con la DGB, y se imparte en una modalidad escolarizada. Se trabaja mediante asesoría grupal a los estudiantes. El docente de grupo deberá permanecer en la institución durante el tiempo designado a su actividad, con el propósito de cumplir sus funciones generales y específicas. Será contratado con una plaza docente de medio tiempo (20 horas). Para su contratación es obligatorio contar con un título de licenciatura o técnico superior universitario y con experiencia mínima de un año en educación (SEP, 2015). En los planteles, la sociedad de padres de familia tiene una participación importante, debido a que es la encargada de solicitar el servicio educativo al Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca. Además, se hace cargo de sufragar los gastos de limpieza y mantenimiento de las instalaciones (Weiss, 2017). Las autoridades municipales y locales solamente brindan el espacio para que se den las clases.

La formación que se brinda en los TBC, es de bachillerato general de acuerdo al Plan de estudios de la Dirección General del Bachillerato (DGB). Incluye un componente básico, un componente propedéutico y uno de formación para el trabajo. Cuenta con materiales educativos como libros de asignatura, 195 series audiovisuales, cuadernos de actividades de aprendizajes, Guías para el maestro. Así mismo, tiene acceso a programas de televisión con los contenidos de aprendizaje de primero a sexto semestre, los cuales se transmiten por la Red Edusat, o se encuentran en formato DVD. Las clases se imparten en la modalidad escolarizada presencial en horarios matutino, vespertino o mixto (SEP, 2015). Esto depende de la disposición de los espacios asignados, que generalmente son los que ocupan las Telesecundarias (Weiss, 2017).

La cultura del TBC es la que se vive en las comunidades en las que se instala el subsistema. Al ser comunidades rurales indígenas, la cooperación y participación de los habitantes se transmite a los estudiantes. Las instituciones con las que el TBC mantiene relaciones de colaboración son limitadas, básicamente se relacionan con los municipios en los que se establecen. No hay comunicación con instituciones educativas del nivel superior, y por lo tanto no tienen convenios de colaboración a nivel estatal, nacional, e internacional. Este aspecto tendrá que ser trabajado por los jóvenes egresados de licenciatura, que recién se están incorporando como docentes.

## VI. El Cobao, su estructura y funcionamiento

El Colegio de Bachilleres se creó a nivel nacional en 1971, con la finalidad de ampliar las oportunidades educativas de la población. En Oaxaca se estableció como organismo público descentralizado, mediante decreto de creación No.41, el 29 de mayo de 1981 (Gobierno de Oaxaca, 1981). Es una Institución madura, con 36 años de edad, cobertura en las ocho regiones y cuenta con 66 planteles (Tabla No. 6). En el ciclo escolar 2016-B el subsistema atendió una matrícula estatal de 36,380 estudiantes en la modalidad escolarizada y 3,141 estudiantes cursaron estudios en la modalidad de educación abierta del mismo subsistema (Gobierno de Oaxaca, 2016).

**Tabla N°6. Ubicación de los planteles del COBAO**

N°	MUNICIPIO	HAB	N°	MUNICIPIO	HAB
01	Oaxaca de Juárez, Oaxaca	264,251	34	Ocotlán De Morelos	21,676
02	El Espinal	7,823	35	Jalapa Del Marqués	13,248
03	Santiago Pinotepa Nacional	53,148	36	Pochutla	47,476
04	Santa María el Tule	8,918	37	Tamazulapam del Espíritu Santo	7,102
05	Santa María Petapa	16,518	38	Tlaxiaco	39,945
06	Putla Villa de Guerrero	32,640	39	Nazareno Etla	3,910
07	San Juan Bautista Tuxtepec	162,511	40	San Pedro Mixtepec	48,336
08	Huajuapam de León	53,042	41	Totontepec Villa De Morelos	5,361
09	San Pedro Tapanatepec	15,152	42	San Pablo Huitzo	7,024
10	Silacayoapam	6,495	43	San Pedro Amuzgos	6,664

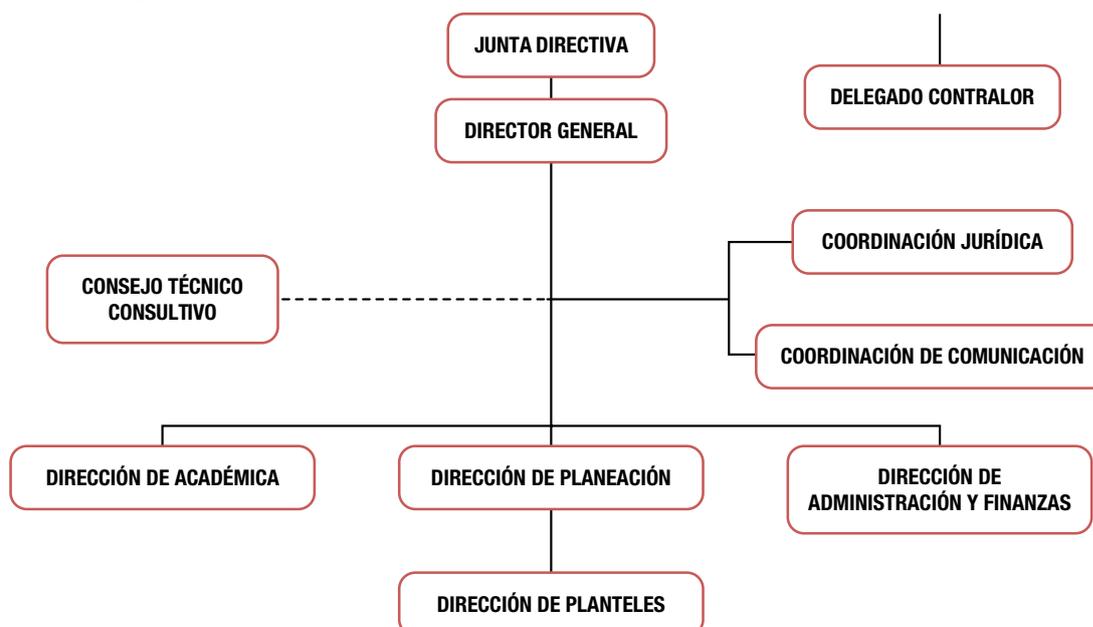
Nº	MUNICIPIO	HAB	Nº	MUNICIPIO	HAB
11	Ejutla de Crespo	20,915	44	San Antonio De La Cal	23,038
12	Asunción Nochixtlan	18,525	45	Teotitlán de Flores Magón	9,876
13	Huautla de Jiménez	31,531	46	Tlacolula de Matamoros	22,545
14	Mariscala de Juárez,	3,486	47	Loma Bonita	42,884
15	Union Hidalgo	15,347	48	San Andrés Huaxpaltepec	6,168
16	Acatlán de Pérez Figueroa	45,883	49	San Pedro y San Pablo Teposcolula	4,016
17	Chalcatongo de Hidalgo	9,066	50	Santiago Yosondúa	8,330
18	Santiago Chazumba	4,371	51	San Miguel Soyaltepec	39,680
19	Matías Romero Avendaño	39,828	52	Pinotepa de Don Luis	6,893
20	Santiago Niltepec	4,961	53	San Pedro Mixtepec	1,074
21	San Lucas Ojitlán	20,085	54	San José Chiltepec	12,098
22	Santa María Huatulco	45,680	55	Villa de Tututepec	46,152
23	San Francisco Ixhuatán	8,980	56	Ciudad Ixtepec	28,634
24	San Pedro Pochutla	47,476	57	San Juan Bautista Lo De Soto	2,593
25	Villa de Tututepec de Melchor Ocampo	46,152	58	Reforma de Pineda	2,723
26	Santiago Juxtlahuaca	36,275	59	San Juan Cotzocón	23,686
27	Miahuatlán de Porfirio Díaz	42,312	60	San Blas Atempa	18,406
28	Jalapa de Díaz	25,395	61	San Bartolo Coyotepec	9,105
29	San Juan Guichicovi	29,364	62	Huazolotitlán	11,400
30	Santiago Matatlán	9,681	63	Juchitán de Zaragoza	98,043
31	Santa Catarina Juquila	15,987	64	Santiago Xiacui	1,736
32	Cuicapam de Guerrero	21,597	65	San Pedro Mártir	1,694
33	San Agustín Loxicha	24,467	66	Puerto Escondido	45,000

**Fuente/** elaboración propia con datos de Cobao 2017 e INEGI 2015.

Respecto a la infraestructura, cada plantel cuenta con instalaciones propias ubicados en las zonas urbanas y semiurbanas del estado de Oaxaca. Tiene diferentes laboratorios y talleres básicos, como el de física, química, informática. Cada plantel incorpora laboratorios y talleres específicos dependiendo de la formación propedéutica y formación para el trabajo que imparten. Por ejemplo, laboratorio de enfermería, dibujo arquitectónico, turismo, entre otros. El Gobierno del estado, en el periodo 2011-2016, realizó una inversión a este subsistema del orden de los 94 millones de pesos, para equipar y dar mantenimiento a las instalaciones. Se construyeron 50 aulas, ocho talleres de cómputo y cuatro edificios administrativos (Escalante, 2016). La nómina docente corresponde al estado y es de 892 millones 334 mil 772 pesos, así se reporta en la Ley de Egresos 2017 (Sanmartín, 2017).

La estructura organizacional del Cobao, establece roles y funciones de sus integrantes mediante una estructura vertical. Cuenta con una Junta Directiva, Director General y varias Direcciones y Coordinaciones para la toma de decisiones. Las funciones de cada una de estas instancias están establecidas en el Manual de Organización y el Manual de Procedimientos (Cobao, 2017).

**Figura 2. Organigrama del Cobao**



**Fuente/** Elaboración propia con información del Gobierno de Oaxaca 2016.

El Plan de estudios del Colegio de Bachilleres del estado de Oaxaca, está integrado por tres componentes de formación; 1) Formación Básica, 2) Formación para el Trabajo y 3) Formación Propedéutica. La primera comprende asignaturas del tronco común del NMS, con campos de conocimiento en matemáticas, ciencias experimentales, humanidades, ciencias sociales, y comunicación. El rol docente esperado, es que los profesores sean creadores de ambientes de aprendizaje, para que a su vez los estudiantes muestren un rol activo, adquieran conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que les permitan alcanzar una formación integral (Cobao, 2017).

El componente de formación para el trabajo tiene la finalidad de proporcionar a los jóvenes, habilidades para los sectores laborales donde podrán desarrollarse en su vida profesional. Los campos que ofrece incluyen higiene y salud comunitaria, dibujo arquitectónico y de construcción, informática, tecnología de la información, administración, contabilidad, desarrollo comunitario, turismo e industria turística. El componente de formación propedéutico se conforma de cuatro áreas, físico-matemático, químico-biólogo, económico-administrativo, humanidades y ciencias sociales (Cobao, 2017).

Un aspecto de la cultura organizacional del Cobao, es la idea de ser una *institución pública de calidad*. Menciona en su misión educativa, ser una institución que cumple con los estándares nacionales de calidad. Su visión se dirige a proporcionar educación media superior de calidad, abierta, flexible, y vinculada permanentemente con los sectores productivo y social; que cumpla con las expectativas y necesidades de sus estudiantes, sus familias, el mercado profesional y de la sociedad en general (Gobierno de Oaxaca, 2016).

El entorno del Cobao es favorable y mantiene relación con las universidades públicas y privadas de la entidad, así como con la Fundación Alfredo Harp Helú. La relación se establece para actualizar la formación de sus profesores, y para promover concursos académicos con los estudiantes (Cobao, 2017).

## VII. En busca de la equidad educativa en Oaxaca

Los datos del TBC y del Cobao, muestran dos polos de la educación pública en nivel medio superior de Oaxaca. La edad de los subsistemas, nos muestra que las áreas urbanas han tenido mayor atención que las rurales, a pesar de que las necesidades de las poblaciones rurales e indígenas siempre han estado ahí, por ello el rápido crecimiento del TBC.

La estructura del TBC tiene una organización básica con tres personas. En términos de Filley y House (citados por Mintzberg, 2012) es una estructura artesanal, con una división natural del trabajo y una adaptación mutua de las personas. Las super-

visión es mínima, la gestión es intrínseca a las relaciones dentro del grupo. El subsistema TBC no cuenta con manuales de funciones, ni reglamentos de organización, lo cual es reflejo de su juventud. A su vez, el Cobao presenta una estructura vertical de tipo burocrático, con supervisión directa, un componente administrativo más desarrollado y áreas de especialización para normar el trabajo de autoridades, profesores y estudiantes.

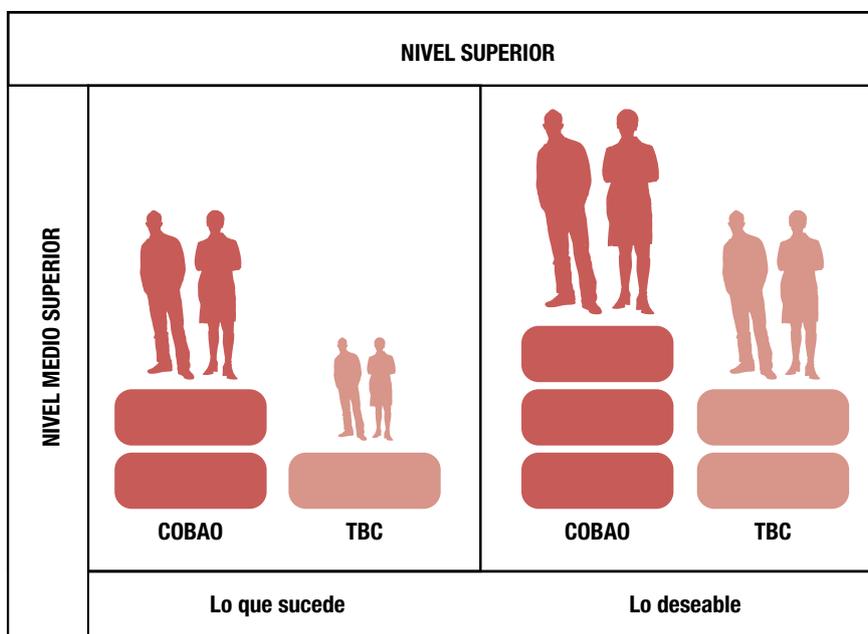
La infraestructura para el TBC es nula, lo que ubica a los estudiantes del subsistema en una situación inicial de desventaja. La falta de laboratorios de computación con acceso a internet, laboratorios de idiomas, química, biología, física, y la falta de bibliotecas, deja toda la responsabilidad a los profesores, lo cual dificulta el proceso enseñanza aprendizaje. Al ocupar el TBC los reducidos espacios en los que funciona la Telesecundaria, obliga a adaptarse a los horarios dispares del nivel básico, generalmente en horario vespertino. Por el contrario el Cobao cuenta con espacios propios, acondicionados para las actividades escolares, con espacios deportivos, biblioteca, con apoyo para su mantenimiento e inversión.

El proceso enseñanza aprendizaje no se favorece de la misma manera en los dos subsistemas. El hecho de contar con un solo profesor en el TBC, para impartir todas las clases de un área, con profesores recién egresados de licenciatura, y poca o nula experiencia en la docencia, es un asunto muy complicado para el nivel medio superior. En contraste, el Cobao cuenta con diferentes profesores en el área de su especialidad, la implementación del programa de tutorías, lo cual puede garantizar mejores oportunidades de aprendizaje en los estudiantes.

La RIEMS estableció un marco curricular común para todo el nivel medio superior, pero las condiciones en las que funcionan los subsistemas son inequitativas desde el inicio (Imagen No. 1). Este aspecto coloca a los estudiantes en desventaja, ya que si quisieran acceder al nivel superior, lo harían en instituciones de menor prestigio o estatus (Martins, citado por Espinoza y González 2010). Lo anterior, debido a que no logran construir todas las competencias establecidas en la RIEMS.

La atención para el diseño de políticas, no debe estar sólo en el acceso a la educación, sino en el proceso educativo, de lo contrario se pueden generar inequidad en los resultados. Otro aspecto desigual, es el presupuesto asignado. Para el TBC, sólo se considera el pago de la nómina, mientras que para el Cobao se asigna presupuesto para infraestructura y servicios, adicional a la nómina docente.

**Imagen 1. Situación del bachillerato en Oaxaca.**



Fuente: elaboración propia.

Podemos señalar, que la cultura organizacional en el TBC está en construcción, pero se observa una postura con aspiraciones poco ambiciosas, es decir que los alumnos alcancen lo indispensable. En contraste, el Cobao enfatiza la calidad y promueve la participación de sus estudiantes en concursos nacionales e internacionales.

Por otra parte, las zonas rurales indígenas en las que se establece el TBC presentan bondades en aspectos culturales de las comunidades, pero eso no es suficiente para un desempeño académico destacado de todos los estudiantes. La situación del Cobao es diferente, ya que se encuentra en un entorno en el que interacciona con otras instituciones, públicas y privadas del nivel superior, lo cual favorece la formación de competencias académicas y sociales en los estudiantes.

Los contrastes que se encuentran entre las dos instituciones respecto a la estructura, infraestructura, proceso enseñanza aprendizaje, cultura organizacional y entorno, son significativos. La obligatoriedad del bachillerato en México se ha concentrado en la cobertura, sin considerar que las condiciones en las que se está trabajando son inequitativas.

## Conclusiones

El diseño e implementación de las políticas educativas, afecta la vida de las personas. Aunque la decisión de los legisladores de hacer obligatorio los estudios de bachillerato en el país para asegurar mejores niveles de desarrollo individual y social es justa, los medios utilizados para su cumplimiento son inequitativos. Las autoridades tomaron la decisión de invertir en el TBC los recursos mínimos, en detrimento del logro del objetivo educativo. Podemos suponer que quienes tomaron la decisión de ampliar la cobertura, sin asegurar procesos equitativos y de calidad para las comunidades rurales indígenas, lo hicieron con una concepción limitada de los efectos sociales que esto conlleva.

El análisis comparativo del TBC con el Cobao, muestra la existencia de estratificación en el bachillerato para las áreas rurales. No obstante que los aportes de Roemer (2000) y Sen (1995) son contundentes en señalar que los que menos tienen requieren de mayores recursos para nivelar el terreno educativo, en la práctica esto no se aplica. Se minimizó el hecho de que los estudiantes que provienen de grupos marginados, y viven en condiciones socioeconómicas desfavorables, requieren de bibliotecas, laboratorios, servicio de internet, espacios deportivos y culturales suficientes para el logro educativo.

El TBC diseñado para las comunidades rurales marginadas tiene menos apoyos de los que tiene el Cobao diseñado para las comunidades urbanas y semiurbanas. Mientras se siga proporcionando educación diferenciada, es muy probable que los estudiantes del TBC no se sientan motivados para permanecer en la escuela. Así mismo, quienes logren concluir el TBC tendrán que esforzarse más para alcanzar los puntajes requeridos en los exámenes de ingreso al nivel superior.

Es necesario investigar y analizar con mayor profundidad el funcionamiento del recién creado subsistema TBC, especialmente en Oaxaca. Quizá el punto más apremiante es la formación de sus profesores para impartir todas las asignaturas de un área. Proporcionar educación media superior a la población es un asunto complejo, se requiere atender la cobertura, asegurar que los estudiantes permanezcan en las escuelas y construyan las competencias del bachillerato. Sólo así, los estudiantes podrán egresar con la formación necesaria para desempeñarse con éxito en su vida cotidiana y con posibilidades de continuar estudios universitarios.

Lo que sucede con el TBC nos muestra que el sistema educativo funciona de forma inequitativa, lo cual no contribuye en la reducción de las desigualdades sociales. Para que México alcance una sociedad más justa, es necesario que se fortalezca la estructura de los subsistemas con la asignación de mayores apoyos económicos para los grupos vulnerables. Las recomendaciones de los organismos internacionales para proporcionar educación con equidad y calidad son importantes, pero deben trabajarse de forma integral en cuanto a sistema, prácticas y recursos. Además, deben complementarse con acciones en materia de salud y de servicios sociales. Para disminuir las desigualdades sociales que se viven en México, y en otros países de América Latina, es necesario trabajar en la reestructuración de los sistemas educativos, así como de los sistemas económicos.

## Referencias Bibliográficas

- Aguilar, V. L. (1993). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar, V. L. (1992) *La hechura de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Coleman, J. (1965). *Equality of Educational Opportunity*. USA: John Hospkins University.
- Escalante E. (2016). *Celebra Gabino Cué 35 aniversario del COBAO. Enfoque Oaxaca. una visión diferente*. Disponible en: <http://enfoqueoaxaca.com/las-prepas/celebra-gabino-cue-35-aniversario-del-cobao/> consultado el 17 de Julio de 2017.
- Espinoza, O., y González, L.E. (2010). Políticas y estrategias de equidad e inclusión en Educación Superior en América Latina: Experiencias y resultados. *Revista de Inclusión Social y Equidad en la Educación Superior*, 7, 21-35.
- Field S; Kuczera M; Pont B. (2007). *No More Failures, ten steps to equity in education*. París: OCDE. Disponible en <https://www.oecd.org/education/school/45179151.pdf>. (Consultado el 24 de mayo de 2017).
- Harmon, M. y Mayer, R. (1999). *Teoría de la Organización para la administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: Cepal/Naciones Unidas.
- Levin, B. (2003). *Approaches to Equity in Policy for Lifelong Learning. Paper commissioned by the Education and Training Policy Division*. OECD, for the Equity in Education Thematic Review. Disponible en <http://www.oecd.org/education/school/38692676.pdf> (Consultado 24 mayo 2015).
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Publicas.
- Matías, P. (2017). Toman maestros oficinas de Educación Media Superior y Superior en Oaxaca; exigen renuncia del coordinado. *Proceso*, 12 de enero 2017. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/469868/toman-maestros-oficinas-educacion-media-superior-superior-en-oaxaca-exigen-renuncia-del-coordinador>. (Consultado el 20 de julio de 2017)
- McCowan (2016). Un marco conceptual sobre la equidad en el acceso a la educación superior. En C. Zúñiga (Ed), *Equidad en la educación superior; Desafíos y proyecciones en la experiencia comparada*. Santiago: S/D.
- Mintzberg, H. (2012). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Morlino, L. (2002). Problemas y opciones en la comparación. En G. Sartori y L. Morlino (Comp.) *La comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2008). *Ten Steps to Equity in Education*. OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/education/school/39989494.pdf> Consultado el 14 de julio de 2017.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2016). *Programa para la evaluación internacional de alumnos (PISA)*. PISA 2015. Resultados. OCDE. Disponible en <https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Mexico-ESP.pdf> Consultado 15 junio 2017.
- Przeworski, A. y Teune, H. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. New York: John Wiley.
- Roemer, J. (2000). *Equality of opportunity*. Cambridge: Harvard University Press.
- Secretaría de Educación Pública (2011). *Sistema Nacional de Tutorías Académicas*, Educación Medio Superior. SEP, México.
- Secretaría de Educación Pública (2015). *Telebachillerato Comunitario; documento base*. SEP, México.
- Secretaría de Educación Pública (2017). *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras 2015-2016*. SEP. México D.F.
- Sen, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Stein, E. (2006). *La política de las políticas públicas, Informe 2006*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Weiss, E. (2017). *Estudio exploratorio del modelo de Telebachillerato Comunitario y su operación en los estados*. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

## Fuentes

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011). *Resultados de la medición de pobreza 2010 para cada municipio del país*. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Informes/COMUNICADOS\\_DE\\_PRENSA/Comunicado\\_de\\_prensa\\_015\\_Medicion\\_pobreza\\_municipal.pdf#search=coicoyan%20de%20las%20flores%20oaxaca](http://www.coneval.org.mx/Informes/COMUNICADOS_DE_PRENSA/Comunicado_de_prensa_015_Medicion_pobreza_municipal.pdf#search=coicoyan%20de%20las%20flores%20oaxaca). Consultado el 20 de Julio de 2017.

Diario Oficial de la Federación (2008). *Acuerdo Número 442 por el que se Establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un Marco de Diversidad*. México: Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación (2012). *Decreto por el que se declara reformado el Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Secretaría de Gobernación.

Comisión Estatal para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (2012). *Programa de Educación Media Superior 2011-2016*. Oaxaca: CEPPEMS.

Comisión Estatal para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (2017). *Catálogo de Planteles de Educación Media Superior*. Oaxaca: CEPPEMS.

Colegio de Bachilleres del Estado de Oaxaca (2017). *Planteles Cobao*. Disponible en: <http://www.cobao.edu.mx/cobao/centros-educativos/planteles/> Consultado el 25 de mayo de 2017.

Gobierno de Oaxaca (1981). *Decreto de Creación del Colegio de Bachilleres del Estado de Oaxaca*. Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.

Gobierno de Oaxaca (2013). *Tercer informe de gobierno; informe regional de los Valles Centrales*. Oaxaca, México.

Gobierno de Oaxaca (2016). *Manual de Organización del Colegio de Bachilleres del Estado de Oaxaca*. Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2016). *Panorama educativo de México 2015; indicadores del Sistema Educativo Nacional, educación básica y media superior*. México: INEE.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). *División municipal Oaxaca*. Disponible en [http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/territorio/div\\_municipal.aspx?tema=me&e=20](http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=20). Consultado el 26 de mayo de 2017.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). *Principales resultados de la encuesta Intercensal. Estados Unidos Mexicanos*. México: INEGI.

Organización Radiofónico de Oaxaca (2014). *Inician este lunes, clases en 25 Telebachilleratos comunitarios*. Disponible en: <http://www.ororadio.com.mx/noticias/2014/09/inician-este-lunesclases-en-25telebachilleratos-comunitarios/>. (Consultado el 15 de julio de 2017).

Sanmartín, I. (2017). *Absorbe pago a maestros 33% del presupuesto de Oaxaca*, en Periódico Noticias, Voz e Imagen, Oaxaca. Sanmartín Ismael, Director editorial y editor responsable.

**Fecha de recepción:** 14/8/2017

**Fecha de aprobación:** 30/11/2017



# El movimiento estudiantil mexicano de 1968 en las Escuelas Normales Rurales

## The 1968 Mexican student movement at rural teaching training schools

HERNÁNDEZ SANTOS, Marcelo<sup>1</sup>

Hernández Santos, M. (2017). El movimiento estudiantil mexicano de 1968 en las Escuelas Normales Rurales. *RELAPAE* (7), pp 70-80. Recuperado de <http://revistasuntref.com.ar>

### Resumen

Se abordan las acciones de resistencia y la relación con el Estado mexicano que tuvieron los estudiantes de las Escuelas Normales Rurales (ENR) de México, durante y después del movimiento estudiantil de 1968. Las ENR participaron en la coyuntura del 68 como Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México (FECSM)

El texto se divide en los siguientes apartados: 1. introducción: el movimiento estudiantil mexicano. 2. Los normalistas rurales y sus formas de lucha en el movimiento de 1968. 3. Administrar la resistencia: las autoridades frente a los dirigentes estudiantiles. 4. Conclusiones: ¿Qué hicieron las ENR durante el movimiento de 1968?

La metodología que se maneja para examinar e interpretar las declaraciones de los estudiantes y sus formas de organización, es la del método histórico con conceptos del movimiento estudiantil y social. Se utilizan fuentes primarias del Archivo Histórico de la Escuela Normal Rural de San Marcos, Zacatecas y fuentes de hemeroteca de carácter secundario, que abordan la temática.

**Palabras clave:** movimiento de 1968/ Escuelas Normales Rurales/ Estado/ dirigentes estudiantiles/ organizaciones juveniles.

### Abstract

In this paper we study the actions of resistance and the relationship between the Mexican state and the students from the Mexico's rural teaching training schools (ENR), training school for rural teachers, during and after the 1968 Mexican student movement. The ENR participated in 68's movements as Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México (FECSM).

The text is divided into the following sections: 1. Introduction: the Mexican student movement. 2. ENR students and their means of struggle in the 1968 movement. 3. Managing the resistance: the Authorities facing student leaders. 4. Conclusions: What did the ENR do during the 1968 movement?

The method used to review and understand the students statements and their forms of organization is the historical method with concepts of student and social movement. We use primary sources from the Historical File from San Marcos Rural Teaching Training School and secondary sources from the newspaper library regarding to the subject.

**Keywords:** 1968 movement /rural teaching training schools/ State /Student Leaders /Youth Organizations.

<sup>1</sup> Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Zacatecas, México / maruniv321@gmail.com

## 1. Introducción: el movimiento estudiantil mexicano

El movimiento estudiantil de 1968 mostró el agotamiento de un modelo económico y político que había iniciado México en la década de 1950. El desarrollismo y la idea de la industrialización fueron los elementos más visibles de la influencia de los Estados Unidos en América Latina y que particularmente en México había mostrado pocos resultados. En realidad era el desarrollo del subdesarrollo (Esteva, 2009). El rostro visible fue el del despojo, la exclusión y la escasa pluralidad y tolerancia política del régimen por los movimientos estudiantiles.

El movimiento estudiantil que irrumpe en 1968 empezó desde 1965 con tumultos y motines en Praga, Chicago, París, Tokio, Belgrado, Roma y México. Todos los países y sus gobiernos habían enfrentado con el ejército a sus propios jóvenes. Para el caso mexicano es conveniente destacar, como antecedente, la huelga de los ferrocarrileros y los maestros en 1960 (Loyo, 1985) y el asalto al cuartel Madera, Chihuahua en 1965 donde los militares asesinaron a los hermanos Gámiz y Pablo Gómez (García, 2012).

En 1968 se mostró la verdadera cara del progreso: “un rostro en blanco, sin facciones. Ahora sabemos que el remo del progreso no es de este mundo: el paraíso que nos promete está en el futuro, un futuro inalcanzable, intocable, perpetuo” (Paz, 2002, p. 244). Sobre el significado de la protesta en la juventud, este mismo autor, embajador por México en la India en 1968, y Nobel de Literatura después, fue claro: “el sentido profundo de la protesta juvenil consiste en haber opuesto al fantasma implacable del futuro a la verdad espontánea del ahora” (Paz, 2002, p. 244).

Los tres elementos detonantes del año 68 a nivel mundial estaban en México: juventud en protesta, intolerancia del régimen por comprenderla y agotamiento del modelo económico-político. El futuro no ofrecía expectativas y por eso brotó el conflicto en el presente. Las autoridades mexicanas poco hicieron por entender la crisis de su sistema político. En lugar de reconocerlo se recurrió a la ficción. Nunca se explicó como propio; se apeló al exterior. Lo entendieron desde el fantasma del comunismo (Cuba y la Unión Soviética) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés).

La verdad oficial acerca del conjuro comunista y el enemigo externo, sostenida por los presidentes de México: Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría, respectivamente, ya ha sido desmentida. Carlos Montemayor afirma —accediendo a documentos desclasificados del gobierno norteamericano en 1998 (el memorándum de Walt Rostow, asesor de Seguridad del presidente de EU) — que “las manifestaciones estudiantiles surgieron por conflictos políticos domésticos [El conflicto por la sucesión presidencial entre el Regente del Distrito Federal y el Secretario de Gobernación, corchetes míos] y no por manipulaciones de cubanos ni soviéticos”. El apoyo de éstos sólo fue con aportación de “algún dinero” (Montemayor, 2009, p. 303).

Después del 2 de octubre (día de la matanza en Tlatelolco, México) los grupos de comunistas cubanos y soviéticos capitalizaron la protesta, pero, contrario a lo que habían sostenido los presidentes mexicanos, no estuvieron directamente implicados en el inicio. Montemayor (2009) hace una conclusión contundente: los culpables de la matanza del 2 de octubre fueron los miembros del ejército: el juego cruzado entre el Batallón Olimpia y militares del estado Mayor Presidencial.

El análisis de Montemayor (2009) apoya la tesis de que el movimiento de 1968 —iniciado el 26 de julio y reprimido el 30 de julio, para concluir el 2 de octubre con la matanza en Tlatelolco— no fue un movimiento con hondas raíces ideológicas del marxismo. No era un movimiento violento, ni revolucionario. Las peticiones de los estudiantes se redujeron al derecho de audiencia, alto a la represión y expulsión de los porros<sup>2</sup> del Movimiento Universitario de Renovadora Orientación (MURO); ni siquiera pidieron una democratización de la sociedad<sup>3</sup>; pero el gobierno mexicano reaccionó con violencia excesiva.

Las demandas que tenían los estudiantes ciertamente no eran revolucionarias, pero eso no impide verlas como parte de un movimiento estudiantil. Aranda (2000), retomando a los teóricos del movimiento social como Touraine y Melucci, afirma que los participantes de una movilización no son “actores unidos, sino un sistema de acción multipolar” (p. 234). Además este tipo de acciones permite detonar otros descontentos. El movimiento de estudiantes de 1968 tuvo esas características. Como todo movimiento de jóvenes, fue muy heterogéneo y con liderazgos múltiples. No estaban unidos en un programa político/ideológico; no tenían intereses comunes, pero actuaron simultáneamente. La caracterización permite apreciar un movimiento social

---

<sup>2</sup> Personas que se infiltraban en los movimientos sociales para generar violencia al interior de éstos y deslegitimarlos ante la sociedad.

<sup>3</sup> Estas eran las demandas de 1968: 1. Desaparición de la Federación Nacional de Estudiantes Técnicos (FNET), de la porra universitaria y del MURO. 2. Expulsión de los estudiantes de las citadas agrupaciones y del Partido Revolucionario Institucional. 3. Indemnización a los estudiantes heridos y a los familiares de los que resultaron muertos. 4. Excarcelación de todos los estudiantes detenidos. 5. Desaparición del cuerpo de granaderos y demás policías de represión. 6. Derogación del artículo 145 del *Código Penal* que se refería a la disolución social y los derechos de opinión (Martínez, 2009, p. 30).

que el Estado veía como peligro porque podía entusiasmar, provocar y motivar la unión de otros sectores de la población.

Por este motivo cuando el movimiento surge como oleada en las primeras manifestaciones estudiantiles el gobierno pretendió aislarlas. Se pensó en una medida sanitaria, por tanto la idea fue incomunicar al movimiento, para evitar su posible contagio con otros estudiantes (Paz, 2002), sobre todo los de otras universidades del país o de otras instituciones educativas, como las Escuelas Normales Rurales (ENR)<sup>4</sup>. Pese a los intentos del Estado por separar las manifestaciones y desmotivar la solidaridad, las ENR participaron y apoyaron a los estudiantes universitarios y a la sazón resolvían sus propias reivindicaciones como Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México (FECSM).

Las ENR y la FECSM tenían ya una larga tradición de lucha estudiantil que databa desde 1935. Sus reivindicaciones hasta antes de 1968 habían sido economicistas, no obstante, siempre sostuvieron una visión libertaria y antiestatal. Cuando sucedió la matanza del 2 de octubre de 1968, fiel a su política de alianzas, estaban participando directamente con el Consejo General de Huelga (CGH) en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

El 68 dejó muchas secuelas en los movimientos sociales; el Estado y la democracia en México. Como toda acción colectiva presentó ciclos de vida: oleada, flujo y reflujo. Llegando a un nivel de reflujo, particularmente los movimientos estudiantiles, tienden a ser coyunturales (Aranda, 2000). La aportación mayor en su etapa de oleada y flujo, fue la creatividad que le imprimieron los jóvenes a sus acciones dada su creencia sincera de liberar a la sociedad del autoritarismo estatal y lograr avances en la democratización de la política.

En este artículo se muestran las líneas de acción que siguieron los estudiantes de las ENR en el contexto del movimiento estudiantil mexicano de 1968. Los normalistas rurales habían tenido movilizaciones desde 1967 en contra de la reforma educativa concretada en 1969, que logró desaparecer quince ENR en todo el país (Ortiz, 2012). Esta medida obligó a las ENR a hacer alianzas con el Partido Comunista Mexicano (PCM); Central Nacional de Estudiantes Democráticos (CENED) y la Juventud Comunista Mexicana (JCM). Las ENR fueron solidarios con las universidades, pero a la par deseaban también cumplir sus propios objetivos de lucha; reivindicaciones económicas y pedagógicas en contra de la reforma a la educación normal de 1969.

El objetivo de este texto es analizar cómo actuaban los jóvenes del medio rural en un movimiento que tenía como epicentro la ciudad. Los movimientos estudiantiles de masas se gestaron desde los años sesenta en México y se nutrieron de los sectores urbanos y de clase media, por este motivo es importante ver al sector rural participando en las movilizaciones en la capital y en las escuelas del campo. Cómo lo hicieron, cuáles fueron sus limitaciones y aciertos, así como la reacción del Estado mexicano a través de las autoridades educativas, es lo que se pretende dar cuenta en el presente artículo.

## 2. Los normalistas rurales y sus formas de lucha en el movimiento de 1968

Los estudiantes del campo participaron en el movimiento estudiantil de 1968 a través de la FECSM. Se insertaron allí por dos vías: la primera fue para resolver demandas económicas; la segunda, por la reforma a la enseñanza normal que se estaba gestando en ese período y que excluiría de la educación media a los jóvenes del campo. La FECSM estuvo al lado de los universitarios; fue un movimiento con reivindicaciones gremiales, pedagógicas y políticas.

La reforma a la enseñanza normal en las ENR se consensó en el Congreso de Saltillo, Coahuila, México, en mayo de 1969. Ahí se definió que la carrera de profesor de primaria se hiciera en cuatro años y ya no en tres; eliminó de los internados de las ENR la impartición de educación secundaria y desapareció quince de estas instituciones (Ortiz, 2012). El estado hizo todos estos cambios a nombre de la profesionalización del magisterio. Fue un eufemismo usado para limitar el acceso de los hijos de campesinos a las ENR.

Los cambios de 1969 a la enseñanza normal se conocieron desde 1967. La CENED y la JCM ubicaron desde una perspectiva marxista el objetivo de la educación y las reformas que el gobierno mexicano venía impulsando: “prolongar indefinidamente el régimen capitalista, basado en la explotación, la miseria, la ignorancia en la mayoría de la población” (Calderón, 1982, p. 70). Las ENR representaban un proyecto que políticamente no obedecía al capitalismo, antes bien, mostraba el rostro más cruel de este sistema: despojo, explotación e ignorancia. Las luchas históricas de estos estudiantes, por lo menos desde 1942, habían derrotado a la miseria y a la ignorancia de la población campesina.

<sup>4</sup> Las ENR surgieron en 1922 como instituciones cuya misión fue formar maestros de primaria para el medio rural. Fue un proyecto latinoamericano que coincidió con la creación de otras ENR en Argentina y Brasil (Obino, 2007).

Las agresiones a la juventud del campo se fueron clarificando. Los estudiantes de las ENR se empezaron a aglutinar para detener la reforma educativa de su subsistema. En ese momento las demandas económicas se acompañaron de una perspectiva cultural e intelectual: ya no era solo la mejora de los internados, sino una disputa por la política educativa, por la viabilidad del modelo pedagógico planteado por el gobierno mexicano. El movimiento estudiantil en las ENR tuvo instancias colectivas de decisión. A través de la CENED convocó a movilizaciones y eventos de análisis de tipo educativo que permitieron entender las reformas curriculares desde una perspectiva distinta a la promovida por el Estado.

Otra organización fue la JCM, que convocó a la *Primera Conferencia Nacional de Clubes de la JCM* para discutir cuestiones político-educativas. Ambas organizaciones, la CENED y la JCM, permitieron abrir una agenda para las organizaciones estudiantiles, especialmente para la FECSM, que fuera más allá de las reivindicaciones economicistas. Esta solidaridad con otras federaciones distintas a la FECSM, pero con planteamientos ideológicos afines (el marxismo), dio a los estudiantes la oportunidad de explorar otras posibilidades de entender sus propios conflictos. Las principales actividades políticas y educativas de la CENED tuvieron lugar en la *Jornada Nacional por la Democratización de la Enseñanza, los Servicios Asistenciales y la Libertad de los Presos Políticos*, celebradas en el mes de abril de 1967; la marcha por la "Ruta de la Libertad", reprimida por el ejército en enero de 1968, y el *Primer Seminario Nacional sobre la Reforma y Democratización de la Enseñanza*, realizado en la Facultad de Economía de la UNAM en marzo de 1968 (Calderón, 1982).

La Conferencia de la JCM se llevó a cabo el 20 y 21 de abril de 1968. En el primer punto del orden del día apareció la cuestión referente a *La crisis educativa en el sistema de enseñanza normal rural y el programa de reforma democrática de la Juventud Comunista*. No era casual poner este punto en la agenda de discusión, puesto que los normalistas rurales eran considerados los mejores exponentes de la lucha del movimiento estudiantil mexicano. La juventud comunista les daba este reconocimiento porque desde 1935, a través de la FECSM, las ENR habían tenido movilizaciones constantes.

Cuando la JCM los convocaba al seminario, precisamente se estaba discutiendo la reforma en las normales y los comunistas consideraban, desde ese momento, que el viraje del subsistema era para limitar el acceso a la educación para la gente del campo: "denuncia la aguda crisis del sistema educativo nacional (...) el cual satisface cada vez menos a las necesidades educacionales de la niñez y la juventud del campo" (*La Voz de México*, 1968). Las organizaciones estudiantiles entendían que el Estado mexicano pretendía implementar medidas capitalistas relacionadas con la industrialización del país y por tanto podía favorecer una educación más técnica que científica-humanista y discriminatoria para los hijos de campesinos. Los normalistas rurales agrupados en la FECSM concluían que el gobierno mexicano estaba definiendo medidas en contra de una educación popular.

Los dirigentes estudiantiles de las ENR participaron en los eventos que la FECSM organizaba desde 1967, junto con las otras organizaciones políticas. En 1968 la Federación estuvo con los estudiantes universitarios y el politécnico en el movimiento que concluyó con la tristemente célebre matanza el 2 de octubre. Primero formó parte del Comité Coordinador de Huelga del Instituto Politécnico Nacional (IPN) y después, cuando se integró el CGH, el 2 de agosto, participó directamente en la lucha estudiantil (Calderón, 1982).

Durante la década de 1960 fue muy común que los estudiantes asumieran una postura de izquierda, se partía de la percepción europea de que muchas universidades públicas latinoamericanas daban por sentada la militancia estudiantil. Decían

*los grupos de jóvenes, aún no asentados en la edad adulta, son el foco tradicional del entusiasmo, el alboroto y el desorden, como sabían hasta los rectores de las universidades medievales y las pasiones revolucionarias son más habituales a los 18 años que a los 35* (Hobsbawm, 2009, p. 302).

El caso de los estudiantes mexicanos fue distinto porque aprendieron después de 1968 que el Estado era el gran empleador y que "cuanto más revolucionarios fuesen como estudiantes, mejores serían los empleos que les ofrecerían al licenciarse" (Hobsbawm, 2009, p. 302).). El movimiento estudiantil, como ha afirmado Aranda (2000), representa un sujeto que está en preparación como profesional para ejercer un trabajo en la sociedad. En ese período es cuestionador porque está construyendo sus propias certezas e ideologías, donde el Estado no es ya su mediador. Una vez egresado puede pensar de otra manera dado lo coyuntural y efímero del movimiento social.

La agenda del movimiento de 1968 fue permanente, las ENR, en ocasiones, perdían la pista de los acontecimientos, como lo de la noche del 2 de octubre. Ese día, en la ENR de San Marcos, por ejemplo, "inesperadamente llegó un compañero del Comité Ejecutivo Nacional de la FECSM", y el secretario general del comité de la sociedad de alumnos, con tono respetuoso,

pidió permiso al director para hacer una reunión “con algunos compañeros” (AHENRSM<sup>5</sup>, 1968), ni siquiera con la totalidad de estudiantes normalistas. La información que vertió el dirigente de la FECSM, obviamente no fue sobre la masacre ocurrida en la Plaza de las Tres Culturas, ya que ésta se inició entre las 18:00 y 19:00 horas del 2 de octubre (Carrillo, 2009). Entonces, los asuntos que trataron giraron en torno a la viabilidad de la huelga nacional y otro tipo de apoyos para el movimiento todavía en marcha.

Muchos de los acontecimientos nacionales no se dieron ni con el mismo ritmo, ni con la misma intensidad en todos los estados de la República. En las ENR las huelgas registradas durante el período no muestran sintonía con las reivindicaciones del pliego petitorio nacional en sus seis puntos y muchos de los acuerdos de la FECSM no fueron discutidos con la misma claridad por todos los estudiantes en las ENR.

Las ENR tenían su propia dinámica de movilización. El movimiento de 1968 sólo fue una coyuntura para promover la solidaridad estudiantil y para negociar las demandas registradas en el pliego petitorio. El movimiento de 1968 no se proponía, antes del 2 de octubre, un “cambio violento y revolucionario de la sociedad (...) nadie esperaba un cambio radical (...) los estudiantes no planteaban la revolución”, sólo el derecho Constitucional de audiencia (Paz, 2002, p. 250). Los estudiantes (universitarios y normalistas) no trabajaban para una causa revolucionaria: más que “actores unidos” eran “grupo de acciones multipolares” (Aranda, 2000, p. 234). Entonces los estudiantes solo accionaron simultáneamente en torno a los seis puntos. El único que sostuvo la hipótesis del enemigo externo (comunismo) fue el Estado mexicano. Lo hizo tácticamente: para no darle solución a las demandas del sector estudiantil

Las autoridades de la Secretaría de Educación Pública (SEP), encargadas de tratar con los normalistas rurales, tenían instrucciones desde el presidente de la república para no dar motivos que permitieran la movilización de la FECSM. Por este motivo, el 15 de febrero de 1968, Ramón G. Bonfil, Director de Enseñanza Normal, respondió positivamente a la mayoría de las reivindicaciones de estudiantes, sin que esto conllevara a su cumplimiento.

El pliego petitorio era un documento que abarcaba la totalidad de necesidades de la escuela: lo económico, material, pedagógico y administrativo. Las autoridades tomaron esta decisión porque preparaban toda la estrategia sanitaria (de aislamiento de los movimientos) para que los normalistas rurales no participaran en la marcha del 26 de julio (día en que se enfrentan las dos marchas: la de solidaridad con Cuba y la del Partido Revolucionario Institucional). Es claro que no se tenía la intención de cumplirles. Los estudiantes, por su parte, aceptaban las respuestas al pliego y a la sazón, como parte de un movimiento social, continuaban la relación con los estudiantes de la UNAM y el IPN.

Los movimientos estudiantiles tienen la característica de la diversidad; una identidad entre necesidades individuales y colectivas. Su unión se basa en el compartimiento del espacio vital. Por estos motivos, la unidad es frágil y se da por corto tiempo. Un movimiento estudiantil es muy fuerte al inicio, pero débil en la parte final. De tal forma que puede tener dos desenlaces: que puede fortalecerse ideológica y organizativamente o llegar al sectarismo. En el caso del movimiento de 1968 en las ENR tuvo problemas de sectarismo al final, no obstante el Estado hizo todo lo posible por evitar la unión de los movimientos. ¿Por qué el gobierno actuó de esa manera? ¿A caso el movimiento estudiantil no mostraba signos de espontaneidad?

El Estado mexicano sabía que las acciones colectivas de los estudiantes de las ENR eran coyunturales; sabía que tendrían una fecha de caducidad rápida dado lo endeble de su ideología y organización, sin embargo sabía el grado de subversión que estaba provocando la juventud en la sociedad mexicana. Estos razonamientos lo llevaron a actuar violentamente para evitar a toda costa la unión del movimiento social. No obstante, su acción tuvo una consecuencia contraria: la masacre del dos de octubre juntaría a los normalistas rurales con los universitarios. Las demandas de estos sectores ya no eran solo gremiales sino que estaban, como lo afirma Aranda, “comprometidos con la transformación de la cultura y el sistema político” (Aranda, 2000, p. 239). Quedaría pendiente, a pesar de los esfuerzos por lograrla, una alianza con la clase obrera.

### **3. Administrar la resistencia: las autoridades frente a los dirigentes estudiantiles**

Los movimientos estudiantiles se cohesionan gracias a ideales y principios, generalmente éticos, que guían sus acciones. Casi siempre tienen claro un conflicto con el Estado, por lo que el actuar de los sujetos también se torna ideológico. En movimientos muy consolidados, los dirigentes y su base pueden tener una posición antiestatal. Para otros niveles ideológico/ organizativos de los movimientos, basta con que la dirigencia tenga una visión que discierna de la visión oficial. La dirigencia

---

<sup>5</sup> AHENRSM significa Archivo Histórico de la Escuela Normal Rural de San Marcos. En adelante veremos sólo las siglas.

del movimiento estudiantil de 1968, que se dio en las ENR, presentó varias características de este tipo, que como la mayoría de los movimientos estudiantiles, se cohesionó con una narrativa no oficialista y su vehículo fueron los liderazgos múltiples.

La dirigencia del movimiento de 1968 en las ENR era colectiva. Su cohesión se dio gracias a las exigencias de tipo gremial/económica/cultural/política, que tenían, incluso, el movimiento universitario. Los normalistas rurales, estudiantes del medio rural, emprendieron su propia lucha contra el Estado para dotar a sus instituciones de talleres de herrería, carpintería, tala-bartería y laboratorios. Todas estas resistencias no fueron sólo en el contexto del 68, sino que se han presentado como una batalla permanente desde el siglo XX hasta hoy.

Los dirigentes estudiantiles de las ENR, fiel a un estilo antiestatal, enfrentaron con su base al gobierno en la coyuntura de 1968 y a la sazón plantearon la resolución de sus demandas económicas. En la mayoría de los casos lograron que las autoridades negociaran con ellos para resolver sus peticiones. En la víspera del 2 de octubre de 1968, día de la matanza en Tlatelolco, México, la SEP reaccionó favorablemente al pliego de peticiones y propuso un aumento en las partidas, que pasaría de \$800.00 a \$ 1,000.00.

Si bien es cierto las demandas económicas fueron las principales que reivindicaron los dirigentes y las bases de las ENR, por su propia naturaleza (internados con necesidades de subsistencia), no se puede negar que dentro de los discursos y en la misma formación política de los dirigentes de este movimiento singular, había aspiraciones de transformación social radical y cambios en la estructura política, por este motivo, dentro de las reivindicaciones del movimiento en las ENR, también hubo solicitudes de carácter cultural.

Las dirigencias múltiples y el ejercicio de democracia directa, propias de los movimientos sociales en general y de los estudiantiles en particular (Aranda, 2000), fueron mecanismos muy socorridos durante el movimiento de 1968 y es través de estas prácticas de toma de decisiones colectivas como se puede apreciar el tránsito de un movimiento economicista a otro que disputa valores culturales. La exigencia de “bibliotecas amplias y útiles”, de grandes acervos “sobre la especialidad de educación y de cultura general” (AHENRSM, 1968/1969), permite apreciar que lo económico y material dejó de ocupar el único espacio de sus reivindicaciones.

El hecho de haber pedido dotación de libros especializados en educación y cultura general, colocaba a los dirigentes y sus bases en un movimiento con características nuevas, donde la disputa por los símbolos culturales figuraba principalmente. Todo movimiento estudiantil tiene una contraparte. En este caso las autoridades de la SEP fueron los que cumplieron ese papel de administradores de la resistencia estudiantil frente a los dirigentes estudiantiles de las ENR. La SEP y sus funcionarios actuaron antes, durante y después del movimiento de 1968. Tenían claro que debían quitar todas las posibilidades de acción a los dirigentes estudiantiles. Ubicaban perfectamente problemas porque habían lidiado con el sector estudiantil desde 1960. Sabían que una forma de evitar las manifestaciones era contestando por escrito a favor de sus demandas, sin que eso implicará fechas precisas de solución y de cumplimiento. En 1968 las autoridades seguían con la misma estrategia de contención de la resistencia en las ENR. La autoridad siempre había sido demagógica. No habían dado nada antes y después del 68 tampoco lo hicieron.

A esta actitud de las autoridades se debe que las movilizaciones no hayan parado, por el contrario, una vez que se percataron de la argucia del Estado, la FECSM endureció sus acciones. En los paros de labores participaban la totalidad de las ENR (sumaban más de 12 mil estudiantes). Una movilización de las Normales rurales en aquella época era numerosa y fuerte. Las autoridades, sabían de los disturbios que podía ocasionar una huelga justo en las condiciones políticas en que se encontraba el gobierno y en la coyuntura de la inminente sucesión presidencial; por ello trataron de prepararse para enfrentar los conflictos.

Desde antes que se iniciara el movimiento de 1968, y quizás previniéndolo, el director general que atendía el sector de las ENR, Ramón G. Bonfil, instruyó a los directores para que obstaculizaran cualquier intento de huelga por parte de los alumnos. Escribió en un telegrama del 4 de septiembre de 1968:

*Suplico a usted informar [a todos los] (corchetes míos) alumnos [de] ese plantel que cualquier acto de rebeldía como huelga o suspensión de labores injustificadas originará baja de quienes participen. Inmediatamente comuníquenos nombre para convocar examen de admisión y cubrir vacantes. Recomiende sensatez a todos los alumnos y manifiésteles [que] estamos dispuestos [a] escuchar razones pero no [a] doblegarnos ante actos de violencia (AHENRSM, 1968/1969).*

Las autoridades educativas federales se coordinaron eficientemente con los directores de las ENR. Las amenazas hacia los estudiantes connotaban escasa tolerancia hacia el movimiento. Lo veían como un sometimiento y acto de violencia por parte de los estudiantes. Esta reacción violenta se entiende desde la perspectiva histórica y de la conformación del Estado moderno en América Latina. Aranda (2000) sostiene que la sociedad civil y el Estado en Latinoamérica no tienen márgenes de diferenciación claras, como en Europa, por eso en esta región el Estado ha tenido una tendencia más represiva e intolerante.

En el contexto del movimiento de 1968 en las ENR había pocas condiciones de entendimiento entre autoridades y alumnado. Los movimientos estudiantiles en general tiene edades: oleada, flujo y reflujo (Aranda, 2000). En las dos primeras etapas generalmente los estudiantes reaccionan de forma muy rápida. Las edades del movimiento estudiantil pueden ilustrarse con el siguiente suceso: la matanza de estudiantes en México fue el dos de octubre de 1968 y los normalistas rurales, aprovechando la “oleada” y “flujo” de su movimiento, estallaron en huelga el 3 de octubre. Bonfil, representante de la SEP, respondió represivamente a la reacción rápida del estudiantado y amenazó con dar de baja a los alumnos rebeldes. Las medidas administrativas con que amagaban tenían la intención de ser medios de disuasión para que los estudiantes rurales no se movilizaran.

La SEP informó oportunamente a las autoridades de cada estado acerca de las acciones oficiales que debían cumplir, para evitar protestas en contra del Gobierno Federal que utilizaran pancartas, *volantes* y *pintas*. Si por alguna circunstancia sucedían este tipo de protestas, los directores procedían de inmediato a contrarrestarlas. Para lograrlo se llegaron a suspender los permisos para salir de la escuela; si alguien lo solicitaba, automáticamente causaban baja y se notificaría al padre de familia que su hijo dejaba de ser alumno. En caso de que abandonaran las instalaciones sin permiso, se notificaba telefónicamente (por ser la vía más rápida) a la SEP sobre el número de ausentes, si era un porcentaje alto, se ordenaría de inmediato el cierre de la escuela.

El castigo era para todos, pero si eran dirigentes u organizadores de movimientos dentro de las ENR el monitoreo y las sanciones eran mayores. Los directores tenían la obligación de reportar a las autoridades federales, telefónicamente, los nombres completos de los agitadores que hubiera en el plantel. Los directores y estudiantes de las ENR entendieron su rol de confrontación permanente. Aunque eran parte de una misma institución, cumplían funciones antagónicas. El director siempre informaba mediante telegrama o teléfono a la autoridad central sobre las acciones estudiantiles relacionadas con la agitación.

En los diferentes paros de labores los dirigentes de los estudiantes cruzaron demandas políticas (como reclamo por los estudiantes caídos el dos de octubre) y de tipo material/pedagógicas que la SEP había prometido resolver favorablemente, pero nunca cumplió. Los representantes de la sociedad de alumnos de las ENR eran moderados. No eran los agentes de Moscú ni los cuadros que Cuba estaba preparando, como había descrito el presidente mexicano Gustavo Díaz Ordaz, para justificar la matanza del 2 de octubre. En la petición que sigue, se aprecia el tono, el nivel de violencia y radicalidad por parte de los estudiantes y sus dirigentes: “existe plena seguridad de no exigir de forma exagerada [refiriéndose a la huelga] el cumplimiento en gran parte de los diversos aspectos prometidos por la SEP” (AHENRSM, 1968/1969).

Los dirigentes estudiantiles, como afirma Aranda (2000), no siempre tienen una formación ideológica consistente, esa la van adquiriendo conforme maduran los movimientos. Esa limitación no les impide que puedan identificar el nivel del conflicto y quién lo representa porque los dirigentes estudiantiles ya han experimentado un “carácter crítico, izquierdista o al menos no oficial” (p. 246). En el caso de los dirigentes de las ENR, la visión anti estatal es la que les permitió exigir al Estado derechos que, desde la perspectiva de los estudiantes, les había arrebatado o les escamoteaba.

Los representantes estudiantiles consideraban que la huelga era un recurso extremo; una forma exagerada para pedir las cosas. En realidad, esta táctica aparentemente conciliatoria, representaba un ultimátum, porque una vez que decidían una movilización a nivel de la FECSM, se articulaban todas las ENR en un movimiento nacional, situación que les permitía hacer frente a las respuestas demagógicas de la SEP y complicar las decisiones de esa dependencia.

Los paros de actividades que hacían las ENR compartían ideología, principios, organización y táctica. Generalmente empezaban con paros escalonados (24, 48 y 72 horas) hasta llegar al paro indefinido. Generalmente el “reflujo” del movimiento llegaba en un mes. No era exactamente la duración de las protestas lo que preocupaba al Estado, sino la adición y simpatía con otros movimientos sociales. La participación de las ENR y sus dirigentes en el movimiento estudiantil de 1968 se puede explicar en esta coyuntura. En el momento de flujo de este movimiento, la FECSM, organización que aglutinaba a las ENR, organizó paro de actividades académicas todo el mes de octubre, luego regresó a clases. Los estudiantes del campo, a diferencia de los de las ciudades, no tenían la idea, ni la intención, de establecer una lucha permanente, como sí lo hicieron los de UNAM y el IPN.

Aún con estas limitaciones tácticas, las protestas que se dieron en las ENR incomodaban a los estrategas y funcionarios de la SEP. Ellos la apreciaban como falta de respeto de los estudiantes hacia el Estado, que pese al escarmiento ejemplar del 2 de octubre, seguían sosteniendo la confrontación. Los funcionarios cuestionaban el paro de labores de las ENR, con el argumento de que la Secretaría sí cumplía las demandas presentadas. Escribían: “es absolutamente falso que no se haya cumplido uno por uno los ofrecimientos en el pliego de demandas que suscribimos (...) en representación de la SEP, con los representantes de la FECSM” (AHENRSM, 1968/1969).

La respuesta de las autoridades educativas era para evitar que la huelga se prolongara. Los representantes del gobierno, por su parte, eran hábiles para responder políticamente. Siempre que se necesitaba usaban pruebas para argumentar sus afirmaciones. Por ejemplo, cuando se trató de entrega de dinero se remitían a la revisión de facturas, órdenes de pago y pedidos a diversas casas que fueron directamente a las ENR. También recurrían a los testigos. En este caso mencionaban los acuerdos a los que llegaban con los dirigentes estudiantiles. Cuando los representantes de los alumnos negaban la existencia de tales acuerdos, decían que se faltaba a la verdad porque “manifestaron su aceptación plena de todas las cláusulas” (AHENRSM, 1968/1969).

Con estas afirmaciones, desde la autoridad, el paro era un sinsentido, puesto que las demandas se habían cumplido con creces, y no sólo eso, los dirigentes avalaban esta postura. El discurso de los funcionarios no necesariamente reflejaba la verdad; era para amilanar a los dirigentes de la FECSM y enfrentarlos con las bases que los seguían. En realidad se escondía notorio enojo debido a las determinaciones adoptadas por el alumnado normalista. Todo parece indicar que las autoridades mentían, porque todo lo prometido nunca llegó a las escuelas, por eso los paros de labores continuaban.

Los estudiantes normalistas y sus dirigentes eran gente de su época y guardaban aún los vestigios de una educación rígida, con cargas éticas y morales grandes, donde el respeto a la autoridad estaba muy arraigado. Pero a la vez se estaban apropiando de un discurso combativo. En las cartas dirigidas a sus directores para informarles sobre su decisión de hacer una protesta, se puede ver por una parte esta idea habilitante de los estudiantes por buscar sus propias certezas; convertirse en “sujeto pensante y cuestionador”; llegar a mejores horizontes; de “liberar a la sociedad del autoritarismo estatal” (Aranda, 2000), pero a la vez denotan ese temor al conflicto, de no estar en el camino correcto, al confrontar a su gran empleador, el Estado:

*Quisiéramos que esa falta de interés por resolver nuestros problemas, se tornara voluntad esencialmente decidida en busca de mejores horizontes para la juventud normalista, porque de lo contrario, nos veríamos en la necesidad de tomar otros derroteros más aciagos originando entre la SEP y la escuela un verdadero conflicto que siempre hemos eludido, pero si no hay otro camino marcado por las autoridades cogeremos ese (AHENRSM, 1968).*

El discurso puede interpretarse como amenaza, como una forma de dejarse llevar (“si no hay otro camino (...) cogeremos ese”), como chantaje (“siempre hemos eludido el conflicto”). Los dirigentes y sus bases, seguían conceptualizando a la huelga como la última opción que les dejaban las autoridades. Desde esa perspectiva, se entiende como obligación; como si siempre hayan pensado en actuar pacíficamente. La causal de lucha de las ENR se basaba en las decisiones de los dirigentes de la FECSM a nivel nacional, de ahí que dijeran que la confrontación era obligada. Esta escisión es solo en apariencia, ya que en los movimientos sociales siempre existe una asimetría entre la ideología de los dirigentes y la de los integrantes de la base (en este caso de cada ENR).

A través de los discursos de los dirigentes estudiantiles se puede apreciar una desconexión entre el movimiento (universitario) de 1968 y las ENR. Esta es solo una contradicción aparente y no debe interpretarse como claudicación de las ENR en el movimiento de 1968. Se debe entender como una lógica en el funcionamiento de los movimientos sociales y estudiantiles porque no son “actores unidos, sino sistemas de acción multipolar en construcción y reconstrucción” (Aranda, 2000, p. 234). Entonces, en el caso concreto del movimiento en la universidad y las ENR, fue una forma de acción colectiva no homogénea, que menguó por la distancia geográfica y la centralización del movimiento en la capital. Ahora bien, eso no niega que haya sido un detonador y multiplicador de otros movimientos y por tanto haya tenido una influencia muy importante en la politización de la sociedad.

El funcionamiento natural de los movimientos y sus edades se refleja en el tipo de actividades que hacen los estudiantes. Desde esta perspectiva se puede explicar que los dirigentes estudiantiles de las ENR en lugar de participar en los paros de labores para exigir justicia y explicación de lo sucedido el 2 de octubre de 1968 y hacer “un verdadero conflicto entre SEP y escuela”, se hayan trasladado a las “festividades de apertura de cursos” a otra ENR, como fue el caso de la de Zacatecas,

México (AHENRSM, 1968/1969). Los líderes del medio rural se ocupaban de los paros sólo en el momento en que estallaban, después continuaban con las tradicionales actividades que la vida escolar les imponía.

Al analizar el rol asumido por parte de los dirigentes estudiantiles en las ENR en el periodo del movimiento de 1968, se advierte poco compromiso con la lucha permanente; se entrevé cierto arrepentimiento por las acciones de lucha que emprendían. Decían que las acciones políticas emprendidas habían sido “tropiezos cuantiosos en el camino que vamos recorriendo, pero [que] no tratamos de quitarlos” (AHENRSM, 1968/1969). Los dirigentes de las ENR aglutinados en la FECSM veían todavía al movimiento estudiantil como una enfermedad de la sociedad, del sistema. Sus ideas coincidían con el concepto de movimiento social que tenía el funcionalismo de Talcott Parsons (Giddens, 2006).

Los dirigentes de las ENR estuvieron en los lugares adecuados para formarse ideológicamente porque la FECSM participó en la llamada “ala dura”, con la “democracia revolucionaria”, uno de los tantos grupos del CGH con visión no oficialista y anti estatal. Empero, esta actitud beligerante y radical proveída en esas organizaciones no se corresponde con la asumida por el Comité Estudiantil de las ENR que adoptó medidas y acciones más recatadas y evitando en lo posible la lucha permanente y confrontaciones con su director en turno.

La única manera de insurrección hacia la autoridad era cuando la FECSM ordenaba el paro nacional. Fuera de estas coyunturas, los alumnos tenían que someterse a las reglas de la institución. La disciplina, el respeto irrestricto al *Código Disciplinario* dentro y fuera de las ENR, fueron medidas que emulaban la militarización de la escuela. El respeto a las reglas expresaba un tipo de dominación, pero los alumnos tenían desde luego formas de resistir: la huelga y la desobediencia en lo individual o en grupo. Los dirigentes estudiantiles, pese a ser muy formales y no tener formación revolucionaria consistente, nunca eludieron la necesidad de movilizarse en pos de sus reivindicaciones, pero hasta esa fecha poco se supo y se hizo por esclarecer los acontecimientos del 2 de octubre de 1968.

Los dirigentes estudiantiles de las ENR no impulsaron discusiones para toda la base sobre la coyuntura de 1968 o sobre el conflicto que mantenían con las autoridades. Las actividades de los alumnos fueron muy diversas, pero ante todo se interesaron por asuntos de carácter pedagógico. No se pensó en promover la discusión y formación política en esa coyuntura, pese a que el Estado ideologizaba su visión sobre el fantasma del comunismo que se cernía sobre todos los estudiantes de México.

El nivel de conciencia política e ideológica anti estatal y no oficial es muy diferente entre los dirigentes estudiantiles y los integrantes de la base (Aranda, 2000), por ese motivo se puede observar que mientras los dirigentes estudiantiles cumplían comisiones políticas, la Sociedad de Alumnos no pensaba en la política, ni veía el movimiento estudiantil de 1968 como Díaz Ordaz lo imaginaba: una amenaza comunista. Se interesaron más bien en otros asuntos, como solicitar autorización para que los maestros llevaran a cabo conferencias de carácter pedagógico. Por el momento que se vivía en la FECSM y en las normales, estas acciones desentonaban. Todo indica que a la mayoría de los estudiantes les preocupaba más su carrera y formación pedagógica que la política coyuntural del país.

Las autoridades educativas y el Estado mexicano en su conjunto actuaron sin dar concesiones a los estudiantes. No importaba el nivel de politización de éstos sino sus posibles respuestas en conjunto con los otros estudiantes del país. Las autoridades en general y las de la SEP en particular, vieron un solo fenómeno: la insurrección de la juventud. No diferenciaron el nivel de participación, incluso de no participación, como fue el caso de algunos estudiantes de las ENR.

Agustín Yáñez —Secretario de educación en 1968— sabía de la rebeldía de los estudiantes y la combatió: “es propio de los jóvenes en general (...) plantear las cosas más emocionada que reflexivamente” (AHENRSM, 1969, p. 4). Con este discurso peyorativo exhortaba a los alumnos para que volvieran al orden y a su tradicional abnegación. Para el funcionario, el hecho de que los estudiantes y sus dirigentes hayan participado en movimientos estudiantiles significaba poca cordura; era algo atípico. Para Yáñez era mejor que los estudiantes no participaran en las resistencias que convocaban sus líderes; que siguieran siendo pasivos y heterónomos, todavía menores de edad en la política, que no pensarán, no razonarán de manera independiente y que obedecieran las normas y reglas dictadas por el Estado.

El Estado mexicano interpretó la rebelión estudiantil como una transgresión al orden implementado por ellos mismos. Siempre actuó para contener el movimiento estudiantil en las ENR. Las medidas fueron desproporcionadas en comparación con los alcances, tácticas y compromisos de los dirigentes estudiantiles de los jóvenes con la lucha revolucionaria, tendencia que no fue hegemónica en la FECSM.

#### 4. Conclusiones: ¿Qué hicieron las ENR durante el movimiento de 1968?

En este apartado desarrollo las reflexiones finales sobre la participación de los estudiantes del medio rural en el movimiento estudiantil de 1968. A lo largo del texto se han planteado y analizado las acciones que realizaron los estudiantes de las ENR durante el movimiento de 1968. El análisis ha sido con la intención de desvelar el acontecimiento en las clases bajas dado que se había pensado como un movimiento propio de las clases medias del país (los universitarios y particularmente de la UNAM e IPN) que se dio en la capital mexicana y no en la provincia. Mostrar las formas de lucha de las ENR permite entender los conflictos del presente entre el Estado y las ENR, como la desaparición de los 43 estudiantes de la ENR de Ayotzinapa, Guerrero, México en 2014.

El 68 fue un evento mundial con repercusiones locales importantes. La dificultad para estudiarlo es que muchos de sus efectos surgieron lustros o décadas después de la matanza del 2 de octubre. Las ENR estuvieron en solidaridad a lado del ala dura del movimiento y a la sazón tuvieron un movimiento propio contra sus autoridades. Su movimiento puede clasificarse más allá de la lucha economicista, dado que en la época no solo pidieron mejoras económicas para ellos y sus escuelas, sino que lograron construir un discurso pedagógico alternativo al que el Estado Mexicano estaba planteando como opción de mejora educativa.

Los estudiantes de la FECSM se pronunciaron por el derecho a la educación popular de los normalistas rurales; por una educación democrática que sirviera a la emancipación del campesinado y por el progreso social de México. Según la propia FECSM, la educación mexicana de la época era burguesa: existía una “política educativa que desliga el contenido de la educación de la situación real del medio social” (Calderón, 1982, p. 79). Las declaraciones de la FECSM estuvieron fundamentadas desde la JCM. Con alianzas como esas enfrentaron al régimen y participaron a su vez en el movimiento de 1968.

El movimiento de 1968 fue diverso y complejo, incluso en las ENR no fue homogéneo. Hasta ahora este artículo ha explicado algunas particularidades, pero falta abundar más acerca del destino de muchos líderes desaparecidos, asesinados y encarcelados. En algunas ENR fueron encarcelados y expulsados; en otras se les decretó “formal prisión” (Calderón, 1982, p. 75). Sin embargo en otras ENR continuó la vida cotidiana normalmente: “cómo si no hubiera pasado nada”. (...) como si no hubiera habido paro” (AHENRSM, 1968). La participación intermitente y asistemática se debió, en parte, a la naturaleza de los movimientos estudiantiles, las acciones colectivas y la dirigencia múltiple, que caracterizan a todo movimiento estudiantil. También la falta de formación política y el peso de las demandas particulares de la FECSM, sobre todo después del dos de octubre, que no puso en el centro el esclarecimiento de la masacre.

¿Cómo fue interpretado el movimiento de 1968 por parte de algunos dirigentes estudiantiles de las ENR? Las ideas revolucionarias no ocuparon un lugar central ni siquiera en los dirigentes, quienes habían tenido una participación más comprometida que el resto de sus compañeros en el movimiento. La despolitización de los estudiantes era un reflejo de la sociedad de la época, controlada por los medios de comunicación, la economía dependiente y la carencia de programas de largo plazo en la izquierda (Cazés, 2009). El factor despolitización no fue privativo sólo de los normalistas rurales o los estudiantes en general, sino el reflejo de una sociedad todavía adormecida, que pese al accionar violento del gobierno seguía haciendo sus actividades cotidianas, incluso en la misma ciudad de México.

El futuro de estas escuelas es incierto. En el 2018 se implementará una reforma general en todas las normales en México. Todo parece indicar que el Estado mexicano continúa actuando, con mecanismos de control renovados, como en 1968: se discute una reforma curricular que pretende adaptarse a la reforma educativa de la educación básica dada en 2013 e intenta desmotivar a los jóvenes menos favorecidos económica y culturalmente, para que sean maestros. La FECSM y la JCM predijeron desde 1967 lo que el Estado haría con las ENR y la educación popular: “prolongar indefinidamente el régimen capitalista, basado en la explotación, la miseria, la ignorancia en la mayoría de la población”. Pese a las embestidas, la disputa por la educación pública, buscar la mejora en la sociedad, conservar la memoria del despojo y la represión, siguen siendo reivindicaciones constantes en los movimientos estudiantiles que continúa organizando la FECSM. Todavía duele la desaparición de los 43 normalistas rurales de Ayotzinapa y las represiones que el Estado mexicano sigue organizando en todas las ENR. ¿México no fue lo mismo desde 1968?

## Fuentes

### Archivo

AHENRSM Archivo Histórico de la Escuela Normal Rural de San Marcos, Zacatecas. Fondo: ENR. Serie: correspondencia. Sub-serie: estudiantes. Cajas/expediente: caja 2, 1967/1969, "Minutarios". Caja 5, carpeta 160, 1968/1969, "Respuesta al pliego de demandas". Caja 7 y 12, 1968/1969 "Correspondencia/Estudiantes".

Publicaciones:

1. *Primera Asamblea Nacional de educación normal Rural. Memoria.*
2. *Reorganización del Sistema de Enseñanza Normal/Discurso de Agustín Yañez: Reformas en el Sistema Educativo Normal, 1969.*

### Hemeroteca

*La Voz de México.* (10 de marzo de 1968.). "Normales Rurales por soluciones a la crisis de la enseñanza". México.

*La Voz de México.* (10 de marzo de 1968). "Conferencia de la JCM de las normales rurales", México.

*La Voz de México.* (9 de mayo de 1968). "Congreso de los normalistas rurales". México.

*La voz de México.* Suplemento. (6 de septiembre de 1969), "Documentos de la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México". México.

## Referencias bibliográficas

Aranda, J. (2000). El movimiento estudiantil y la Teoría de los Movimientos Sociales. Convergencia. *Revista de Ciencias Sociales*, 7(21).

Calderón, J. (1982). *La Escuela Normal Rural: crisis y papel político (1940-1980)*. México: Escuela Nacional de Antropología e Historia-SEP.

Carrillo, I. (2009). Hechos ocurridos el 2 de octubre de 1968 en la plaza de las Tres Culturas en Nonoalco, Tlatelolco. En S. MARTÍNEZ (Comp.). *Voces y ecos del 68*. México: Porrúa/Gobierno del Distrito Federal.

Cazés, D. (2009). Despolitización, movimiento estudiantil y politización en México. En S. MARTÍNEZ (Comp.). *Voces y ecos del 68*. México: Porrúa/Gobierno del Distrito Federal.

Esteva, G. (2009). Más allá del desarrollo: la buena vida. *Revista América Latina en Movimientos*, 445, 1-6.

García, A. (2012). *Normalistas y maestros en el movimiento campesino y guerrillero de Chihuahua, 1960-1968. Experiencias de solidaridad y relaciones reticulares en la formación de un sujeto político*. México: DIE-CINVESTAV.

Giddens, A. (2006). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.

Hobsbawm, E. (2009). *Historia del Siglo XX, 1914-1991*. Barcelona: Crítica.

Loyo, A. (1985). *El movimiento magisterial de 1958 en México*. México: Era.

Martínez, S. (2009). *Voces y ecos del 68*. México: Porrúa/Gobierno del Distrito Federal.

Montemayor, C. (2009). Antes y después de 1968. En S. MARTÍNEZ (Comp.). *Voces y ecos del 68*. México: Porrúa/Gobierno del Distrito Federal.

Obino, F. (2007). *Educação rural em perspectiva internacional: instituições, práticas e formação do professor*. Brasil: Editora Unijuí.

Ortiz, S. (2012). *Entre la nostalgia y la incertidumbre. Movimiento estudiantil en el normalismo rural mexicano*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas.

Paz, O. (2002). *Postdata*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Fecha de recepción:** 24/10/2016

**Fecha de aprobación:** 4/10/2017



# Gestionando el aprendizaje en organizaciones que educan en el marco de una innovación social en el campo de atención socio-sanitaria

Managing learning in organizations that educate in the framework of a social innovation in the field of socio-health care

FASSIO, Adriana Norma<sup>1</sup> y RUTTY, Maria Gabriela<sup>2</sup>

Fassio, A. y Rutty, M. G. (2017). Gestionando el aprendizaje en organizaciones que educan en el marco de una innovación social en el campo de atención socio-sanitaria. *RELAPAE* (7), pp 81-95.

## Resumen

Este artículo presenta los resultados del Proyecto UBACYT de Investigación “*Aprendizaje Organizacional (AO) y Calidad de las prestaciones*”, cuyo objetivo fue identificar y caracterizar aprendizajes organizacionales que llevaron a cabo un conjunto de organizaciones con motivo de la puesta en marcha de una innovación social. Como resultado del trabajo de consulta a los actores comprometidos con la innovación, se analizan distintos aspectos que forman parte del proceso como: las causas que generaron el aprendizaje organizacional, los momentos en los que se produjeron, las condiciones que lo hicieron posible y los tipos de aprendizajes generados. A partir de las indagaciones realizadas se advierte que una dificultad propia del abordaje del fenómeno del aprendizaje organizacional es su identificación como tal, ya sea por parte de los observadores externos o incluso de los propios actores, ya que este proceso se confunde con otros elementos que forman parte de las transformaciones ocurridas en el marco dinámico de la aplicación de una innovación, y se incorporan a la cotidianeidad de las personas, y de los procedimientos de las organizaciones como si existieran con anterioridad. En segundo término, se reflexiona sobre la naturaleza de los procesos de aprendizaje organizacional, en tanto que suponen la adquisición de nuevos saberes específicos, cambios en las formas de pensar, cambios en la forma de obrar en relación con las estrategias de puesta en práctica de la innovación, los posicionamientos y las emociones y cómo estos saberes se integran a la cultura organizacional como nuevas formas de hacer. El aprendizaje organizacional supone tomar conciencia de la lógica que domina la organización y desarrollar la capacidad de cambio de dicha lógica.

**Palabras clave:** Innovación social / aprendizaje organizacional

## Abstract

This article presents the results of the UBACYT Research Project “*Organizational Learning (OL) and Quality of Services*”, whose objective was to identify and characterize organizational learning carried in the implementation process of a social innovation. Different aspects are part of the process are analyzed, as a result of the consultation work with the actors committed to innovation: causes that generated the organizational learning, moments in which they occurred, conditions that made it possible and different types of learning generated. Based on the inquiries made, it is noted that one of the difficulties inherent to the approach of the phenomenon of organizational learning is its identification as such, either by external observers or even by the actors themselves, since this process is confused with other elements that are part of the transformations that occur in the dynamic framework of the application of an innovation and are incorporated into the daily lives of people, procedures of organizations as if they existed before. Secondly, we reflect on the nature of organizational learning processes, as they involve the acquisition of new specific knowledge, changes in thinking and in the way actors behave in relation to the strategies used to put in practice innovation process, positions and emotions and how this knowledge is integrated into the organizational culture as new way of doing. Organizational Learning is to become aware of the logic that dominates the organization and develop the ability to change that logic.

**Key words:** social innovation / organizational learning

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires / grutty@gmail.com

<sup>2</sup> Universidad de Buenos Aires / adrianafassio@yahoo.com

## Introducción. Innovación social responsable, aprendizaje e innovación organizacional

El presente artículo explora el aprendizaje que se produce en organizaciones que, si bien no forman parte del sistema educativo formal, educan y aprenden en el marco de una innovación social. El tipo particular de aprendizaje al que nos referimos es el *“aprendizaje organizacional”*, es decir, lo que aprende el colectivo de una organización al implementar acciones de capacitación en el campo sociosanitario. Creemos, que la descripción y análisis de una manifestación distinta del hecho educativo (organizaciones que aprenden), con la identificación de las causas que lo provocan y las condiciones que lo hacen posible en el contexto de la tarea de educar e innovar, será una materia de interés para aquellos preocupados por la gestión de la educación en organizaciones. Por lo tanto, a continuación, se presenta cómo se produce el aprendizaje organizacional (AO) en el marco de una innovación social, el Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios (PNCD), que ha sido tomado como contexto a partir del cual se analiza de la ocurrencia del fenómeno del AO.

El PNCD es una política socio- sanitaria de bajo nivel de complejidad a nivel nacional que se orienta a brindar cuidados domiciliarios a las personas mayores para que permanezcan en sus casas a través de dos líneas de acción: cursos de formación de cuidadoras domiciliarias y un sistema de prestación de cuidados domiciliarios, a partir de la cual las cuidadoras capacitadas brindan cuidados a las personas mayores en función de una evaluación integral del caso. Estas acciones se desarrollan a través de convenios del estado nacional con organizaciones ejecutoras.

Entendemos innovación social como un concepto normativo y analítico en la formación y el análisis de soluciones a los problemas de exclusión social y desarrollo de nuevas estrategias de integración social. La innovación social supone tres dimensiones fundamentales: la satisfacción de las necesidades humanas (dimensión de contenido); cambios en las relaciones sociales, especialmente con respecto a la gobernanza (dimensión de proceso); y un aumento en la capacidad socio-política y el acceso a los recursos (dimensión empoderamiento) (Gerometta, Haussemann, & Longo, 2005)

En este sentido el PNCD es una política orientada a la innovación social dado que se conforma a) como cuestión de género, en tanto relevo o alivio de cuidadoras informales, e incorporación de cuidadoras formales (con la discusión pendiente sobre la feminización de los cuidados; b) como cambio de paradigma de la política pública, que propone una problematización social de los cuidados como acompañamiento o reemplazo de las familias y c) como respuesta a la problemática del merecimiento (cuestión de derecho) en la medida en que su población objetivos son personas (cuidadores formados y personas mayores cuidadas) con insuficiencia de recursos.

A su vez, asociado al concepto de innovación, en los últimos años se incorpora el sentido de responsabilidad de la acción innovadora en tanto la necesidad de alertar sobre los perjuicios que una innovación puede acarrear sobre la población destinataria, más allá de los beneficios previstos (Comisión Europea, 2013, Stilgoe, Owen, & Machaghten, 2013).

De acuerdo con Alvarez (2015), la innovación desde la perspectiva sociológica siempre está asociada al cambio en el marco más general del cambio social y su relación con la integración y estabilidad de los sistemas. Advierte que la innovación no es toda modificación de alguno de los componentes de un sistema, sino un cambio orientado y justificado dentro de un proyecto. Es en este sentido que la innovación que propone el PNCD, se orienta a generar nuevos agentes calificados para dar respuesta en el marco de las políticas públicas a las necesidades de los adultos mayores (a su vez califica y certifica a los futuros cuidadores y propone una salida laboral).

El concepto de (AO) habitualmente se asocia a una situación de cambio<sup>3</sup> en el comportamiento de las personas y organizaciones. Para Argyris (1999) el aprendizaje se produce en el marco de la acción cuando se detectan y corrigen errores, y conduce a la producción de nuevos hábitos y nuevas maneras de hacer. Para Ahumada Figueroa (2002) el AO está vinculado a la generación de nuevas «distinciones» en relación con el contexto con el cual interactúa la organización o su propia realidad que implica un cambio en la lógica dominante de la organización. Para de Souza Bido et al (2010) el AO es un proceso por el cual el conocimiento es creado y desarrollado siendo que el conocimiento actual impacta en futuros aprendizajes. Estos autores (2011), señalan también que el aprendizaje puede ser visto en las organizaciones en distintos niveles, por lo tanto, analizan la relación entre los individuos, los grupos y la organización.

---

<sup>3</sup> Incluso Davini (2008) al referirse al fenómeno del aprendizaje que se produce en las personas, lo define como *“algún cambio o modificación en las conductas previas de un individuo siempre que éste no sea el resultado de la maduración o cambios vitales”*.

El fenómeno de AO ha sido abordado desde distintas perspectivas y presenta un buen desarrollo tanto en trabajos teóricos como empíricos. Ramirez y Zapata (2011) describen dos grandes grupos de producción teórica sobre AO a) la producción de tipo descriptiva que manifiesta una preocupación más acentuada en la caracterización del AO, es decir sobre las diversas dimensiones del fenómeno (Argyris; 1999; Gore y Mazzini, 2010; Rocha, 2013; Senge 2005; Schein, 1992); b) los trabajos prescriptivos que ponen el foco en cómo gestionar el aprendizaje en las organizaciones (Antonacopoulou, 2006a, 2006b; Bido, Godoy, Ferreira, Kenski, y Scartezini., 2011; Castañeda, 2015; Chan, 2003; Garzón Castellón y Fischer, 2010; Liao y Wu , 2009; Perlo , 2011; Rodríguez y Trujillo, 2007; Rostro Hernández y Solís Hernández, 2015; Ruas y Antonello, 2003).

Dentro de la producción empírica existen un buen número de trabajos en los que se indaga sobre los factores que promueven o permiten el AO: a) las características de la cultura organizacional de una organización que aprende (Ali, Pascoe, y Warne, 2002; Fernández-Mesa, Alegre-Vidal, y Chiva-Gómez , 2012; López, Ahumada, Olivares y González, 2012; Marsick y Watkins, 2003; Watkins y Marsick 1998; Zárate, 2007); b) el aprendizaje en el marco de alianzas en la medida en que se crea una base para el aprendizaje y la transferencia de conocimientos a través de la interfaz de intercambio (Bustinza, Molina y Arias-Aranda, 2010; Kale, Singh y Perlmutter, 2000; Simonin, 1999).

Las preocupaciones centrales que por las que rondan los distintos especialistas en AO se refieren a su naturaleza, las ventajas del aprendizaje para la organización, la forma en la cual se produce el proceso de aprendizaje (se hace a en forma individual o colectiva), los niveles y tipos de aprendizaje y el rol de las alianzas en la producción de aprendizaje

Finalmente, en la literatura sobre AO existen dos posiciones muy diferentes respecto a la naturaleza del aprendizaje: la perspectiva del aprendizaje individual y del aprendizaje social (Brandi, y Bente, 2011). Es decir si el aprendizaje se produce a través de los individuos que luego se difunde, o comparte con el resto de la organización (Argyris, 1999, Senge, 2005, Nonaka y Takeuchi, 1996, Parente, 2006), o si el aprendizaje es ubicuo y forma parte de la vida cotidiana de las organizaciones y constituye un proceso de participación e interacción social (Wenger, 2000, Gore, 2003, Antonacoupoulou, 2006).

Es desde esta última perspectiva que se analizan los fenómenos que se describen en el marco de esta investigación. El conocimiento, entonces, es el proceso y resultado de la participación en las prácticas organizacionales. Los aprendices son los que le dan sentido a su participación al mismo tiempo que van transformando la naturaleza y cultura de la organización en la interacción cotidiana. Puesto que trabajo, aprendizaje e innovación no ocurren en tres momentos distintos, sino que se articulan en un mismo proceso de hacer (Gore, 2012)<sup>4</sup>. No son los individuos quienes aisladamente retienen el conocimiento, sino que el conocimiento es distribuido dentro y entre los artefactos y los miembros de la organización en la dinámica cotidiana. Desde esta perspectiva el estudio del AO explora los contextos específicos de actividades y prácticas sociales en los cuales el aprendizaje puede ocurrir.

Cambio, generación de nuevo conocimiento, producción de nuevas distinciones, son conceptos asociados al fenómeno de AO. Según las distintas perspectivas de los autores ya sea con origen individual y propagación al colectivo organizacional o de generación de manera conjunta entre todos los miembros de la organización, siempre el aprendizaje es visto como una ventaja o una mejora para la organización.

## Metodología de la investigación

Como ya se dijo, es el objetivo de esta investigación analizar los procesos de AO que se producen en el marco de la innovación social. Se eligieron tres organizaciones no gubernamentales (ONGs) convenientes con el Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (PNCD/MDS).

En una primera etapa del trabajo de campo de la investigación, de manera de obtener un panorama sobre la población organizacional en estudio, se realizó un relevamiento de información de las diferentes organizaciones que convenían con el Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios (PNCD), ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social a nivel nacional, a través de la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM) mediante la aplicación de un cuestionario a las 76 unidades efectoras que en 2013 habían celebrado por lo menos un convenio (y que estaba en vigencia) con la DINAPAM.

El medio que se utilizó para la distribución y recepción del cuestionario fue el correo electrónico. Se analizaron los resultados

<sup>4</sup> Es en este sentido que el autor remite al concepto de "organizing" de Karl Weick, donde la organización se hace en el mismo proceso e organizar. Es decir, que concibe a las organizaciones como procesos continuos de organización.

de dicha encuesta (que respondieron 46 de las 76 organizaciones ejecutoras). Se indagó sobre aspectos tales como procesos organizacionales, aprendizajes e incorporación de tecnologías, y facilitadores para el cumplimiento de la tarea por parte de las organizaciones que convenían con la DINAPAM para llevar adelante la ejecución del PNCD. El cuestionario estuvo conformado por preguntas abiertas y cerradas que se volcaron en una matriz de datos y fueron procesadas en SPSS (preguntas cerradas) y Atlas ti (preguntas abiertas).

Estos datos fueron la base de un proceso de detección de las organizaciones que llevaron adelante la capacitación de las cuidadoras domiciliarias a elegir para la realización de la segunda etapa del trabajo de campo: la elección de tres casos a ser estudiados en profundidad (estudio de caso comparado) a partir del criterio de haber realizado por lo menos dos convenios de capacitación y de haber cerrado el proceso administrativo de rendición de cuentas con el organismo conveniente a nivel nacional.

Se entrevistaron cinco organizaciones para acordar la viabilidad de realizar la investigación y algunas de ellas no aceptaron ser parte de la misma por considerarse “evaluadas”. Las tres organizaciones seleccionadas presentan características y población objetivo muy diversa: la primera orientada a brindar formación en cuidados domiciliarios y la articulación con la población demandante de servicios de cuidados de sectores medios de la CABA, a partir de la conformación de un padrón que administra y un seguimiento básico de la satisfacción en el desempeño del cuidador formado evaluado por la familia que lo emplea. La segunda, ubicada en el área de La Cava en el Partido de San Isidro (PBA), orientada a brindar servicios a niños, adolescentes y familias en situación de riesgo socio sanitario, sin experiencia en trabajo con personas mayores, que no ha podido formar una bolsa de trabajo y solo de modo informal articula demanda del servicio de cuidados y cuidadores a partir de los contactos personales de los miembros del staff de la organización con la comunidad. Y una tercera en el Partido de Lezama (PBA), orientada a brindar formación en cuidados a población rural y que se ha convertido en referente en la comunidad en la articulación de oferta y demanda de cuidados. El trabajo de campo fue realizado durante el año 2015.

**Tabla 1 . Caracterización de las ONG. Año 2015**

Casos	Ubicación	Medio ambiente	Sector socioeconómico demandante del servicio	Sector socioeconómico de pertenecía a los cuidadores a formar/ formados	Profesionalización	PNCD	Bolsa de trabajo
1(10e)	CABA	estable	medios	medios/ medios bajos/ inmigrantes	alta	si	si
2 (8 e)	AMBA	turbulento	Medios/ medios altos	bajos/ vulnerables	media	no	no
3 (6e)	Interior PBA	Estable/ adverso	medios	bajos	alta	si	si

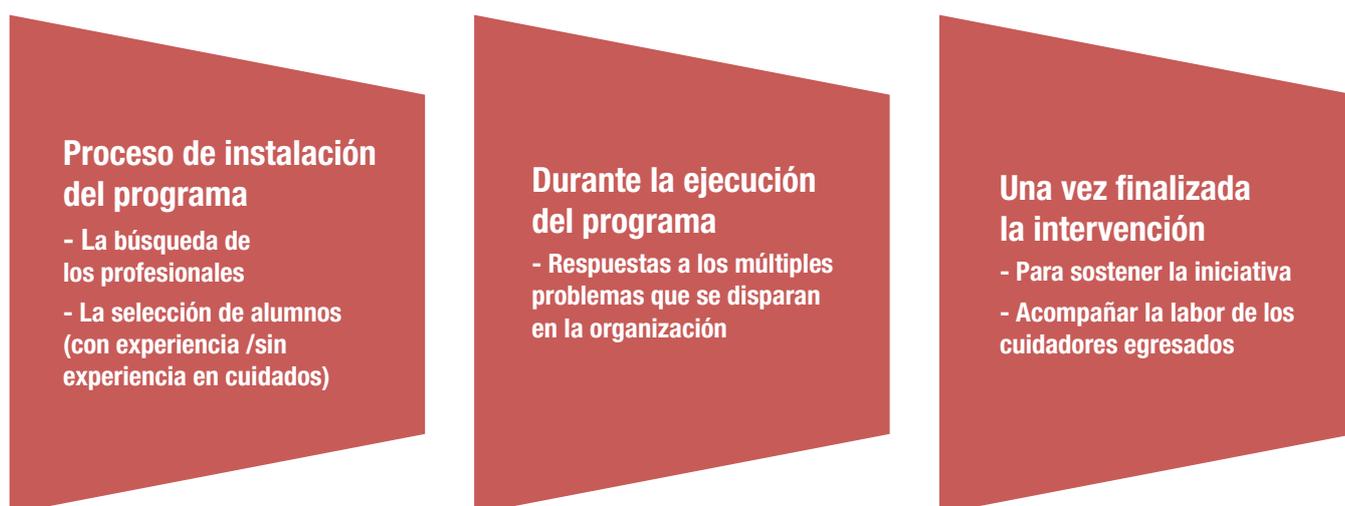
Se elaboró un protocolo de entrevista no estructurada a partir de la revisión de protocolos existentes con relación al AO, que se constituyó en un producto original de la investigación. Se realizó el trabajo de campo a partir de observación en los lugares de trabajo de las tres ONGs y entrevistas a directivos, coordinadores generales y grupales del proyecto, docentes de la formación, cuidadores formados y voluntarios que colaboran con el proceso de formación de cuidadores domiciliarios y con la articulación entre familias demandantes del servicio y cuidadores formados. Como así también un grupo de discusión con el equipo técnico del Ministerio de Desarrollo Social a cargo del programa. Se realizaron en total 25 entrevistas que fueron grabadas, desgrabadas y luego procesadas en Atlas ti, juntamente con las observaciones del campo.

**Tabla 2. Variables y preguntas orientadas a la exploración del aprendizaje organizacional (AO)**

Variable	Definición conceptual	Preguntas
1.Causas del AO	El motor que dispara el aprendizaje: una crisis, deseo de mejorar, la resolución de un problema, el trabajo con otros actores dentro de la organización, el trabajo con otros actores por fuera de la organización, otras organizaciones, la inclusión de nuevas prácticas de hacer las cosas el fenómeno de la distancia cultural en el trabajo con destinatarios, profesores, etc...	<p>¿Cómo se identifican los problemas?</p> <p>¿Cómo se identifican errores como soluciones propuestas que no resuelven los problemas?</p>
2.Condiciones del AO	Son las características de la organización que hacen posible la ocurrencia del aprendizaje organizacional. Por ejemplo, la existencia de una cultura abierta a la incorporación de nuevas prácticas, estilos de liderazgo democráticos, apertura a una comunicación horizontal, la comunicación eficaz, justicia organizacional, valoración positiva hacia el cambio (cultura proactiva), etc.	<p>¿Cómo se logra la identidad común?:</p> <p>¿Cómo se logra que los mecanismos de solución de los problemas se constituyan en una oportunidad de aprendizaje?</p> <p>¿Cómo se trabaja para que los miembros de la organización tengan acceso a la información?:</p> <p>¿Cómo se trabaja con el desarrollo de las capacidades personales?</p> <p>¿Cómo se lleva adelante la comunicación?</p>
3.Tipos de AO	Aquello que se aprende o se incorpora a los modos de ser en la organización, por ejemplo: nuevos saberes, nuevas prácticas, tecnologías, nuevos valores, se desarrollan nuevas capacidades, se generan nuevos productos/servicios.	¿Qué es lo que aprendieron, nuevos saberes, nuevas prácticas, nuevas formas de pensar, nuevas tecnologías, nuevos...?
4.Los aprendizajes y los resultados	Cómo se produce el aprendizaje, cuál es la historia de su generación, como es su origen. Cuáles son los efectos de los resultados de una acción (proyecto, actividad, etc.).. Los efectos refieren a los cambios en los que se manifiesta el aprendizaje.	<p>¿Surgen respuestas innovadoras a los problemas? ¿Cómo se trabaja con estas nuevas soluciones?</p> <p>¿Cómo se incorporan en la rutina diaria?</p> <p>En la alianza que se realiza con otras organizaciones ¿Cuáles son los beneficios para la organización?</p> <p>¿Si surgen conflictos como se manejan? ¿Cuáles son los resultados que esperaban obtener? ¿Se logró lo deseado? ¿Lo pudieron evaluar? ¿Cuáles fueron los resultados supuestos/reales/ deseados?</p>

Se consideraron tres momentos en relación con las fases de implementación de una innovación social en el marco de la capacitación en cuidados y del AO: (instalación, ejecución y final de la intervención en la implementación de la política pública)

## Gráfico 1. MOMENTOS DEL PROCESO DE APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL



Fuente/ Elaboración propia.

Resultados: El AO desde la mirada de los actores

En los apartados siguientes se analizan las tres organizaciones consultadas describiendo las situaciones que dan origen al AO para luego analizar las condiciones que lo hacen posible y los tipos de AO alcanzados.

### 1. Los problemas que enfrentan las organizaciones como motor del AO en el proceso de instalación y ejecución del programa

La puesta en marcha de una innovación requiere de un esfuerzo considerable para encontrar los senderos que hagan viable la transformación propuesta. En este proceso se encuentran situaciones que suelen disparar la aparición de nuevas formas de hacer, de pensar, de concebir, no ensayadas antes, es decir AO. El motor que dispara el aprendizaje puede ser: una crisis, deseo de mejorar, la resolución de un problema, la inclusión de nuevas prácticas, el trabajo con otros actores dentro de la organización, el trabajo con otros actores por fuera de la organización (por ejemplo, la distancia cultural en el trabajo con destinatarios), o con otras organizaciones. No necesariamente se trata de un obstáculo, pero lo interesante es que presenta un estímulo para repensar la práctica de manera distinta a lo que se suponía o había previsto. Se describen a continuación las situaciones que pusieron en marcha nuevas estrategias y conocimientos en los casos analizados, entre ellos: los saberes previos de los destinatarios, la heterogeneidad de perfiles socioculturales y demográficos, la experiencia previa en el campo específico, las relaciones entre el personal voluntario y el rentado.

Uno de los ejes problemáticos hallados en todos los casos fue la necesidad de adaptar el programa a la idiosincrasia de la población a la que está siendo dirigido. Dadas las credenciales de las alumnas futuras cuidadoras<sup>5</sup> (primaria completa y en algunos casos completan la escolaridad primaria a la par que realizan la capacitación en cuidados), se hace necesario revisar las modalidades de aprendizaje y de enseñanza y las estrategias de evaluación de la población destinataria (estrés frente a los exámenes escritos, por ejemplo).

Muchas, muchas, muchas dificultades, no solamente en el momento de la evaluación que nunca fue tomado de parte del equipo como la evaluación tradicional que tenían ellas en su cabeza, sino como una instancia de aprendizaje. Pero era difícil la escucha de la clase. Y yo como docente, por ahí lo que uno hacía, también tenía que ver uno de los obstáculos, mucha gente con vergüenza, digamos, por esto. Entonces potenciar el saber ese del otro. Nosotros poníamos mucho, o por lo menos nosotras, trabajábamos mucho sobre la experiencia y re tensar a la luz de la teoría, cómo se pone en juego todo esto. (...).

<sup>5</sup> En adelante se utilizará cuidadoras porque prácticamente la totalidad de los cuidadores formados en los casos que se estudian son mujeres.

Entonces ahí recuperas la voz de todos porque si no él que se anima, el que no se anima y quedamos ahí. Mucha gente tenés, digamos, la señora de 60 años que toma la palabra y que habla, y está la señora de 60 años que no tiene formación, que no se anima a hablar porque no sabe expresar todo ese saber que tiene, digamos, porque es no formal, pero lo tiene (el conocimiento). Entonces por ahí una de las estrategias, por lo menos como docente fue esa, poder recuperar esas potencialidades que tenía, y esos saberes ¿sí? (Coordinadora general y profesora, organización 3)

Las organizaciones plantearon dificultades en la *coordinación de profesionales con formación o condiciones muy diferentes*. Por ejemplo, en general las ONG cuentan con voluntarios que trabajan en la capacitación/ coordinación/ tareas de apoyo a la formación en cuidados y los equipos profesionales. A veces, la relación entre ambos, dados los diversos grados de compromiso; de formas de articulación con la organización (empleo remunerado vs. trabajo voluntario por valores compartidos); cantidad de horas de trabajo en la organización y conocimiento de los lineamientos del trabajo organizacional, se hace compleja. La brecha de origen social existente entre voluntarios y profesionales (en general de sectores medios) y las cuidadoras formados o en formación (en general de sectores bajos) se suma a las diferencias y favorece la construcción de relaciones asimétricas orientadas al asistencialismo, que no son fáciles de modificar.

Estas diferencias dan lugar a la necesidad de instalar capacidad de articulación y diálogo, recuperando la experiencia acumulada a través del tiempo. De allí la relevancia de la reiteración de las experiencias de aplicación del programa y la reflexión sobre lo aprendido para la incorporación de conocimiento en la organización generando mecanismos de articulación entre los distintos actores involucrados; y de algunos profesionales de adaptarse a un público con bajo nivel educativo.

Si bueno, a ver, la primera instancia que es de nivelar a los alumnos es bastante difícil y en eso tiene una tarea fundamental la coordinadora pedagógica. En los últimos (cursos) a nosotros nos estaban pidiendo certificado de escolaridad primaria, en los primeros no. Entonces había (entre los alumnos) gente que no había terminado la primaria y que la verdad era para los docentes muy difícil transmitir algunos conocimientos. Y bueno, ya te digo, con eso trabajaba mucho la coordinadora pedagógica (..) algunas veces que había que explicarles de otra manera, mucho más sencilla de lo que se hacía con el resto. Y esto también es caminar sobre la cornisa porque ellos me decían: “si nosotros estamos en un nivel muy bajo hay quienes se nos van porque no les interesa; si nosotros elevamos el nivel, hay quienes no se van, pero no entienden. (Presidenta ONG, organización 3)

La *dificultad de mantener los equipos profesionales* en las sucesivas versiones de desarrollo del programa; y la *rotación de voluntarios* son obstáculos que no han sido resueltos en ninguno de los casos, dado que estos problemas se siguen presentando. Así también las dificultades en las zonas rurales/ marginales de incorporar docentes con conocimientos gerontológicos (falta de disponibilidad). En esta dirección Suárez (1995) plantea tres factores que pueden explicar las debilidades de las organizaciones no gubernamentales: el grado de vulnerabilidad; el grado de obsolescencia y la inadecuación. El grado de vulnerabilidad es analizado a través de tres dimensiones básicas: a) profesionalización incompleta; b) institucionalización precaria y c) financiamiento discontinuo que aparecen claramente en los relatos de los entrevistados

Asimismo, la *heterogeneidad de la población a entrenar* como cuidadoras fue otro de los problemas encontrados entre los alumnos (jóvenes/mayores; con /sin práctica de cuidados formales /informales previos; argentinas/migrantes de países limítrofes). Lo que genera la dificultad de los profesores de trabajar con grupos muy variados internamente en términos culturales y de saberes de previos.

La *necesidad de atención a cuestiones problemáticas de vida de las destinatarias* que requieren de habilidades muy específicas para acompañar y sostener desde el programa en la decisión de formarse como cuidador. Las cuidadoras encuentran en el PNCD la oportunidad de encontrar trabajo como forma de resolver sus problemas económicos, pero a su vez se dan cuenta que el rol del cuidador implica una labor de contención a otros que se encuentran en situación muy vulnerable. Se produce entonces una suerte de paradoja, en la cual, desde el rol de cuidador, se ayuda a sí mismo ayudando a otros. En general este lugar es tomado por mujeres, cuyo rol asumido culturalmente siempre ha sido el de “cuidar a otros”

Y sumado a las representaciones que hay en torno a lo que significa ser cuidador también, entonces es como muy complejo. Y la gran mayoría, también, con una mochila pesada cada uno de los que venía a trabajar de cuidador y poder dejar esta mochila para sostener la de otro. (Coordinadora general y docente organización 3)

En este mismo sentido otro problema a resolver es el *abandono de las alumnas futuras cuidadoras frente a las dificultades de afrontar situaciones límites de sus propias vidas* (de hijos/ separaciones de parejas/falta de trabajo/ poca tolerancia de sus empleadores para disponer de tiempo de formación).

También se registran *problemas una vez que las cuidadoras están formadas*. El proceso administrativo de acceso a subsidios en el programa se prolonga más allá de lo planificado, son plazos que las ONG ejecutoras del programa no pueden controlar. Esto conlleva a dificultades, tanto para conveniar nuevos cursos de capacitación como de continuidad con el componente II del programa (prestación del servicio de cuidados) por los períodos de espera de financiamiento, lo que supone tanto la pérdida de los equipos de coordinación como de los profesionales capacitadores.

Uno de los problemas que enfrentan es la *dificultad de articulación entre oferta y demanda* (cuidadoras formadas y las familias demandantes del servicio), que salvo en uno de los casos, se realiza de modo informal a partir de los contactos de los miembros de la ONG. Así como la pérdida de recursos y capital social cuando la cuidadora formada vuelve a trabajar de empleada doméstica porque no encuentra otra posibilidad de inserción laboral, en la mayoría de los casos por incapacidad de articular con quienes necesitan el servicio.

En todos los casos existe una gran dificultad de mantener los padrones de cuidadoras al día (perfil/ horarios de trabajo), puesto que las cuidadoras una vez que consiguen trabajo se “olvidan” de comunicarlo a la ONG y solo se “acuerdan” cuando están sin trabajo. Si bien las organizaciones trabajan esto con las cuidadoras, ellos naturalizan estas conductas dado el grado de informalidad en el que se desarrolló su vida laboral.

Mayor aún es la dificultad de *brindar contención a las cuidadoras que se encuentran trabajando y seguimiento de la calidad de la prestación de cuidados* brindada por las cuidadoras: solo en un caso se hace un seguimiento pautado a partir de un llamado telefónico al hogar/ referente familiar de la persona que recibe la prestación.

Nosotros identificamos problemas a partir de distintas fuentes. Algunas veces la detección tiene que ver con devoluciones que nos hacen los usuarios del servicio en el caso del servicio de intermediación laboral, está bueno dividir, nosotros tenemos dos tipos de servicios uno es de formación y capacitación y el otro es un servicio de intermediación laboral de cuidadoras, donde somos una ONG que intermediamos y de manera gratuita contactamos a familias que necesitan cuidadoras con cuidadoras egresados de nuestros cursos.” (Director, organización 1)

Por otro lado, existen obstáculos relacionados con las historias de vida de trabajo informal, su ambivalencia y pasajes entre trabajo doméstico y trabajo de cuidados, sumado al bajo nivel educativo de las cuidadoras que dificultan su formación constante / actualización en el caso de cuidadoras formadas. Estas dificultades van a requerir que las organizaciones, más allá de lo estipulado por las normas del PNCD, desarrollen estrategias de resolución. En algunos casos las han implementado y otras veces han quedado pendientes.

**Tabla 3. Las causas del aprendizaje organizacional/soluciones propuestas en el proceso de instalación y ejecución del programa**

Causas del AO	Soluciones /aprendizaje
Las modalidades de aprendizaje de la población destinataria (stress frente a los exámenes escritos)	Nuevas formas de resolver esta situación sin abandonar la forma de evaluación). Estrategias orales/ teatralización/learning by doing/ recuperación de las experiencias de las estudiantes
Heterogeneidad de la población a entrenar como cuidadoras (jóvenes/mayores; con /sin práctica de cuidados formales /informales previa; argentinas/ migrantes de países limítrofes)	Apoyo especial a las mujeres de mayor edad que son parte de la población en formación (dificultades de aprendizaje por tiempo transcurrido desde su escolarización)
El abandono de las alumnas cuidadoras frente a las dificultades de afrontar situaciones límites de sus propias vidas	Importancia del asesoramiento pedagógico en todo el proceso de capacitación Contención afectiva a las cuidadoras en el proceso formación /empatía/tolerancia/ flexibilidad en lo referente a cumplimiento de horarios Acompañamiento psicológico de las cuidadoras. Espacios de contención y catarsis Facilitación de estudio en grupos. Promoción de la solidaridad entre cursantes

<b>Causas del AO</b>	<b>Soluciones /aprendizaje</b>
<p>Relación del equipo profesional con los voluntarios.</p> <p>Dificultad de formar voluntarios y profesionalizarlos.</p> <p>Dificultad de mantener el compromiso de los voluntarios a través del tiempo. Alta rotación</p> <p>Brecha entre los voluntarios (sectores medios) y las cuidadoras formadas y en formación</p>	<p>No han encontrado solución a la falta de fidelización de los voluntarios</p> <p>Trabajo con los voluntarios desde el paradigma de inclusión social de los cursantes y no desde el asistencialismo</p>
<p>Dificultades en la coordinación con profesionales con formación muy diferente, necesidad de instalar capacidad de articulación y diálogo.</p> <p>Dificultad de algunos profesionales de adaptarse a un público con bajo nivel educativo</p>	<p>Trabajo de coordinación realizado por los coordinadores generales y grupales que trabajan los temas propuestos en el currículum desde la experiencia de los cuidadores en formación con una perspectiva integral de la problemática de la persona mayor a ser cuidada</p> <p>Trabajo de “traducción” de los contenidos dados por los profesionales a niveles de abstracción y complejidad menores</p>
<p>Dificultades en las zonas rurales/ marginales de profesionales docentes con conocimientos gerontológicos</p> <p>Dificultades de continuidad en la formación por los períodos de espera de financiamiento</p> <p>Dificultad de articulación de oferta y demanda (cuidadores formados y las familias demandantes del servicio)</p> <p>Dificultad de mantener los padrones de voluntarios al día (perfil/ horarios de trabajo)</p>	<p>Búsqueda de formación gerontológica por parte de los profesionales docentes (autodidacta y en posgrados).</p> <p>Se espera a último momento para convocar a los equipos técnicos cuando ya se consiguió el financiamiento, pero esto dificulta el contar con ellos, puesto que algunos tienen otros compromisos. Se tiene listados alternativos para cubrir los puestos</p> <p>Creación de bolsa de trabajo/ fracaso en la creación de cooperativas de trabajo</p> <p>Creación de registros informales a través de los docentes, personal técnico de las ONG y voluntarios</p>
<p>Dificultad de contención y seguimiento de la calidad de la prestación de cuidados brindada por la cuidadora</p>	<p>Creación de registros y trabajo de personal técnico y voluntarios para su actualización</p> <p>Supervisión informal del trabajo por parte de los profesionales que trabajan en las ONG en comunidades pequeñas</p> <p>Equipo profesionalizado de voluntarios que inquietan sobre la satisfacción de las familias/ personas mayores que reciben el servicio de cuidados y eventual apartamiento de quienes son motivo de quejas</p>
<p>Dificultad de formación constante de los cuidadores formados (teniendo en cuenta su bajo nivel educativo y su ambivalencia entre trabajo doméstico y trabajo de cuidados)</p>	<p>Exigencia de capacitación constante por parte de organismos públicos y ONG que contratan a los cuidadores, especialmente para trabajar en geriátricos. Articulación con los organismos que demandan esta capacitación permanente, lo que genera un “mercado” de formación continua (alianzas, que en general deviene de la pertenencia a más de una organización/contactos personales de los coordinadores).</p>

Fuente/ elaboración propia

## 2. Condiciones del AO

Por condiciones del AO referimos a las características de la organización que hacen posible la ocurrencia del aprendizaje que es disparado por situaciones no previstas en el proceso de implementación de la innovación o en la marcha de la misma. De acuerdo a los casos estudiados se observaron que ciertas formas de gestión han permitido la ocurrencia de AO, como, por ejemplo: una cultura abierta a la incorporación de nuevas prácticas, estilos de liderazgo democráticos, apertura a una comunicación horizontal, la comunicación eficaz, justicia organizacional, valoración positiva hacia el cambio, heterogeneidad y diversidad en los perfiles, continuidad de las actividades, y el posicionamiento de la organización en el contexto. Algunas de las manifestaciones de estas condiciones se presentan en los casos analizados.

*Una cultura abierta a la incorporación de nuevas prácticas* fue una práctica exitosa en todas las organizaciones. En el caso de la organización 1, se acordó con el personal voluntario y no voluntario que todos aprendieran a hacer el trabajo de los otros. La flexibilidad y la apertura a la realización de nuevas tareas conllevan a resolver situaciones, que en organizaciones que no tienen financiamiento continuo, no siempre tienen fácil resolución. Por otro lado, esta actitud flexible como valor de la cultura organizacional permite la apertura de líneas de trabajo que no habían sido previstas en el inicio del programa.

Después cada uno tiene su función y lo que intentamos es como cambio este año es que todo el mundo tiene que saber hacer todo, y estamos en eso hay un grupo que si porque muchas de las que están en atención estuvieron en el curso, conocen, y las otras que son las que te cuento, que sepan no para que lo hagan, que en un momento de emergencia que no haya nadie que por lo menos agarra el padrón y puede mirar. Llama alguien que dice estoy en una emergencia, en un hospital necesito a alguien que venga a cuidar a mi papa. Entonces mira quien está sin trabajo que viva en esa zona, que vaya en ese horario que tiene libre. (..) Entonces por lo menos que sepan hacer eso (Coordinadora general, organización 1)

*Los estilos de liderazgo democráticos* y la tolerancia del error, son necesarios si se implementa una modalidad de trabajo flexible. La apertura a una comunicación horizontal, y la escucha permanente son posibilidades a partir de la puesta en marcha de dispositivos o espacios para acercar inquietudes. La flexibilidad en los roles y la horizontalidad del trato permiten a los actores circular por las variadas tareas y un grado mayor de comprensión de las diversas situaciones lo que posibilita aprender de la experiencia.

*(..) hay como dos cosas culturalmente muy instaladas. Las trabajadoras sociales tienen todas las semanas un día a la semana supervisión, y se juntan todos uno cuenta el caso, todos opinan, eso es parte de la cultura de acá, que (...) hay aprendizaje de las personas, hay aprendizaje de los equipos. Personalmente, yo creo, mi visión es que la organización aprende, la organización son las personas, son su gente; entonces yo creo, yo te diría, yo creo que seguramente que hay aprendizaje organizacional pero eso tiene que ver mucho con el líder o los líderes porque eh... si el líder puede, o el referente el coordinador o el subdirector, director de área o lo que fuere, está atento a estas cuestiones, trabaja con el equipo, escucha lo que el equipo le tiene para decir y vos puedes aprender, o sea, toda organización puede haber aprendizaje organizacional, lo importante es que quien luego tiene que llevar adelante los cambios los pueda llevar adelante, o toma consulta a la gente, que después haga algo con eso, que crea que tiene algo para aprender, que considere que no sabe todo ni la organización es la mejor, ni todo lo demás.* (Director, organización 1)

Como ya se dijo, la relación entre idóneos (cuidadoras en formación) y profesionales (docentes) en el desarrollo de los cursos genera conflictos. La flexibilidad y la comunicación horizontal permiten la ocurrencia de situaciones que desestructuradas de una situación de enseñanza y aprendizaje tradicional dan lugar a la emergencia de una nueva forma de resolver conflictos entre adultos que se están formando.

Cuando la innovación atiende a problemas sociales complejos la interdisciplina y la capacidad de trabajo interdisciplinario es una condición virtuosa para el abordaje de los problemas. De esta manera, *la constitución de equipos de perfiles heterogéneos*, puede ser una ventaja interesante, pues da la ocasión de alternar con personas con puntos de vista distintos y si se trabaja con apertura y flexibilidad enriquece la tarea.; aunque también puede generar dificultades.

*La prolongación de las actividades y el buen posicionamiento en el contexto* a través de vínculos influyentes que se construyen, son condiciones de sostenimiento del programa. La implementación del programa por períodos prolongados permite desarrollar relaciones provechosas con los miembros de la comunidad donde se inserta la organización. Estas personas o instituciones van a proveer de insumos, espacios o apoyo para las iniciativas de la innovación. La constitución de estas relaciones y/o el establecimiento de redes y su sostenimiento (capital social) pone en marcha el AO.

### 3. Tipos de AO

Los tipos de AO refieren a qué es lo nuevo que se aprende a raíz de la puesta en marcha de la innovación y se incorpora en la forma de hacer en la organización. ¿Qué se aprende? De acuerdo con lo observado en cada caso, se aprenden conocimientos, procedimientos, tecnologías, valores. Estos saberes serán aprovechados por las organizaciones para llevar adelante la tarea, para mejorar su performance en las distintas ediciones del programa, en síntesis, para resolver problemas. Algunas de las evidencias de aprendizaje en cada una de las ONG adoptaron las formas de: *nuevos saberes técnicos específicos sobre los adultos mayores, capacidad para identificar las fortalezas y debilidades del programa, adopción de nuevas formas de mirar o*

*puntos de vista “posicionamientos”(valores) , nuevas estrategias o herramientas para la gestión con el contexto, los tiempos y los recursos , estrategias de gestión/ contención de las emociones, gestión de grupos para lidiar con la diferencias culturales.*

*Nuevos saberes técnicos específicos sobre los adultos mayores.* Es lógico que lo primero que se aprende al estar trabajando en un campo específico son *conocimientos técnicos sobre el objeto de trabajo*, en este caso el campo de los adultos mayores.

*(...) toda la comisión directiva hemos aprendido mucho sobre las personas mayores. Sobre no tener prejuicios, eso para todos nosotros es importante, cuando nos juntamos en la comisión directiva y nos ponemos a ver cómo pensábamos hacía 10 años sobre un adulto mayor y la mirada que tenemos ahora,(...) Nos hizo visibilizar al adulto mayor, nos hizo entender que las personas que están con ellos tienen que estar capacitadas, nos hizo entender que las personas que los cuidan tienen que poner sus espacios para poder seguir adelante con esa tarea y nos hizo entender que es una tarea súper ardua y que si ellos no están todo el tiempo acompañados desde algún lugar, no pueden llevarla a cabo o no la van a poder llevar a cabo correctamente.* (Presidenta, organización 3)

*La adopción de nuevas formas de mirar o puntos de vista o “posicionamientos” (valores).* Una mirada atenta a las distintas experiencias vividas permite reflexionar, capitalizar la experiencia frente a la práctica y alcanzar nuevos posicionamientos, o nuevas formas de comprender la gestión del PND. En un programa de esta naturaleza, atravesado por situaciones de vida tan límites y en contexto de carencialidad es difícil “sacarle el cuerpo” a las contingencias que se presentan, la tarea impacta en las personas tanto desde la dimensión técnica como hasta la moral-afectiva.

Muchos docentes y muchos colegas decían “bueno y yo me preocupo a ver que les dejo a mis alumnos”. No es solamente qué les dejo, qué me dejan también, porque esto es *un ida y vuelta*, porque si no, no sé. Está buenísimo uno que tenga un objetivo y digamos uno tiene que dejar algo en el otro, pero el otro también me deja, yo me voy distinto, yo me iba distinta. Y te sirve para otras experiencias. (Coordinadora general y profesora, organización 3).

*Capacidad de identificar las fortalezas y debilidades del programa.* Si bien reconocer los aprendizajes no resulta una tarea fácil para los mismos actores, las distintas ediciones del programa permiten hacer un balance e identificar fortalezas y debilidades para poder corregir el curso de acción.

*(...) uno en la vorágine no tiene tiempo de reflexionar, de qué es lo que quedó, qué es lo que aprendió. Pero obviamente es riquísimo para nosotros en lo personal y creo que también como equipo en su momento, fue productivo. Y que el análisis venía cuando organizábamos el siguiente. No en lo inmediato, cuando se finalizaba, (...) al sentarte a organizar el próximo, bueno, se marcaban los beneficios, los pros y los contras del curso anterior. De hecho, creo que me sirvió de uno a otro (distintas cohortes). Por ahí desde mi posicionamiento ya no era el mismo de la primera vez, al segundo, al tercero, al cuarto; si bien los grupos varían, el contexto varía, pero eso como que siempre estaba, surge. Y en mí, creo que la riqueza que me produjo a mí es poder también implementar, antes que apareciera por ahí uno ya estaba al tanto de esto y trabajado de alguna manera.* (Coordinadora general y profesora, organización 3).

*Nuevas estrategias o herramientas para la gestión con el contexto.* En algunos casos se establecieron nuevas estrategias para resolver problemas de recursos, con la asistencia de otras organizaciones. Una estrategia consistió en generar, previamente a la convocatoria para la edición de cada cohorte de alumnos, la realización de un trabajo de sensibilización y compromiso de los actores locales que podrían contribuir con el programa. Eso se aprende y queda instalado como una modalidad de trabajo con el contexto.

*Internalización de ciertas prácticas que no estaban previstas en el proyecto que debieron ser descubiertas previamente.* En los procesos de instalación del PNCD se produce la combinación de varios factores: los tiempos burocráticos de la administración pública, los tiempos y disponibilidad de los recursos humanos que formarán parte del plantel docente y los de los alumnos. Como los tiempos burocráticos son muy largos, una de las organizaciones puso en práctica la estrategia de contactar previamente equipos dobles de profesionales para tener reemplazos frente a las frecuentes pérdidas de docentes que, al pasar tanto tiempo desde la convocatoria inicial, a la hora del arranque de las actividades ya no disponían de tiempo para llevarlas a cabo

*La adaptación de las prácticas de acuerdo con el perfil de los destinatarios,* como se explicó párrafos arriba, implicó la generación de nuevas herramientas de gestión para lidiar con las diferencias culturales de las destinatarias del PND, esto supuso, en varias de las organizaciones:

- *Apoyo especial a las mujeres de mayor edad* que constituyen gran parte de la población en formación por sus dificultades de aprendizaje debido al tiempo transcurrido desde su escolarización.
- *Nuevas formas de evaluación en los cursos.* Frente al temor de las alumnas a las evaluaciones se implementaron nuevas formas de resolver esta situación sin abandonar la evaluación como parte del proceso de enseñanza.
- *Implementación de estrategias orales/teatralización/learning by doing/* con el objeto de recuperación y valoración de las experiencias de las estudiantes.
- *Facilitación de estudio en grupos.* La promoción de prácticas de solidaridad entre cursantes permitió a las cuidadoras en formación controlar la ansiedad frente a una situación novedosa en el contexto del grupo de aprendizaje.
- *Consideración del asesoramiento pedagógico en todo el proceso de capacitación,* para atender las dificultades de manera personalizada.
- *Contención afectiva a las cuidadoras en el proceso de formación.* Lo que supuso la generación de /empatía/tolerancia/flexibilidad en lo referente a cumplimiento de horarios, debido a situaciones de vida muy dispares.
- *Acompañamiento psicológico de las cuidadoras.* Se dio lugar a espacios de contención y catarsis, en especial frente a lo arduo de la tarea que desempeñan
- *Trabajo de “traducción” de los contenidos dados por los profesionales a niveles de abstracción y complejidad menores,* debido a las características de los alumnos que provienen de culturas distintas, tienen una formación previa precaria y en casi todos los casos muy lejana en el tiempo.

Estas estrategias se incorporan como nuevas formas de hacer, como parte de la cultura de la organización. De esta manera se observa como innovación, aprendizaje y cultura son conceptos muy cercanos y altamente conectados. Así como la resolución de los problemas de integración interna y adaptación externa (Schein ,1992) constituyen la ocasión para la creación de cultura organizacional, los problemas que suponen las innovaciones para su puesta marcha serán motor de aprendizajes que se transforman en hábitos y se incorporan a la cultura.

Cabe destacar como una reflexión adicional en relación con este proceso, que es la dificultad en los miembros de las organizaciones estudiadas de poder evocar e identificar los aprendizajes realizados a partir de la resolución de los problemas que enfrentan en la consecución de sus objetivos. También se pierde la noción de evolución a través del tiempo, no recuerdan con precisión las etapas/períodos/momentos en los que se reorientó la acción en función de los cambios propios o del contexto organizacional. Los aprendizajes no se registran, se naturalizan e incorporan al devenir cotidiano.

## Gráfico 2. Tipos de Aprendizaje Organizacional



Fuente/ Elaboración propia

## 4. Los aprendizajes y los resultados

La literatura sobre AO insiste en que las organizaciones exitosas (Senge, 2005) son las que tienen capacidad de aprender. Sin embargo, a pesar de que puede decirse que las tres organizaciones aprendieron y que lo aprendido, sin duda, contribuye a la generación de resultados, esto no garantiza el éxito. Las organizaciones ponen en juego diversas estrategias a partir de la experiencia transitada: en relación con las metas que propone el PNCD, sólo una de las organizaciones siguió adelante con las actividades de formación (además, ya lo hacía previamente a su asociación con el programa). Las tres organizaciones fracasaron en la creación de cooperativas de cuidadores formados (otras de las metas propuestas por el PNCD), solo en un solo caso pudieron armar una bolsa de trabajo que funciona formalmente. Las otras dos organizaciones solo han podido organizar registros informales, que sirven para articular oferta y demanda de cuidados a través de los docentes, personal técnico y voluntarios de las ONG, falencia justificada por las organizaciones como una continuidad de su funcionamiento “casi como una familia”.

Es decir, en el marco de la aplicación de la innovación, las organizaciones aprendieron a organizar estructuras flexibles de trabajo, formas de articulación con los distintos perfiles de los miembros de la organización, y hacia el contexto en alianza con otras organizaciones. Esto les permitió sostener las distintas ediciones del PNCD, que pudieron abordar exitosamente, pero con las limitaciones señaladas en términos de resultados.

### A modo de cierre

De acuerdo a lo observado en los tres casos estudiados, el AO se va construyendo en las sucesivas ediciones del programa en la constante interacción de los miembros de la organización y los actores externos. Las prácticas de gestión flexibles y horizontales son condición para la generación de aprendizaje en estos casos, así como la continuidad de la experiencia.

Más allá del éxito o fracaso de cada edición del PNCD, efectivamente se produjo aprendizaje en estas organizaciones. La capitalización que han hecho de esos saberes es variable en cada una y no sólo depende de su capacidad, sino de la fortaleza organizacional existente (antigüedad, historia previa, disponibilidad de recursos, reconocimiento) y también de variables del contexto en el que se insertan las organizaciones.

Finalmente, una particularidad del fenómeno de AO que interesa destacar en base a futuros trabajos es que, tanto para los investigadores que analizan el fenómeno como para los mismos sujetos que aprenden, los aprendizajes realizados son difíciles de identificar. Cuando el observador externo pregunta *¿qué aprendió usted en este período?* el interlocutor usualmente no sabe qué responder. Una hipótesis posible es que los mismos actores los pierden de vista, pues estos saberes se integran al hacer cotidiano naturalizando su ocurrencia (como si siempre hubieran existido). La identificación de los aprendizajes realizados exige un esfuerzo de reflexión adicional, que no se produce espontáneamente, a veces, éstos se confunden con los logros del programa, o con la valoración del programa, o con la cultura de la organización a la cual se encuentra muy ligado. Pero, más allá de esta dificultad de observación, el aprendizaje es un fenómeno que se produce y afecta los conocimientos, puntos de vista de las personas, y formas de hacer en la organización

## Referencias bibliográficas

Ahumada Figueroa, L. (2002). El Aprendizaje Organizacional desde una Perspectiva Evolutiva y Constructivista de la Organización. *Revista de Psicología de la Universidad de Chile*, XI, 139-148.

Ali, I., Pascoe, C., y Warne, L. (2002). Interactions of organizational culture and collaboration in working and learning. *Educational Technology and Society*, 5(2), 60-68.

Alvarez, M. (2015). Reflexiones en torno al concepto de innovación y la universidad. En N. F. Lamarra, *La innovación en las universidades nacionales. Aspectos endógenos que inciden en su surgimiento y desarrollo*. (págs 25 a 42). Buenos Aires: EDUNTREF.

- Antonacopoulou, E. P. (2006a). *The challenges and Prospects of learning-in-practice*. Paper presented at the Conference at the University of Warwick, Coventry.
- Antonacopoulou, E. P. (2006b). The relationship between individual and organizational learning. New evidence from managerial learning practices. *Management learning*, 37 (4), 455-473. doi:10.1177/1350507606070220
- Argyris, Ch. (1999). *Conocimiento para la acción. Una guía para superar los obstáculos del cambio en la organización*. Buenos Aires- Barcelona-Mexico: Granica.
- Bido, D. d. S., Godoy, A. S., Ferreira, J. F., Kenski, J. M., y Scartezini, V. N. (2011). Examinando a relação entre aprendizagem individual, grupal e organizacional em uma instituição financeira. REAd – *Revista Eletrônica de Administração*, 17, 58-85.
- Brandi, U. y E., Bente. (2011). Organizational learning viewed from a social learning perspective. En Easterby-Smith, M., & Lyles, M. A. (Eds.). *Handbook of organizational learning and knowledge management*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Bustinza, O. F., Molina, L. M., y Arias-Aranda, D. (2010). Organizational learning and performance: Relationship between the dynamic and the operational capabilities of the firm. *African Journal of Business Management*, 4(18), 4067-4078.
- Castañeda, D. I. (2015). Condiciones para el aprendizaje organizacional. *Estudios Gerenciales*, 31(134), 62–67. <http://doi.org/10.1016/j.estger.2014.09.003>
- Chan, C. C. A. (2003). Examining the relationships between individual, team and organizational learning in an Australian hospital. *Learning in Health and Social Care*, 2(4), 223-235. doi:10.1046/j.1473-6861.2003.00057.
- Comisión Europea. (2013). *Powering European Public Sector Innovation: Towards A New Architecture. Report of the Expert Group on Public Sector Innovation*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Davini, M. C. (2008). *Métodos de Enseñanza. Didáctica general para maestros y profesores*. Buenos Aires: Santillana.
- de Souza Bido, D., Godoy, A. S., Quiroga, G., Amaral, D., Yoshida, E., & Riquetti, A. (2010). *Relação entre a Aprendizagem Organizacional e o Desempenho Organizacional: uma abordagem baseada no conceito de estoques e fluxos de aprendizagem*. Paper presented at the XXXIV Encontro da ANPAD Rio de Janeiro.
- Fernández-Mesa, A., Alegre-Vidal, J., y Chiva-Gómez, R. (2012). Orientación emprendedora, capacidad de aprendizaje organizativo y desempeño innovador. *Journal of Technology Management and Innovation*, 7(2), 157–170.
- Garzón Castrillón, M. A. y Fischer, A. L. (2010). El aprendizaje organizacional, prueba piloto de instrumentos tipo Likert. *Forum Empresarial*, 15(1), 65–101.
- Gerometta, J., Haussermann, H., & Longo, G. (2005). Social innovation and civil society in urban governance: strategies for an inclusive city. *Urban Studies*, 42(11), 2007-2021
- Gore, E. (2003). *Conocimiento colectivo*. Buenos Aires: Granica.
- Gore, E. (2012). *El Próximo management: Acción, práctica y aprendizaje*. Buenos Aires: Granica.
- Gore, E., y Mazzini, M. V. (2010). *Hacer visible lo invisible*. Buenos Aires: Granica.
- Kale, P., Singh, H., y Perlmutter, H. (2000). Learning and protection of proprietary assets in strategic alliances: Building relational capital. *Strategic Management Journal*, 21, 217-237.
- Liao, S., y Wu, C. C. (2009). The relationship among knowledge management, organizational learning, and organizational performance. *International Journal of Business and Management*, 4(4), 64-74. doi:10.1108/09696470410521628
- López, V., Ahumada, L., Olivares, R., y González, Á. (2012). Escala de medición del aprendizaje organizacional en centros escolares. *Psicothema*, 24(2), 323–329.

- Marsick, V.J. y Watkins, K.E. (2003). Demonstrating the value of an organizations' learning culture: Dimensions of the Learning Organization Questionnaire. *Advances in Developing Human Resources*, 5 (2), 132-151.
- Nonaka, I., Takeuchi, H., & Umemoto, K. (1996). A theory of organizational knowledge creation. *International Journal of Technology Management*, 11(7), 833-845.
- Parente, C. (2006). Conceitos de mudança e aprendizagem organizacional: contributos para a análise da produção de saberes [Conceptos de cambio y aprendizaje organizacional: Contribuciones para el análisis de la producción de saberes]. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 50, 89-108.
- Perlo, C. (2011). Procesos de cambio colectivo, nuevos marcos de comprensión para aprender el holomovimiento. *Revista venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento*, 81-96.
- Ramirez, J. A. C., y Zapata, J. P. (2011). El aprendizaje organizacional: reflexión desde la investigación aplicada en el grupo de estudios empresariales. *Cuadernos de Administración*, 24(39), 29-36.
- Rocha, M. I. M. (2013). Gestión del conocimiento y su importancia en las organizaciones. *TRILOGÍA. Ciencia, Tecnología y Sociedad* 9, 25-35.
- Rodríguez J.M. y Trujillo J.C. (2007) ¿Las universidades son organizaciones que aprenden adecuadamente? *Universia Business Review*. 3(15),100-119. Disponible en: <http://ubr.universia.net/pdfs/UBR0032007100.pdf>
- Rostro Hernández, P.E. y Solís Hernández, O. (2015). Conceptualizando el diálogo entre cultura y aprendizaje organizacional. *TRILOGÍA. Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 7(12), 95-103.
- Ruas, R., y Antonello, C. S. (2003). Repensando os referenciais analíticos em aprendizagem organizacional: uma alternativa para análise multidimensional. *Revista de Administração Contemporânea*, 7(3), 203–212. <http://doi.org/10.1590/S1415-65552003000300011>
- Schein, E. (1992). *Cultura organizacional y liderazgo*. San Francisco: Jossey y Bass.
- Senge, P. (2005). *La Quinta Disciplina. Cómo impulsar el aprendizaje en la organización inteligente*. Barcelona: Granica.
- Simonin, B. L. (1999). Ambiguity and the process of knowledge transfer in strategic alliances. *Strategic management journal*, 20(7), 595-623.
- Stilgoe, J., Owen, R., & Macnaghten, P. (2013). Developing a framework for responsible innovation. *Research Policy*, 42(9), 1568-1580.
- Suárez, F. (1995). Debilidades de las ONGs. *Enoikos*, 9, 47-53.
- Watkins K.E. y Marsick, V.J. (1998). *Dimensions of the Learning Organization Questionnaire*. Warwick, RI: Partners for the Learning Organization.
- Wenger, E. (2000). Communities of Practice and Social Learning Systems. *Organization*, 7(2), 225–246.
- Zárate, A. S. (2007). La “ organización que aprende ” y su aporte al proceso de cambio. *Persona*, (10), 29–47.

**Fecha de recepción:** 10/8/2017

**Fecha de aprobación:** 27/11/2017



# La gestión de la información académica en la Universidad de Buenos Aires. Las dimensiones de los sistemas de información.

The management of academic information at the University of Buenos Aires. The dimensions of information systems

JANUSZEWSKI, Sebastian<sup>1</sup>

Januszewski, S. (2017). La gestión de la información académica en la Universidad de Buenos Aires. Las dimensiones de los sistemas de información. *RELAPAE* (7), pp 96-105.

## Resumen

Las características de las transformaciones dadas en la década de los '90 en el sistema de educación superior argentino, entre las cuales cabe mencionar particularmente las llevadas adelante en el marco del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), resultaron en la incorporación de la información como componente de significativa importancia tanto a nivel sistémico como a nivel institucional en diferentes dimensiones. Entre los aspectos que conllevan este resultado puede mencionarse, por una parte, la incorporación de mecanismos de evaluación institucional y acreditación, los cuales evidenciaron la necesidad de información sistemática para dar respuesta a dichos mecanismos. Por otra parte, la paulatina incorporación de mecanismos de asignación de recursos basados en información compuso un segundo elemento cuyo efecto fue poner en tensión los mecanismos de registro y producción de información. En tercer lugar, las acciones llevadas adelante orientadas en términos generales al mejoramiento de la eficiencia, calidad y pertinencia de la educación superior supusieron asimismo la necesidad de disponer de información sistemática y confiable a nivel sistémico. En este sentido, en el marco del PRES, fue creado el Sistema de Información Universitaria (SIU), orientado a desarrollar sistemas de información de apoyo a las diferentes áreas de gestión de las universidades. Sin embargo, la adopción e implementación de estos sistemas de información representó y representa en la actualidad un proceso complejo, dados que por una parte se ponen en juego diferentes componentes institucionales en términos de infraestructura, procesos, recursos y necesidades y por otra parte ponen en tensión diferentes racionalidades, técnicas, administrativas, académicas y políticas. El presente trabajo, de carácter descriptivo y exploratorio, analiza bajo las premisas mencionadas anteriormente el caso de la Universidad de Buenos Aires, el cual por sus características institucionales -dispersión, descentralización, escala y heterogeneidad intrainstitucional- reviste un caso particular en el conjunto de las universidades que componen el sistema universitario argentino.

**Palabras clave:** información / sistemas / gestión / estadística / administración

## Abstract

The characteristics of the transformations given in the 1990s in the Argentine higher education system, including those carried out in the framework of the Higher Education Reform Program (PRES, Programa de Reforma de la Educación Superior), resulted in the incorporation of Information as a component of significant importance at both the systemic and institutional levels in different dimensions. Among the aspects that entailed this result can be mentioned, on the one hand, the incorporation of mechanisms of institutional evaluation and accreditation, which evidenced the need for systematic information to respond to these mechanisms. On the other hand, the gradual incorporation of mechanisms of resource allocation based on information composed a second element whose effect was to put in tension the mechanisms of registration and production of information. Thirdly, the actions carried out in general aimed at improving the efficiency, quality and relevance of higher education also meant the need for systematic and reliable information at the systemic level. In this sense, within the framework

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires / sdjanus@gmail.com

of the PRES, the University Information System (SIU, Sistema de Información Universitaria) was created, aimed at developing information systems to support the different management areas of universities. However, the adoption and implementation of these information systems represented and represents a complex process, given that different institutional components are involved in terms of infrastructure, processes, resources and needs and, on the other hand, different rationalities, technical, administrative, academic and political are in tension. The present study, of a descriptive and exploratory nature, analyzes the case of the University of Buenos Aires, which, due to its institutional characteristics - dispersion, decentralization, scale and intra-institutional heterogeneity - represents a particular case in the set of universities that compose the Argentine university system.

**Keywords:** information / systems / management / statistics / administration

## Introducción

Desde las transformaciones que se dieron durante la década del '90 en el sistema universitario, y con un énfasis significativo en los últimos años, la información en las universidades se ha instalado como un componente de significativa importancia, tanto para la gestión institucional como para la respuesta a otros requerimientos, internos de la propia institución y externos a la institución.

En el caso argentino específicamente, la necesidad de mejorar la producción de información en el sistema de educación superior se instala con fuerza en el marco del PRES (Programa de Reforma de la Educación Superior), cuyos objetivos, a grandes rasgos, fueron la modificación del marco jurídico regulatorio del sistema universitario, el establecimiento de mecanismos de aseguramiento de la calidad, la creación de mecanismos de incentivos, y el mejoramiento general de la eficiencia, calidad y pertinencia de la educación superior.

La revisión de la información disponible para el diagnóstico del sistema de educación superior develó la necesidad de mejorar la cantidad y calidad de información producida sobre el sistema universitario. En este sentido es que se crea el SIU -Sistema de Información Universitaria- en el marco del PRES.

El objetivo del SIU -en términos generales- fue la creación de bases estadísticas con información académica, financiera y de recursos humanos, provenientes de las universidades y procesadas en la Secretaría de Políticas Universitarias. Paulatinamente, se desarrollaron en el marco del SIU sistemas de información de apoyo a las diferentes áreas de gestión de las universidades - gestión académica, gestión financiera, gestión de recursos humanos, etc.-, sistematizando el registro de la información a fin de poner a disposición fuentes confiables de datos para la producción sistemática de información, en respuesta tanto a los requerimientos internos como externos.

La adopción de dichos sistemas de información no fue sistemática y homogénea en el sistema universitario argentino, en parte debido a particularidades del mismo -como ser la significativa heterogeneidad interinstitucional- y en parte debido a otros factores, entre los cuales pueden mencionarse las restricciones financieras y los cambiantes marcos políticos al interior de las instituciones universitarias y en la relación entre las universidades y el Estado. No obstante esto, paulatinamente la adopción de estos sistemas de información, desarrollados en conjunto por las Universidades, el SIU y demás organismos involucrados, ha ido en aumento, siendo hoy los sistemas de información mayormente adoptados por las universidades de gestión pública.

La gestión de la información al interior de las universidades adquirió una importancia significativa. Por una parte, el desarrollo y posterior establecimiento de mecanismos de evaluación y acreditación mostró la necesidad de producir información de manera sistemática, mejorando la calidad y cantidad de información disponible. Sintéticamente, la información requerida para estos procesos puede ser producida mediante más de un mecanismo, pero simplificando una clasificación de mecanismos de producción de información, puede ser producida mediante el desarrollo de dispositivos ad-hoc específicamente destinados al relevamiento puntual de la información necesaria, o puede ser un producto del registro sistemático en sistemas de información que acompañan las diferentes dimensiones de gestión de la universidad. Por otra parte, otros mecanismos, como ser los mecanismos de asignación presupuestaria, fueron paulatinamente complejizándose e incorporando variables de información provenientes de diferentes fuentes. Asimismo, la disponibilidad de información se transformó en una herramienta de gestión, en vinculación con la incorporación de la planificación como elemento de la gestión universitaria.

Sin embargo, la adopción e implementación de sistemas de información al interior de las universidades no resultó -ni resulta en la actualidad- un mecanismo simple. En primer lugar, la implementación de un sistema de información pone en juego numerosos componentes de las instituciones: la infraestructura tecnológica, el análisis de los procedimientos administrativos, las lógicas de registro de la información, los recursos humanos, las necesidades administrativas y académicas, tensiones entre las áreas involucradas, etc. En segundo lugar, el desarrollo, la implementación, y el propio uso de los sistemas de información responde a un complejo entramado de lógicas y racionalidades: una racionalidad técnica, una racionalidad administrativa, una racionalidad académica, y una racionalidad política. En tercer lugar, la implementación de un sistema de información no garantiza per se la producción de información en respuesta a las demandas de la misma, y si bien la calidad de la información ha mejorado significativamente, aún sigue constituyendo una problemática tanto en la dimensión institucional como a nivel del sistema universitario.

El caso de la Universidad de Buenos Aires reviste un caso específico de análisis en lo que refiere a la gestión de la información. La escala de la institución, la dispersión institucional, y algunas características particulares de su modo interno de funcionamiento conllevan la necesidad de contemplar estas características en el análisis de la gestión y producción de información al interior de la misma. Además de ser la universidad más grande del país, contando con 13 facultades, un Ciclo Básico Común, aproximadamente 300.000 estudiantes, más de 30.000 cargos docentes, aproximadamente 15.000 cargos no docentes, más de 120 títulos de pregrado y grado y más de 400 títulos de posgrado, es una universidad con una significativa heterogeneidad interna y diferentes lógicas y racionalidades de funcionamiento al interior de cada una de las unidades académicas y dependencias.

En el presente trabajo, se describirán y analizarán algunos de los sistemas de información y gestión de la Universidad de Buenos Aires, con especial énfasis en el análisis de los mismos bajo las características y particularidades institucionales mencionadas anteriormente.

## La información como un tema de agenda de las reformas de los '90

El surgimiento de la necesidad de información como una necesidad al interior de los sistemas de educación superior universitarios y de las propias instituciones no constituye un tema reciente de agenda y/o de políticas sistémicas o internas de las instituciones, sino que aparece como un tema de agenda de larga data. Esta necesidad en términos generales no tuvo un solo vértice, sino que la necesidad de información abarcó aspectos de funcionamiento del sistema universitario que fueron desde el conocimiento de las características sociodemográficas y educativas de la matrícula del nivel, hasta la necesidad de mejorar la asignación en función o en dirección a la reforma de los criterios de asignación presupuestaria, pasando por necesidades de información vinculadas al análisis de trayectorias educativas en virtud de la mejora de la eficiencia interna de las instituciones.

La expansión de los sistemas de educación superior en las décadas de los '80 y '90 confrontó a los sistemas universitarios, y en particular al caso argentino con un ingreso masivo. La continuidad hacia la década del '90, el marco de restricciones fiscales y de financiamiento y la necesidad de desarrollo de mecanismos de mejora de la eficiencia del sistema de educación superior universitario. Tal como señalan diversos trabajos, este crecimiento de la matrícula universitaria en algunos países de América Latina fueron absorbidos por mecanismos de diversificación de la oferta de nivel superior -en algunos casos diversificando el mismo sectorialmente con el crecimiento de la oferta perteneciente al sector privado, y en otros también aumentando la oferta formativa de nivel superior no universitario como respuesta a la demanda de educación de nivel superior-. En otros países de América Latina, como es el caso argentino, el aumento de la matrícula fue principalmente absorbido por el sector público, el cual tradicionalmente fue el que contuvo la mayor parte de la matrícula de nivel universitario.

Como señalan Neave y Van Vught, en este contexto de diversificación institucional y políticas financieras restrictivas (de impacto significativo en el caso argentino dado que el sostén principal no se encuentra dado por algún tipo de arancelamiento sino por el financiamiento estatal) es que surge el modelo del "estado evaluador". Anclado a este modelo de Estado evaluador suelen encontrarse algunos elementos como ser los indicadores, la planificación, la asignación racional de recursos, y sujeto a todos estos elementos, la necesidad de información. En el marco de las actividades de control del Estado, los indicadores aparecieron como un ítem de significativa importancia.

En términos generales, la principal necesidad de información estuvo anclada a la aparición del término *accountability*. Tal como señala Fanelli (1999): "En el contexto de la restricción de fondos públicos disponibles para el sector universitario, la construcción de indicadores se enmarca también en la concepción de *value for money*. La palabra mágica del momento, el tanpreciado *accountability*, que imperfectamente podríamos traducir como "responsabilidad social" y que, en los hechos implica rendir cuentas al gobierno del uso de los fondos públicos destinados a la educación superior, trajo como consecuencia la necesidad de incorporar indicadores financieros, que dieran razón del uso eficiente de los recursos (...). Las universidades debieron adecuar su gestión administrativa para responder apropiadamente a este nuevo contexto de la regulación estatal ante la creciente competencia interinstitucional. Comenzaron entonces a adoptar técnicas del mundo empresario, tal como la planificación estratégica, tratando de fijar objetivos claros y de conocer las oportunidades y riesgos que el contexto les deparaba. La autorregulación demandaba a las instituciones mayor capacidad de gestión, lo cual implicaba más y mejor información para la toma de decisiones. Los indicadores, entonces, comenzaron también a cumplir un papel relevante en la gestión administrativa dentro de las universidades".

## La necesidad de información: los diagnósticos en el marco del PRES

En el marco de las reformas del sistema de educación superior en Argentina llevadas adelante durante la década del '90, enmarcadas en el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), uno de los puntos resaltados por los organismos internacionales involucrados, específicamente el Banco Mundial, fue la falta de información suficiente para cualquiera de las tareas enmarcadas en el mismo, sea el diagnóstico del sistema de educación superior universitario, el análisis de las trayectorias educativas de los estudiantes universitarios en relación con sus condiciones socioeconómicas, o la información necesaria para la implementación de nuevos mecanismos de asignación presupuestaria. El PRES tuvo cinco grandes ejes: la reforma del marco legal regulatorio del sistema universitario, la incorporación de incentivos como mecanismo para la promoción de la mejora de la calidad y la asignación de recursos, la incorporación de modificaciones a los modelos de asignación presupuestaria, el fortalecimiento de la recientemente creada Secretaría de Políticas Universitarias, y la mayor transparencia por intermedio de la mejora de la disponibilidad de la información.

En el marco de las observaciones realizadas por el Banco Mundial (1995), en varios ejes se menciona la falta de información tanto para el diagnóstico como para la operacionalización de las nuevas medidas: "Argentina's higher education sector currently has about 1.1 million students. This number is an approximation because statistics on enrollment provided by higher education institutions do not distinguish between active and non-active students. As part of the Education Ministry's efforts to improve planning mechanisms, a census was undertaken in September 1994; first results revealed that 615,796 students are enrolled in national universities (...) There is little reliable information on the socioeconomic background of students."<sup>2</sup>. Incluso en un punto específico se señala: "Lack of reliable information hampers planning and management capacity. Until 1994, even basic information such as enrollment, number of entrants and graduates, composition of students by discipline and composition of staff was not available. Information is generally limited to that provided by national universities. As a result: (i) very little information is available on private universities and on non-university education; (ii) data are not collected regularly on a homogeneous basis; and (iii) the quality of data is not sufficient to be used for planning activities and more specifically, for allocation of resources or evaluation of output. For instance, no distinction between active and non-active students is made and no data are available on inputs such as teaching hours, student cost, social origin of the student population, or demand for higher education."<sup>3</sup>

Este diagnóstico tuvo impacto en dos direcciones al menos. En primer lugar, la falta de disponibilidad de información representó un problema y un obstáculo en el marco de los nuevos paradigmas de planificación sistémica del sector de educación superior universitaria. La falta de información completa y confiable dificultó la incorporación de nuevos paradigmas de planificación y articulación del sistema de educación superior, tanto en una aproximación horizontal en términos sectoriales (público/privado) como en un eje vertical entre los dos niveles constitutivos del sistema de educación superior en Argentina (sector superior universitario/sector superior no universitario). En sentido vertical, si bien se crearon organismos orientados a llevar adelante este tipo de articulaciones -como es el caso de los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior-, el problema de información constituyó un ítem de agenda. En términos de información para la planificación del sector universitario, la incorporación de criterios objetivos y racionales en los modelos de asignación presupuestaria carecía de insumos suficientes para la aplicación operativa de los mismos dada la falta de información sobre variables esenciales para los mismos. El segundo sentido en el cual la falta de información tuvo un impacto significativo fue la planificación interna de las instituciones. Entre las reformas que se intentaron introducir en el sistema de educación durante dicha década, algunas de ellas estuvieron orientadas hacia la incorporación de criterios provenientes de otros ámbitos y otras disciplinas en la gestión universitaria, centralmente direccionados hacia la planificación y gestión estratégica por objetivos y hacia la incorporación del uso de la información como insumo para la toma de decisiones<sup>4</sup>. Un tercer elemento que es necesario mencionar fue la

<sup>2</sup> Reporte del Banco Mundial WB 13935-AR: "El sector de educación superior de Argentina tiene aproximadamente 1,1 millones de estudiantes. Este número es una aproximación dado que las estadísticas de la matrícula de educación superior provistas por las instituciones no distingue entre estudiantes activos e inactivos. Como parte de los esfuerzos del Ministerio de Educación para mejorar los mecanismos de planificación, se realizó un censo en septiembre de 1994; los resultados preliminares revelaron un total de 615.796 estudiantes matriculados en universidades nacionales (...) Hay poca información confiable sobre las condiciones socioeconómicas de los estudiantes"

<sup>3</sup> *Ibidem*: "La falta de información dificulta la planificación y la capacidad de administración. Hasta 1994, información básica como matrícula, ingresantes, graduados, composición de la matrícula por disciplina y composición del cuerpo académico no estaba disponible. La información generalmente está limitada a la provista por las universidades nacionales. Como resultado: (i) Hay muy poca información disponible sobre el sector privado o sobre el sector superior no universitario; (ii) los datos no son recolectados con regularidad e homogeneidad; (iii) la calidad de la información no es suficiente para su utilización en la planificación o, más específicamente, para la asignación presupuestaria o la evaluación de resultados. Por ejemplo, no hay distinción entre estudiantes activos e inactivos, y no hay información sobre insumos como las horas de enseñanza, el costo por alumno, el origen social de los estudiantes o la demanda de educación superior"

<sup>4</sup> No se realiza en este trabajo un juicio valorativo sobre la naturaleza de las reformas introducidas en los '90 en el sistema de educación superior, objetivo que excede el alcance de este trabajo, sin embargo se mencionan algunos ejemplos que pusieron la disponibilidad de información como un tema problemático.

incorporación de los mecanismos de evaluación y acreditación universitaria. En ambos casos, la información y sus características tomaron un rol significativo, por cuanto -independientemente de los mecanismos de relevamiento de la misma- se transformaron en necesidades para todas aquellas instituciones y carreras que se incorporaran a estos mecanismos (hubiese sido de forma voluntaria o a través de los diferentes mecanismos de financiamiento condicionado que estuvieron anclados a la paulatina incorporación de estos procesos en el sistema universitario argentino, como pudieron haber sido los fondos de mejora disciplinares condicionados a la presentación de planes de mejora en los mecanismos de acreditación).

## La información al interior de las universidades – Las estrategias de mejora

La evolución de los sistemas de información en el sector universitario argentino surge como un tema de agenda de larga data. En el marco del Programa de Reforma de la Educación Superior, uno de los ítems fue el financiamiento orientado a la mejora de la calidad y disponibilidad de la información del sistema de educación superior universitaria. Tal como señala Marquina (2016), “El PRES contó con un plazo de ejecución de cinco años que luego se extendió a siete. En ese lapso, que excedió al gobierno de Menem, se pusieron en funcionamiento instrumentos que fueron claves para la implementación de la reforma y que constituyeron los principales componentes del Programa. Entre ellos, la CONEAU, el Fondo de Mejoramiento de la Calidad (FOMEC), el Sistema de Información Universitaria (SIU) y el Programa de Asignación de Recursos (AR), que se integrarán con otras herramientas introducidas previamente, como el Programa de Incentivos o medidas incluidas directamente en la LES, como la descentralización salarial docente”.

La mejora de la calidad de la información disponible puede pensarse en las dos direcciones anteriormente indicadas: la información disponible a nivel de sistema de educación superior universitario, y la información disponible al interior de las universidades. En este sentido, las estrategias para la mejora de la información abarcaron una serie de mecanismos que tuvieron impacto en la gestión de la información y los sistemas de información al interior de las universidades. En términos de la información disponible sobre el sistema de educación superior, se establecieron mecanismos de centralización de la información que tuvieron en cuenta, por ejemplo, la normalización de variables. En términos de la gestión de la información al interior de las universidades, se generaron a través del SIU (Sistema de Información Universitaria) de apoyo a la gestión universitaria.

El SIU, como componente del PRES, tuvo la finalidad de desarrollar elementos que permitieran dotar al sistema de educación superior que permitieran mejorar la calidad de la información. En este sentido, no solamente desarrolló sistemas de apoyo a la gestión, sino que además desarrolló sistemas de información para organismos estatales como el Ministerio de Educación y la propia Secretaría de Políticas Universitarias.

En términos de estrategia para la mejora de la información del sistema de educación superior, puede encontrarse un paralelo entre los diferentes elementos notados anteriormente como diagnóstico de los organismos internacionales de financiamiento. Entre los elementos marcados como problemáticos, se señaló la falta de registro sistemático y homogéneo de datos, la poca confiabilidad de los datos primarios o de base (insumo básico para la producción de información) y demoras en la recolección de datos de base.

En términos del relevamiento de datos y producción de información, pueden pensarse dos grandes mecanismos de relevamiento de la misma, que poseen dos lógicas distintas. Una primera lógica de relevamiento de información puede ser categorizada como la búsqueda de datos en virtud de una necesidad, lo que involucra el acopio de información proveniente de diversos circuitos y procesos administrativos, más o menos sistematizados, más o menos homogeneizados y/o estandarizados, cada uno de ellos con sus pautas específicas y propias de registro.

Una segunda lógica puede encontrarse en aquellos mecanismos de producción de información que se apoyan en el registro sistemático y permanente de las actividades administrativas institucionales -sean referidas a los aspectos económicos y financieros, a los recursos humanos, etc.-. La hipótesis es que, contando con una estandarización mínima de criterios de registro de datos primarios, se mejoran las posibilidades de producción de información en forma sistemática y regular, saliendo de la lógica del acopio de datos y procesamiento de información en virtud de una necesidad puntual, lógica que tiene como primer efecto que los datos relevados y la información producida responden solamente a dicha necesidad. Ambas lógicas son válidas, si bien paulatinamente los sistemas estadísticos están pasando a centrarse para la caracterización de ciertas variables en los registros administrativos<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Un ejemplo es el Censo Nacional 2011 de España, el cual tuvo como base la información existente en los diferentes registros administrativos nacionales.

En lo que refiere a los sistemas de información como componente de la mejora de la información, tal como señala Fanelli (1999), el SIU partió de algunos supuestos: “1) la heterogeneidad presente en las universidades nacionales en cuanto a dimensión, organización, situación geográfica y situación económica, con acceso a la información y capacitación muy diversa; 2) la existencia de pocos sistemas informatizados, en su mayoría no integrados; 3) la escasa cultura del uso de la información en la toma de decisiones; 4) la inexistencia de codificación uniforme de variables y 5) la atomización y diversidad de criterios para la resolución de temas”. En este sentido, los sistemas desarrollados por el SIU si bien representaron una cierta homogeneización de sistemas de gestión en las diferentes dimensiones institucionales, debieron considerar contener una suficiente flexibilidad como para poder ser implementados en la heterogeneidad del sistema de educación superior universitario argentino, que contiene universidades significativamente distintas tanto en su escala como en sus características organizacionales.

Partiendo de los puntos anteriormente mencionados entonces, el desarrollo de los sistemas de información tuvo como eje el desarrollo de sistemas de apoyo a la gestión, creándose sistemas informáticos de soporte a las diferentes dimensiones de la gestión universitaria. A grandes rasgos, puede observarse un cierto paralelo entre dimensiones de gestión y sistemas desarrollados por el SIU, en respuesta algunos a características más generales y otros en respuesta a necesidades específicas de la gestión universitaria:

**Tabla 1. dimensiones de gestión y sistemas de apoyo desarrollados por el SIU**

<b>Dimensión de gestión</b>	<b>Sistemas desarrollados</b>
Gestión económico financiera	SIU-Pilagá
Gestión de recursos humanos	SIU-Mapuche
Gestión académica	SIU-Guaraní

Es importante notar esto porque tiene relación con las funciones de la universidad como institución. Tradicionalmente, las funciones de la universidad se centraron en tres grandes pilares: la docencia, la investigación y la producción de conocimiento, y la extensión universitaria. Dar cuenta de cada una de ellas involucra la necesidad de información proveniente de prácticamente todas las dimensiones organizacionales de la universidad. Por dar un ejemplo, el costo por alumno involucra la necesidad de contar con la información referida a las estructuras curriculares (carga horaria), las trayectorias educativas de los estudiantes (que puede pormenorizarse hasta el registro de inscripciones a asignaturas, inscripciones a exámenes y aprobación de materias para dar cuenta de la progresión de los estudiantes a lo largo de los correspondientes planes de estudio), y los costos al menos en términos de masa salarial, sin aún dar cuenta de otros elementos significativos como los recursos físicos y la infraestructura edilicia. Ejemplos similares pueden encontrarse para las demás funciones de la universidad, y pueden pormenorizarse en cada estructura curricular.

Este desarrollo de sistemas de información en torno a las dimensiones organizacionales en lugar de haber sido desarrollados alrededor de las funciones institucionales conllevó la posibilidad de un mínimo de estandarización de procesos de registro de información, al quedar los sistemas informáticos imbricados en los procedimientos administrativos que requieren el registro sistemático de esa información. Paulatinamente, los sistemas informáticos pasaron a ser parte de los procedimientos administrativos, mejorando la calidad de los registros de datos, sistematizándolos, y dándoles ciertos parámetros que permitieran dar una lógica a los mismos para la posterior producción de información.

No obstante, es necesario señalar que la mejora en la calidad de la información no está dada solamente por la progresiva informatización de las dimensiones de gestión. En la implementación y puesta en marcha de los sistemas, se ponen en juego distintas racionalidades, las cuales responden a diferentes lógicas. En términos generales pueden delimitarse tres grandes racionalidades: una racionalidad técnica, una racionalidad administrativa, y una racionalidad política. La primera de ellas en general opera sobre la viabilidad técnica de la implementación de sistemas de gestión, en relación a las capacidades técnicas y de infraestructura; la segunda de ellas puede encuadrarse en las racionalidades que determinan la naturaleza de la información que es registrada en los sistemas de apoyo a la gestión administrativa, e incide en parte en la calidad de los datos registrados y la posibilidad de producción de información a partir de los mismos; la tercera lógica involucra las tensiones de los diferentes actores y la pluralidad de intereses sobre los procesos de registro, procesamiento y producción de información, así como la difusión de la misma. El articulado de estas tres lógicas en conjunto con las heterogeneidades institucionales resulta en que si bien la implementación de sistemas de información relativamente homogéneos es un paso hacia la mejora

de la disponibilidad de información -en términos de gestión de la misma-, no constituye el único elemento que opera sobre la capacidad de producción de información y en las características de la misma, en torno a su oportunidad (tiempo y forma) y confiabilidad (la cual se apoya en la confiabilidad del registro de base).

## El caso de la Universidad de Buenos Aires

La gestión de la información en la Universidad de Buenos Aires requiere primero dar cuenta de algunas particularidades institucionales. Algunas de las características institucionales pueden sintetizarse en aspectos genéricos como su escala y heterogeneidad intrainstitucional, dispersión geográfica, particularidades de su oferta académica y dispersión de criterios de registro de información. Sin embargo, es conveniente detenerse en algunos de ellos para dar cuenta de cómo estas características impactan sobre la gestión de la información.

En primer lugar, la escala de la UBA es un factor significativo: al 2015, es la universidad con más alumnos del país, prácticamente triplicando a las dos universidades que siguen en términos de cantidad de estudiantes (Universidad Nacional de La Plata y Universidad Nacional de Córdoba). En segundo lugar, si bien se encuentra concentrada en la Ciudad de Buenos Aires, tiene una dispersión geográfica significativa (las unidades académicas y dependencias se encuentran dispersas en la Ciudad de Buenos Aires). En tercer lugar, existe una cierta fragmentación normativa, en términos de la capacidad de regulación que tienen las unidades académicas. En cuarto lugar, siguiendo esa fragmentación, existe en algunas dimensiones organizacionales una cierta fragmentación de pautas y normas regulatorias del registro de información. En quinto lugar, existe una fragmentación de sistemas de información en una escala más significativa que en otras instituciones universitarias, por cuanto el problema de integración de información no es solamente la integración de la información de las diferentes áreas, sino que esta fragmentación existe al interior de cada dimensión organizacional. En sexto lugar, la organización administrativa académica de la UBA implica que las trayectorias educativas se encuentran fragmentadas en las diferentes dependencias. En séptimo lugar, la dimensión de la Universidad de Buenos Aires no se extiende solamente a las unidades académicas, sino que se extienden a las instituciones preuniversitarias, servicios de salud y otros servicios y mecanismos de vinculación con el tejido social.

Estas particularidades institucionales impactan particularmente en las características que adquiere la gestión de la información en la UBA, por cuanto es necesario considerar que todos ellos impactan en aspectos centrales en los tres elementos básicos de la producción de información, es decir en el relevamiento, procesamiento y producción de información. Los mecanismos de relevamiento y registro de datos de base poseen dispersión en cuanto a los criterios de los mismos; el procesamiento debe obedecer y dar cuenta de múltiples características dispersas y heterogéneas; la producción de información debe reflejar la realidad institucional con la menor pérdida posible de las particularidades intrainstitucionales, y las información desagregada debe permitir poder dar cuenta de dichas particularidades.

## Las características de los sistemas de información en la Universidad de Buenos Aires

El primer elemento que es necesario mencionar es que, si bien quizás de una manera dispersa, con falta de pautas unívocas uniformes, o con un cierto grado de autonomía por parte de cada dependencia, la UBA inició sus procesos de informatización de procedimientos administrativos con anterioridad a que los sistemas más estandarizados del sistema de educación superior universitario adquirieran la madurez necesaria para operar en la escala de esta institución. Esta prematura implementación de sistemas informáticos de soporte a la gestión administrativa, algunos de ellos elaborados bajo los criterios mínimos necesarios para la respuesta a la escala de los procedimientos administrativos y el grado de sistematización necesario en virtud de la escala de la información conllevó la dificultad de la posterior implementación de sistemas de información de reemplazo, por cuanto los primeros fueron paulatinamente ajustados para responder en tiempo y forma a las necesidades de gestión y a las particularidades de cada dependencia, respondiendo en los diferentes casos y en diferentes grados a las distintas racionalidades sobre los sistemas de información: las racionalidades técnicas, administrativas y políticas anteriormente mencionadas.

Un elemento adicional que es necesario mencionar en este aspecto es que en general, la informatización de procedimientos administrativos como una necesidad estricta de las particularidades y escala de la gestión administrativa posee como posible resultado que la información almacenada en ellos tiene, en primer lugar, las virtudes y las carencias de que la misma se encuentre limitada al registro de los datos mínimamente necesarios para la concreción de dichas gestiones, sin necesariamente involucrar en el diseño de los mismos el registro de la información que puede ser necesaria para otras instancias de la estructura organizacional o para la toma de decisiones. Este aspecto sobre las limitaciones de los registros administrativos

no es sólo un aspecto de los sistemas de información de las instituciones del sistema de educación superior argentino, sino que es un aspecto general de los sistemas de información de soporte a la gestión. Es necesario señalar que siempre existe la tensión entre el registro de la información, la economía de esfuerzos, la eficiencia de los procedimientos y la utilización de la información, por cuanto es complejo resolver en toda organización y en particular en las instituciones de educación universitaria qué información es conveniente registrar en forma sistemática, por medio de qué mecanismos, y el eventual uso de ese registro hacia la producción de información. En segundo lugar, la adopción y paulatino ajuste de sistemas informatizados de soporte a la gestión administrativa torna que progresivamente el eventual cambio de sistemas de información de soporte sea un arduo trabajo que requiere el múltiple soporte de los diferentes niveles jerárquicos de las estructuras de gestión, y requiere el consenso de una multiplicidad significativa de actores intervinientes sobre los mismos, sobre todo al considerar que los sistemas informáticos eventualmente culminan formando parte de los propios procedimientos administrativos.

El segundo elemento que es necesario mencionar es que la integración de la información, en el caso de la UBA, posee prácticamente un nivel adicional, que es el de la dispersión de la información dentro de una misma dimensión organizativa, sea la misma la dimensión de la gestión de recursos humanos, la dimensión de la gestión económico/financiera o la gestión académica. Como se mencionó anteriormente la información necesaria para dar cuenta de una función de la universidad, sea la función docencia, investigación, o extensión, en cualquier escala, requiere de información proveniente de las diferentes dimensiones de gestión administrativa: gestión académica, gestión económica financiera, gestión de recursos humanos, etc. La integración de esos datos suele representar un problema de gestión de la información, por cuanto en cada dimensión de gestión operan diferentes lógicas, y el procesamiento de los datos registrados en cada una de ellas debe considerar esas lógicas y producir información significativa para la toma de decisiones. Sin embargo, en el caso de la UBA se agrega la dispersión interna institucional, por cuanto una misma dimensión de gestión administrativa posee diferentes pautas de registro entre las diferentes dependencias<sup>6</sup>. Tradicionalmente, suelen considerarse tres instancias dentro de una estructura jerárquica: una instancia de base u operativa, en la cual se lleva a cabo la operación de registro de la información en sistemas informatizados como parte de los procedimientos administrativos; una instancia de “gerencia media” que hace uso de esa información como insumo de base; y una dirección que utiliza esa información para la toma de decisiones. Esta estructura, en el caso de la UBA, se replica en sus diferentes dependencias, en algunos casos con pautas homogéneas y en algunos casos con pautas heterogéneas o dispersas. Estos elementos complejizan significativamente el procesamiento de datos en virtud de la producción de información unificada de la universidad.

En tercer lugar, un elemento significativo radica en la compleja estructura académica administrativa de los trayectos educacionales. Las trayectorias de los estudiantes se distribuyen académicamente en diferentes instancias de cursado -trayectorias distribuidas entre el Ciclo Básico Común, el programa UBA XXI, la trayectoria en las facultades- lo cual tiene como impacto en términos de gestión de la información académica y la unificación del registro de información en información fragmentada y registrada con criterios en algunos casos distintos. La información entonces resulta compleja de compatibilizar, por cuanto los sistemas de gestión responden a diferentes prioridades y particularidades intrainstitucionales -razón por la cual se mencionó este aspecto como una fragmentación académica y administrativa en términos de gestión de la información-.

Un cuarto elemento está compuesto por la pluralidad de normas operantes sobre los procesos administrativos, los recorridos académicos y las características de las pautas de registro de la información. Tanto algunos aspectos normativos<sup>7</sup> como algunos aspectos vinculados a la descentralización de algunos aspectos de gestión, como la presencia de múltiples mecanismos de control de diferentes grados de formalización, inciden sobre la naturaleza, necesidad, pautas de homogeneidad, uniformidad y normalización de los diferentes componentes que hacen a la gestión de la información.

## Conclusiones preliminares

El presente trabajo se limita a la realización de una somera y breve descripción de algunas de las particularidades que hacen a la producción de información académica en una institución universitaria de escala y características singulares, en relación a la evolución del sistema de educación superior y el carácter de la información en los múltiples roles adoptados por la

---

<sup>6</sup> Es necesario señalar que en algunos casos las diferencias de pautas responden a diferentes razones (especificidades disciplinares, particularidades organizativas, heterogeneidades institucionales, estructuras normativas), sin embargo se menciona este elemento a los fines de dar cuenta de una dimensión adicional de dispersión de criterios y procedimientos de registro de información.

<sup>7</sup> Un ejemplo de la fragmentación normativa lo constituye la regularidad de los alumnos, por cuanto la misma tiene una normativa general (Res. CS N° 1648/91) que establece parámetros mínimos generales, las normas específicas de cada unidad académica, y las normas generales del sistema universitario (Ley N° 24.521).

misma. La necesidad de información en las instituciones de educación superior no constituye un tema de agenda reciente, sin embargo es conveniente señalar que -de un modo particular y específico en algunos casos en el sistema de educación superior universitaria argentino- la información como parte de la gestión universitaria se transformó paulatinamente en un insumo necesario, sea en respuesta a emergentes de diferentes naturalezas -de agenda, económicos, institucionales o administrativos- o sea como parte de insumos hacia la adopción de mecanismos orientados a la planificación institucional. Esta necesidad fue respondida en diferentes formatos por las universidades, y si bien se pueden realizar numerosas observaciones, la disponibilidad de información ha aumentado en forma significativa, con la paulatina adopción de los sistemas de información más estandarizados en el sistema de educación argentina y con la paulatina mejora del registro de los datos de base como insumo para la producción de información en forma sistemática y regular, y esta mejora se ha dado tanto en el caso de la UBA analizado en este trabajo de forma sintética y somera, como en el caso del sistema de educación superior argentino. No obstante, es necesario señalar que la heterogeneidad y dispersión tanto al interior de las instituciones como a nivel de sistema de educación, representa un elemento a considerar al momento de la producción de información, en todos los niveles institucionales de producción de información.

## Referencias bibliográficas

- Barcos, S. J. (2008). Reflexiones acerca de los sistemas de información universitarios ante los desafíos y cambios generados por los procesos de evaluación y acreditación, *Revista da Avaliação da Educação Superior*, 13. Disponible en <http://w.redalyc.org/articulo.oa?id=219114876012>, ISSN 1414-4077
- Comas Rodríguez, R., Nogueira Rivero, D., Medina León, A. (2013). Análisis evolutivo de los sistemas de información y su marco conceptual. *Ciencias de la Información*, 44(2), 9-15. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=181430077002>, ISSN 0864-4659
- Fanelli, A. M. (1999). Los indicadores en las políticas de reforma universitaria en Argentina: balance de la situación actual y perspectivas futuras. En *Indicadores universitarios. Tendencias y experiencias internacionales*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.
- Fanelli, A. M. (2014). Producción de Información sobre el sector universitario argentino. En *La Agenda Universitaria II. Propuestas de Políticas Públicas*. Buenos Aires: Ed. UP.
- García, A. M, et. al. (2012). La Responsabilidad Social y los Sistemas de Información. 6° Simposio Argentino de Informática en el Estado, JAIIO - SIE.
- Gomez Fulao J.C., Magdalena, F. G., (Coords.) (1999). *Sistemas administrativos - Estructuras y procesos*. Buenos Aires: Macchi.
- Marquina, M. (2016). *Yo te evaluó, tú me evaluás: Estado, profesión académica y mercado en la acreditación de carreras en la Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Martínez Nogueira, R., Góngora, N. (2000). *Evaluación de la Gestión Universitaria*. Buenos Aires: CONEAU.
- Menéndez, M., Gurmendi, M. L. (2012). *Sistemas para la toma de decisiones en el ámbito universitario*, 6° Simposio Argentino de Informática en el Estado, JAIIO – SIE.
- Mintzberg, H. (2005). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Neave, G. y Van Vught, F. (1994). *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- Nosiglia, M. C. (1999). La Universidad como organización. Aportes de la administración para su estudio. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, 12.
- Volpentesta, J.R. (2004). *Sistemas Administrativos y Sistemas de Información*. Buenos Aires: Buyatti.
- World Bank (1995). Report No. 13935-AR - *Staff Appraisal Report - Argentina - Higher Education Reform Project*. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/343281468742174895/pdf/multi-page.pdf>

**Fecha de recepción:** 14/8/2017

**Fecha de aprobación:** 15/11/2017



# O acompanhamento de egressos na política de avaliação institucional da educação superior brasileira: efeitos na definição das políticas acadêmicas de universidades

El acompañamiento de egresados en la política de evaluación institucional de la educación superior brasileña: efectos en la definición de las políticas académicas de universidades

The follow-up of graduates in the policy of institutional evaluation of Brazilian higher education: effects on the definition of universities academic policies

HAAS, Celia Maria<sup>1</sup> y BUTTROS, Viviane Lorena<sup>2</sup>

Haas, C. y Buttros, V. (2017). O acompanhamento de egressos na política de avaliação institucional da educação superior brasileira: efeitos na definição das políticas acadêmicas de universidades. *RELAPAE* (7), pp 106-119.

## Resumo

A pesquisa intitulada *O acompanhamento de egressos da educação superior como critério de avaliação institucional do SINAES: um estudo exploratório* é a origem deste artigo e seu objetivo foi analisar os indicadores do instrumento de avaliação institucional do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) brasileira relativos a egressos e seus possíveis efeitos nas políticas institucionais das universidades. A pesquisa se caracteriza como qualitativa de caráter descritivo-exploratório e foi dividida em dois momentos consecutivos, no primeiro momento foi realizada uma aproximação aos documentos legais, e, no segundo, utilizou-se de entrevistas como instrumento de coleta de dados, com a finalidade de complementar as análises realizadas atendendo aos objetivos específicos propostos. O conjunto de instituições participantes da pesquisa se constituiu a partir dos dirigentes responsáveis pela política institucional de acompanhamento de egressos nas universidades com sede na cidade de São Paulo e que responderam positivamente ao convite enviado por via eletrônica. A taxa de aceitação dos convites com as devidas respostas foi de 23%, o que permitiu tecer considerações que respondessem aos objetivos propostos. Os dados obtidos nas entrevistas com estes dirigentes revelaram, entre outros achados, a importância atribuída pelos dirigentes ao acompanhamento de egressos na avaliação, sem, contudo, a institucionalização de políticas efetivas em resposta à exigência do novo instrumento de avaliação institucional do Sinaes. O contato com os alunos e a atualização cadastral foram apontados como limitações das ações das universidades. Por fim, considerou-se possível admitir que há reais efeitos dos indicadores e seus critérios de avaliação nas políticas e ações de instituições, condicionando as definições de políticas institucionais.

**Palavras-chave:** egressos/ avaliação institucional/ políticas acadêmicas/ educação superior/ SINAES.

## Abstract

The research “The monitoring of graduates of higher education as a criterion of institutional evaluation of SINAES: an exploratory study” is the origin of this article and its objective was to analyze the indicators of the instrument of institutional evaluation of the Brazilian National System of Evaluation of Higher Education (SINAES), concerning to graduates and their possible effects on the institutional policies of universities. The research is characterized as qualitative in a descriptive-exploratory

<sup>1</sup> Universidade Cidade De São Paulo – UNICID / celihaas1@gmail.com

<sup>2</sup> Universidade Cidade De São Paulo – UNICID / vlorenab@gmail.com

character and was divided into two consecutive moments, in the first moment an approximation to the legal documents was made, and, in the second one, interviews were used as a data collection instrument, with the purpose of complementing the analyzes performed in view of the specific objectives proposed. The set of institutions participating in the research was constituted from the leaders responsible for the institutional policy of followers of graduates from the universities based in the city of São Paulo and who responded positively to the invitation sent by electronic means. The acceptance rate of the invitations with the appropriate responses was 23%, which allowed us to make considerations that would meet the proposed objectives. The data obtained in the interviews with these leaders revealed, among other findings, the importance attributed by the leaders to the monitoring of graduates in the evaluation, without, however, the institutionalization of effective policies in response to the requirement of the new institutional evaluation tool of Sinaes. The contact with the students and the registration update were pointed out as limitations of the actions of the universities. Finally, it was considered possible to admit that there are real effects of the indicators and their evaluation criteria in the policies and actions of institutions, conditioning the definitions of institutional policies.

**Keywords:** graduates/ Institutional evaluation/ Academic policies/ college education/ SINAES.

## Resumen

La investigación “El acompañamiento de egresados de la educación superior como criterio de evaluación institucional del SINAES: un estudio exploratorio” es el origen de este artículo y su objetivo fue analizar los indicadores del instrumento de evaluación institucional del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES) brasileña sobre los egresados y sus posibles efectos en las políticas institucionales de las universidades. La investigación se caracteriza como cualitativa de carácter descriptivo-exploratorio y se dividió en dos momentos consecutivos, en el primer momento se realizó una aproximación a los documentos legales, y, en el segundo, se utilizaron entrevistas como instrumento de recolección de datos, con la finalidad de complementar los análisis realizados atendiendo a los objetivos específicos propuestos. El conjunto de instituciones participantes de la investigación se constituyó a partir de los dirigentes responsables de la política institucional de acompañamiento de egresados en las universidades con sede en la ciudad de São Paulo y que respondieron positivamente a la invitación enviada por vía electrónica. La tasa de aceptación de las invitaciones con las debidas respuestas fue del 23%, lo que permitió tejer consideraciones que respondieran a los objetivos propuestos. Los datos obtenidos en las entrevistas con estos dirigentes revelaron, entre otros hallazgos, la importancia atribuida por los dirigentes al acompañamiento de egresados en la evaluación, sin, sin embargo, la institucionalización de políticas efectivas en respuesta a la exigencia del nuevo instrumento de evaluación institucional del Sinaes. El contacto con los alumnos y la actualización de los registros académicos de los alumnos egresados fueron apuntados como limitaciones de las acciones de las universidades. Por último, se consideró posible admitir que existen reales efectos de los indicadores y sus criterios de evaluación en las políticas y acciones de instituciones, condicionando las definiciones de políticas institucionales.

**Palabras clave:** egresados/ Evaluación institucional/ Políticas académicas/ educación universitaria/ SINAES.

## Introdução

A investigação principal intitulada “O acompanhamento de egressos da educação superior como critério de avaliação institucional do SINAES: um estudo exploratório”, que deu origem a este artigo, teve como objetivo geral analisar os indicadores relacionados ao acompanhamento de egressos presentes no instrumento de avaliação institucional externa do SINAES e seus possíveis efeitos na definição das respectivas políticas acadêmicas de universidades. O projeto de pesquisa previa, entre outras etapas, ouvir os dirigentes das universidades com sede na cidade de São Paulo.

Desta forma, este artigo traz considerações a respeito de políticas e ações de acompanhamento de egressos de universidades e sua relação com os critérios definidos para os indicadores relativos a egressos no instrumento de avaliação institucional do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES.

## Política de Avaliação da Educação Superior

O tema avaliação tem ganhado centralidade no âmbito das políticas públicas na área de educação, especialmente nas duas últimas décadas. Este é um movimento internacional e diz respeito, principalmente, à mudança do papel dos Estados em função da globalização da economia e redução das fronteiras entre países (Afonso, 2013; Ball, 2001; Barreyro & Rothen, 2011; Dale, 2004 & Weber, 2010). Assim, “de uma forma muito crítica, neste contexto, todos os quadros regulatórios nacionais são agora, em maior ou menor medida, moldados e delimitados por forças supranacionais, assim como por forças político-econômicas nacionais” (Dale, 2004, p. 441).

Faz-se necessário mencionar estas forças pois elas ditam tendências de reformas em diversos setores da economia dos países e assim, se relacionam com a definição de políticas. No caso específico deste estudo, as políticas de avaliação da educação superior estão inseridas no contexto dos quadros regulatórios nacionais e internacionais. Para Dias Sobrinho (2002, p.21) “não é possível estudar ou entender as tendências da educação superior, sem compreender as perspectivas e práticas da avaliação”. Isto porque, a partir dos anos de 1990, as políticas nacionais e internacionais estão muito centradas na avaliação e esta, por sua vez, diretamente ligadas às reformas deste nível de ensino.

No cenário de reformas ligadas às mudanças socioeconômicas, “a avaliação cumpre um papel central nas políticas que visam transformar os sistemas de educação superior e tornar as instituições mais úteis e ligadas aos interesses e demandas do setor produtivo e do mundo do trabalho” (Dias Sobrinho, 2002, p. 21). No Brasil, como país periférico, as discussões seguem a mesma linha de pensamento e de implantação das políticas, não significando a simples transposição de políticas, mas, como denominou Ball (2001), existe uma “convergência de paradigmas” – a invocação de políticas com uma base de princípios e tecnologias comuns, mecanismos operacionais idênticos e efeitos de primeira e segunda ordem semelhantes”, o que significa considerar que apesar de partirem de momentos e níveis de desenvolvimento diferentes, existe um pensamento e uma lógica dominante determinados por uma economia global (p. 112).

O atual Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES foi instituído pela Lei nº 10.861, em de 14 de abril de 2004 e compõe este quadro de reformas que a educação superior vem sofrendo em diversos países. Seu objetivo é “assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes” (Lei Federal n. 10.861, 2004). É um sistema que contempla tanto o processo de regulação como de supervisão da educação superior. É um sistema complexo e que cumpre múltiplas funções.

Destacando desta complexidade as finalidades da avaliação institucional, Ribeiro assume que é possível classificá-la em dois grandes grupos:

- a) os modelos educativos, ou formativos, cuja principal finalidade é desenvolver e aprimorar a qualidade do trabalho produzido pela instituição avaliada. Este modelo é caracterizado pela ênfase na análise qualitativa e incentiva o envolvimento de todos os segmentos da instituição na construção e execução do processo, portanto é participativo e mais democrático;
- b) os modelos regulatórios, cuja principal finalidade é garantir o cumprimento das regras de funcionamento preestabelecidas para o sistema, garantindo, conseqüentemente, o nível de qualidade do trabalho das instituições avaliadas. O modelo tem, como principal característica, a ênfase na análise quantitativa, sendo tecnocrático e centralizador. (Ribeiro, 2015, p.148-149).

Estes dois tipos de avaliação, classificados segundo sua finalidade, são os principais fundamentos da atual política avaliativa da educação superior brasileira. Desde sua concepção, passando por sua implantação e justificada a cada modificação, como se abordará a seguir. O grande desafio é fazer estas finalidades, aparentemente contraditórias, se conversarem e se complementarem atendendo aos diversos interesses presentes neste processo político.

A complexidade da articulação de concepções, instrumentos, procedimentos, cedeu lugar à facilidade da implantação de índices e rankings. “Muitos dos aspectos dos SINAES foram considerados pelo INEP de difícil operacionalização e demasiadamente subjetivos para caber em escalas objetivas”. (Dias Sobrinho, 2002, p.215).

Além das questões ligadas à implantação e controle, nota-se que este modelo tende a exercer com maior frequência e intensidade o seu papel regulatório, visto que existem sanções a partir dos resultados obtidos. O que significa que, embora seus instrumentos contemplem aspectos direcionados à formação, desenvolvimento e melhoria da instituição. “A punição pode levar, igualmente, a dados forjados [pelas instituições] e não à verdade”. (Ristoff, 2011, p. 49).

O atual sistema possui, em seus critérios e instrumentos, indicadores qualitativos e quantitativos e, ainda, objetivos e subjetivos. Trata-se de um sistema complexo, com contribuições e contradições, que merece ser estudado, detalhado, explorado nas mais diversas formas e abordagens buscando discutir suas concepções, finalidades sociais, políticas, formativas e regulatórias, bem como, sua viabilidade, aplicabilidade, utilidade, seus atores, possíveis desvios, entre outras dimensões que podem ser abordadas de modo a contribuir para uma meta-avaliação, revisão e aperfeiçoamento.

Observa-se empiricamente, uma tendência das instituições em buscarem um aperfeiçoamento nos processos avaliativos de modo que respondam mais adequadamente aos critérios estabelecidos pela política de avaliação de modo a evitar as possíveis punições que podem ir de suspensão da oferta de vagas até intervenções mais radicais como perda do credenciamento e, por consequência, perda da autorização de funcionamento. A prática das instituições de educação superior (IES) parece se modificar conforme os critérios de avaliação, visto que além da regulação existe a divulgação dos resultados que podem interferir na decisão dos possíveis alunos. Dentro desta lógica, a melhor nota possível não significa necessariamente a melhor qualidade, mas sim a melhor nota diante das decisões tomadas pela instituição no que se refere ao seu posicionamento no mercado, seu investimento, seu ritmo de crescimento, enfim, decisões estratégicas características do aspecto administrativo de instituições e seus mantenedores.

Por este motivo, este trabalho irá abordar a seguir, os aspectos operacionais do SINAES encaminhando a discussão para a avaliação institucional e fazendo o recorte das recentes mudanças ocorridas no instrumento de avaliação externa das instituições nas quais os indicadores relativos a egressos foram redefinidos ganhando maior relevância. E após a discussão teórica, serão apresentados os dados obtidos por meio de entrevistas com universidades a fim de discutir os efeitos destas mudanças na definição das políticas acadêmicas.

## Aspectos operacionais do SINAES

O SINAES está baseado no tripé instituição, curso e estudante. As avaliações destes três componentes são realizadas de forma independente. A avaliação institucional é composta pela auto avaliação, conduzida internamente por uma Comissão Própria de Avaliação (CPA), e a avaliação externa, conduzida por uma comissão de especialistas designada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.

Para a implantação e execução da Lei, foi necessário desenvolver instrumentos de avaliação para cada um dos objetos de avaliação. A Portaria MEC nº 2.051, de 9 de julho de 2004, regulamentou em seu artigo 4º ser de responsabilidade da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES a definição das diretrizes de avaliação das instituições de educação superior (MEC, 2004), sendo que a operacionalização ficou a cargo do INEP. Foram então definidos os seguintes instrumentos que deveriam ser formulados pelo INEP:

- Instrumento de avaliação institucional externa;
- Instrumento de avaliação dos cursos de graduação;
- Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE e questionário

Além destes três instrumentos, também compõem o SINAES o conjunto de dados dos instrumentos de informação: o Censo e o cadastro, cujo preenchimento eletrônico é obrigatório às instituições.

Especificamente ao que diz respeito à avaliação institucional, coube à Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior (Deaes), órgão do INEP, elaborar e implantar o Instrumento de Avaliação Institucional Externa para fins de credenciamento e credenciamento de instituições, conforme Art. 1º e 2º Portaria nº 4, de 13 de janeiro de 2005. E coube ao CONAES elaborar um roteiro de orientações para a elaboração do relatório de auto avaliação. Ambos documentos seguem os mesmos critérios e estão estruturados contemplando os seguintes elementos:

- I. Dimensões são agrupamentos de grandes traços ou características referentes aos aspectos institucionais sobre os quais se emite juízo de valor e que, em seu conjunto, expressam a totalidade da instituição.
- II. Categorias são subdivisões ou aspectos específicos que compõem uma dimensão e que, em conjunto, expressam a situação em que se encontra a instituição com relação a cada dimensão.
- III. Grupo de indicadores é o conjunto de medidas e/ou evidências usadas para caracterizar o estado da categoria.
- IV. Indicadores são evidências concretas (quantitativas ou qualitativas) relativas a cada um dos grupos de indicadores, que de uma forma simples ou complexa caracterizam a realidade dos múltiplos aspectos institucionais que retratam.
- V. Critérios são atributos ou qualidade dos indicadores que permitem avaliar uma categoria. (Portaria, 2005).

Os processos de avaliação institucional: avaliação externa e auto avaliação, são realizados sobre as mesmas dimensões e de forma paralela. Estas dimensões estão definidas pela Lei do SINAES nos incisos do Art. 3º conforme reproduzidas abaixo:

- I. a missão e o plano de desenvolvimento institucional;
- II. a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;
- III. a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;
- IV. a comunicação com a sociedade;
- V. as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;
- VI. organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;
- VII. infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;
- VIII. planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;
- IX. políticas de atendimento aos estudantes;
- X. sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior. (Lei Federal n. 10.861, 2004).

Após definidas estas dimensões em Lei, todos os demais componentes estruturais descritos anteriormente foram discriminados no próprio instrumento. Este fato permite maior flexibilidade para a realização de ajustes, modificações e revisões. Conforme observou Pimenta (2013), este processo de revisão dos instrumentos de avaliação “parece caracterizar o amadurecimento da avaliação na educação superior”, mas também pode levar a equívocos quando são feitas comparações entre os resultados obtidos pelas instituições a cada ciclo avaliativo com base em instrumentos que possuem diferenças entre os vários elementos constitutivos (p. 71).

Na mudança do instrumento de avaliação institucional externa, pela Nota Técnica n 08 CGACGIES/DAES/INEP, implantada em 2014, houve alteração nos indicadores relativos a egressos e também qualificou este tema como um dos indutores de qualidade. Com esta revisão, as dez dimensões definidas na Lei foram reorganizadas em eixos:

Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional: considera a dimensão 8 do SINAES (Planejamento e Auto avaliação). Inclui também um Relato Institucional, que descreve e evidencia os principais elementos do seu processo avaliativo (interno e externo) em relação ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), incluindo os relatórios emanados pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), do período que constituiu o objeto de avaliação.

Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional: contempla as dimensões 1 (Missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional) e 3 (Responsabilidade Social da Instituição) do SINAES.

Eixo 3– Políticas Acadêmicas: abrange as dimensões 2 (Políticas para o Ensino, Pesquisa e Extensão), 4 (Comunicação com a Sociedade) e 9 (Políticas de Atendimento aos Discentes) do SINAES.

Eixo 4 – Políticas de Gestão: compreende as dimensões 5 (Políticas de Pessoal), 6 (Organização e Gestão da Instituição) e 10 (Sustentabilidade Financeira) do SINAES.

Eixo 5 – Infraestrutura: contempla a dimensão 7 (Infraestrutura Física) do SINAES. (Inep, 2013).

Esta alteração consolida em um único instrumento tanto os processos de credenciamento como de Recredenciamento de IES. A diferença entre estes processos de regulação continua se dando, principalmente, pelo peso atribuído a cada um dos eixos, conforme demonstrado no quadro abaixo:

**Quadro 1. Pesos dos eixos conforme ato regulatório**

<b>EIXOS</b>	<b>Credenciamento</b>	<b>Recredenciamento e Credenciamento para Mudança de Organização Acadêmica</b>	<b>Número de Indicadores</b>
Planejamento e Avaliação Institucional	10	10	5
Desenvolvimento Institucional	20	20	9
Políticas Acadêmicas	20	30	13
Políticas de Gestao	20	20	8
Infraestrutura Física	30	20	16
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>51</b>

Fonte/ BRASIL, 2014

O deslocamento e agrupamento de alguns dos indicadores, como é o caso dos egressos, modifica substancialmente o seu papel na avaliação e por consequência na política das instituições. A partir deste momento, o trabalho com egressos assumiu maior importância tanto por seu peso na avaliação quanto por sua classificação como política acadêmica. No antigo instrumento o acompanhamento de egressos pertencia à Política de atendimento ao aluno e a ênfase estava na “criação de oportunidades de formação continuada” e o “conceito referencial mínimo de qualidade” considerava a existência de meios para conhecer a opinião dos egressos, bem como dos empregadores e a existência de programas de formação continuada, conforme item 9.4 (Brasil, 2010).

Após a reformulação, o tema egressos passou a ter dois indicadores, como reproduzido no quadro abaixo com o respectivo critério máximo:

**Quadro 1. Indicadores relativos a egressos e critério máximo de avaliação, vigente a partir de 2014**

Indicador	Critério	Descrição
3.11. Política e ações de acompanhamento dos egressos	5	Quando o plano de ação/ações institucionais previsto/implantado atende de maneira <b>excelente</b> à política de acompanhamento dos egressos.
3.12. Atuação dos egressos da IES no ambiente socioeconômico	5	Quando as ações previstas/implantadas pela IES para verificação do egresso em relação à sua atuação profissional é <b>excelente</b> , considerando, em uma análise sistêmica e global, os aspectos: responsabilidade social e cidadania onde a IES está inserida, empregabilidade, preparação para o mundo do trabalho, relação com entidades de classe e empresas do setor.

Fonte/ BRASIL, 2014. Instrumento de avaliação institucional externa. Grifos do autor

O que parece ser uma simples reorganização com um olhar mais atento se revela uma mudança de concepção, da importância atribuída e da pontuação no processo avaliativo. Além disso, o acompanhamento de egressos passou também a ser considerado um dos indutores de qualidade junto com a internacionalização e inovação tecnológica e propriedade intelectual, ou seja, não pode ser desconsiderado

Porém, não basta um indicador estar presente no instrumento de avaliação para que represente uma garantia de qualidade, já que existe a dúvida inclusive “acerca das reais potencialidades da avaliação no sentido de vir a alterar a qualidade deste nível de ensino.” (Sousa & Bruno, 2008, p. 203).

Significa dizer que a qualidade por meio do indicador acompanhamento de egressos só se dá pelo uso que se faz dos resultados obtidos e não pela ação de colher dados em si. O importante, sugerem as pesquisas (Lousada & Martins, 2005; Balzan, 2011), é a utilização destes resultados para rever as práticas da instituição. O acompanhamento do egresso sem a análise das informações coletadas pode se tornar apenas uma tarefa burocrática cumprindo, quando muito, a atividade de regulação exercida pelo Estado. Aqui vale retomar a questão das frequentes alterações dos instrumentos, o que dificulta o aprofundamento dos estudos que poderiam ser realizados, visto que existe um investimento de tempo e outros recursos em um ambiente instável de regulação.

É comum encontrar nos estudos a respeito de egressos relatos a respeito da dificuldade de se manter o contato com alunos já diplomados, registrando um baixo índice de retorno nas tentativas de correspondência, conforme citam Lousada e Martins (2005) que investigaram egressos de cursos de Ciências Contábeis e relataram como “um problema generalizado” a localização do egresso e a “falta de tradição no que se relaciona a estudo de egressos” (p. 78).

As iniciativas de pesquisas com egressos encontrados em bancos de teses e artigos de periódicos, demonstram o reconhecimento da importância de contar com o egresso no processo avaliativo em função da visão mais ampliada que este público consegue ter da instituição que o formou e sua relação com a sociedade e com o mundo do trabalho. Mesmo existindo esta percepção de importância, parece não haver, em igual proporção, a realização de pesquisas que acompanhem os egressos no sentido longitudinal, nem tampouco a relação deste acompanhamento com a discussão da avaliação institucional em si. Outra preocupação encontrada na revisão de literatura foi a de definir conceitualmente o termo egresso, já que os documentos legais não o fazem. Embora seja possível assumir o significado como **alguém que saiu**, no caso específico da educação, a utilização mais comum é egresso como sinônimo de **diplomado, aquele que concluiu um curso**. Para fins deste artigo e como resultado das entrevistas realizadas com dirigentes das universidades que participaram da pesquisa, assumiu-se o significado de diplomado, concluinte.

O conjunto de trabalhos analisados demonstra que há um entendimento de que o acompanhamento de egressos pode gerar informações relevantes para a avaliação da educação superior embora poucos estivessem relacionando egressos ao SINAES.

Assim, embora recente no Brasil, foi possível encontrar informações a respeito da existência de países que já possuem cultura consolidada e possuem larga experiência no desenvolvimento deste tipo de pesquisa, como é o caso dos Estados Unidos, da França, da Grã-Bretanha, da Alemanha e da Itália, todos países desenvolvidos liberais.

Entre seus estudos Paul (2015) destaca o sistema italiano que é organizado por um Consórcio de universidades, com apoio do Ministério da Educação. O fato de ser um estudo independente, conter dados de diferentes atores e contar com o interesse dos envolvidos, faz com que este sistema tenha alta credibilidade entre os pesquisadores e na sociedade. “Essa independência permite que se exponham claramente os problemas crescentes de inserção com os quais os egressos se confrontam.” (p. 317). Esta acaba sendo mais uma finalidade do acompanhamento de egressos que não é intrínseca à instituição em que se formou, mas sim ao contexto social a que ambos estão inseridos. É um caso onde a avaliação institucional serve também como avaliação de políticas públicas.

Para Paul (2015) as pesquisas relacionadas a egressos, no que se refere às questões metodológicas, não poderiam “ser consideradas apenas como um dispositivo para satisfazer as autoridades responsáveis ou responder a um efeito de moda” (p. 321).

Paul (2015) ainda orienta que se evite duas armadilhas:

- a) As iniciativas individuais de IES que lançam estudos a partir de seu próprio questionário, impedindo qualquer possibilidade de comparação dos resultados e;
- b) Um sistema centralizado em que as IES não se sentem participantes. Nesse caso, as taxas de respostas correm o risco de ser mais baixas, e as IES não se apropriarão dos resultados para uso interno (p. 321).

Observando estas duas recomendações, nota-se que o Brasil ainda não está isento destes problemas no sentido de permitir comparações e alcançar alto índice de participação dos egressos. De toda forma, considerou-se importante indicar estes aspectos para apontar um dos possíveis equívocos do SINAES que é o fato de ter uma avaliação com dificuldades para generalizações e comparações embora estas sejam feitas e divulgadas.

## O acompanhamento de egressos em universidades paulistanas

A pesquisa realizada com dirigentes responsáveis pela política de egressos em universidades com sede na cidade de São Paulo, se caracterizou como uma pesquisa exploratória de abordagem qualitativa que, conforme definem Bogdan e Biklen (1991) têm como objetivo “investigar os fenômenos em toda a sua complexidade e em contexto natural. [...] privilegiam, essencialmente, a compreensão dos comportamentos a partir da perspectiva dos sujeitos da investigação [...]” (p. 16).

Após a realização de pesquisa documental e revisão de literatura, foi conduzida pesquisa de campo utilizando como instrumento de coleta de dados entrevistas semiestruturadas compostas por questões abertas com os dirigentes de instituições de educação superior. As entrevistas foram realizadas eletronicamente conforme a opção de cada um dos dirigentes participantes. Denominou-se dirigente, para os fins desta pesquisa, os responsáveis pelas políticas de egressos das IES. No sentido de delimitar o campo, foram convidados dirigentes de universidades com sede na cidade de São Paulo, exceto as universidades estaduais e municipais por não pertencerem ao sistema federal de ensino e, que por este motivo não são obrigadas a participarem das avaliações institucionais do SINAES.

Das 13 instituições convidadas 3 participaram enviando as respostas dentro do cronograma estabelecido, totalizando 23% de participação. As instituições participantes estão caracterizadas no quadro a seguir, sem nomes ou siglas, respeitando o compromisso de sigilo assumido pela pesquisadora quanto à identificação da instituição e do respectivo dirigente. A ordem em que são apresentadas se refere à cronologia de recebimento das suas respostas e não possui caráter classificatório ou de importância.

## Quadro 2. Caracterização das universidades participantes da pesquisa

Dados E-Mec	Universidade Alfa	Universidade Beta	Universidade Gama	
Ano do credenciamento	1993	1952	1972	
Organização administrativa	privada com fins lucrativos	privada sem fins lucrativos / confessional	privada com fins lucrativos	
<b>Dados do censo 2014</b>				<b>Total</b>
Cursos graduação presenciais	116	49	73	<b>238</b>
Matrículas presenciais	7822	18325	5877	<b>32024</b>
Funcionários técnico-administrativos	514	1730	487	<b>2731</b>
Docentes em exercício	459	1297	416	<b>2172</b>

Fontes/ Sistema E-Mec e Censo da Educação Superior 2014.

## Organização e análise de dados

As entrevistas seguiram um roteiro pré-definido com questões abertas, sem necessidade de adaptações ou mesmo transcrições, uma vez que as respostas foram enviadas por escrito e por meio eletrônico pelos dirigentes participantes da pesquisa. Definiu-se como categorias de análise das entrevistas: Ações relativas a egressos; Utilização dos resultados do acompanhamento de egressos; Limitações vivenciadas na realização do trabalho com egressos; Contribuições que o acompanhamento de egressos trouxe à gestão acadêmica; e Visão dos dirigentes acerca dos indicadores relacionados a egressos no instrumento de avaliação institucional.

Para organização e análise dos dados recebidos, utilizamos a mesma identificação já definida na descrição das instituições, visando preservar a identidade institucional permitindo, porém, a relação entre as características e as respostas.

No que se refere ao conceito de egresso utilizado para a concepção das políticas e ações das instituições ouvidas, é possível inferir que estas instituições consideram que os egressos que devem ser acompanhados são aqueles diplomados e não todos os alunos que deixaram a universidade, como os desistentes, transferidos e jubilados.

As ações conduzidas pelas universidades consultadas estão agrupadas no quadro abaixo

## Quadro 3. Ações relativas a egressos, conforme resposta dos dirigentes

Ações	Universidades		
	Alfa	Beta	Gama
Concessão de benefícios de incentivo à educação continuada			
Realização de evento comemorativo			
Contratação de egressos como colaboradores e professores			
Pesquisa sobre atuação profissional e condição socioeconômica			
Acesso a serviços de apoio (bibliotecas, clínicas, informativos, revistas, etc...)			
Portal			
Convite para participação em eventos			
Envio de material institucional			
Interação (encontro) entre egressos e alunos			
Cadastro ou sistema específico para relacionamento com egressos			
Divulgação das conquistas profissionais dos egressos			

Fonte/ elaborado a partir dos dados coletados nas entrevistas

Na descrição destes dirigentes, foi possível constatar que um dos objetivos se refere à oferta de educação continuada. Tal resposta ratifica a opção administrativa das 3 universidades, visto que são instituições particulares sendo 2 delas com finalidade lucrativa. Além disso, estas ações voltadas para a educação continuada atendem à exigência do antigo instrumento de avaliação institucional do SINAES, o que pode significar que houve um esforço na direção de cumprir a indicação legal, mas também que as mudanças ocorridas no instrumento ainda não foram absorvidas. O acompanhamento do egresso em seu ambiente socioeconômico, indicador 3.11 do atual instrumento de avaliação institucional, não foi identificado como uma ação sistêmica e completa. As iniciativas mais próximas ao indicador no encontrada no relato dos dirigentes foram “O Portal de Egressos que objetiva [...] divulgar conquistas profissionais dos formados, por meio de relatos destes”; “Aplicação de formulário pela Comissão Permanente de Avaliação (CPA) para acompanhamento da vida profissional” e também, “vem desenvolvendo ações e sistema para construir uma interação mais próxima com os egressos, buscando informações a respeito da situação de empregabilidade e de ascensão sócio econômica”. Nos textos dos dirigentes participantes não foi possível identificar em nenhum dos casos, o cumprimento integral das exigências da avaliação institucional do SINAES, seja com base no antigo ou no novo instrumento. Pela fala dos gestores foi possível inferir que as políticas estão em desenvolvimento e ainda não plenamente implantadas.

No que se refere à utilização que os dirigentes fazem dos resultados do trabalho com egressos, parece ainda não existir a instituição Beta indica a preocupação em saber “se o campo de trabalho corresponde à sua formação profissional, se os conhecimentos adquiridos correspondem à competências e habilidades exigidas no seu setor profissional”, entretanto, não diz o quais são as reflexões e ações propostas pela instituição a partir das respostas, o que também pode-se dizer a respeito da “estimativa do nível de empregabilidade do egresso”. A instituição Alfa apenas apresenta os serviços prestados ao egresso, que na sua maioria já foram citados acima, e acrescenta que os mantem “informados sobre o mercado de trabalho...”, o que será apontado na questão posterior como uma boa estratégia para atualização cadastral dos egressos. Além disso, o dirigente da Universidade Alfa faz apontamentos, em resposta a outro tema questionado e exposto mais adiante, que indicam reflexão a respeito da vida profissional do egresso e utilização disto para o planejamento acadêmico, mas não é possível precisar de que natureza seriam as ações planejadas. A Instituição Gama, diz ainda não possuir dados suficientes para análise.

Diante disto, não foram encontrados dados suficientes para analisar exemplos de ações que utilizassem as informações obtidas a respeito dos egressos no desenvolvimento institucional.

Em seguida, buscou-se identificar as principais limitações impostas à realização do acompanhamento de egressos, bem como as contribuições para a gestão acadêmica, na experiência destes 3 dirigentes. Apenas dois dirigentes pontuaram os limites, o da Universidade Alfa e o da Universidade Beta. E somente a Universidade Alfa apresentou as contribuições à gestão identificadas a partir do trabalho realizado, sendo que sua resposta traz também indicativo de utilização dos resultados do acompanhamento dos seus egressos.

A Universidade Gama argumentou não possuir dados efetivos para responder, visto que “trata-se de um trabalho ainda incipiente com projetos e ações em processo de planejamento...”

Tanto a Universidade Alfa como a Universidade Beta declararam que a principal limitação presente neste trabalho com os egressos é a dificuldade de contato em função da atualização dos dados cadastrais dos diplomados.

No que se refere às contribuições, o dirigente da Universidade Alfa retoma a ideia de oferta de serviços aos egressos, mas também diz que “a Universidade pôde acompanhar a vida profissional do seu formado e estudar oportunidades com os novos alunos”. Com esta fala, entende-se que a gestão utiliza a experiência profissional do egresso para analisar seus processos, só não foi possível identificar como conduzem estas “oportunidades”.

Por fim, a pesquisa questionou a opinião dos dirigentes acerca dos indicadores de qualidade relativos a egressos presentes no instrumento de avaliação institucional externa, buscando identificar a importância dada ao indicador e sua possível influência nos processos das instituições.

## Quadro 14. Opinião dos gestores a respeito dos indicadores relativos a egressos

Aspectos	Universidades	Alfa	Beta	Gama
	Orientam a elaboração das políticas e ações institucionais			
Estimulam a análise da responsabilidade social e cidadania				
Estimulam a análise da empregabilidade gerada				
Estimulam a análise do preparo oferecido para o mundo do trabalho				
Relação com entidades de classe e empresas				
Retroalimentação do processo de ensino aprendizagem				
Indicadores são claros, objetivos e coerentes				
Indicadores são pertinentes				

Fonte/ elaborado a partir dos dados coletados nas entrevistas.

As colocações feitas pelos dirigentes pesquisados indicam compreensão dos critérios muito embora não tenha ficado claro como o trabalho será plenamente desenvolvido. Utilizaram os seguintes adjetivos na qualificação dos indicadores do instrumento de avaliação institucional: importantes, claros, objetivos, coerentes e pertinentes, o que pode ser entendido como valorização deste indicador no processo avaliativo.

Não foram apresentados comentários referentes à sua aplicabilidade, o que pode sugerir que estes dirigentes não consideram que este trabalho seja distante da realidade das IES e de suas prioridades. Ao contrário, eles utilizam a abordagem que fazem dos indicadores para relacioná-los às suas ações estratégicas como: estabelecimento de políticas, planejamento, avaliação, análise sistêmica e global, concepção e elaboração dos projetos pedagógicos, análise do perfil do egresso, reorganização didático pedagógica, análise do nível de empregabilidade.

Sendo assim, distante de uma generalização, mas utilizando estas respostas a título de exemplo, conclui-se que as Universidades pesquisadas estão alinhadas e consideram em suas atividades de avaliação e planejamento a importância do acompanhamento dos egressos no ambiente socioeconômico onde se inserem. Identificou-se também que estão em busca de realizar e aperfeiçoar este trabalho, aproveitando-o de maneira estratégica. Pela proximidade das descrições feitas e dos termos utilizados, acredita-se que as iniciativas das universidades participantes desta pesquisa sofreram influência do instrumento de avaliação institucional, dos seus indicadores e seus critérios, a ponto de serem utilizados na determinação das políticas institucionais apresentadas e definição das respectivas ações. Mesmo quando o trabalho está em fase de planejamento, implantação e possui ações isoladas, houve a preocupação de mencionar os tópicos presentes nos critérios definidos pelo SINAES.

## Considerações Finais

Localizada no contexto histórico político e conceitual de políticas globais para a educação superior, a avaliação institucional das instituições de educação superior brasileira foi abordada por este artigo, a partir da ideia de convergência de políticas entre nações para sustentar a discussão do atual sistema de avaliação e sua prevalência nos últimos dez anos no país.

A partir da apresentação e breve descrição da estrutura e operacionalização do SINAES buscou-se apresentar seus aspectos políticos e conceituais, bem como as mudanças ocorridas desde sua implantação em 2004, encaminhando a discussão para o recorte definido pela pesquisa: o acompanhamento de egressos.

Aprofundando os estudos dos instrumentos de avaliação institucional do SINAES, foram verificadas as mudanças ocorridas no ano de 2014 relativas aos seus indicadores que passaram a ser agrupados em eixos. Estas mudanças que, se analisadas superficialmente e descontextualizadas, poderiam passar por apenas uma reorganização, se mostraram mais profundas. Estudando o histórico dos fatos, é possível inferir que o que parece uma mudança simples, causa grande impacto na avaliação

em função da valorização dos critérios e faz voltar as atenções das instituições para este indicador. Este movimento parece ter ocorrido para induzir o trabalho das IES, visto que, em 2012, em um seminário realizado pelo MEC, foi apresentado um estudo feito pela DAES apontando a necessidade de melhoria deste trabalho nas IES, visto que nos relatórios das CPAs foram identificadas poucas políticas definidas e implantadas. No ano seguinte começam a ser realizadas audiências públicas para a mudança dos instrumentos de avaliação institucional e então, em 2014, foi publicada a nova versão que alterou significativamente o peso dos indicadores que abordam os egressos e duplica o valor atribuído a estes. Além da literatura, também nos documentos legais encontramos o reconhecimento da importância dos egressos para o desenvolvimento institucional.

No que diz respeito às ações empreendidas pelas universidades no sentido de acompanhar seus egressos, verifica-se o que também foi indicado pela teoria, existe uma generalização de portais para cadastramento ou atualização de dados dos egressos para buscar o contato com este público. Outra ação comum foi a de oferta de cursos de educação continuada

Observando as respostas das instituições investigadas, a percepção é de que as ações planejadas não possuem grande elaboração e pouco se diferenciam do contato que é feito com o futuro aluno, no sentido de captação para novos cursos. Talvez esta seja uma característica das universidades privadas em busca do crescimento de seu faturamento. Outra análise possível é de que as instituições implantaram as ações mais práticas e imediatas com o objetivo de atender às exigências do SINAES e seu poder regulatório.

Os critérios propostos pelo SINAES ligam-se diretamente ao processo de acompanhamento da trajetória profissional dos seus egressos, buscando para isto relações com os demais atores da sociedade.

Os dirigentes das universidades participantes das pesquisas demonstraram utilizar os conceitos e critérios implícitos nos indicadores dos instrumentos de avaliação institucional. Embora alguns eventos da área e relatório apresentado pelo DAES/ INEP sugiram que não há clareza de como realizar o trabalho com egressos ou que não há interesse das instituições em atender o indicador, o que se percebe é que o mais provável é que não tenha existido tempo hábil para realizar e colher frutos deste trabalho, visto que as entrevistas foram realizadas um ano após a implantação do novo instrumento de avaliação

Na fala dos dirigentes foi possível também identificar uma importante limitação ligada à atualização do cadastro do aluno que deixa a instituição e que por não fazer parte de cultura brasileira, não informam as possíveis mudanças de endereços e outras formas de contato. Desta forma, o esforço para este trabalho se torna ainda mais dispendioso para as instituições. Os gestores consultados não apresentaram críticas em relação aos indicadores presentes no instrumento de avaliação institucional, ao contrário reforçam a importância do trabalho no sentido de retroalimentar a instituição com informações sobre o mercado de trabalho. Consideraram os indicadores claros e pertinentes, o que denota compreensão dos critérios definidos. Também não foram encontradas nas respostas dos gestores, discussões sobre os critérios, o nível de exigência, sobre a especificidade dos indicadores, conceitos ou pertinência dos mesmos na avaliação externa. No sentido de verificar o que os gestores pensam dos indicadores de egressos, foi verificada a plena concordância com os indicadores, sendo que, pela fala dos dirigentes, o assunto parece estar incorporado, aceito e adequado à rotina das instituições. De qualquer forma, não foram encontrados indicativos na fala dos gestores que demonstrem a influência ou relação do indicador estudado na melhoria da qualidade institucional, mas sim efeitos em suas ações na direção de produzir material adequado para os momentos de avaliação.

Considera-se que o indicador presente no instrumento de avaliação institucional tem efeitos sobre a gestão acadêmica mas necessita de maior exploração dos recursos e resultados alcançados, por ser uma real fonte de aprimoramento institucional.

Considerando a premissa de que a avaliação possui um caráter formativo, os egressos na avaliação institucional representam fonte fundamental para uma reflexão sobre os objetivos propostos e os resultados alcançados pelas IES.

Enfim, trabalhar com o egresso na perspectiva da auto avaliação dá às instituições a oportunidade de utilizar este indicador a seu favor para revisar seus processos acadêmicos e administrativos fazendo da sua auto avaliação um processo formativo e de planejamento estratégico, focado também nos processos e não somente nos resultados. Permite uma análise qualitativa e não somente quantitativa. Dá espaço para a subjetividade do processo formativo e para a especificidade de atuação de cada instituição.

A visão do egresso como produto de um sistema, apesar de estática, pode representar a ideia de retroalimentação que se espera do egresso da educação superior quando este, já um profissional, é capaz de avaliar o impacto, as deficiências de sua formação bem como as fragilidades e forças da instituição onde estudou. Seria a utilização dos resultados do trabalho

acadêmico para alimentar o processo de aprendizagem institucional propiciando a reflexão crítica e possíveis mudanças para atingir os resultados definidos em seu projeto institucional. A política de acompanhamento de egressos, bem como o trabalho desenvolvido a partir de seus resultados é capaz de carregar a visão de mundo e de homem proposta pelas IES, esclarecendo para a sociedade a sua proposta de contribuição para o desenvolvimento pleno do seu entorno.

Por fim, o que se infere a partir da análise realizada é que há um alinhamento entre ações realizadas por universidades e os critérios e descrições definidos para o indicador relativo ao acompanhamento de egressos definido no instrumento de avaliação institucional externa do SINAES. Entretanto, identificou-se a compatibilidade com o instrumento vigente até janeiro de 2014, visto que as ações declaradas relacionam atividades ligadas à educação continuada, avaliação da formação recebida, opinião e índice de ocupação dos egressos, itens que compõem o indicador 9.4, detalhado anteriormente.

Os dados parecem indicar que as universidades ouvidas ainda não incorporaram a nova versão do instrumento de avaliação institucional aos seus PDI's. Um fator importante a ser considerado, reforçando o que já foi dito anteriormente, é que a mudança ainda é recente se tomarmos por base os ciclos trienais, então ainda não teria havido tempo hábil para elaboração dos novos PDIs, das políticas e das respectivas ações para implantação.

Diante destas considerações finais, propõe-se que sejam feitos estudos de monitoramento da implantação das ações de acompanhamento de egressos para ratificar ou não os efeitos dos novos indicadores na definição das políticas de acompanhamento de egressos de universidades, contribuindo para o desenvolvimento das políticas de avaliação institucionais e também nacionais.

## Referências bibliográficas

Afonso, A. J. (2013). Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. *Revista Brasileira de Educação*, 18(53). Recuperado de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782013000200002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782013000200002&lng=pt&nrm=iso).

Ball, S. J. (2001). Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, 1(2), 99-116.

Balzan, N. C. (2011). A voz do estudante: sua contribuição para a deflagração de um processo de avaliação institucional. In Balzan, N. C. & Dias Sobrinho, J. (Orgs.). *Avaliação Institucional: teoria e experiências* (5<sup>th</sup> ed.). São Paulo: Cortez.

Barreyro, G. B. y Rothen, J. C. (2011). Reformas e avaliação da educação superior no Brasil (1995-2009) In Paula, M. F. C y Lamarra, N. F. (Orgs.). *Reformas e democratização da educação superior no Brasil e na América Latina*. Aparecida: Ideias & Letras.

Bogdan, R. C. e Biklen, S. K. (1991) *Investigação qualitativa em educação*. Porto: Porto Editora.

Dale, R. (2004). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? *Educ. Soc.*, 25(87). Recuperado de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302004000200007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000200007&lng=pt&nrm=iso).

Dias Sobrinho, J. (2002). *Universidade e avaliação: entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2010). Instrumento de avaliação institucional externa. *Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira*. Recuperado de [http://download.inep.gov.br/download/superior/institucional/2010/instrumento\\_avaliacao\\_institucional\\_externa\\_recredenciamento.pdf](http://download.inep.gov.br/download/superior/institucional/2010/instrumento_avaliacao_institucional_externa_recredenciamento.pdf).

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2013). Nota Técnica n 08 CGACGIES/DAES/ INEP: reformulação dos instrumentos de avaliação institucional externa do sistema nacional de avaliação da educação superior (SINAES). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2014). *Instrumento de avaliação institucional externa: subsidia os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação de organização acadêmica (presencial)*. Recuperado de [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/avaliacao\\_institucional/instrumentos/2014/instrumento\\_institucional.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/instrumentos/2014/instrumento_institucional.pdf) .

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2014). *Micro dados censo da educação superior*. Brasília. Recuperado de [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2015/notas\\_sobre\\_o\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2014.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2015/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2014.pdf)

Lousada, A. C. Z. & Martins, G. A. (2005). Egressos como fonte de informação à gestão dos cursos de Ciências Contábeis. *Rev. Contab. Financ.*, 16 (37), 73-84. Recuperado de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-70772005000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70772005000100006&lng=en&nrm=iso)>.

Paul, J. (2015). Acompanhamento de Egressos do Ensino Superior: experiência brasileira e internacional. *Caderno CRH*, 28(74), 309-326. Recuperado de [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792015000200309&script=sci\\_abstract&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792015000200309&script=sci_abstract&lng=pt)

Pimenta, F. de C. R. (2013). *Os instrumentos de avaliação do SINAES: gestão e qualidade na perspectiva dos coordenadores de curso*. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade da Cidade de São Paulo – UNICID, São Paulo.

Ribeiro, J. L. L. de S.(2015). *SINAES: o que aprendemos acerca do modelo adotado para avaliação do ensino superior no Brasil. Avaliação*, 20(1), 143-161. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-40772015000100143&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772015000100143&lng=en&nrm=iso)>. access on 13 Aug. 2015.

Ristoff, D. (2011). Avaliação institucional: pensando princípios. In N. C. Balzan y J. Dias Sobrinho (Orgs.). *Avaliação Institucional: teoria e experiências*. (5th ed) (pp 37-51). São Paulo: Cortez.

Sousa, S. M. Z. y Bruno, L. (2008). Avaliação da educação superior: finalidades e controvérsias. *Revista Universidade e Sociedade*, 28(42), 195-204.

Weber, S. (2010). Avaliação e regulação da educação superior: conquistas e impasses. *Educ. Soc.*, 31(113). Recuperado de <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302010000400011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000400011&lng=en&nrm=iso)>.

## Fontes

*Lei Federal n. 10.861, de 14 de abril de 2004*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Recuperado de [http://portal.inep.gov.br/superior-avaliacao\\_institucional-legislacao](http://portal.inep.gov.br/superior-avaliacao_institucional-legislacao)>.

*Portaria n.º 4, de 13 de janeiro de 2005, do Ministério da Educação*. Implanta o Instrumento de Avaliação Institucional Externa para fins de credenciamento e recredenciamento de universidades. Recuperado de [http://portal.inep.gov.br/superior-avaliacao\\_institucional-legislacao](http://portal.inep.gov.br/superior-avaliacao_institucional-legislacao)>.

*Portaria n.º 2.051, de 9 de julho de 2004, do Ministério da Educação*. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Ristoff, D. (2011). Avaliação institucional: pensando princípios. In Balzan, Newton César & Dias Sobrinho, José (Orgs.). *Avaliação Institucional: teoria e experiências* (5th ed) (pp 37-51). São Paulo: Cortez.

**Fecha de recepción:** 11/8/2017

**Fecha de aprobación:** 11/11/2017

# Cátedra UNESCO Educación y futuro en América Latina



# Una introducción a la Educación Emocional

## Una introducción a la Educación Emocional

Por Juan Casassus

Casassus, J. (2017). Una introducción a la educación emocional. *RELAPAE* (7), pp 121-130.

El ensayo que se presenta a continuación pertenece al Dr. Juan Casassus<sup>1</sup>, quien en su trayectoria como académico nos invita a recuperar la perspectiva humanista de la educación, transformándose en una lectura muy interesante para pensar los problemas del futuro de la educación. En sus investigaciones, Casassus viene señalando que el desarrollo de la educación en las últimas décadas se ha dirigido a cumplir con metas de calidad, con el principal objetivo de alcanzar los mejores resultados posibles en pruebas con estándares internacionales, junto con un contexto de avance de la globalización y nuevas tecnologías, lo que ha originado también que se vaya deshumanizado. Entonces, el verdadero resultado de la educación más que cumplir con estándares debiera tender hacia el desarrollo integral de los sujetos mediante una educación emocional. En otras palabras, necesitamos recuperar en la educación la perspectiva de las emociones. En este sentido, el autor define la inteligencia emocional como un proceso educativo orientado al desarrollo de la conciencia y de la comprensión emocional que se presentan en dos direcciones que parecen antagónicas aunque son complementarias: por un lado, hacia la conciencia, una percepción individual y personal de la experiencia emocional; y por otro lado, hacia la comprensión emocional del proceso intersubjetivo de los vínculos con los otros. Casassus nos enseña que estimular la conciencia y la comprensión emocional requiere especial formación docente para lograr, mediante las experiencias y vivencias de las interacciones (más que la cognición) el desarrollo de valores tales como la autoconfianza, la responsabilidad, la apertura hacia el otro, la escucha, la receptividad. Involucrar las emociones en la educación es involucrar el propio cuerpo, nuevos espacios, atmósferas, miradas y expresiones. La invitación del autor nos interpela entonces a repensar las prácticas escolares y las definiciones de la educación, hacia un futuro más humanista y solidario, con democracia y paz. Por eso se ha decidido incorporar su texto en la Sección *Cátedra UNESCO: Educación y futuro*.

Julieta Claverie. Secretaria editorial

---

<sup>1</sup> Juan Casassus es de nacionalidad chilena; Doctorado en Filosofía y Sociología de la Educación por la Universidad René Descartes, París V. Es autor de un extenso número de artículos publicados en revistas especializadas y de varios libros en el campo de la educación, entre ellos, *La escuela y la (des)igualdad*, (2003) y *La educación del ser emocional* (2006). Su enfoque sobre la educación emocional ganó espacio en el campo de la salud, la educación, la gestión y la terapia.

## La emoción

Ortega y Gasset lo decía en palabras simples: “lo que nos pasa, es que no sabemos qué es lo que nos pasa”. Cuando esto nos ocurre, deambulamos por nuestro propio territorio tal como si fuésemos extranjeros. Sin las indicaciones que nos orientan, nos perdemos, no sabemos donde estamos, muchas veces, sin quererlo ofendemos, y también mal entendemos las señales que vemos en los otros. Vamos por el viaje de la vida como extranjeros, sin comprender lo que nos ocurre y lo que ocurre en nuestro alrededor.

¿Qué podemos hacer para superar la condición que nos anuncia Ortega y Gasset? ¿Cómo averiguar lo que nos pasa? ¿cómo poder conectarnos con nosotros mismos y con los otros, para saber por medio de esta interconexión averiguar qué es lo que nos pasa? En nuestra educación nos enseñan acerca de hechos históricos, disciplinas como matemáticas y lenguaje, y otros conocimientos. Al final si es que hemos aprendido lo que nos enseñan los profesores, podemos hablar de lo externo y lo objetivo. Pero no nos enseñan a hablar de nosotros, ni desde nosotros, y terminamos, como lo decía Nietzsche<sup>2</sup>, nadie es más extraño para uno mismo, que nosotros mismos. Nadie nos enseña el lenguaje para hablar de lo interno y subjetivo. Nadie nos enseña más que lo que pienso, sin embargo soy lo que siento. Antes de existir porque pienso (según el famoso *cogito ergo sum* de Descartes), yo existo porque siento.

Lo externo y objetivo provee una información importante, pero lo interno y subjetivo también. Con la ciencia de hoy, si nos colocan unos electrodos y nos hacen un encefalograma, o bien nos hacen un scanner, ciertamente tendremos una información sorprendente acerca de lo que ocurre en nuestro cerebro. Esta es una información externa y objetiva acerca de mi cerebro. Pero ella es de naturaleza y significación distinta de la que obtengo si me concentro o medito acerca de lo que ocurre en mi mente. Ésta es una información interna y subjetiva acerca de lo que ocurre en mi cerebro. No se trata de saber cuál es más importante para uno - eso lo decide cada uno. Lo que deseamos señalar aquí es que ambas proveen informaciones importantes, relevantes y complementarias

El camino que proponemos para abrir el conocimiento interno y subjetivo, es la exploración emocional. Lo es, porque la emoción está siempre referida al mí mismo (self) y a la persona que soy cuando estoy en relación a los otros y al contexto en que me encuentro. La emoción me informa acerca de mí mismo.

Por ello, en primer lugar, debemos preguntarnos ¿qué es una emoción? Todos sabemos lo que son las emociones, pero al mismo tiempo, nadie lo sabe. No hay una definición técnica compartida de lo que es una emoción. Por cierto, hay descripciones disciplinarias de ella. Un neurocientífico dirá que es una actividad del sistema nervioso; un psicólogo cognitivo dirá que es el producto del pensamiento, y un psicólogo conductual dirá que es un sistema complejo de evaluación de un estímulo y de la manera cómo organizamos la respuesta a ese estímulo. El antropólogo dirá, por el contrario, que la emoción es un particular arreglo cultural propio de una sociedad que regula las relaciones interpersonales a través de las generaciones; un bioquímico dirá que es un péptido, y un biólogo dirá que es una perturbación en nuestra fisiología que afecta al cerebro para darle forma a cómo nos sentimos; un psicólogo freudiano afirmará que se trata de una pulsación del inconsciente, mientras que un filósofo fenomenólogo dirá que es un acto de conciencia. Todas las descripciones que ofrecen las disciplinas, son buenas descripciones, pero no son una definición.

Ante la riqueza de los desarrollos disciplinarios en curso, quizá sea una buena cosa el que no estemos limitados por una definición técnica. Por ello, aquí optamos por quedarnos con lo más básico de la emoción, es decir considerarla como una energía. En esta postura, el concepto de emoción sugiere que la emoción **es una energía vital**. Se trata de una energía que por ser vital es cercana y lejana. Cercana en la experiencia y lejana en la cognición.

Sabemos que la emoción **es una energía que nos afecta y que nos impulsa a la acción**. Todos podemos reconocer esto. Pero al igual de lo dicho acerca de la emoción: todos sabemos de qué se trata la energía, y al mismo tiempo, nadie lo sabe. De la física sabemos que la energía es algo que está siempre en movimiento, que conlleva la posibilidad de **hacer algo** y que **siempre implica un cambio**. La energía fluye, no es estática. La energía es un proceso que fluye. Lingüísticamente es un verbo y no un sustantivo. Por eso podemos decir que, en tanto que energía, la **emoción es un proceso que fluye en nosotros**, que no es una cosa. Es más, este flujo **es un flujo de conciencia** para autores tan disímiles como Sartre<sup>3</sup> y James<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Nietzsche, F. (1972). *Así hablaba Zaratrustra*. Ed LEA. Madrid.

<sup>3</sup> Sartre, J.P. (1938). *Bosquejo de una teoría de las emociones*. Madrid: Alianza.

<sup>4</sup> James, W. (1950). *Principles of Psychology*. N.Y: Dover.

La energía también es vista como una fuerza y que puede tomar muchas formas: la fuerza de la energía eléctrica, la fuerza del calor, la fuerza del movimiento, la fuerza térmica, la fuerza electromagnética, o la **fuerza emocional**. Una metáfora que es útil para visualizar esto, es considerar la emoción con la imagen de la energía eléctrica que pasa por un cable. De una manera similar, la emoción pasa por nuestro sistema nervioso. La primera forma que toma la exploración emocional, es la exploración de este flujo emocional interno. A esta exploración la hemos llamado el desarrollo de la **conciencia emocional**. Es decir, estar abierto a comprender los el flujo de energía emocional sino también a los factores que allí intervienen. Este flujo es un aspecto nodal de lo que llena y le da contenido a nuestra mente. Se trata de contenidos que toman la forma de una energía que llamamos, por ejemplo, alegría, pena, angustia, agradecimiento, rabia.

Pero la energía no es solo un flujo que es vehiculado internamente. También pasa de un objeto a otro, tal como lo hace el sonido que va de un emisor a un receptor. Este “salto” energético ocurre todo el tiempo. Por ejemplo está ocurriendo en este momento, cuando los fotones de las palabras de este texto “saltan” a los ojos del lector. Al leer este texto, hay un salto que va y viene entre el lector y las palabras. Este “salto” es el flujo energético de ir y venir que se da entre yo y los otros, entre yo y el ambiente en que me encuentro. Es un flujo emocional de ir y venir que afecta mi manera de estar conmigo cuando estoy ante el otro y de la misma manera cuando estoy en una situación. Por ello, la exploración emocional, no es solo una experiencia interna, sino que además es una experiencia relacional con los otros y el contexto. En este ir y venir vamos construyendo lo que en genera se llama “el mundo”. Husserl<sup>5</sup>, explica que este flujo de conciencia se dirige simultáneamente hacia el mundo de la experiencia interior, como hacia el mundo de eventos y experiencia exterior que rodea al individuo. Lo interesante es notar que **“el mundo” es un objeto emocional** creado por mis interacciones emocionales con los objetos externos. Este proceso también requiere una exploración. A esta segunda exploración, la hemos llamado la **comprensión emocional**, o el estar abierto a la experiencia emocional que nos rodea.

Todos sabemos lo que es una emoción. Sabemos lo que es pero al mismo tiempo, nos queda mucho que aprender acerca de lo qué es. Lo que sabemos es que la emoción se refiere a nuestra experiencia subjetiva e interna del mundo. Es un proceso que nos pone en contacto con el otro y con el contexto. Este proceso, es un flujo energético que vehicula información de carácter emocional acerca de lo que nos rodea. **Este flujo tiene la cualidad de hacer emerger nuestra particular relación con el mundo**. En este ir y venir, la manera de procesar la información, la manera en que la regulamos para que nos sea aceptable; la manera de estructurar las respuestas ante los estímulos del mundo, todo ello conlleva una cierta idea que yo me hago acerca del mundo, y consecuentemente, lo configuro de acuerdo a ella.

Pero es más que eso. Al procesar la información con que configuro el mundo, en este ir y venir, también le doy forma al configurador que soy yo. La información emocional que recibo influye en mi manera de estar ante el mundo, y también esta influenciada por la manera en que yo la configuro. La primera forma que tengo para relacionarme con el mundo, es la sensación que siento en ese momento. Puede ser una corazonada, o una intuición, o una sensación en las tripas. Yo configuro el mundo a partir de la sensación que siento al estar ante el mundo, y a partir de la valencia que le doy a esa experiencia. Mi manera de estar en el mundo es otra manera de decir el estado mental en el que me encuentro. La textura del estado mental en el que me encuentro, es nuestro **estado emocional**, que **es la esencia de nuestra experiencia del aquí y ahora**. Mi experiencia emocional del aquí y ahora configura el mundo y determina quién soy en el mundo.

## La Educación Emocional

Nuestras vidas están llenas de estas experiencias subjetivas e internas. Son ellas las que guían nuestros rumbos como una quilla guía un barco. Por ello, si no estamos conscientes del papel que juegan las emociones en nuestro ser, estamos atrapados en el predicamento de Ortega y Gasset, y deambulamos como extranjeros en nuestro propio territorio. La exploración del mundo emocional tiene un aspecto cognitivo, pero fundamentalmente no es de ese ámbito. La cognición es un complemento que ayuda configurar el contenido. Pero el contenido fundamental es la experiencia emocional. Es un acto de conciencia experiencial. Como tal, es de acceso inmediato, pues se trata de nuestra experiencia emocional, a la que accedemos sin mediación. Se trata de una investigación que se realiza **en primera persona singular**.

Esto es parte del **cambio paradigmático** en curso. En este cambio paradigmático particular, se está produciendo un **desplazamiento de modelos que se centran en lo cognitivo** – y por lo tanto externos y objetivos – **hacia modelos que le dan primacía a lo emocional** – por lo tanto interno y subjetivo. Ahora, tal como mencionábamos antes, tenemos nuevas fuentes

---

<sup>5</sup> Husserl, E. (1962). *Ideas: General Introduction to Pure Phenomenology*. N. Y.: Collier Books.

de información acerca de nuestro estar en el mundo. Este cambio ocurre en varios dominios. Por ejemplo, vemos cómo la psicología se abre cada vez más a la emoción como agente de sanación; en economía – dominio racional por excelencia – se está produciendo una apertura hacia la noción de que en la base de las decisiones racionales que dinamizan el proceso económico, es la emoción la que está siempre influenciando esa decisión; el ámbito de la gestión y el liderazgo, otrora territorio del conductismo, hoy se vuelca a la temática de los climas y la capacidad emocional del líder, y en particular, en el ámbito de la educación, donde la visión positivista de los procesos de aprendizaje, están dando más y más espacio al clima emocional en el aula, a las competencias relacionales de los directores y profesores, al papel crucial de la motivación de los alumnos en el aprendizaje cognitivo y el papel de las emociones en el desarrollo de una convivencia no violenta.

La imagen que ha predominado hasta hace poco, la de que los seres humanos somos seres principalmente racionales, ha dado paso a una imagen más compleja e integrada que nos permite vernos tanto como seres emocionales y seres racionales. Es cierto, que siempre se ha reconocido esta doble dimensión. Pero lo que ha cambiado es que antes la emocionalidad era considerada como una parte que expresaba un aspecto menor y negativo del ser humano. Ahora hay una nueva comprensión de la relación. En esta nueva comprensión, las neurociencias han puesto de relieve el hecho que el mundo emocional es lo que prima en nuestra condición humana. En vez de ser un elemento menor, se trata de un elemento principal <sup>6</sup> y la relación entre la emoción y la razón es una de complementariedad que potencia nuestro ser.

Los neurocientíficos (LeDoux<sup>7</sup>, Schore<sup>8</sup>, Siegal<sup>9</sup>) nos han permitido reconocer que los humanos somos principalmente seres emocionales, y que nuestra conexión con nosotros mismos y con los otros se hace a través de las emociones. Nuestro cuerpo, nuestro cerebro, nuestra mente, vibran por y a través de las emociones. Ellas son la energía que hace de puente hacia nuestro interior, y también de puente hacia el mundo. Son el nexo que une nuestra mente con nuestro ser, nuestro ser con los otros seres, pensamiento y acción, une a la persona con el contexto, une nuestra biología con la cultura. Siempre me remite a mí. Cuando se siente la emoción, ya sea de mi ser, del mundo en que vivo, de las cosas que hago, de los otros que contacto, del contexto en que me encuentro, siempre estoy yo en la ecuación. Siempre me remite al mí mismo, es más, podemos afirmar que es la cosa que configura el mí mismo. Por ello, el camino para saber lo que nos pasa, es la exploración de las emociones, que es lo que hemos llamado la **Educación Emocional**.

Uno podría pensar – y con razón, pero equivocadamente – que en la Educación Emocional se trata de educar las emociones. No es el caso. Las emociones son procesos emergentes que surgen de la interacción. Como mencionamos arriba, el concepto de emoción implica una energía emergente en nuestra relación con lo que nos rodea. Se trata de un flujo de energía con información acerca del mundo en un proceso de creación constante. Insistimos que se trata de un flujo, no de una cosa estática, manipulable por la voluntad. Por ejemplo, no podemos de un día para otro, determinar que de aquí en adelante vamos a dejar de ser celosos, y dejar de serlo por ello. Eso no es posible. Igual cosa ocurre con cualquier emoción. No dependen de nuestra voluntad. Emergen de manera original cada vez, no se repiten nunca, el miedo no es nunca el mismo miedo, aun cuando continuemos a llamarlo miedo, o la alegría, o la pena. A pesar de usar la misma palabra, son distintas. Son por así decirlo, incontrolables.

Sin embargo, lo que sí depende de nuestra voluntad, es **nuestra relación con las emociones** que estamos sintiendo. Si nos volvemos conscientes de lo que ocurre cuando estamos en la presencia de una emoción, podemos llegar a comprender tanto la naturaleza de los gatillos que hacen que emerja una cierta emoción, (la valoración del objeto externo) como la raíz de mi reacción (el estado mental – de contenido emocional – en que me encuentro). La comprensión de lo que está realmente ocurriendo en este proceso se traduce en nuestra posibilidad de desarrollo como personas y seres humanos.

Con la educación emocional podemos tomar consciencia de lo que nos ocurre cuando estamos en presencia de una emoción. Comprender las causas de nuestras reacciones, reducir las toxicidades que a veces vienen asociadas, comprender y utilizar la fuerza de acción que ellas traen y tantas otras dimensiones importantes para nuestras vidas. Es a través de un proceso educacional que podemos relacionarnos más adecuadamente y gozar de lo que ellas traen.

Desde una investigación de varios ámbitos disciplinarios, y que ya dura quince años, hemos llegado a definir la **Educación Emocional** como **un proceso educativo orientado al desarrollo de la conciencia emocional y la comprensión emocio-**

<sup>6</sup> McGilchrist, I. (2009). *The master and his emissary, the divided brain and the making of the modern world*. New Heaven and London: Yale University Press.

<sup>7</sup> Le Doux, J. (1996). *The emotional brain*. N.Y.: Simon & Shuster Paperbacks

<sup>8</sup> Schore, A. (1994). *Affect Regulation and the Origin of the Self*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

<sup>9</sup> Siegal, D. (2009). Emotions as integration. In *The healing power of emotions*. N. Y and London: Norton & Company.

**nal. Así, la educación emocional se presenta en dos direcciones: hacia la conciencia de la experiencia emocional que le es única a esa persona, y que por ello, revela el núcleo de su personalidad; y hacia la comprensión emocional que es el proceso intersubjetivo mediante el cual una persona se vincula con el campo de la experiencia emocional de otra persona. El logro de la conciencia y comprensión emocional requiere del desarrollo de las competencias de apertura, conocimiento, interpretación, vinculación, regulación, modulación y conexión, por medio de escucha de la experiencia emocional.**

La conciencia emocional, se concentra principalmente en lo que le ocurre a la persona. La conciencia emocional se dirige principalmente al sí mismo. Aunque la persona siempre esta referida en este proceso, como lo han enfatizado Sartre<sup>10</sup> Husserl,<sup>11</sup> la conciencia emocional también se dirige hacia el mundo que rodea la persona. En este sentido decimos que **la conciencia es una intención emocional**. Es un acto espontáneo. Es una intencionalidad espontánea que se presenta en primer lugar como la sensación de sí misma que tiene la persona (Denzin<sup>12</sup>). Como decíamos más arriba, es el acto de hacerse consciente de sí mismo que esta contenido en la expresión “siento y luego existo”. La persona existe en la medida que la persona aparece como su propio objeto de conciencia. Pero notemos que la conciencia en sí no tiene contenido. La conciencia es siempre la conciencia de algo. En esta perspectiva, la conciencia es una intencionalidad espontánea cuyo contenido es emocional, que la persona dirige hacia sí misma y hacia el mundo que la rodea.

El objeto de esta intencionalidad es la persona y el mundo, es una interrelación del sujeto con el objeto. Es una interrelación de la persona consigo misma como con el mundo. En la educación emocional, en esta interrelación, la persona entra en una sensación de sí misma, que puede o no estar acompañada de una conversación interna. En esta relación de sentir, y/o de sentir y pensar, la persona esta atenta a los contenidos que se hacen presentes en su experiencia “aquí y ahora”. Estos contenidos son los objetos de la conciencia emocional. Este mismo proceso ocurre cuando el objeto de la intencionalidad es el mundo. Se trata de una interrelación entre la persona y el mundo.

Un elemento nodal en el desarrollo de la conciencia emocional, consiste en que la persona trata de capturar la esencia, el núcleo significado de la emoción que está sintiendo. En este proceso la persona le da un valor al objeto emocional y lo configura. En un libro anterior, la Educación del Ser Emocional<sup>13</sup>, sugería de manera esquemática la trayectoria de la conciencia emocional en tres momentos secuenciales. En primer lugar, al ocurrir un evento en el mundo de la persona, la atención de la persona es **atraída** al evento mediante un flujo de energía que se dirige al evento. En un segundo momento, la mente **percibe** el evento mediante el flujo de energía e información, que le permite identificar el evento. En tercer lugar, la persona puede evaluar si la cosa que esta siendo considerada es positiva para ella, y por lo tanto dejar que la atracción aumente, o por el contrario, que sea negativa para ella, y por lo tanto, alejarse de ella. En este tercer momento, la persona se **apropia** el evento mediante una evaluación, asignándole un valor, un sentido y/o una valencia. Esta secuencia, corresponde a las redes atencionales que gatillan y orientan los distintos cableados neuronales, dando lugar así a las distintas configuraciones a las que les ponemos el nombre como estados mentales o usamos palabras como odio, pena, rabia o felicidad.

Notemos en la secuencia descrita, la persona trata de captar el sentido del evento, pero en todo momento, se trata de un proceso que ocurre en la persona en su interacción con el mundo. Es la manera en cada persona atribuye significado al evento. El significado no está en el evento sino que está en el **significado atribuido**. Naturalmente, cada persona atribuye significados que le son particulares a ella.

Lo recién descrito esta en el meollo de la educación emocional. Mediante un proceso educativo lo que interesa es hacer consciente esta secuencia y darse cuenta **cuales son y como funcionan los mecanismos que atribución de significado (verbal o no verbal) al objeto emocional**. La importancia de ello es que es a partir de este hecho que ocurre toda la conducta humana. Lo que hacemos o dejamos de hacer, depende de este mecanismo. Si somos inconscientes de este mecanismo, somos inconscientes de lo que hacemos.

---

<sup>10</sup> Sartre, J.P. (1938) op cit

<sup>11</sup> Husserl, E. (1962) op cit

<sup>12</sup> Denzin, N. (2009) *On understanding Emotion*. New Brunswick & London: Transaction Publishers.

<sup>13</sup> Casassus, J. (2009). *La Educación del Ser Emocional*. Cuarto Propio/ Indigo. 3º Edición.

## Las competencias emocionales

La propuesta de Educación Emocional que se describe aquí nos lleva a la pregunta de cuál podría ser el resultado de esta educación. En la definición de educación emocional, ya decíamos que el proceso de desarrollo de la conciencia emocional y la comprensión emocional nos revela nuevas facetas del núcleo de nuestra personalidad. Muchas personas que han tenido la oportunidad de seguir este programa dicen que éste es un programa que produce una gran transformación en las personas. Es una manera de verlo, sin embargo, nuestra intención no es cambiar nada. Nuestra intención es que al adquirir conciencia y comprensión emocional, las personas están en mejores condiciones de acceder a la originalidad de su persona. No se trata de transformarse en otra persona, sino que mediante la conciencia emocional, la persona va comprendiendo cómo funciona su sistema reactivo, y en ese proceso las programaciones condicionadas que la persona ha ido adquiriendo en su vida, tienden a flexibilizarse, volverse porosas y hasta a desaparecer. Al hacerlo, esta porosidad permite la emergencia de características de la originalidad de la persona con mayor fuerza. Tales características son flujos de energía e información que llamamos, por ejemplo, la solidaridad, claridad valórica, fortaleza emocional, seguridad, capacidad de integración, capacidad de emprendimiento, y otras similares. Es decir, un conjunto de características que pueden ser consideradas como siendo parte de la esencia del ser humano.

Estas características son frecuentemente el propósito de la educación. También lo son de manera específica, en el sentido que hay educación valórica, educación para el emprendimiento, asertividad, y otras similares. En este caso, lo valioso, es que lo que en éstas otras educaciones se trata de un proceso educativo que el profesor trata de imprimir en el alumno, en el caso de la educación emocional, se trata de una educación en el sentido etimológico de la palabra *ex ducare*. En la Educación Emocional, estas características se despiertan en el alumno a través de la exploración emocional.

El “despertar” la originalidad y el lograr la conciencia y la comprensión emocional requiere del desarrollo de competencias emocionales. Al menos ocho competencias pueden ser articuladas para como un marco útil para acercarse a la madurez emocional. Estas competencias están descritas con mucho más detalle en otro libro mío <sup>14</sup> que aparecerá prontamente.

### I. La apertura al mundo emocional.

Implica la disposición de estar abierto y mantenerse abierto hacia el mundo emocional. Este está siempre allí, pero en normalmente las emociones no están en el foco de atención consciente de la persona. Por ello, las emociones no se ven, y consecuentemente nos toman y nos llevan a adoptar conductas que luego nos arrepentimos.

Podemos desglosar este dominio en:

- i. Reconocer la existencia del mundo emocional
- ii. Saber atribuir importancia a lo emocional por el lugar que ello ocupa en nuestra vida;
- iii. Comprender el mundo emocional como un puente entre el “adentro” y el “afuera”
- iv. Ser sensible al sentimiento propio y el de los otros;
- v. Valorar el bienestar emocional;
- vi. Búsqueda de intimidad con otros, estar dispuesto a compartir experiencias emocionales; y
- vii. Apertura a dar y recibir afecto

### II. La capacidad de estar atento: escuchar, percibir, ponderar, nombrar y dar sentido a una o varias emociones

Es importante explorar nuestra experiencia, aprender a reconocer y aceptar las emociones en lo que son, tanto en nosotros mismos, como en los otros. Para que ello ocurra, lo primero que debemos hacer es *prestar atención*. Estar atento es estar abierto a la conciencia. El proceso de establecer contacto con lo que me sucede y cómo me sucede, “el darse cuenta” de lo que me sucede y de cómo me sucede. Poder sintonizar conscientemente con las emociones. Se trata de ver allí las emociones que surgen y que colorean lo que me está ocurriendo. Solo si veo lo que me está ocurriendo puedo desarrollar estrategias de acción que me hagan quedarme o salirme de la situación en la que estoy. Por ejemplo, en el caso de la drogadicción, solo puedo salir de ella si tomo conciencia de las emociones que están a la base de mi adicción. Si puedo ver las emociones que

---

<sup>14</sup> Casassus, J. (2014), *Diez lecciones de Educación Emocional*. Santiago: Cuarto Propio..

están allí por un tiempo suficientemente sostenido, podré ver las razones que me llevan a la situación en la que estoy. Si no tomo conciencia de las emociones que me conducen a la adicción, no podré salir de ese lugar. Las implicaciones de esto para las distintas formas de educación preventiva son muy vastas, pero sobre esto volveremos más adelante.

Esto implica poder estar y quedarse en la experiencia que uno está teniendo en el momento, estar consciente de ella y hacerse responsable de ese estado como algo propio. Pero ver nuestras emociones no es algo fácil de hacer, por ello se requiere desarrollar la primera competencia de poder estar atento, y esta experiencia no es siempre placentera. Con frecuencia no queremos ver lo que tenemos adentro y nos alejamos. Por ello, al mismo tiempo implica también estar consciente de todo aquello que me aleja de esa experiencia, ver cómo evito experimentar aquello que me sucede. Se necesita la fuerza de la conciencia emocional para iluminar nuestra experiencia, para quedarnos en lo que nos da miedo ver y del que no queremos aprender. Desde esta perspectiva C. Naranjo plantea “que para que se produzca un cambio no se necesita nada más que presencia, estar consciente y responsabilidad”<sup>15</sup>.

Entrar en contacto con las emociones, es estar presente en el aquí y el ahora con una atención dirigida a percibir la experiencia inmediata. Esta experiencia es por momentos en forma abierta y por otros, focalizada. El objetivo de ella es darse cuenta de:

- i. El propio cuerpo y sus claves emocionales;
- ii. El cuerpo del otro, su expresión facial, posturas, gestos, tonos de voz;
- iii. La vivencia general de lo emocional;
- iv. Las fantasías y bloqueos que nublan o automatizan nuestra mirada y nuestro actuar; y
- v. Las atmósferas emocionales.

### III. La capacidad de pensar y decidir rumbos de acción

Existe el prejuicio de que las emociones impiden pensar bien. Con mucha frecuencia escuchamos expresiones como “no te pongas emocional” o “deja las emociones de lado y piensa claramente”. Esta manera de ver las cosas sugiere que hay una antítesis entre las emociones y el pensamiento. Sugiere que las emociones afectan negativamente el pensamiento. Este tipo de pensamiento es erróneo. Por el contrario, las emociones se relacionan bien con el pensamiento y sirven también para pensar bien. Este es un punto importante, pues unir nuestras competencias emocionales a nuestras competencias de pensamiento aumenta nuestra capacidad de ver, de razonar lógicamente, de emitir juicios, de generar acciones. La conciencia emocional frecuentemente toma la forma de una conversación interna llena de símbolos y valoraciones que la persona lleva a cabo consigo misma y también con otros objetos, eventos, situaciones o personas.

Una vez que esta conversación interna ha terminado, ocurren dos cosas. La persona guarda en la memoria la conclusión de ella, cuya energía e información se vuelve disponible para una ocasión en que tenga que realizar esta conversación otra vez. La otra dimensión es que una vez concluida la energía predispone a la persona a actuar en el sentido concluido. Las personas que no pueden entrar en contacto con sus emociones tienen también dificultad para decidir rumbos racionales de acción. Por cierto, esto es una cuestión de grados y es posible apreciar que algunas personas tienen más o menos dificultad que otras para percibir sus emociones. Es importante ponderar estos matices, pues las personas que tienen dificultades para sentir sus emociones, también tienen dificultades para expresarlas. Por ello, si es que estamos atentos al mundo emocional, intuitivamente podemos percibir si una persona está siendo sincera cuando está exhibiendo una sonrisa.

### IV. La capacidad de comprender y analizar las informaciones relacionadas con el mundo emocional

Si uno ha desarrollado la competencia de estar abierto al mundo emocional, verá que ese mundo está lleno de informaciones preciosas para cada uno. Si estamos abiertos al mundo emocional, veremos que las emociones son señales que nos indican el estado de las cosas que nos afectan. Por ello, decimos que todas las emociones son positivas. Para dar un ejemplo, notemos que muchas personas consideran la rabia como una emoción destructiva, porque muchas veces uno actúa mal al estar impulsados por la rabia. Pero esa actuación es resultado de la incompetencia emocional. No es el efecto de la rabia, el resultado de la incompetencia. Lo que hace la rabia es acumular energía que nos permite enfrentar una situación -adversa-

---

<sup>15</sup> Naranjo, C. (1989). *La vieja y novísima Gestalt: actitud y práctica*. Santiago de Chile: Cuatro Vientos.

que nos causa la rabia. El problema no es la rabia, la situación adversa es el problema. Lo que hace la rabia es tres cosas: i) nos informa que hay un problema, ii) nos da una indicación acerca de la naturaleza del problema y iii) nos indica caminos a seguir para resolverlo.

Esta competencia implica haber adquirido una capacidad de conocer entre otras cosas, las siguientes:

- i. Las circunstancias que gatillan las emociones en uno mismo y en los otros. Por ejemplo, cuando uno va a un lugar que se frecuentaba durante la infancia. En ese lugar se registraron situaciones que condicionan conductas aún en la etapa adulta. La identificación de las circunstancias que gatillan la emociones, se transforma en un ejercicio de libertad y de desprogramación importante;
- ii. Los pensamientos e imágenes que las complementan y sostienen. Ver cuál es el contenido de los pensamientos que sostienen la emoción. ¿Qué es lo que nos dicen? En las emociones que nos hacen sufrir, podremos ver que allí hay dolores que han quedado registrados y que frecuentemente no queremos ver. Hay contenidos de pensamientos que no queremos verlos porque nos producen dolor. Tanto es así que hemos preferido reprimir; y
- iii. La historicidad del emocionar. Las emociones se gatillan cuando ocurren ciertos eventos en las situaciones en que nos encontramos. Tienen como contenido el recuerdo de algo que ha ocurrido en el pasado y que tenemos grabados en la mente y en el cuerpo. Cuando nos duela, se trata de un contenido que hemos reprimido y enviado al inconsciente. Pero no por estar en el inconsciente no tienen influencia sobre nosotros. Ya lo dijimos antes, la mayoría de las emociones que nos afectan nos afectan de manera inconsciente, y en consecuencia actuamos movidos por el inconsciente.

## V. La capacidad de regulación emocional

Las emociones son energía vital. Esto es algo novedoso. De las distintas tradiciones filosóficas y/o religiosas de oriente y occidente, hemos heredado la noción de que las emociones son positivas o negativas. Más aún, en general se las ha visto bajo la óptica de ser dañinas o pecaminosas. Pero nuestra experiencia nos indica que ellas son positivas. Son regalos preciosos para nuestras vidas nutriéndonos. Lo que hagamos nosotros con esta energía vital, depende de nosotros. Depende de nuestras intenciones y de nuestra capacidad de regular. En la cotidianidad, las emociones, en tanto que energía vital, nos pueden llenar de vitalidad y darnos la energía necesaria para iniciar nuevos proyectos que no emprenderíamos si no estuviéramos en un estado de ánimo entusiasta. Pero, si no somos capaces de regularlas, nos pueden jugar algunas malas pasadas. Con frecuencia, influenciados por emociones como la ira, podemos dañar a personas queridas, o eventualmente si las reprimimos en vez de regularlas, podemos enfermarnos psíquica y/o físicamente.

La regulación emocional es algo que hace internamente. Se lo puede hacer a partir del momento en que percibimos una emoción. La regulación emocional es un proceso interno que ocurre en tres momentos:

- i. La toma de conciencia;
- ii. el reconocimiento; y
- iii. la desintoxicación de la emoción.

Si no tenemos la capacidad de ver lo que nos está ocurriendo internamente cuando estamos habitados por una emoción, nos comportamos de manera problemática. Si no somos capaces de leer la información que nos trae la emoción, nos transformamos en sus esclavos. La regulación emocional es lo que nos evita esta dependencia.

## La capacidad de modulación y expresión emocional

La modulación emocional es la expresión de la emoción hacia fuera, expresada en una acción. La modulación es más adecuada en la medida que la persona entra en la madurez emocional, porque la persona emocionalmente madura es capaz de separarse de su actitud reactiva. Es decir es capaz de separar su reacción emocional de aquello que está observando y percibiendo. La modulación es necesaria para poder expresar las emociones equilibradamente, sin inhibirlas y sin desbordarse. Para esto pensamos es necesario:

- i. Estar en contacto consigo mismo, es decir comprender que estamos sintiendo algo, y que esa sensación nos orienta la mirada hacia el evento que ha activado en nosotros una reacción;

- ii. Estar abierto hacia el otro. El estar consciente de que el otro tal como nosotros, también siente, permite modular la expresión. La sintonía con la emocionalidad del otro permite actuar coherentemente con ella; y
- iii. Asumir la responsabilidad de lo que hacemos con las emociones propias.
- iv. La modulación emocional es una manera de habitar las emociones que permite un bienestar y una tranquilidad que proviene de no actuar compulsivamente y de no proyectar en otros lo que sentimos.

La autoconfianza genera una mayor entrega a lo que sentimos, en conjunto con la vivencia de autorregulación, y de regulación mutua cuando estamos en la relación con otros: no queremos hacernos daño ni a nosotros ni a los demás. No necesitamos castigarnos por lo que sentimos, ni culpar a otros. No necesitamos explicar o dar cuenta de lo que sentimos solo como reacción a algo externo. Podemos reconocer nuestra participación en lo que ocurre, es decir, nuestra responsabilidad por lo que sentimos.

La mayor conciencia emocional conduce a un aumento de la conciencia vincular, es decir, a ser conscientes que vivimos en un mundo con otros y que nos constituimos con otros.

## VII. La capacidad de acoger, contener y sostener al otro

Hasta aquí nos hemos concentrado en las competencias en primera persona, cómo nos afectan a cada uno. Ahora nos volvemos al otro, a las competencias de acoger, contener y sostener al otro en su emoción. Es la empatía.

*Acoger* a una persona es escucharla con compasión. Para acoger a una persona hay que dejar de lados los juicios que afloran en mi cabeza y concentrarse en un único deseo: acoger a la otra persona y darle la oportunidad de que ella exprese todo lo que ella necesitaba de expresar. Es dejar de lado los impulsos de analizar lo que la otra persona dice para luego demostrarle lo equivocada que ella está. Si cedo a esos impulsos, dejo entrar la irritación, me enervo y echo a perder mi intención de acoger. La protección contra ello es mantenerse en el único deseo. Mantener la disposición de acoger permite que la otra persona tenga la sensación –real– de que uno está allí para escucharla, sin juicios ni críticas, en plena aceptación.

Una vez que uno acoge, aparece la etapa de la contención. *Contener* a alguien no es solamente abrir las puertas para que se establezca la conexión entre las dos personas. Va más allá pues permite acompañar a la persona de manera explícita en los contenidos de su emoción. Acompañarla en la elaboración de lo que le ocurre de manera que finalmente pueda disolver su propio sufrimiento y salir de esa trampa. Para ello uno debe nutrirse de compasión, fortalecerse para llenarse del combustible de la respiración consciente para mantenerse concentrado en el deseo único de aliviar el sufrimiento de la otra persona. Como todo alimento, este alimento es energía. Energía que viene de la felicidad de sentir que uno puede ayudar a otra persona a aliviarse de su sufrimiento.

A veces esto toma tiempo, por ello es necesario también tener la capacidad de sostener la conexión con la otra persona, todo el tiempo que ello sea necesario. Para que ello pueda ocurrir, tengo que primero, desarrollar la capacidad de sostenerme en mi acogida, sostener mi escucha empática, mantener mi conciencia en la respiración, alimentar mi compasión para sostener mi concentración en la gratificación de mi deseo único, el acoger, contener y sostener al otro. Mientras el fuego que perturba a la otra persona esté presente tengo que sostener mi contención hasta que ese fuego se apague. Solo entonces podré soltarla.

## VIII. La competencia de escuchar.

Hemos dejado para el final, la principal de las competencias: la escucha. Esta competencia es la que sostiene a las otras. La escucha es una actitud de receptividad a lo que existe, para descubrir lo que allí hay. El escuchar como actitud receptiva, es lo contrario a una actitud productiva. Cuando se está en una actitud productiva, uno cree estar escuchando pero en realidad está buscando verificar lo que ya se sabe. En la actitud receptiva, la escucha es la capacidad de estar atento a lo que pueda aparecer, sin saber qué es lo que puede aparecer. Es en la escucha receptiva que aparece la novedad de la realidad, en la “escucha productiva, aparece la proyección de lo que uno ya sabe. No es un escucha. Esta distinción es importante, pues mientras más capacidad de atención tenga, más profunda será mi escucha y más profundo será lo que uno puede aprender. Por ejemplo, si la escucha es superficial, uno puede quedarse con lo primero que aparece. Si uno le pregunta a otra persona, “¿cómo estás?”, lo más frecuente es que uno tenga como respuesta un “bien, gracias”. Si uno espera escuchar esto – como en la escucha productiva – uno se satisface con esa respuesta. Pero con frecuencia, ocurre también que esa persona que dice

“bien, gracias” esta sufriendo, y en realidad la respuesta sea una forma educada de responder. La escucha más profunda va más allá de esa primera respuesta. La escucha profunda ocurre cuando uno puede escucharse a si mismo, escuchando al otro. Escucharse y escuchar.

La Educación Emocional nos permite ver el notable mundo emocional. Al ver que la emoción surge de la interacción, podemos ver que estamos todos interconectados, que cada uno es también parte del otro, que somos parte de un mismo organismo que llamamos la vida en la tierra. Nos permite ver la emoción como una energía cuya función es ser elemento vinculante orientado a sanar nuestro mundo.

**Fecha de recepción:** 20/11/2017

**Fecha de aprobación:** 21/11/2017

# RESEÑAS DE LIBROS



## Navarrete Cazales, Z. y Loyola Martínez, J. I. (Coords.) (2016). *Formación de Sujetos. Reformas, Políticas y Movimientos Sociales. México: Plaza y Valdés / Programa de Análisis Político de Discurso e Investigación.*

Por Oscar Rafael GARCÍA MARTÍNEZ<sup>1</sup>

La obra que aquí nos convoca es el noveno título de la Colección *Investigación social y análisis político de discurso*, en el que se trabaja desde la perspectiva analítica denominada Análisis Político de Discurso (APD en adelante), trabajar desde dicha perspectiva de intelección implica el reconocimiento de una tradición corporizada en lenguaje; sus textualidades (elaboraciones y discusiones) de carácter teórico, conceptual, epistemológico, ontológico e histórico nos interpelan mediante encuentros que tienen algo que decir-nos. Las escrituras dan cuenta de los usos de distintas herramientas de intelección que incluye al APD con la finalidad de abordar diversos objetos de estudio, dimensionados a partir de ejes como: formación de subjetividades, reformas, políticas y movimientos sociales. Se trata de un texto configurado por once trabajos, comentarios de académicos de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México (FES Acatlán-UNAM), y la participación de Sandra Carli, como invitada especial de este libro. Dicha obra se estructura en cinco rubros temáticos que dan muestra de un diálogo articulado, por lo anterior, realizó brevemente una aproximación que se traduzca en un llamado para su lectura.

### Primera parte. Formación de sujetos: discusiones conceptuales

Esta primera parte la inaugura Daniel Saur con el texto *Lo educativo más allá de la escuela. Experiencia educativa y subjetividad*. Es un trabajo que nos invita a visibilizar las diversas y complejas formas en que se juega “lo educativo” con base en sus rasgos constitutivos; para ello, problematiza con la finalidad de des-sedimentar la concepción de que lo educativo es lo estrictamente experimentado por los individuos en las instituciones escolares, para reconocer que la performatividad educativa se puede presentar en numerosos e inesperados ámbitos. En relación con lo anterior, discurre en torno a la «experiencia educativa»; para ello, dialoga con Lacan, Laclau, Hall y Larrosa; referido diálogo le permite considerar que la experiencia educativa se trata de una marca en la subjetividad resultado de algo del orden del acontecimiento que produce modificaciones en la identidad del sujeto. Conjuntamente, presenta un despliegue analítico del acto educativo como acontecimiento, lo que implica reconocer el papel central del encuentro, ya que sólo habrá acontecimiento si se produce un encuentro que devenga en huella, sutura o herida subjetiva. Por lo anterior, Daniel Saur nos interpela a repensar la opacidad de lo educativo, reconocer sus matices a partir de la experiencia de lo vivido.

El texto *Una ontología histórico-discursiva del concepto de formación profesional* de Zaira Navarrete Cazales, con base en un posicionamiento antiesencialista, ofrece elementos para pensar el ser de la formación profesional desde su configuración discursiva, con el propósito de entender el ser-histórico-discursivo de la formación profesional y su construcción a través del tiempo. Para ello, recupera la *ontología del Dasein «el ser ahí»* planteada por Heidegger y la ontología del presente del sujeto esbozada por Foucault, en esta recuperación la autora propone realizar una ontología histórico-discursiva, parte del entendido de que el ser se constituye, no está dado, se da en el contexto, en el lenguaje. Lo anterior da cuenta que las nociones de formación profesional parten de una estructura abierta, incompleta y precaria que lleva a entender que la construcción conceptual de la formación profesional es un tema no acabado, se mueve en un constante devenir. Con base en lo anterior, reconoce que la formación resulta contingente, modificando los procesos y prácticas de los sujetos, así como sus identidades.

<sup>1</sup> Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México / oscarrafael.04@gmail.com

Esta labranza orientada a reconocer los usos epocales del término formación «*Bildung*», nos lleva a divisar las rigurosas reflexiones de autores como Herder, Goethe, Humboldt, Gadamer. Finalmente, y en atención de la pretensión del texto, se expone la tesitura y los orígenes de la profesión y la articulación con la formación profesional. En suma, la revisión de la formación profesional invita a situarse en planos de reflexión filosófica e histórica que permita desentrañar su sentido de emergencia en atención a reconocimiento de sus irrupciones.

Por otro lado, el texto propuesto por Sergio Gerardo Málaga Villegas, *El significante interculturalidad. Categorías analíticas frente a un breve estado de conocimiento*, ilustra los usos de tres herramientas de intelección del Análisis Político de Discurso: *puntos nodales*, *intolerancia* y el *Otro*, orientadas a reconocer algunas significaciones asociadas al significante interculturalidad. Para ello, el autor examina un estado de conocimiento a partir de la asociación con lo escolar y la cercanía con políticas públicas. Los derroteros propuestos, permiten reconocer que la interculturalidad guarda cierta polisémica debido a la constante construcción de sentidos y prácticas que los diferentes actores construyen a su alrededor, en este sentido, se dilucidan algunos elementos para comprender cómo es pensada la interculturalidad a partir del ámbito escolar y su relación con las políticas sociales y educativas. El lugar y los tiempos de enunciación cobran importancia, a partir de éstos las significaciones se configuran, ordenan y cobran sentido. En síntesis, el texto permite dilucidar los juegos del lenguaje respecto de las significaciones de la multiculturalidad.

## Segunda parte. Reformas y políticas educativas, sociales e institucionales

*Puntos nodales en la reforma educativa. El artículo III constitucional* por Rosa Nidia Buenfil Burgos abre las discusiones respecto de las reformas y políticas, su prosa nos invita a rememorar los recorridos, rasgos, enredos, complicidades y discrepancias históricas de las reformas constitucionales, lo que permite ubicar los parámetros de las transformaciones que anteceden, dejan huella y permiten la interpretación de los rasgos constitutivos de la reforma constitucional de 2013. En articulación, se explora la operación político-discursiva mediante la cual los puntos nodales: calidad, evaluación y profesionalización se erigen como significantes que estructuran y confieren sentido a la configuración de sentido de la reforma. Finalmente, la autora discurre que observar los movimientos políticos-discursivos permite ofrecer un análisis más proclive al reconocimiento de las condiciones de diseño e implementación de reformas incluyendo las contingencias, aporías, paradojas, des-tiempos y otras disyunciones imposibles de prever y de eliminar.

El texto que presenta Ofelia Pineda Cruz Pineda *La reforma constitucional a la educación (2013). Aproximaciones al análisis*, nos revela la continuidad y el *juego político* que ha tenido la estrategia educativa y cómo ha construido significados entre los actores educativos con base en una dimensión temporeo-espacial específica. Es decir, da cuenta de un ir y venir entre los puntos nodales que condensan un juego de significaciones. Por ello, la caracterización del *juego político* manifiesta la superficie, despreocupaciones, omisiones, olvidos, intersticios y desplazamientos propios de la Reforma Educativa de 2013. Se observa que ésta se funda en aspectos políticos de negociación, aspectos laborales y aspectos técnicos, dejando de lado la discusión de lo educativo y pedagógico. Por último, se subraya que problematizar el asunto de las políticas educativas no puede sujetarse a mediaciones exclusivamente objetivas y racionales, el reconocimiento de la cuestión subjetiva es nodal, en este sentido, la investigación educativa tiene entre sus tareas el estudio de la construcción de las subjetividades.

José Irving Loyola Martínez *Debates y resoluciones del Segundo Congreso Nacional de Instrucción Pública, 1890-1891, en torno a la identidad de la educación media superior*, recupera un abordaje histórico, discursivo y político que posibilita un diálogo con los debates y resoluciones del Segundo Congreso Nacional de Instrucción Pública, 1890-1891, en torno a la identidad de la Escuela Media Superior (EMS) en México; afirma que la comprensión de las identidades, no puede realizarse sin no se mira a partir del permanente juego de interioridad-exterioridad e inclusión-exclusión. Lo anterior, recuperando fragmentos que dan cuenta de las batallas, posicionamientos, lógicas, discusiones y designios que intentaron demarcar los límites y definiciones acerca de la EMS. A partir del APD reconoce que las identidades de los proyectos educativos e institucionales son terrenos de conflicto y negociación permanente; además, el análisis de este advenimiento, pone en juego categorías como exterior constitutivo, antagonismo, equivalencia, identidad y lo político como ejes que pueden posibilitar lecturas de los esfuerzos por tatar de definir una identidad para la EMS.

En la laudería se despliegan prácticas que requieren de entereza, sacrificio, largas horas de trabajo y pasión por la fabricación y reparación de instrumentos de cuerda; en este sentido, Reinalda Soriano Peña ofrece un excelente capítulo *La formación de laudereros en México: El caso de la Escuela de Laudería*, en él se expone un esfuerzo por recuperar la formación de laudereros en México; lo anterior, en reconocimiento de los proyectos curriculares que se han impulsado en la Escuela de Laudería y de cómo viven los estudiantes de formación de *estar siendo* laudereros. Desde la perspectiva del APD, se piensa a un sujeto no

completo, ni terminado, sino estable temporalmente, inacabado, cuya subjetividad se encuentra en permanente construcción; en este orden, se articula el análisis en reconocimiento de los planes de estudio como discursos que interpelan y proponen modelos de identificación, es decir, en los procesos formativos de lauderos se presentan acontecimientos y encuentros que posibilitan procesos identitarios, que modifican, o no sus maneras de ser.

*Política educativa y hegemonización de los posgrados dirigidos al magisterio en servicio* es un texto propuesto por María Dolores Ávalos Lozano, en él se muestra el análisis de la hegemonización de los posgrados dirigidos al magisterio con base en herramientas teóricas y lógicas de intelección del APD como hegemonía, significativo vacío y formación discursiva. Para ello, se expone la relación de la hegemonía con la política, significativo vacío y formación discursiva, lo que da cuenta de los usos de la teoría. Por otro lado, se ofrecen indicios de qué ha caracterizado la hegemonización de los posgrados en articulación con algunos sucesos paradigmáticos. Además, se recuperan narrativas de algunos egresados de la Maestría en Educación Básica Interplanteles, que develan las re-significaciones y la proliferación de significados su vaciamiento y una multiplicidad de construcciones de sentido. Por lo anterior, es un texto que pone en relieve procesos de hegemonización en espacios locales, da cuenta de procesos de formación donde se llevan a cabo re-significaciones de la política educativa, por ello, es imposible ubicar un sentido definitivo o absoluto.

La disertación a cargo de María Joaquina Sánchez Carrasco en el texto *Planeación nacional ambiental en el contexto del gobierno de Enrique Peña Nieto* está orientada a analizar la forma en que se incluye el discurso ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND); con base en el APD se analizó la política de planeación y a partir de la lógica de la deconstrucción se analizó cómo se conciben las nociones de desarrollo sustentable y educación ambiental, lo que permitió identificar las ausencias, desafíos, límites, contradicciones y omisiones del PND en materia ambiental. Considero que es un texto que nos convoca a construir otras miradas teóricas y estrategias metodológicas encauzadas a identificar las *huellas* que han hecho posible la construcción de significados de las reformas y políticas en reconocimiento de horizontes «espacial, temporal y semiótico» de inscripción.

### **Tercera parte. Movimientos Sociales**

Mónica García Contreras abre este rubro temático con el capítulo *Trasposos y desencuentros discursivos en la construcción narrativa de los movimientos estudiantiles en México (1960-1980)*. Su planteamiento implica reconocer la articulación entre memoria e identidad, la segunda se construye a partir de la narración, del testimonio de otro tiempo y espacio de enunciación; en este sentido, el texto recupera algunos rasgos de la memoria, una memoria alternativa que redime lo otro del acontecimiento, va más allá de lo que se sabe con el objetivo de identificar y discutir algunos trasposos discursivos entre la historia constituida a partir de narrativas hegemónicas sobre los movimientos estudiantiles en México y memorias narrativizadas de mujeres activistas, en este orden, se pretende construir parte de la historia de las mujeres en movimientos estudiantiles. Es un texto que provoca al lector e incita a seguir indagando en la memoria, en la historia de las mujeres y en sus posicionamientos frente a otros movimientos con la finalidad de revisar los presupuestos que construyen memorias colectivas e individuales.

La categoría de autonomía implica abrir la reflexión en torno a la ambigüedad y polisemia del concepto, por ello, el despliegue analítico que presenta Leonor González Villanueva en el texto *El debate por la autonomía. Una aproximación a la dimensión política de la universidad* está orientado a analizar las concepciones que han hegemonizado la disputa sobre el sentido de la autonomía a partir de herramientas derivadas de la Teoría de la Hegemonía, lo que supone poner al centro del análisis las elaboraciones significantes que los autores construyen y sus implicaciones políticas. Lo anterior posibilita pensar la autonomía a partir de dos perspectivas político-estratégicas —la del reflejo del estado y la de la lucha de clase— que dan cuenta de la relación de la universidad con el Estado, la sociedad y otros actores políticos. En suma, es un texto que pretende romper con las nociones esencialistas que han sido formuladas sobre el proyecto de universidad; además, permite reconocer la conflictividad, el entramado relacional y la presencia de antagonismos políticos.

### **Cuarta parte. Comentarios y críticas a la perspectiva del Análisis Político de Discurso**

En este espacio se presenta un lugar de encuentro posibilitado por lo ajeno, lo imprevisible, lo nuevo, esto implica una relectura, en esta ocasión de académicos de la FES Acatlán-UNAM, de las lógicas para pensar la formación de sujetos, reformas, políticas y movimientos sociales con base en el APD, lo que sugiere el reconocimiento de lo otro, de las construcciones en terrenos variados, de los esfuerzos, disertaciones, reclamaciones y argumentaciones presentes en los textos que se han enunciado hasta este momento; un encuentro que sitúe los discursos en un diálogo que dé cuenta de la pluralidad de sentidos que las prácticas lingüísticas y extralingüísticas construyen.

En atención a lo anterior, en el texto *Formación y subjetividad*, Ignacio Pineda Pineda expresa sus comentarios a los textos de la primera parte que abordan la formación, discurre que el desafío es situarla en el campo de convergencias pero también de diferenciación, ya que es en este campo donde la formación profesional se configura; por otro lado, formula interrogantes desde la condición ética y política de los discursos para conversar a partir del lugar del sujeto y de sus espacios y tiempos de configuración.

Por otro lado, en el texto *Entre el análisis político del discurso y la tradición hermenéutica. Comentarios a los capítulos referentes a los movimientos estudiantiles e identidad*, Arturo Torres Barreto realiza un ejercicio de traducción, en su papel de interprete da cuenta de la ascendencia de pensamiento del APD y de la propuesta deconstructiva; reconociendo su procedencia de desarrollos de la tradición Hermenéutica. Con base en el análisis propuesto y la lectura de los capítulos revisados, reconoce el paralelismo entre varios de los postulados de la deconstrucción y el APD.

A partir de la docencia universitaria como lugar de enunciación, María Evangelina Palomar Morales construye el texto *Reformas educativas, cambios legales y formación docente, observaciones desde la docencia universitaria*, que nace a partir de su lectura de capítulos que tocan problemáticas referidas a reformas y políticas educativas. Sus esfuerzos están encauzados a generar algunas observaciones sobre la importancia de la política educativa en la formación de profesionales de la pedagogía, considera que este conocimiento es fundamental para comprender que lo educativo no se realiza en el vacío de relaciones, significados y poder institucional. Por otro lado, a lo largo de su exposición da cuenta de las rupturas entre los discursos y las prácticas como elementos constitutivos de la política, las políticas y lo político.

Finalmente, los comentarios vertidos por María de los Ángeles de la Rosa Reyes en el texto *Políticas sociales y educativas*, parten del reconocimiento de puntos comunes, afirma que todas las significaciones son producciones humanas que generan realidades que condicionan a su vez todas las prácticas e interrelaciones humanas. Es una relectura desde una percepción e interpretación crítica de los discursos ambientales, de debates por la autonomía y del significativo interculturalidad lo que implicó una reescritura de lo leído, caracterizada por señalamientos, propuestas, reconocimientos, cuestionamientos y de nuevas formas de pensar y actuar en y para la educación.

## Quinta parte. Invitada especial

En el marco del 90<sup>a</sup> aniversario de la Reforma Universitaria de 1918, acontecimiento que tuvo lugar en la Universidad de Córdoba, Sandra Carli, a manera de cierre, presenta un inédito texto *Los dilemas del tiempo presente de la Universidad Pública en la Argentina. Las huellas de la Reforma Universitaria de 1918 y de los horizontes de 1968*, en el cual se señala una tesis: la Reforma Universitaria de 1918 constituye un mito. En este orden, considera que un mito permite reconocer distintos nodos en una elipsis donde su curva comienza a tomar una dirección diferente, nodos traducidos en lo extraordinario de una historia, donde en la dimensión temporeo-espacial se construyen formas simbólicas de fuerzas insólitas que devienen en creación de sentidos; en el mito más allá de la explicación, se reconoce la implicación, lo que sugiere una enunciación desde dentro reconociendo las tramas de sentido que constituyen el ser. Por lo anterior, en el texto se ensaya una crónica, desde dentro, con la intención de ubicarnos en ese tiempo lejano y desplegar una lectura del tiempo presente con sus dilemas en curso.

## Consideraciones finales

“Formación de Sujetos. Reformas, Políticas y Movimientos Sociales” es un libro que da a pensar mediante un trato y atención diferente con el lector; sus líneas, construidas desde objetos de estudio variados pero ceñidas al APD, te interpelan e invitan a reconocer los complejos entramados de lo educativo; ofrece miradas histórico-filosóficas, pero además contextuales, de la formación de subjetividades; procura formas de mirar lo político desde una doble dimensión óptica; además, expone la importancia de reconocer el conjunto de prácticas y discursos, así como su lugar de conflicto, enunciación y disputa en los ejercicios de ordenamiento social. En otras palabras, es una obra que contribuye epistemológica, teórica, metodológicamente al campo de la educación, en su lectura encontraras encuentros y desencuentros que posibilitarán nuevas e inéditas miradas y formas de pensar el campo de la formación de sujetos.

**Fecha de recepción:** 30/5/2017

**Fecha de aprobación:** 2/6/2017



## **Brandoni, F. (2017). *Conflictos en la escuela. Manual de negociación y mediación para docentes*. Sáenz Peña: Eduntref.<sup>1</sup>**

Por Florencia BRANDONI<sup>2</sup>

El presente libro dirigido a maestros, docentes, profesores y equipos de conducción de las escuelas, se inscribe en el proyecto de investigación “Resolución de conflictos para la escuela secundaria: desarrollo de programas para alumnos y docentes” (2012-2013), que a su vez es continuación del “Perspectivas de docentes y alumnos para la mediación escolar” (2010-2011). El equipo de investigación fue dirigido por la autora y participaron Alicia Ruiz, Isabel Róbaló, Silvina Carlini, Haydée Acosta, y Santos Villanueva, estudiantes de la Licenciatura de Resolución de Conflictos y Mediación.

El propósito ha sido realizar una nueva formulación de programas de resolución de conflictos que incluya los complejos fenómenos recientes de conflictividad y violencia, de modo que incida de forma positiva en las distintas variables que desde la institución escolar y desde los docentes se conjugan para favorecer su emergencia, a los fines de poder reducirlas. Nos impulsó la necesidad de formar y/o capacitar a los docentes tanto en su formación inicial como en la capacitación continua, para enriquecer el ejercicio de su función, disminuir la conflictividad en las relaciones interpersonales de y con sus alumnos en la medida que neutraliza las variables que de ellos dependen en la generación de situaciones conflictivas, promoviendo un clima de bienestar escolar.

Las investigaciones realizadas pueden encuadrarse en el marco general de indagaciones de las representaciones sociales de docentes y alumnos de escuelas secundarias con respecto al conflicto y la violencia en escuela. Se desarrollaron a partir de tres hipótesis:

- la falta, y consecuente necesidad de inclusión, de las representaciones de los docentes y alumnos sobre las formas de resolución de los conflictos en los programas de mediación escolar;
- la negociación como forma de resolución colaborativa y pacífica de los conflictos amplía el repertorio de respuestas no violentas;
- la necesidad de formar y/o capacitar a los docentes tanto en su formación inicial como en la capacitación continua, para enriquecer el ejercicio de su función, disminuir la conflictividad en las relaciones interpersonales de sus alumnos y generar un clima de bienestar escolar.

El tema de los conflictos en la escuela se ha hecho presente cada vez con más intensidad en los últimos 15 años. Instituciones, secciones de los diarios, cursos, especialistas, etc., se abocan a la temática. La violencia de los niños, adolescentes y jóvenes se ha vuelto un problema social, resultado de un trabajo político de construcción y selección de un ámbito de la realidad en detrimento de otros que quedarían opacados. Elevarlo a la dicha categoría implica que concierne a la totalidad de la población y requiere soluciones políticas urgentes. La creación misma de organizaciones, planes y proyectos destinados a estudiar y prevenir la violencia de los niños y jóvenes, en ocasiones ayuda a consolidar el estigma y hasta refuerza aquello que buscan evitar.

Por ello, la aproximación al tema de esta publicación no está del lado de los programas preventivos de violencia de los niños y adolescentes, sino más bien, de colaborar con los adultos de la escuela para que puedan ofrecer a sus alumnos una expe-

<sup>1</sup> Libro digital y gratuito, descarga en [www.eduntref.com.ar](http://www.eduntref.com.ar)

<sup>2</sup> Universidad Nacional de Tres de Febrero / [florenciabrandoni@yahoo.com](mailto:florenciabrandoni@yahoo.com)

riencia cooperativa de resolver sus conflictos, que difícilmente tengan fuera del espacio escolar. Algunos autores sostienen que la mediación escolar es un trabajo contracultura.

Muchos son los cambios sociales y culturales de las últimas décadas, entre ellos la revolución tecnológica, la caída de las certezas de la modernidad, con el consiguiente cambio de paradigma social y cultural, la globalización, la transformación del tipo subjetivo de ciudadano en consumidor, las creciente desigualdad social, el cuestionamiento a las distintas figuras de autoridad, la crisis del patriarcado, la transformación del rol de las mujeres, que configuran el actual contexto de los conflictos en la escuela.

Sin pretender abordar los temas en profundidad, planteamos un panorama, aún incompleto, para poder pensar la complejidad de la conflictividad escolar, los modos de socialización y los discursos y prácticas sociales, a través de los que se legitiman formas de tramitar los conflictos y los episodios de violencia. el análisis de las características sociales y culturales de la época, y su impacto en las familias; los orígenes de la escuela, la autoridad y cuestionamientos actuales a ésta, y un breve estado del arte del campo de las ciencias sociales, en las que se presentan variadas hipótesis acerca de la conflictividad y violencia en la escuela, completan este panorama.

Nos proponemos fundamentar distintos aspectos por los cuales todo programa de resolución cooperativa de conflictos debe iniciarse con y desde la formación de los adultos de la escuela. Revisar y repensar las representaciones que tenemos sobre nuestros alumnos y de sus interacciones en la vida escolar, entre ellas, la que asocia pobreza con violencia, o la representación del joven como sujeto violento, las figuras y estilos la autoridad y liderazgo, es otro de los propósitos del trabajo. Asimismo, incorporar algunas conceptualizaciones sobre la adolescencia, y la perspectiva de los alumnos, sus representaciones y los sentidos otorgados a la conflictividad escolar, desde una posición respetuosa y empática. De este modo, pueden evitarse reduccionismos dualistas sobre los conflictos y propuestas tecnocráticos. Nutrirnos de estos trabajos nos permitirá incorporar a nuestro diagnóstico de la situación cotidiana variables no visibles, poco atendidas o desconocidas.

Que los destinatarios de esta publicación sean los educadores, responde también a que la relación pedagógica es estructuralmente asimétrica, y esa asimetría responsabiliza al adulto del rumbo de la convivencia escolar. Por lo cual nos preguntamos: ¿Cómo habríamos de mejorar la gestión de conflictos en la escuela y enseñar a los alumnos/as si no ayudamos a los docentes a hacerlo mejor, también? ¿Cómo podría un docente acompañar a los estudiantes a incorporar modos cooperativos de gestionar la vida social, si él mismo no reflexiona y revisa sus propios valores y los efectos que sus propias actitudes producen en el grupo escolar y sus miembros? ¿Cuál puede ser la transmisión no intencionada de valores si se muestra intolerante a las diferencias, si ante un conflicto sólo intenta acallararlo o imponer su punto de vista?

Nos dirigimos a los adultos y docentes de la escuela, no sólo porque son un pilar en el proceso de enseñanza–aprendizaje, sino también porque están involucrados de modo personal y particular en la transmisión de conocimientos y valores y en la forma de vincularse con sus autoridades, sus pares o compañeros de trabajo, sus alumnos y la comunidad educativa en general.

El trabajo desarrolla un vasto recorrido por las nociones de conflicto, los conflictos en la escuela, los modos de enfocar la resolución de las disputas, la negociación, la mediación y diversas herramientas comunicacionales, para hacer efectivos estos dos dispositivos de abordar los conflictos. Distintos programas de mediación en la escuela, con un análisis minucioso de las tensiones que toda institución educativa debe resolver para organizar un programa de resolución de conflictos, se suman en los capítulos finales.

Esta publicación aspira a organizar un diálogo con el lector brindando información y contenidos teóricos a la vez que los invita a reflexionar sobre su propia labor profesional junto a ejercitaciones sobre los contenidos específicos, con el deseo de que puedan aprehender esta modalidad de abordaje de conflictos que tiende a darle a los mismos un decurso constructivo, a preservar las relaciones de los disputantes y a reconstruir o fortalecer los lazos sociales

Si los docentes se capacitan en resolución de conflictos tendrán más instrumentos para posicionarse de una forma proactiva, más herramientas para intervenir en ellos y facilitar una mejor aproximación de sus alumnos a estas situaciones.

**Fecha de recepción:** 26/11/2017

**Fecha de aprobación:** 28/11/2017

# RESEÑAS DE TESIS



# Profesores en carrera. Variaciones en las configuraciones identitarias de los profesores de escuela secundaria en distintos momentos de la carrera docente

Tesis de Doctorado en Educación. Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Comahue. Diciembre 2015.

Cecilia FERRARINO<sup>1</sup>

Esta investigación tiene como objeto de estudio a las formas que asumen las identidades de los profesores de escuela secundaria del Valle Medio (Provincia de Río Negro) en diferentes momentos de la carrera docente.

Las preguntas que orientan la indagación refieren al lugar que ocupan los mandatos históricos, los aportes de la propia formación (biografía escolar) y los desafíos actuales de la práctica profesional en la escuela secundaria en estas configuraciones identitarias.

El objetivo general es “describir y analizar las formas que asumen las identidades de los profesores de Escuela Secundaria en distintos momentos de la carrera docente”; y, desagregándose de éste, se plantean los siguientes objetivos específicos: a) examinar las formas que asumen las identidades de los profesores de escuela secundaria a partir de los rasgos que la configuran; b) observar la referencia a los mandatos históricos de la profesión para el nivel secundario en la autodefinición que hacen los docentes sobre su tarea; c) analizar en la biografía escolar de los docentes la existencia de continuidades y/o rupturas respecto a los sentidos de enseñar en la escuela secundaria; d) ponderar el impacto que tienen las nuevas demandas al nivel, sobre las construcciones identitarias de los docentes, en un contexto de crisis y agotamiento del formato escolar tradicional; e) contrastar configuraciones identitarias de docentes con experiencia y principiantes considerando el lugar que ocupan en éstas los mandatos históricos, los aportes de la propia formación (biografía escolar) y los desafíos actuales para el ejercicio profesional en la escuela secundaria.

Esta investigación tiene relevancia en tanto que, como tantas otras que se están llevando a cabo en nuestra región, pretende avanzar en el conocimiento de la Escuela Secundaria – aquí a partir de la voz de los profesores - en un contexto donde pareciera haber consenso acerca de la necesidad de refundarla.

Los capítulos que componen la tesis representan las diferentes aproximaciones que se realizan en el camino, primero conceptuales y luego en diálogo con los relatos de los protagonistas, para abordar las configuraciones identitarias profesoraes.

Es así que en el Capítulo I “Profesores de aquí y de allá: antecedentes relacionados con esta investigación” se presentan seis investigaciones que se han ocupado de las identidades profesionales docentes, vinculadas en términos teóricos y metodológicos con los objetivos de este trabajo. Entonces se analizan pormenorizadamente los estudios de Mórtoła (2010) y Day y Gu (2013) que, centrados en el trabajo, la vida y/o construcción de la identidad profesional de los docentes que se encuentran en distintas etapas de la carrera, pretenden conocer qué supone hacer docencia hoy. Estos autores utilizan a los relatos de vida para desentrañar sentidos; y es esta misma técnica la que permite a Leite Mendez (2011); Ojeda (2008); Veiravé, Ojeda, Núñez y Delgado (2006) aproximarse a las trayectorias laborales de maestros y profesores para conocer cómo elaboran, construyen su trabajo y adquieren la condición de profesores. Por último, se considera de manera particular a la investigación de Dussel, Brito y Nuñez (2007), en tanto que al pretender capturar a escala nacional las expectativas sobre la escuela secundaria, nos da elementos para entender los escenarios de indagación en los que se desarrollará nuestra investigación.

<sup>1</sup> cecilia.ferrarino@gmail.com

El Capítulo II “Sujetos, identidades y contextos” inicia con la siguiente afirmación: “en un contexto caracterizado por la incertidumbre y el cambio, la pregunta por las identidades se ha transformado en un lugar común para muchos científicos sociales en las últimas décadas” (p. 23). Siendo éste el marco, en este apartado se repasarán distintas definiciones de “identidad” (Arfuch, 2005; Bernstein y Solomon, 1999; Bolívar Botía, A. y otros, 2005; Burke, 2003; Chapato y Errobidart, 2008; Dubar, 2002; Monereo y Pozo, 2011; Rosa, Belleli y Barkurst, 2000); “identidad profesional” (Arfuch, 2005; Bolívar Botía y otros, 2004; Dubar, 2002; Gohier y Anadón, 2000; Lang, 2007); “identidad profesional docente” (Bolívar Botía y otros, 2005; Bolívar, 2007; Chapato y Errobidart, 2008; Esteve, 2007; Gewerc en Monereo y Pozo, 2011) e “identidad profesional de la docencia de nivel secundario” (Ávalos, 2005; Bolívar, 2007; Esteve, 2007; Flores y Day, 2006; Mórtoia, 2010; Tardif, 2004). En todos los casos se privilegia el abordaje desde la dimensión biográfica- narrativa, entendiendo que ésta da cuenta de los procesos en los que el sujeto se ha socializado y de su experiencia histórica; en definitiva, de la construcción de identidades individuales y sociales (Arfuch, 2005). De allí que “no hay identidad fuera de la narrativa de sí mismo (individual y colectiva) lo cual coloca a las prácticas discursivas en primer plano” (Gewerc en Monereo y Pozo 2011, p. 198), en tanto que la identidad se constituye por el sujeto al que el relato asigna una identidad narrativa (Ricoeur, 1990, p. 209).

En el Capítulo III “Identidades profesoras en la escuela secundaria argentina. Conjugaciones en pasado, presente y futuro” nos ocupamos de la historia de la escuela secundaria en nuestro país, de sus sentidos fundantes y desafíos actuales; y, en paralelo, analizamos las mismas cuestiones respecto a la constitución del cuerpo profesoral. Entendemos que conocer esta historia permite objetivar las miradas y posiciones construidas para deconstruirlas y reconstruirlas en función de las características de los actuales escenarios de intervención docente. Además, este Capítulo nos da elementos para analizar, a partir de los relatos de los docentes participantes de la investigación, el influjo de la historia de la profesión en la definición de las configuraciones identitarias –considerando así el segundo objetivo específico planteado-.

El Capítulo IV “Acerca del camino elegido. Historias de vidas e identidades” explicita el marco epistemológico y metodológico a partir del cual se propone y desarrolla esta investigación. En línea con lo que hemos planteado acerca de las identidades, se privilegia el enfoque biográfico como el modo más adecuado para acceder a las identidades profesoras y, en tanto que nos interesa analizar las configuraciones identitarias de docentes noveles y experimentados en perspectiva comparada, se justifica la aplicación del estudio de casos múltiple como estrategia metodológica general. En relación al problema, los casos son: docentes noveles o principiantes (hasta cinco años de antigüedad) y docentes experimentados (más de veinte años de antigüedad en el nivel).

A partir del Capítulo V “Historias profesionales hechas relatos. Los docentes que hacen textos con sus vidas para la investigación” entran en escena los profesores que protagonizan el estudio. En este apartado, los presentamos a través de la experiencia – hecha relato – que cada uno tuvo en y con la escuela secundaria, primero como estudiantes y luego como docentes.

En el Capítulo VI “Las voces muestran sentidos: docencias en la escuela secundaria” retornamos a los relatos de los ocho profesores para conocer los sentidos que adjudican a la docencia en el nivel. Entonces, en función a la pertenencia a uno u otro caso –esto es, noveles o expertos- se analiza el proceso de elección de la carrera y los para qué que se despliegan en relación al oficio docente.

El Capítulo VII “Territorios (des)conocidos: imágenes sobre la escuela secundaria”, por su parte, explora las miradas que aparecen en torno a la escuela secundaria. Nuevamente se considera la cuestión desde la posición de los docentes principiantes y de los docentes con experiencia. En ambos casos encontramos que se anclan las representaciones en imágenes anacrónicas acerca de lo que la escuela es, de allí que decimos que aparece “la escuela que ya no es” o “lo que queda de la escuela” en los relatos.

Avanzando, el Capítulo VIII “La relación pedagógica en cuestión. Notas sobre el encuentro entre docentes y estudiantes en la escuela secundaria” incorpora un tema que aparece en los distintos intercambios con los profesores y que entendemos que es nodal en el análisis de la percepción y valoración que hacen los docentes acerca de su trabajo. Iniciamos el intercambio indagando en las imágenes que se sostienen acerca de “los alumnos que esperamos y los alumnos que tenemos” y, a partir de este disparador, volvimos a pensar en los sentidos de enseñar en la escuela secundaria a las nuevas generaciones.

“Hacer docencia en las escuelas secundarias. Enseñanzas en contextos” es el Capítulo IX y en éste se comienza a “hacer nudos” en relación a lo que se fue señalando a lo largo del trabajo; para lo cual se recuperan algunos puntos planteados en relación a los sentidos de la docencia, las imágenes sobre la escuela secundaria y la relación pedagógica que se produce por el encuentro entre generaciones en las intervenciones educativas.

Por último, el Capítulo X nos introduce en las “Conclusiones”. Aquí se recuperan las conclusiones parciales de los diferentes Capítulos y se procura presentar consideraciones generales y hallazgos en relación al problema y a los objetivos que orientaron esta investigación; así como posibles líneas de continuidad en relación a próximos estudios.

Esta investigación, como hemos dicho, pretende volver a pensar a la escuela secundaria – en un momento crítico en el que nuevos imperativos - tales como la masividad, la obligatoriedad y la inclusión- conmueven su forma histórica - desde la posición que asumen los docentes en los actuales escenarios de intervención.

A partir de estas voces miramos a la escuela y nos preguntamos acerca de los diálogos que se establecen entre el pasado del nivel y de la profesión, la propia formación y los actuales desafíos que presenta el enseñar en la escuela secundaria.

Sostenemos una visión esperanzadora que nos hace insistir en que la escuela puede cambiar y en que es posible hacerlo; y en esta cuestión juega un papel relevante el conocimiento.

En definitiva, como dice Phillip W. Jackson (1999, p. 123), tal convicción se fundamenta en el mismo hecho de ser docentes. En sus palabras:

¿Por qué deberíamos sentirnos los educadores más inclinados que cualquier otra persona al optimismo? La respuesta en pocas palabras es: porque nuestro trabajo así lo exige. Porque la educación está basada en la esperanza. Toda la empresa educativa se fundamenta en la convicción de que mejorar es posible.

En esta tesis hay un aporte más para esto.

## Referencias bibliográficas

Arfuch, L. (comp). (2005). *Identidades, sujetos y subjetividades*. Buenos Aires: Prometeo.

Ávalos, B. (2005). Las instituciones formadoras de docentes y las claves para formar buenos docentes. En D. Rendón L. y Rojas García, I. (Comp.), *El desafío de formar los mejores maestros*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

Bernstein, B. y Solomon, J. (1999). Pedagogy, Identity and the Construction of a Theory of Symbolic Control. *British Journal of Sociology of Education*, 2 (2). 265- 79.

Bolívar Botía, A. y otros (2005). Investigar la identidad profesional del profesorado: Una triangulación secuencial. *FQS* 6(1). Disponible en: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/516/1116>

Bolívar, A. (2007). La formación inicial del profesorado de secundaria y su identidad profesional. *Estudios sobre Educación*, 12, 13-30.

Burke, P.J. (2003). Relationships among multiple identities. En Burke and others, *Advances in Identity Theory and Research*, pp. 195- 214. New York: Kluwer/ Plenum Publishers.

Chapato, M.E. y Errobidart, A. (2008). *Hacerse docente. Las construcciones identitarias de los Profesores en sus inserciones laborales*. Buenos Aires: Niño y Dávila.

Day, C. y Gu, Q. (2013). *Profesores: vidas nuevas, verdades antiguas*. Madrid- Buenos Aires: Narcea- Miño y Davila.

Dussel, I.; Brito, A.; Nuñez, P. (2007). *Más allá de la crisis. Visión de alumnos y profesores de la escuela secundaria argentina*. Buenos Aires: Fundación Santillana.

Esteve, J.M. (2007). Identidad y desafíos de la condición docente. En E. Tenti Fanfani, *El oficio de docente. Vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

- Flores, M. A. y Day, C. (2006). Contexts which shape and reshape new teachers' identities: A multi-perspective study. *Teaching and Teacher Education*, 22(2), 219-232.
- Gewerc, A. (2011). Identidades docentes en contextos turbulentos. Espacios, tiempos y afectos. En C. Monereo y J. Pozo, *La identidad en psicología de la educación. Necesidad, utilidad y límites*. Madrid: Narcea.
- Gohier, C., Anadón, M., Bouchard, Y., Charbonneau, B., & Chevrier, J. (2001). La construction identitaire de l'enseignant sur le plan professionnel: un processus dynamique et interactif. *Revue des sciences de l'éducation*, XXVII(1), 3-32.
- Leite Mendes, A. (2011). *Historias de vidas de maestros y maestras. La interminable construcción de las identidades: vida personal, trabajo y desarrollo profesional*. Málaga: Servicio de Publicaciones de las Universidad de Málaga.
- Mórtola, G. (2010). *Enseñar es un trabajo. Construcción y cambio de la identidad laboral docente*. Buenos Aires: Noveduc.
- Ojeda, M. C. (2008). Rasgos de la identidad del profesor de enseñanza media en su trayectoria de formación y desempeño profesionales. ¿Cómo, cuándo y con quiénes adquiere su condición de profesor? *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. Disponible en: <http://redie.uabc.mx/vol10no2/contenido-ojeda.html>
- Ricoeur, P. (1990). *Soi-même comme un autre*. París: Seuil.
- Tardif, M. (2004). *Los saberes del docente y su desarrollo profesional*. Madrid: Narcea.
- Veiravé, D.; Ojeda, M.; Nuñez, C., Delgado, P. (2006). La construcción de la identidad de los profesores de enseñanza media. Biografías de profesores. *Revista Iberoamericana de Educación*, 40(3).

**Fecha de recepción:** 16/8/2017

**Fecha de aprobación:** 18/8/2017