

Preguntas fundamentales: sobre la inclusión social, la educación pública y la calidad educativa en Argentina

Key questions: on social inclusion, public education and the educative quality in Argentina

María Eugenia Vicente¹

¹Universidad Nacional de La Plata (UNLP)/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), email: vicentealbisu@gmail.com

Resumen: La educación es un tema sobre el que circulan opiniones e ideas basadas en supuestos que no siempre se ponen en cuestión o bien, se desconocen desde dónde esas ideas son construidas. Por ello, este artículo se propone retomar ciertas ideas sobre la inclusión social y la calidad educativa y contrastarlas con aportes teóricos y datos empíricos.

Palabras clave: Instituciones educativas- calidad educativa- inclusión social.

Abstract: Many opinions and ideas about education are based on assumptions that not always are put in question or, it is unknown from where that idea was built. Therefore, this article intends to retake certain ideas about social inclusion and educational quality and contrast them with theoretical contributions and empirical data.

Key words: Educational institutions - educational quality - social inclusion.

Recepción: 22 diciembre 2016

Aceptación: 10 de mayo 2017

Forma de citar: Vicente, María Eugenia (2017), “Preguntas fundamentales: sobre la inclusión social, la educación pública y la calidad educativa en Argentina”. *Voces de la Educación*. 2(2) pp. 164- 178.



Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International

Licens

Preguntas fundamentales: sobre la inclusión social, la educación pública y la calidad educativa en Argentina.

¿Qué es la inclusión social en el sistema educativo? O la discusión a la afirmación “hay escuelas de primera y hay escuelas de segunda categoría”.

En 1882 el Estado argentino, a través de la ley 1.420, asignó a la escuela y al proceso de escolarización, la función de asegurar el orden social a través de la disciplina y el control (Grinberg y Levy, 2009).

La obligatoriedad de la escolaridad primaria fue procesada a través de una estructura institucional que sustentó dicho control: la burocracia educativa. Al decir de Weber [1922](1992), se trató de una máquina viva caracterizada por la especialización del trabajo, la delimitación de las competencias, los reglamentos y las relaciones de obediencia jerárquicamente graduados. Este sistema jerárquico de responsabilidades, libran al individuo, a la vez que le niegan, de cualquier responsabilidad moral sobre las acciones que se ajustan a las normas y a los intereses de la organización, operando en beneficio de los intereses de las elites dominantes.

Estos fines se tradujeron en las instancias ejecutoras y decisorias del sistema, materializada en el Consejo Nacional de Educación (CNE), la dirección facultativa y la administración general de las escuelas que funcionaba en la capital de la República (Buenos Aires), bajo la dependencia del Ministerio de Instrucción Pública. Las funciones y deberes del Consejo eran:

“Artículo 57: Vigilar la enseñanza de las escuelas normales de la Capital, colonias y territorios nacionales, proponer el nombramiento o renovación de su personal y concesión o caducidad de becas al Ministerio de Instrucción Pública.

(...) Administrar todos los fondos que de cualquier origen fuesen consagrados al sostén y fomento de la educación común.

(...) Vigilar a los inspectores de las escuelas, reglamentar sus funciones y dirigir sus actos.

(...) Dictar su reglamento interno para todos los objetos de que le encarga esta ley, distribuyendo entre sus miembros como lo estime más conveniente, las funciones que tiene a su cargo.

(...) Dictar los programas de la enseñanza de las escuelas públicas, con arreglo a las prescripciones de esta ley y necesidades del adelanto progresivo de la educación común.

(...) Suspender o destituir a los maestros, inspectores o empleados por causa de inconducta o mal desempeño de sus deberes, comprobados por los medios que previamente establezca el reglamento general de las escuelas y dando conocimiento al Ministerio” (Ley 1420, 1887: 24).

En este escenario, la organización del aparato burocrático incluyó un nivel educativo más: la educación secundaria. Así, se constituyó un sistema fuertemente segmentado, a punto tal que la culminación de la escolaridad obligatoria por parte de los alumnos no era garantía para continuar estudios superiores. Las escuelas elementales brindarían los contenidos mínimos, pero no los suficientes para ingresar a las escuelas secundarias.

El nacimiento del nivel de educación secundaria en Argentina se ubica en 1863, cuando el presidente Mitre promulgó el decreto de creación del Colegio Nacional de la capital provincial. La función social de la enseñanza en el nivel secundario se orientó a formar un hombre que cumpliría papeles políticos, excluyendo otros objetivos, tales como formar un hombre apto para las actividades productivas. Al fijar de esta manera su objetivo, la enseñanza se convirtió en patrimonio de una elite (Dussel, 1997; Tedesco, 1970; Puiggrós, 2007).

A lo largo del tiempo, la democratización del nivel secundario y la burocracia educativa, fueron transformando sus características socio- educativas. Puntualmente, en la década de 1980, Tiramonti (1989) señalaba que los altos índices de matriculación y la existencia de porcentajes importantes de población que había cursado algunos años en la enseñanza secundaria, indicaban que se incorporaron al nivel al conjunto de los sectores medios y a una proporción de jóvenes de los sectores populares.

Este escenario se presentaba como una oportunidad para modificar las estructuras administrativas verticales y reproductoras de ciertos órdenes sociales, para convertirse en un modelo que pueda representar los intereses de amplios sectores de la población educativa.

No obstante, el aumento de la población atendida por el nivel secundario se tradujo en un crecimiento cuantitativo¹ que mantuvo a los organismos administrativos destinados a reproducir la estructura burocrática del sistema (Tiramonti, 1989; Paviglianitti, 1988).

En la década de 1990 la política educativa nacional declaraba el derecho a aprender, mediante la igualdad de oportunidades y posibilidades, sin discriminación alguna. En términos organizacionales, y acorde a estos lineamientos políticos, la administración del sistema educativo debía ser:

“Artículo 51 - El Gobierno y Administración del Sistema Educativo asegurara el efectivo cumplimiento de los principios y objetivos establecidos en esta ley, teniendo en cuenta los criterios de: -Unidad Nacional; -Democratización; -Descentralización y Federalización; -Participación; -Equidad; -Intersectorialidad; -Articulación; -Transformación e innovación” (Ley 24.195, 1993: 13).

Pese a las asunciones de administrar el sistema de forma equitativa, democrática, participativa e innovadora, en la realidad, el modelo organizacional que imperó fue una “recentralización neoconservadora” (Vior, 2008). Esta estructura implicaba la descentralización de responsabilidades pero acompañada por la centralización de las decisiones esenciales. Mientras los gobiernos provinciales debieron asumir la responsabilidad académica y financiera del sistema, el Poder Ejecutivo Nacional se reservó la atribución de analizar, evaluar e intervenir en la gestión y el control de los recursos técnicos y financieros, con el consecuente poder sobre el acceso al financiamiento interno y externo. Se reservó, también, la atribución de evaluar los sistemas educativos jurisdiccionales a través del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad, cuyos resultados definían las prioridades esenciales para las jurisdicciones.

En otros términos, ante la masificación el sistema educativo ofreció a estos nuevos (y diferentes) alumnos la misma oferta educativa a través de la misma estructura institucional orientada a

¹ La Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires pasó de tener 25 empleados en 1905, a 281.509 personas para finales del siglo XX (Katz, 1996).

defender los intereses de los grupos sociales minoritarios que tradicionalmente asistían al nivel secundario del sistema educativo (Tenti Fanfani, 2003; Tiramonti, 1989).

En la década del 2000, puntualmente en el año 2006, se sancionó una nueva ley de educación que derogó a la Ley de Federal de Educación No. 24.195. La nueva ley, denominada Ley de Educación Nacional (LEN) No. 26.206 y actualmente en vigencia, señala garantizar el acceso al conocimiento posibilitando la continuidad de los estudios; determina fortalecer la formación y las prácticas ciudadanas; y declara vincular la escuela con el mundo productivo para preparar a los alumnos para ingresar al mundo del trabajo (Puiggrós, 2007; Pereyra y Pontremoli, 2014).

En este sentido, la educación secundaria es planteada como un derecho que, a través de la obligatoriedad del nivel, se orienta a fortalecer la inclusión social. En términos organizacionales, y a diferencia de los formatos organizacionales anteriormente citados, la institución educativa ya no se supone un transmisor y ejecutor de las demandas y objetivos de la administración central, sino que la institución educativa es una pieza clave en la trama de participación y decisiones que dan significado a la letra de la normativa, acorde a la realidad más cercana de la institución:

“Artículo 122.- La institución educativa es la unidad pedagógica del sistema responsable de los procesos de enseñanza-aprendizaje destinados al logro de los objetivos establecidos por esta ley. Para ello, favorece y articula la participación de los distintos actores que constituyen la comunidad educativa: directivos, docentes, padres, madres y/o tutores/as, alumnos/as, ex alumnos/as, personal administrativo y auxiliar de la docencia, profesionales de los equipos de apoyo que garantizan el carácter integral de la educación, cooperadoras escolares y otras organizaciones vinculadas a la institución” (Ley 26.206, 2006: 25).

En este sentido, la última ley educativa mantiene una importante atención sobre cada institución educativa y en vínculo con otras instituciones de la comunidad, en orden a generar una gestión situada, acorde a las necesidades, intereses y demandas de cada contexto. Por ello, durante la gestación y sanción de dicha ley en la última década, se formalizaron una serie de propuestas de formación de nivel secundario orientadas a la re- inserción y finalización de los estudios secundarios, como se puede notar en el **Cuadro 1**:

Cuadro 1: Características principales de las distintas propuestas de escolarización secundaria en la actualidad.

	EDUCACIÓN SECUNDARIA GENERAL ACADÉMICA (ESA) O	PLAN DE FINALIZACIÓN DE ESTUDIOS SECUNDARIOS (FINES)	CENTROS DE EDUCACIÓN SECUNDARIA PARA ADOLESCENTES Y JÓVENES (CESAJ)	ESCUELAS DE REINGRESO (ER)	BACHILLERATOS POPULARES (BP)
Dónde	En todo el territorio argentino.	En todo el territorio argentino.	En territorio de la Provincia de Buenos Aires.	En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	En todo el territorio argentino.
Cuándo	A partir de 1863	A partir de 2008.	A partir del 2009	A partir del 2004	A partir del 2004
Tipo de propuesta de escolarización	De formación secundaria tradicional	De terminalidad de los estudios secundarios, ofrecida por las escuelas secundarias, organismos del Estado, empresas, ONG, agrupaciones,	De aceleración y reingreso a los estudios secundarios.	De terminalidad de los estudios secundarios	De formación secundaria alternativa a la tradicional

		universidades, gremios.			
La clasificación del currículum	Cursado y promoción por año (gradualidad). Repitencia. Con exámenes. Duración: 6 años.	Se cursa el plan de estudios de la escuela secundaria a través de tutorías de apoyo, de dos meses de duración, tres horas semanales, por materia, área o espacio curricular. Con examen. La certificación es por materia o área.	Se cursa el plan de estudios del ciclo básico de la escuela secundaria en cursadas cuatrimestrales, en un máximo de 2 años. No tienen exámenes.	Cursado y promoción por asignaturas (no por año) y un sistema de ingreso que reconoce los logros anteriores.	La currícula se debate al interior de las asambleas de alumnos y docentes, y allí se definen las materias que cursan los estudiantes.
Designación de profesores	Mecanismo "clásico": Los tribunales de clasificación centrales y/o descentralizados publicitan las listas por orden de méritos en función de: título habilitante, títulos y certificados bonificantes, cursos, seminarios o equivalentes, desempeño en cargos jerárquicos; antigüedad en el cargo que clasificar.	Los profesores tutores serán seleccionados por presentación de currículum vitae y propuesta pedagógica, quedando confeccionado un listado con un orden de mérito.	Son seleccionados por los directivos de las instituciones con las que articula el CESAJ. Criterios: características personales de los docentes, posibilidades de contención, atención y diálogos con los estudiantes, perfil pedagógico, condiciones de flexibilidad e invención.	Mecanismo "clásico": Los tribunales de clasificación centrales y/o descentralizados publicitan las listas por orden de méritos en función de: título habilitante, títulos y certificados bonificantes, cursos, seminarios o equivalentes, desempeño en cargos jerárquicos; antigüedad en el cargo que clasificar.	A quienes están interesados en integrarse, se da una charla introductoria en la cual se plantea los criterios del proyecto al cual se lo está invitando a sumar.
Organización del trabajo docente	La contratación es individual, por módulos de 60 minutos.	La contratación es individual, designados por 18 semanas según las horas cátedras correspondiente a la materia que dicte en cada curso.	La contratación es individual, por módulos de 60 minutos.	La contratación es individual, por cargo y se dispone de una cantidad de horas complementarias para asignar según las necesidades que se le presenten a la escuela	La incorporación es por materia y por equipo o pareja pedagógica, si así se elige.

Fuente: Elaboración propia en base a Terigi, 2008; Arroyo y Nobile, 2015; Tiramonti, 2007; Krichesky, 2007; Toscano, 2012; Torres Molina, 2012; Areal y Terzibachian, 2012; Aguiló y Wahren, 2013; DGCyE (2008; 2011).

En relación a las variadas estructuras organizacionales que organizan la complejidad del nivel de educación secundaria, es dable advertir que las propuestas de formación estandarizadas ya no es un valor que organice y configure la escolarización. Más bien, las propuestas organizacionales y curriculares se orientan a lograr la inclusión a partir de una organización que pueda responder a las variadas condiciones y orígenes, tanto sociales, culturales como individuales, ritmos y formas de trabajo, recorridos escolares, modalidades personales de relación con el saber. Como sostiene Sucunza (2016) para el caso del Plan FinES, la existencia de diversas propuestas de escolaridad del nivel secundario permiten tener en cuenta las particularidades de los sujetos, en tanto adultos,

que necesitan o desean culminar sus estudios, pudiendo comprenderlos en su contexto y con sus necesidades, que son únicas según cada caso y cada comunidad.

Más allá de las iniciativas por avanzar hacia una organización de la educación más democrática, algunos autores (Tiramonti, 2011; Aisenson, 2009; Jacinto, 2006; Legaspi y Aisenson, 2005) señalan que a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado y en lo que va de este siglo XXI, el nivel secundario encontró un modo de procesar la presión por la inclusión sin sacrificar su misión diferenciadora y selectiva. Segregó las poblaciones que debía incorporar y las fue incluyendo en diferentes circuitos escolares. En este sentido, existirían circuitos socioeducativos que brindan una educación de calidad diferencial según el origen socioeconómico de los estudiantes, y por lo tanto, propiciando una distribución desigual de oportunidades de inserciones educativas y laborales posteriores.

Los datos mostrados en el **Cuadro 2** sobre los índices de la ESA, confirmarían la tendencia expulsiva del nivel, provocando bajos índices de terminalidad con relación a la inscripción al nivel:

Cuadro 2. Matrícula y egreso del nivel de educación secundaria en Argentina, período 2004- 2014, número absolutos.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Matrícula nivel secundario (básico y orientado).	3.479.863	3.458.627	3.462.865	3.464.529	3.523.132	3.619.231	3.679.628	3.731.208	3.813.545	3.866.119	3.896.467
Tasa de abandono interanual (estudiantes que no se matriculan al año siguiente).	27%	29%	29%	29%	27%	25%	24%	26%	25%	24 %	----
Egreso del nivel secundario.	-----	----	-----	248.396	251.451	248.714	248.389	247.307	285.699	302.470	315.659

Fuente: elaboración propia en base a indicadores educativos de la DiNIECE.

Así, la matrícula en el nivel de educación secundaria (básica y orientada) en la ESA aumentó desde 3.479.863 estudiantes en 2004, a 3.896.467 en 2014; la tasa de egreso fue de 248.396 estudiantes en 2007² y de 315.659 estudiantes para el 2014; mientras que cada año comprendido entre 2004 y 2014, la tasa de abandono del nivel corresponde a la cuarta parte de la matrícula.

Al respecto, ciertos autores (Tenti Fanfani, 2009; Tiramonti, 2011; Montes y Ziegler, 2012; Arroyo y Nobile, 2015; De Luca, 2016) sostienen que la democratización del nivel implica que los sectores que fueron expulsados o aquellos que nunca ingresaron a la educación secundaria puedan ingresar, permanecer y egresar de la ESA. Al mismo tiempo, que colocan en duda el nivel de alfabetización que lograrían las demás propuestas de escolarización (De Luca, 2016).

Ahora bien, ¿por qué pretender que los sujetos deban ingresar a un espacio que los expulsó o donde nunca pudieron ingresar? Ello supone que sólo una determinada propuesta de escolarización es la correcta, todas aquellas que difieran en mucho o poco respecto de ésta, dará como resultado afirmaciones de tipo “escuela pobre para pobres”, “escuela de primera y segunda categoría”, y similares.

Por el contrario, el reconocimiento de una variedad de propuestas de escolarización posibilita que los procesos de escolarización puedan adaptarse a cada trayectoria social y educativa. Ello habilita

² La tasa de terminalidad antes del 2007 corresponde al Polimodal y al ser de tres años es incommensurable con el secundario básico comprendido por cinco o seis años –dependiendo del curriculum adoptado por cada institución acorde a la ley de educación nacional vigente-.

la idea de “escuela soberana”, que reconoce que cada escuela conlleva en sí misma el mandato general o sentido establecido a nivel macro de los sistemas educativos, pero también un mandato propio, por el cual fue creada (y existe) en un determinado tiempo y lugar, y que otorga respuestas a necesidades territoriales y trayectorias socio educativas específicas.

¿Qué es la calidad educativa? O la discusión a la afirmación “la educación privada es mejor que la estatal”.

En términos generales, el espacio de lo público incluye a lo estatal como una parte importante de sí mismo, pero lo público no se agota allí (Follari, 2004). El Estado “media” la dominación de unos sectores sobre otros para los fines de legitimarla, y a la vez, hacerla socialmente plausible y tolerable. En ese proceso, el Estado “universaliza” limitadamente determinados derechos como, por ejemplo, el acceso gratuito a la escuela. Por su parte, el sector privado, representado en el mercado, no asume ningún derecho que no sea el de la ganancia de aquel que tiene condiciones para imponerse en la lógica implacable de la competencia.

En el campo educativo, la Ley 1.420 sancionada en 1884 definió que lo público se asociaba a lo estatal -en tanto educación común-, mientras que la Iglesia y los particulares, constituían el ámbito de lo privado. En 1993, la sanción de la Ley Federal de Educación estableció que toda la educación era pública -en tanto que la educación básica aporta al bien común-, y lo que la distinguía era un tema de gestión -estatal o privada- (Karolinski, 2013; Feldfeber, 2003). En la actualidad, la Ley de Educación Nacional de 2006 conserva el supuesto de que toda la educación es pública, e incorpora dos nuevos modos de gestión: cooperativa y social (Gennuso, 2004; Karolinski, 2013).

De esta manera, en la actualidad del sistema educativo escolar argentino se reconocen tres tipos de gestión, *pública, privada y de gestión social o cooperativa* (Belli, 2004; Karolinski, 2013; Silveira, 2016; Rosemberg, 2016). En el caso de la gestión estatal, sus autoridades están sometidas a control político, responden a representantes elegidos democráticamente (el Parlamento, el Senado, el Ministerio de Educación, etc.); los procesos de decisión y de asignación de recursos y cargos están sometidos a las reglas generales y mecanismos de control propios de la administración pública, con las variantes que puedan existir según el país y el sector del aparato estatal de que se trate.

En el caso de la gestión privada, quienes ejercen cargos de responsabilidad no rinden cuentas ante representantes de la ciudadanía (aunque normalmente son regulados por ellos), sino ante alguna instancia que actúa en nombre propio: un directorio, una asamblea de socios o de accionistas, el conjunto de integrantes de una cooperativa, los miembros de una orden religiosa. Los funcionarios son empleados en régimen de derecho privado y los procesos de decisión y asignación de recursos se rigen por normas de ese mismo derecho, así como por criterios de eficacia y eficiencia definidos por la propia organización.

Por su parte, la gestión social rompe con la estructura piramidal de las escuelas a partir de un funcionamiento horizontal ya que no tiene dirección sino una coordinación rotativa, y los estudiantes cuentan con espacios de decisión assemblearios; la flexibilización y desburocratización de la gestión se adapta a las necesidades de población que atiende; y finalmente, el carácter autónomo le permite a sus integrantes asumir mayores dosis de poder.

En este apartado se analizan los dos primeros tipos de gestión: estatal y privada. Principalmente, para responder a la idea de “la educación privada es mejor que la estatal”. Al respecto, tal como se puede notar en el **Cuadro 3**, si bien el sector de gestión estatal mantiene a la mayoría de la matrícula en edad de formación secundaria, es el sector de gestión privada quien poseería una mayor capacidad de egreso en relación al sector de gestión estatal:

Cuadro 3. Características generales del nivel secundario, en números, al 2014.

	Estatal	Privada
Inscripción en nivel secundario en América Latina	46.915.519	12.198.035
Cantidad de alumnos del nivel secundario en Argentina	3.286.714	1.164.027
Cantidad de egresados del nivel secundario en Argentina	195.620	120.039
Unidades Educativas de nivel secundario en Argentina	7.917	3.841

Fuente: elaboración propia en base a cifras del CIPPEC, DiNIECE, Ministerio de Educación y EPH - INDEC.

Para algunos autores (Tiramonti, 2011; Tedesco, 2010; De Luca, 2016) el sector que mejor cumpliría con la graduación en el nivel secundario es el sector de gestión privada, mientras que el estatal permite el egreso gracias a forzar o permitir la existencia de propuestas alternativas a las únicas y legítimas instituciones educativas que merecen titular. No obstante, como se puede notar en el **Cuadro 4**, las diferencias de calidad educativa entre el sector estatal y privado desaparecen cuando se considera sólo el efecto de las escuelas y no el nivel socioeconómico de los alumnos (Rivas, 2007):

Cuadro 4. Características socio educativas del nivel secundario, en porcentajes.

Indicador	Estatal	Privada
Estudiantes que viven en hogares con clima educativo bajo	6,5%	0,7%
Nivel económico de los sectores	58% del tercil de menores ingresos	92% del tercil de mayores ingresos
Porcentaje de estudiantes de 15 años o más que trabajan según sector del establecimiento educativo y país	16,1	6,5
Porcentaje de estudiantes de nivel medio con dos años o más de rezago para el curso al que asisten según sector del establecimiento educativo y país.	35,8	11,1
Porcentaje de estudiantes que han repetido	30,5	11,9
Tasa de sobreedad	42,3	18,3
Diferencia en el rendimiento en Ciencias entre escuelas de gestión estatal con respecto a las privadas tras eliminar el “efectos socioeconómico extraescolar”	3%	

Fuente: elaboración propia en base a cifras del CIPPEC, DiNIECE, Ministerio de Educación y EPH - INDEC.

El rendimiento promedio de los alumnos de las escuelas privadas es más alto que el de las estatales, pero esa distancia es predicha, en su totalidad, por el origen social del alumno, por la composición social de la escuela y por la disponibilidad de los recursos escolares en la institución. En condiciones de igualdad en estos aspectos, escuelas estatales y privadas obtienen resultados similares (Cervini, 2003). Las pruebas PISA desarrolladas por la OCDE demuestran para el caso argentino que los alumnos de las escuelas privadas tienen un rendimiento superior en un 21% a los alumnos de las escuelas estatales (diferencia observada en los Operativos de Evaluación de la Calidad). En cambio, cuando se elimina el “efecto nivel socioeconómico” la disparidad se reduce a un 3%, una diferencia estadísticamente no significativa (Rivas, 2007; OREALC/UNESCO, 2008).

Al respecto, una investigación que analiza la gestión educativa de ambos sectores en el nivel secundario (Vicente, 2016), muestra las características que adquieren los procesos de participación según las gestiones educativas estatales y privadas. Si bien la investigación se centra en la capital de la provincia más grande de Argentina (la ciudad de La Plata), sus resultados³ marcan claras tendencias, tal como se puede notar en el **Cuadro 5**:

Cuadro 5. Características de la participación institucional según la gestión educativa estatal y privada.

	Dimensiones	Escuelas Públicas	Escuelas Privadas
Relación con docentes	Se los hace partícipes en las decisiones (y a través de los acuerdos institucionales)	50%	0
	Relación con los docentes a través de los jefes departamentales/referente institucional	32%	0
	Reuniones informativas frecuentes	6%	90%
	Por la organización del trabajo, hay problemas con la pertenencia	6%	0
	Hay libros de acuerdo	6%	0
	Relación complicada porque vienen de clase media baja	0	10%
	Totales	100%	100%
Relación con padres	Se los hace partícipes de las decisiones en la institución a través de los acuerdos institucionales	44%	0
	Se los llama ante cualquier inconveniente	19%	41%
	Se los mantiene informados de todas las actividades desarrolladas(charlas-talleres)	19%	17%
	Relación individual e informal (se acercan a la dirección)	6%	25%
	Consideran que la escuela es la responsable de toda la educación de los hijos (algunos responden, otros no)	6%	17%
	Relación complicada/no escuchan/son amigos de los hijos	6%	0
	Totales	100	100%
Resolución de Conflictos	Se resuelve entre todos los actores de la institución (reuniones de Consejo Consultivo, con el Consejo Académico Institucional, con el Consejo de Convivencia-conformado por los alumnos-)	82%	0
	Se resuelve fortaleciendo el vínculo	12%	0
	Se procede a partir de protocolos	6%	0
	Se habla con el implicado, si no cambia la conducta se aplican sanciones/amonestaciones	0	100%
	Totales	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas aplicadas entre 2011 y 2014.

En relación a los vínculos establecidos con los actores de la institución, en este caso con los docentes y las familias, es de notar una tendencia que indicaría que la gestión educativa del sector estatal desarrolla mayores procesos de participación que la gestión educativa del sector privado, puesto que las familias y los docentes son actores fundamentales en las tomas de decisiones y en la construcción de acuerdos.

En relación a la resolución de conflictos, por un lado, las escuelas de gestión estatal desarrollan prácticas de debate público, y participación de todos los actores de la institución, lo que constituye una organización escolar orientada a la horizontalidad de las relaciones. Por otro lado, las escuelas

³ En base a 28 entrevistas a directivos (12 de escuelas secundarias privadas y 16 de escuelas secundarias estatales).
 Voces de la educación
 ISSN 2448-6248 (electrónico)

de gestión privada desarrollan prácticas orientadas a conservar el orden institucional y a proteger los objetivos definidos por un grupo de personas –la fundación o el quipo directivo-.

Estos datos permiten advertir que el disciplinamiento y la formación ciudadana no serían objetivos educativos compatibles. Mientras las escuelas de gestión estatal reconocen la participación de todos los actores institucionales en la toma de decisiones y, con ello, la necesidad de debatir cada situación y acción en su marco situado y contextual; las escuelas de gestión privada se dedican a sancionar toda aquella acción o conducta que distan de aquellas previamente establecidas y permitidas.

Por su parte, en el **Cuadro 6**, se muestran las características del rol directivo en cada tipo de gestión, en orden a enriquecer los datos anteriormente descritos:

Cuadro 6. Características del rol directivo según la gestión educativa estatal y privada.

	Dimensiones	Escuela Pública	Escuela Privada
Rol y agenda del director	Facilitar la inclusión (fortaleciendo los vínculos, facilitando el cursado de jóvenes embarazadas, convenios con clubes y centros de fomento, conocer a los estudiantes, pedir actividades a los docentes para cuando falte, partir de lo que los estudiantes tienen, trabajos en el hogar para quienes se ausentan mucho tiempo)	45%	0
	Tarea de coordinación (entre lo que se tiene, se quiere y se puede, tomando decisiones entre todas las instancias de representación)	19%	0
	Tareas administrativas (organización de horarios, planta, suplencias, pedidos de la administración central)	12%	25%
	Reflexionar sobre la normativa y luego aplicarla	12%	0
	Tarea pedagógica (Ej. armar bloque pedagógico, trayectorias inteligentes, romper con la gradualidad)	6%	0
	Contenedores sociales	6%	0
	Monitoreo y vigilancia para mantener el orden (manejo de la "igualdad de patrones de conducta")	0	75%
	Totales	100	100

Coherentemente con las características que presenta la participación en cada uno de los tipos de gestión educativa, las prioridades del rol directivo en las instituciones de gestión estatal se orientan, principalmente, a lograr la inclusión social a través de estrategias que involucran y reconocen los procesos sociales por los que atraviesan los estudiantes. Mientras que las prioridades del rol directivo en las instituciones de gestión privada se orientan, principalmente, a mantener patrones de conducta acorde a los propósitos de la institución, logrados a través del control y la vigilancia. Estos resultados permiten conocer que, tendencialmente, la gestión educativa privada se desarrolla a partir del criterio de eficiencia administrativa, mientras que la gestión educativa estatal se desarrolla a través del criterio de relevancia social y cultural. En este sentido, el sector privado presenta una importante eficiencia administrativa que logra aplicar normas y sanciones con el objetivo de reducir tiempos y estandarizar procesos: a través de expulsar a quienes no se comportan acorde a la forma válida de conducta definida por la institución, o evitando la participación de

diferentes actores en la toma de decisiones y en la construcción de acuerdos. El sector estatal desarrolla práctica de gestión orientadas a la relevancia social y cultural de asistir a la escuela para lograr un mayor sentido de pertenencia. Por ello se recurre a la construcción colectiva de espacios y a la coordinación conjunta de decisiones, orientados a fortalecer la inclusión social.

Ahora bien, ¿qué es calidad educativa y cuál es su relación con los tipos de gestión educativa estatal y privada? En concordancia con Schmelkes (2009: 50): “Ante una realidad que reconocemos como compleja y heterogénea, se hace necesario diseñar formas de atención que se adapten con calidad a las características de cada zona y de cada pueblo, en lugar de esperar, infructuosamente, que la población se adapte a la escuela tradicional y centralizada”.

Existe calidad educativa (Schmelkes, 2009) cuando la educación es distribuida, ello supone una educación capaz de producir aprendizajes útiles para la vida actual y futura de sus educandos en las esferas personales, familiares, cívicas y económico-laborales. Una educación bien distribuida supone poder arribar a puntos de llegada comunes desde puntos de partida sumamente diversos, lo que implica necesariamente currículos flexibles y capacidad de adaptación curricular y metodológica.

Asimismo, ningún proceso de mejoramiento real de la calidad puede darse sin la participación activa y convencida de todos los que laboran en la organización en cuestión. Cada escuela debe analizar sus problemas y sus causas. En este sentido, la escuela no es sólo usuaria de la información sino es generadora de información.

Una educación de calidad reconoce al alumnado social y culturalmente diverso y, con ello, la formación supone poder atender necesidades educativas propias de poblaciones específicas y lograr con ellas los aprendizajes necesarios para enfrentarlas:

Entonces, atendiendo a los resultados y a partir del concepto de calidad educativa como educación distribuida, ¿dónde encontramos educación secundaria de calidad hoy?

Los datos permiten conocer que el sector privado presenta una importante eficiencia administrativa que logra aplicar normas y sanciones con el objetivo de reducir tiempos y estandarizar procesos: a través de expulsar a quienes no se comportan acorde a la forma válida de conducta definida por la institución, o evitando la participación de diferentes actores en la toma de decisiones y en la construcción de acuerdos.

Por su parte, la reducción de tiempos y estandarización de procesos no es una característica de la gestión educativa estatal. Por el contrario, reconocer y atender a la complejidad conlleva tiempo. Más bien, el acento estaría colocado en que la escuela tenga la relevancia social y cultural acorde a cada contexto para lograr un mayor sentido de pertenencia. Por ello se recurre a la construcción colectiva de espacios y a la coordinación conjunta de decisiones, orientados a fortalecer la inclusión social.

Entonces, con miras a superar la discusión cuantitativa acerca de cuántos egresan de las instituciones educativas estatales y cuántos de las privadas, o qué capacidad tiene cada sector para lograr que los estudiantes terminen el nivel. Desde esta plano, está demostrado que en el sector privado egresan más estudiantes que en el sector estatal. No obstante, definir el éxito de la gestión escolar estatal y privada en términos de cuántos son los estudiantes que egresan, es una definición que no involucra la pregunta por la calidad social de los procesos de formación en la escuela secundaria: ¿cómo construir ciudadanía en la escuela negando la diversidad? ¿Cómo aportar al bien común si no se reconoce al conflicto como constitutivo de las relaciones sociales? La pregunta por la inclusión social no estaría orientada solamente por cuántos egresan, sino a quiénes y por qué son formados los ciudadanos en la escuela secundaria.

Referencias Bibliográficas

Aguiló, V. y Wahren, J. (2013) *Educación Popular y Movimientos Sociales: Los Bachilleratos Populares como campos de experimentación social*. X Jornadas de Sociología. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Aisenson, D. (2008). El sentido de la experiencia escolar para los jóvenes en la sociedad actual. Construcción identitaria y procesos de inclusión/marginación social. *Dossier de Revista del Colegio Profesional de Psicólogos de Salta*, pp. 6-12.

Areal, S. y Terzibachian, M. F. (2012) La experiencia de los bachilleratos populares en la Argentina. Exigiendo educación, redefiniendo lo público. *RMIE*, Vol. 17, No. 53, pp. 513-532.

Arroyo, M. y Nobile, M. (2015) Nuevos formatos escolares e inclusión educativa en la escuela secundaria. Una discusión de la “forma escolar” a partir de los aportes de la investigación. En Pinkasz, D. *La investigación sobre educación secundaria en la Argentina en la última década*. Buenos Aires: Flacso Argentina, 68- 82.

Belli, G. (2004) Fundación Gente Nueva. Escuelas públicas de gestión social. Aportes para el debate de la Ley de Educación Nacional. Feldfeber, M. (Comp.) Dossier: Escuelas de Gestión Social, pp. 18- 20.

Cervini, R. (2003) Diferencias de resultados cognitivos y no-cognitivos entre estudiantes de escuelas públicas y privadas en la educación secundaria de Argentina: Un análisis multinivel. *Education Policy Analysis Archives*, Año 11, No. 5, 2003, pp. 53- 92.

De Luca, R. (2016) El retorno del analfabetismo a la Argentina. Titularización y desempeño escolar en la década kirchnerista. *Razón y Revolución*, No. 29, pp. 199- 226.

DGCyE (2008) Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela, Provincia de Buenos Aires.

DGCyE (2012) Resolución N° 444 sobre aprobación del Plan FinES de la Provincia de Buenos Aires.

Dussel, I. (1997). *Currículum, humanismo y democracia en la enseñanza media (1863 – 1920)*. Buenos Aires: FLACSO.

Feldfeber, M. (2003) *Los sentidos de lo público: reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?* Buenos Aires: Novedades Educativas.

Follari, Roberto (2004) La cuestión de lo público: paradojas del Estado, falencias del mercado. *Docencia*, No. 23, pp. 4- 13.

Gennuso, G. (2004) Escuelas de gestión social: hacia una democracia participativa. En Feldfeber, M. (Comp.) Dossier: Escuelas de Gestión Social, pp. 18- 19.

Grinberg, S. y Levy, E. (2009) *Pedagogía, currículo y subjetividad: entre pasado y futuro*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Jacinto, C. (2006). Los protagonistas de la expansión de la educación secundaria. *Anales de la educación común. Educación y trabajo*. Tercer siglo, 2, (5). Buenos Aires: Dirección General de Cultura y Educación.

Karolinski, M. y Maañón, M. I. (2013) “Estado, educación y organizaciones sociales: aportes para el debate sobre “la gestión social” en la Provincia de Buenos Aires”. En C. Abdo Ferez, M. Galvani, D. Pierbattisti y M. C. Rodríguez (Comp.) *Nuevos horizontes en la investigación social*. Buenos Aires: CLACSO; Instituto de Investigaciones Gino Germani, pp. 203- 228.

Krichesky, M. (Coord.) (2007) *Escuelas de Reingreso. Miradas de directores, docentes y alumnos*. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Bs. As.

Legaspi, L. y Aisenson, D. (2005). Juventud y Pobreza: Las Representaciones Sociales sobre Formación y Trabajo, en *Nelson Varas Díaz e Irma Serrano-García (editores), Psicología Comunitaria: reflexiones, implicaciones y nuevos rumbos*. (pp. 169-215). Puerto Rico: Publicaciones Puertorriqueñas Editores.

Ministerio de Educación de la Nación (1884) Ley de Educación Común No. 1.420, Argentina.

Ministerio de Educación de la Nación (1993) Ley Federal de Educación No. 24.195, Argentina.

Ministerio de Educación de la Nación (2006) Ley de Educación Nacional No. 26.206, Argentina.

Montes N. y Ziegler, S. “La educación secundaria frente a la obligatoriedad: una ecuación compleja”. En Southwell, M. (Comp.) *Entre generaciones. Exploraciones sobre educación, cultura e instituciones*, Rosario, Homo Sapiens Editores; Buenos Aires: FLACSO, 2012, 161- 182.

OREALC/UNESCO (2008) *Los aprendizajes de los estudiantes en América Latina y el Caribe, Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. Santiago de Chile: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.

Paviglianitti, N. (1988) *Diagnóstico de la administración central de la educación*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia. Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y Tecnología Educativa.

Pereyra, D. y Pontremoli, C. (2014). ¿La sociología está pasada de moda? Una discusión sobre la enseñanza de sociología en la Escuela Media en Argentina: Docentes, estudiantes y propuesta curricular. *Educação e realidade*, 39, 1, 109 – 130.

Puiggrós, A. (2007). La nueva secundaria para nuestros adolescentes. En Puiggrós, A. *Cartas a los educadores del siglo XXI* (pp. 127- 142). Buenos Aires: Galerna.

Rivas, A. (2007) El desafío del derecho a la educación en Argentina. Un dispositivo analítico para la acción. Buenos Aires: CIPPEC.

Rosemberg, D. (2016) Una escuela para cada tipo de estudiante. En *Diez años de la Ley de Educación Nacional*. Gonet: Editorial de la UNIPE.

Schmelkes, S. (2009) Equidad, diversidad e interculturalidad: las rupturas necesarias. En Marchesi, Á., Tesdesco, J. C. y Coll, C. (Coords.) *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Buenos Aires: Santillana.

Silveira, P. (2016) ¿Qué hay de público y qué hay de privado en la educación? *Revista Colombiana de Educación*, No. 70, pp. 201-220.

Sucunza, M. Z. (2016) *Incidencia del Plan Fines II en las trayectorias educativo-laborales de las personas que participaron de esta experiencia -egresados 2014 Magdalena-*. Trabajo Final de Especialización, Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata.

Tedesco, J. C. (2010) Los temas de la agenda sobre gobierno y dirección de los sistemas educativos en América Latina. En Marchesi, Á., Tesdesco, J. C. y Coll, C. (Coords.) *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Buenos Aires: Santillana.

Tenti Fanfani, E. (2003). La educación media en la Argentina: desafíos de la universalización. En: Tenti Fanfani, E. (Comp.) *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso* (pp. 11-33). Buenos Aires: OSDE, UNESCO- IPE, Altamira.

Tenti Fanfani, E. (2009). La enseñanza media hoy: masificación con exclusión social y cultural. En G. Tiramonti y N. Montes (comp.). *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación* (pp. 53-69) Buenos Aires: Manantial / FLACSO.

Terigi, F. (2008) Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa*, No. 29, pp. 63 – 72.

Tiramonti, G. (1989) *¿Hacia dónde va la burocracia educativa?* Buenos Aires: Miño y Dávila – FLACSO.

Tiramonti, G. (2007) La fragmentación educativa y los cambios en los factores de la estratificación. En Tiramonti, G. (Comp.) *La trama de la desigualdad educativa: mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Manantial.

Tiramonti, G. (2011). Escuela media: la identidad forzada. En Tiramonti, G. (Dir.) *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media* (pp. 17- 33). Rosario: Homo Sapiens, Buenos Aires: FLACSO.

Torres Molina, J. (2012) Los Bachilleratos Populares: una nueva educación para nuevos actores sociales. *Question*, Vol. 1, No. 34, pp. 60- 67.

Toscano, A. G. (2012) *Centros de Escolarización de Adolescentes y Jóvenes*. Buenos Aires: UNICEF – UNGS.

Vicente, M. E. (2016) *Educación pública- Educación privada: diferencias y semejanzas desde el análisis de la gestión institucional*. VI Jornadas de Graduados- Investigadores en Formación, Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Vior, S. (2008) La política educacional a partir de los'90. *Educación, Lenguaje y Sociedad*, Vol. V, No. 5, pp. 59- 78.

Weber, M. [1922] (1992) *Economía y sociedad*. Buenos Aires: Fondo de cultura económica de Argentina.

María Eugenia Vicente, Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación, UNLP; Magíster en Dirección de Recursos Humanos, UCES; Doctora en Ciencias Sociales, FLACSO Argentina. Becaria posdoctoral del CONICET, con sede de trabajo en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), La Plata; Docente de Administración de la Educación y las Instituciones Educativas, UNLP.