

# ALTERNATIVAS DE POLÍTICA EDUCATIVA

## POSIBLES AGENDAS PARA LA EDUCACIÓN PROVINCIAL

**Axel Rivas**



**PROYECTO  
NEXOS**

Conectando saberes y prácticas  
para el diseño de la política  
educativa provincial

**Si desea citar este documento:** Rivas, Axel: *Alternativas de política educativa. Ideas para democratizar el cambio en educación*, Serie "Proyecto Nexos: Conectando saberes y prácticas para el diseño de la política educativa provincial" Documento Nro. 2, CIPPEC, Buenos Aires, 2008.

Rivas, Axel

**Alternativas de política educativa. Posibles agendas para la educación provincial**

1ª ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2008.

20 p.; 30x21 cm. (Proyecto Nexos; 2)

ISBN 978-987-1479-03-0

1. Políticas Educativas I. Título

CDD 379

**Fundación CIPPEC**

Av. Callao 25, 1º. C12022AAA, Buenos Aires, Argentina.

[www.cippec.org](http://www.cippec.org) • [infocippec@cippec.org](mailto:infocippec@cippec.org)

© 2008, CIPPEC

**Diseño:** NAVE [www.navedg.com.ar](http://www.navedg.com.ar)

Enero de 2008.

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	5
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	6
<b>LOS CRITERIOS PARA DEFINIR LAS ALTERNATIVAS</b> .....	7
<b>ALTERNATIVA 1.</b> <b>DEMOCRATIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> .....	9
<b>ALTERNATIVA 2.</b> <b>JUSTICIA SOCIAL E IGUALDAD</b> .....	10
<b>ALTERNATIVA 3.</b> <b>EL DIRECCIONAMIENTO PEDAGÓGICO Y CURRICULAR</b> .....	11
<b>ALTERNATIVA 4.</b> <b>LAS POLÍTICAS DOCENTES, CON ÉNFASIS EN SU FORMACIÓN</b> .....	13
<b>ALTERNATIVA 5.</b> <b>LA EXTENSIÓN DEL TIEMPO ESCOLAR</b> .....	14
<b>ALTERNATIVA 6.</b> <b>EL AUMENTO SALARIAL</b> .....	15
<b>ALTERNATIVA 7.</b> <b>NUEVA EDUCACIÓN SECUNDARIA</b> .....	16
<b>ALTERNATIVA 8.</b> <b>LA EDUCACIÓN POPULAR</b> .....	17
<b>ALTERNATIVA 9.</b> <b>ESFUERZO, PRESIÓN Y EXÁMENES</b> .....	18
<b>ALTERNATIVA 10.</b> <b>LA PRIVATIZACIÓN Y LOS INCENTIVOS</b> .....	19
<b>CONCLUSIONES</b> .....	20
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	23
<b>REFERENCIAS DEL AUTOR</b> .....	24



## PRESENTACIÓN

La educación argentina atraviesa diversos y profundos desafíos. La sanción de la Ley de Financiamiento Educativo, N° 26.075, combinada con la Ley de Educación Nacional, N° 26.206, marca un escenario propicio para el planeamiento de políticas educativas, especialmente a nivel provincial, donde se gestionan los sistemas educativos. Sólo mediante un fuerte compromiso estatal, compartido con el conjunto de la comunidad educativa y de los sectores sociales, se podrán cumplir las metas educativas establecidas, gestionando los recursos disponibles para esos fines.

El **Proyecto NEXOS: Conectando saberes y prácticas para el diseño de la política educativa provincial**, se propone apoyar a los Estados provinciales para afrontar con más herramientas estos desafíos. El objetivo central es aportar fundamentos a las definiciones de política educativa, contribuyendo en el fortalecimiento de las capacidades autónomas de los Ministerios de Educación provinciales. Se trata de un proyecto basado en la idea de escuchar y valorar los saberes prácticos de los funcionarios y equipos técnicos de los ministerios de Educación y los conocimientos más formalizados de los especialistas, para sistematizarlos, traducirlos y comunicarlos en instancias de producción y debate de la política educativa.

El presente documento integra la primera serie de publicaciones y herramientas, que pueden ser halladas en la página web de Nexos: [www.cippec.org/nexos](http://www.cippec.org/nexos). Su objetivo central es abrir el debate sobre las agendas de política educativa para la educación provincial, planteando 10 alternativas posibles que permiten conectar las reflexiones sobre el gobierno de la educación (Documento N° 1) con los textos temáticos de opciones de política educativa (Documentos N° 3, 4 y 5).

El **Proyecto Nexos** es una iniciativa del **Programa de Educación de CIPPEC**, que cuenta con el apoyo de un consorcio de empresas y fundaciones donantes. Agradecemos a los miembros auspiciantes, Banco Galicia, Fundación Mapfre, Fundación Navarro Viola y Telecom; así como a los miembros adherentes, Biosidus, Metrogas y Zurich. Todos los contenidos del proyecto son de exclusiva autoría y responsabilidad de CIPPEC.

**Aclaración:** El presente documento representa una primera versión publicada de un proyecto en elaboración. Todos los comentarios y sugerencias que surjan de su lectura serán tomados en consideración para una futura edición definitiva. Por favor escribanos a: [infoeducacion@cippec.org](mailto:infoeducacion@cippec.org)

## INTRODUCCIÓN

El sistema educativo enfrenta desafíos acuciantes luego de **tres décadas de profundas transformaciones**. Las tendencias educativas de largo plazo han estado marcadas por al menos **seis grandes procesos**: **(a)** Las transformaciones globales de caída de las instituciones estatales de la modernidad y de auge de nuevos medios masivos y tecnologías que compiten con la autoridad escolar; **(b)** El crecimiento de la pobreza y de las desigualdades, hasta llegar a niveles inéditos en la historia argentina con la crisis de 2001; **(c)** La expansión de la escolarización, especialmente en el nivel secundario, con el acceso de muchos nuevos alumnos pero más pobres y más desiguales; **(d)** El incremento de la segmentación socio-educativa y del pasaje de matrícula al sector privado, aumentando las brechas de desigualdades al interior del sistema educativo (como reflejo de los procesos sociales señalados); **(e)** La caída de los salarios (aunque actualmente estén en recuperación) y del prestigio social de los docentes, más profunda que la vivida incluso por otros países de la región; **(f)** La caída de la calidad educativa, como parte de un pasaje progresivo de las funciones pedagógicas a las sociales en la vida de las escuelas, que soportaron estas transformaciones intentando *contener* a los alumnos.

Este contexto crítico llama a la pregunta acerca de **qué hacer** con el potencial marco de diálogo, el período de crecimiento económico, el aumento del presupuesto educativo a partir de la Ley de Financiamiento Educativo y los horizontes establecidos por la Ley de Educación Nacional. En el presente documento se aborda esa pregunta desde una perspectiva específica, que pretende pensar el “qué hacer” en términos estructurales, **desde las capacidades de la política educativa de modificar el sistema educativo**.

Aquí abordaremos distintas **alternativas de modelos de agenda de política educativa**, que se caracterizan por ser **propuestas de cambio educativo profundo y sistémico**. Se trata de pensar en los núcleos principales del cambio educativo, que pueden ser comparados según sus preceptos filosóficos e ideológicos, de acuerdo con cada contexto provincial específico. Estas alternativas pueden ser pensadas de dos formas: en su extremo paradigmático, como tipos ideales o principios orientadores fundamentales de la política educativa, y en su costado más sintagmático, como políticas educativas individuales perfectamente complementarias entre sí (no todas, pero sí varias de ellas).

Como veremos, **cada alternativa de nueva agenda para la política educativa será diferenciada según distintas dimensiones**: ejes conceptuales, filosóficos e ideológico-políticos; agentes y modalidades de implementación privilegiados; costos y tiempos de implementación; viabilidad política, económica, cultural y técnica de la implementación; principales actores a favor y en contra de cada alternativa; grado de cambio o continuidad con las bases estructurales actuales del sistema educativo. A su vez, se presentarán ejemplos concretos de posibles políticas educativas implicadas en cada alternativa y ejemplos de otros países o contextos donde cada agenda haya sido implementada.

En base a estas dimensiones se compararán diez alternativas, que intentaremos describir en sus propios términos, para facilitar una lectura crítica por parte de todos aquellos interesados en participar de los debates y discusiones que el contexto favorable a los cambios educativos suscitará.

En definitiva, en el contexto del **Proyecto Nexos** el **objetivo** del presente documento<sup>1</sup> es doble. Por un lado, pretende **aportar ideas para pensar la nueva agenda educativa**, con la esperanza de que los cambios sean discutidos democráticamente, planificados coherente y adecuadamente, justificados teórica y empíricamente y valiosos en términos de su impacto en las futuras generaciones de alumnos. Por otra parte, se propone como un texto que conecta el primer documento de la serie, referido a las dinámicas de gobierno de la educación a nivel provincial, con los documentos 3, 4 y 5, centrados en ejes temáticos específicos con diversas propuestas posibles de política educativa. **El presente documento señala una mirada comparada más integral** de las múltiples opciones de política de estos tres documentos subsiguientes.

---

1. Cabe aclarar que este documento representa una adaptación a los fines del Proyecto Nexos del documento original “Alternativas de política educativa. Ideas para democratizar el cambio en educación” (Documento de Trabajo 2006/1, CIPPEC).

## LOS CRITERIOS PARA DEFINIR LAS ALTERNATIVAS

Ateniéndonos al objetivo de describir las alternativas de política educativa que impliquen cambios estructurales en la organización, gestión, prácticas y sentidos del sistema educativo actual, primero se señalarán los criterios utilizados para definir cada alternativa. Dado que no se trata de “alternativas educativas” sino de “**alternativas de política educativa**”, el primer criterio excluyente es que se trate de modificaciones o definiciones que estén dentro del rango de acciones del Estado como actor de referencia principal, a diferencia de muchas alternativas educativas que las propias escuelas o los educadores pueden desarrollar en sus ámbitos de competencia.

Un primer punto de partida para diferenciar las alternativas es su **concepción filosófica, ideológica y política** del sentido de la educación y, sobre todo, de los aspectos que se considera que serán ejes claves para mejorar los procesos educativos. En general, estas orientaciones son las que definen gran parte de la agenda de cada alternativa, tanto en el diagnóstico que se realiza de la educación Argentina (o de cada provincia), como en sus propuestas de política y en las formas de implementación de esas políticas.

En esta dirección, un criterio fundamental para entender las alternativas de política educativa es el **diagnóstico implícito o explícito** que cada una de ellas toma como punto de partida. En toda agenda de propuestas hay una lectura de la realidad que no es objetiva ni evidente. Así, se observarán lecturas muy distintas de los “orígenes” o las “causas” de los problemas educativos, que llevan a alternativas claramente diferenciadas tanto en sus focos temáticos como en sus grados y modos de generar los cambios.

Una vez definidos los ejes conceptuales y los elementos centrales del diagnóstico disparador de las alternativas, para diferenciar cada una de ellas es posible señalar algunos **criterios referidos al modo de implementación**. De esta forma, cada alternativa tendrá distintos agentes prioritarios de implementación (implícitos o explícitos), si bien en todos los casos involucrarán algún área de competencia del Estado.

El siguiente criterio que permite comprender las modalidades de implementación involucra los **costos y tiempos** supuestos en cada alternativa de política educativa. Así, se diferenciarán las políticas más o menos costosas en términos presupuestarios y más o menos prolongadas en el tiempo para su correcta implementación. En conexión con esto, se compararán las alternativas según el criterio de la **viabilidad política, técnica, económica y cultural** de su implementación. Esto implica pensar en qué aspectos de cada una de estas cuatro dimensiones deben estar presentes para facilitar la correcta implementación de cada alternativa.

Por otra parte, un criterio clave para diferenciar cada alternativa es el **grado de cambio o permanencia** de los factores estructurales actuales del sistema educativo que se proponen. Así se pueden diferenciar aquellas políticas más centradas en aspectos “incrementales” de la dinámica actual del sistema y aquellas propuestas más definidas en torno de transformaciones de distintos aspectos claves de la organización del sistema educativo.

Finalmente, se señalarán en cada alternativa algunos **ejemplos concretos** de las políticas educativas implicadas. Al hacer referencia a algunas de estas políticas, también se citarán **antecedentes** específicos de países, estados o provincias que realizaron reformas similares en años recientes o no tan recientes. De esta manera, se espera situar las alternativas en marcos próximos a las realidades de la toma de decisiones.

Por último, cabe resaltar que **las alternativas planteadas tienen siempre una dimensión complementaria**. Es decir que mostrarán continuidades entre sí y sobre todo en algunos casos podrá advertirse que distintas alternativas específicas pueden convocarse mutuamente como complementos de sus líneas propositivas. Si bien algunas alternativas serán claramente opuestas en sus principios, la mayoría de ellas permite la combinación entre sí, a partir de una agenda más amplia de acciones.



# ALTERNATIVA 1.

## DEMOCRATIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA<sup>2</sup>

Una primera alternativa es la que concentra sus energías en la dimensión política de democratización de los procesos educativos. Las ideas que vitalizan esta orientación señalan que para mejorar la equidad y la calidad educativa es necesario que haya más conciencia política del significado social de la educación y que existan mecanismos de participación permanentes. Así, la formación del proceso educativo sería más valiosa si los actores involucrados tuviesen ámbitos concretos de participación en la toma de decisiones, que hicieran de la educación algo sentido como más propio. La implicación en el proceso educativo sería un concepto clave y determinante de las demás variables, por ejemplo de las formas de enseñanza, de los propios contenidos y de los posibles incentivos de los actores.

Si bien esta primera alternativa tiene muchos puntos de contacto y puede ser vista como una clara continuidad con la número 8, vinculada con la educación popular, en este caso la “democratización” es referida como un proceso con lógicas particulares y políticas distintivas. Específicamente, las políticas que incluiría una reforma democratizadora de la educación se vinculan principalmente con la generación de espacios permanentes de participación de los distintos actores educativos. De esta manera, se trata de iniciativas que atraviesan los niveles macro y micro de gobierno educativo, como se puede observar en los siguientes ejemplos de políticas:

- Creación o fortalecimiento de los Consejos Provinciales de Educación, donde representantes de los docentes, padres, incluso alumnos y otros actores sociales deban ser elegidos democráticamente para participar en el proceso político de toma de decisiones, tanto como un organismo de consulta como de contralor permanente de las actividades gubernamentales en materia educativa<sup>3</sup>.
- Creación de Consejos Escolares, con representantes de docentes, padres y alumnos elegidos democráticamente, generando un espacio de participación permanente en distintos aspectos del gobierno escolar<sup>4</sup>.
- Posibilidad de participación de los docentes en la selección de los directivos escolares, como una instancia de decisión de las autoridades de abajo hacia arriba (complementaria al rol de los jurados especializados), que genere un principio democrático en la gestión institucional.
- Fomento de la creación de Foros Educativos locales, donde las comunidades educativas locales puedan establecer sus demandas y propuestas ante las autoridades educativas provinciales.

Estas opciones intentan mostrar el eje distintivo de la alternativa democratizadora, que supone una modalidad de implementación compleja, dado que involucra a diversos actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y locales. Se trata de una alternativa de costos bajos, dado que no implica muchos insumos, sino grandes esfuerzos y en todo caso un presupuesto específico para los agentes capacitadores y multiplicadores o tiempo pago para poder ocuparse de las instancias de participación en la toma de decisiones que implicarían a los distintos actores.

---

2. Véase el documento *¿Cómo gobernar la educación? Claves frente a los desafíos de la nueva agenda educativa* de la presente serie para una descripción más detallada de las características de un gobierno que fomente la democratización y la participación ciudadana de los procesos educativos.

3. En muchas provincias existen los Consejos Provinciales de Educación, que tuvieron en distinta medida una carga democrática no siempre cumplida, al preverse la elección de representantes de distintos sectores. Sin embargo, durante los años noventa varios gobiernos provinciales (12 en total) eliminaron los consejos o los pasaron a funciones meramente consultivas, como parte de un proceso de concentración de poder en las autoridades del Poder Ejecutivo (Rivas, 2004).

4. Esta iniciativa se desarrolló en una amplia cantidad de escuelas a fines de los años ochenta en la provincia de Buenos Aires, aunque luego quedó en desuso. A su vez, varias provincias han legislado la creación de consejos escolares, pero no los han llevado a la práctica.

Sin embargo, apela al largo plazo, dado que supone la transformación de prácticas verticalistas y burocráticas muy ancladas en tradiciones culturales de las organizaciones educativas y políticas de nuestro país.

La modalidad de implementación requeriría de acuerdos entre múltiples actores para consolidar políticas de Estado que tendrían a muchos actores sociales a favor (como las ONG, en parte los docentes y los sindicatos y seguramente los propios alumnos), pero también supondría fuertes resistencias de cualquier actor que se sienta perjudicado por la discusión de sus espacios de poder que este proceso democratizador implicaría.

El grado de cambio sería alto, dado que se trataría de un objetivo de transformación profunda, en el nivel de las formas de tomar las decisiones, en la propia cultura relacional de los actores y en las esferas de poder dentro del sistema educativo. Esta modificación profunda de prácticas tan arraigadas es una señal de las dificultades que la alternativa democratizadora debería atravesar para ser viable en el corto y largo plazo.

Entre las experiencias internacionales que pueden ser consultadas para visualizar con mayor claridad las opciones de esta alternativa<sup>5</sup>, una de las más cercanas es la desarrollada por el municipio de Porto Alegre en la última década, a través de diversas instancias participativas y en particular mediante la creación de las “escuelas ciudadanas”. La reforma española de principios de los ochenta asimiló estas mismas ideas, en un contexto de democratización de la sociedad postdictatorial, estableciendo (entre otras cosas) un sistema de nombramiento de los directores de escuela definido por la participación democrática de los docentes de la propia institución. A nivel nacional, las experiencias de planes provinciales participativos de Neuquén y Río Negro, a fines de los años ochenta, son dos ejemplos cercanos para observar las posibilidades y dificultades de iniciar estos procesos. Incluso, el propio reestablecimiento de la democracia en nuestro país en 1983 marca un hito histórico del desarrollo de muchos aspectos de la presente alternativa, aunque en un contexto particular signado por la recuperación de libertades y principios democráticos básicos.

## **ALTERNATIVA 2. JUSTICIA SOCIAL E IGUALDAD<sup>6</sup>**

Otra línea de políticas surge cuando el diagnóstico se concentra en la estructura de desigualdades sociales que impacta sobre el sistema educativo, y que incluso se ve reproducida por éste. Diversos estudios (Feijoo, 2002; CIPPEC, 2004; Tiramonti, 2004; López, 2005) coinciden en mostrar las complejas dimensiones de la desigualdad educativa, que se manifiesta en niveles crecientes de segregación de las escuelas según nivel socioeconómico, disparidades intra e interprovinciales profundas en las condiciones y resultados educativos y asociaciones directas entre niveles de pobreza y discriminación educativa.

La alternativa “justicia social e igualdad” intenta llamar la atención sobre las formas políticas de intervención en esta compleja agenda. Aquí el acento estaría puesto en el concepto de justicia social, como condición inaplicable para mejorar la calidad educativa desde una definición del derecho a la educación no restringida al acceso sino también basada en los aprendizajes logrados por todos los alumnos.

Dada la complejidad del problema de las desigualdades, aquí se plantean algunos posibles ejemplos de políticas<sup>7</sup>, cuya adopción con mayor o menor énfasis señalaría las distintas orientaciones posibles dentro de esta alternativa.

---

5. Véase el reciente trabajo de Torres (2005) para una aproximación general a esta perspectiva, así como a algunas experiencias latinoamericanas en esta dirección.

6. Véase el documento “Políticas de inclusión, justicia e integración” de la presente serie para una descripción más acabada de las opciones de política para mejorar la justicia social y la igualdad en el sistema educativo.

7. Es evidente que en esta alternativa predominan los factores sociales que condicionan las posibilidades de igualdad dentro del sistema educativo. Es por ello que las políticas económicas y sociales tendrán un impacto profundo en las dimensiones abordadas por esta alternativa, pese a que no son reseñadas aquí por tratarse de un recorte específico de las políticas del sector educativo.

- Promover la oferta de nivel inicial para los sectores más pobres de la población, dado que distintos estudios demuestran que se trata de un factor clave de inclusión escolar, sin el cual los niños y niñas que ingresan directamente en la primaria tienen muchas más posibilidades de fracasar por no haber aprendido los códigos escolares previamente.
- Crear un sistema de medición de la equidad, que establezca la correlación entre nivel socioeconómico de los alumnos y las condiciones de la oferta educativa que reciben, propiciando de esta manera políticas distributivas a favor de los alumnos más necesitados.
- Establecer claras políticas frente a la discriminación educativa, liderando campañas de promoción del derecho a la educación y sancionando a las autoridades de las escuelas públicas y privadas que niegan el derecho al libre acceso de todos aquellos que quieran ingresar al sistema educativo.
- Implementar políticas que enfrenten el problema de la repitencia en el primer ciclo de la escuela primaria, que termina siendo un factor de alta incidencia en el fracaso posterior de los alumnos de bajos recursos y que puede ser abordados con estrategias alternativas.
- Crear políticas integrales de apoyo a las escuelas más vulnerables, con entrega de bibliotecas, servicio de comedores, otorgamiento de becas y apoyo específico para los docentes.

Dado que la agenda es variada, resulta complejo señalar las formas de implementación y la viabilidad de los cambios. En términos generales, lo que debería guiar un andar en esta alternativa es la voluntad política de liderar una amplia campaña basada en el derecho a la educación y en la justicia social, como eje transversal de todas las acciones. Quizás los pocos actores que resistirían estas políticas serían aquellos que tengan ancladas sus prácticas en la construcción de las inequidades y en la discriminación o selección social.

En cualquier caso, se trataría de una agenda política compleja pero posible en la mayoría de las acciones señaladas, dado que no requieren tantos recursos (con excepción de las políticas que distribuyen materiales). Más allá de esta alta viabilidad política, un factor que juega en contra de esta agenda es que resulta difícil encontrar claros actores a favor de avanzar en esta dirección decididamente. Se trata, como muchas veces ocurre con la educación, de una cuestión que todos están dispuestos a apoyar discursivamente, pero en la cual pocos actores de poder tendrían incentivos directos para avanzar con su implementación.

En relación con los posibles antecedentes de esta alternativa, son más numerosos los casos de países de la región que avanzaron en grandes programas de intervención compensatoria que en una decidida agenda transversal de abordaje de las múltiples dimensiones de la equidad educativa. Los programas Progresía de México, P-900 de Chile y Plan Social Educativo de Argentina son algunos ejemplos significativos nacidos en los años noventa, así como los Programas Bolsa Escola y FUNDEF fueron las dos grandes iniciativas en Brasil por generar mecanismos de transferencias de fondos más justos para incrementar la equidad en el sistema educativo.

## **ALTERNATIVA 3. EL DIRECCIONAMIENTO PEDAGÓGICO Y CURRICULAR<sup>8</sup>**

El diagnóstico que abre la segunda alternativa indica que existen enormes disparidades y fragmentaciones en qué y cómo se enseña, falencias de formación y actualización de los docentes y una debilidad del Estado en preocuparse por apoyar pedagógica y curricularmente a las escuelas. Básicamente se trata de una lectura centrada en el eje pedagógico, según el cual es necesario enfatizar y coordinar las capacidades técnicas y conceptuales de la enseñanza, sobre todo en los docentes, como máximos responsables del proceso educativo.

---

<sup>8</sup>. Véase el documento “Políticas pedagógicas y curriculares” de la presente serie para diferentes opciones de políticas de esta alternativa. Cabe destacar que las opciones de política que se presentan en el presente apartado no son necesariamente sugerencias recomendadas por el Proyecto Nexos (para ello remitimos al Documento N° 4), sino que intentan ilustrar el sentido que podría adquirir esta visión de la política educativa.

Detrás de esta alternativa, las ideas-guía indican que el Estado debe fortalecerse en su rol técnico para producir materiales, capacitaciones y políticas que generen una intervención pedagógica más directa en el sistema, provocando de esa manera un “efecto cascada” sobre la calidad educativa. A su vez, las posibilidades de centralizar acciones y orientaciones del Estado generarían un impacto positivo en la equidad, contribuyendo al desarrollo de procesos de enseñanza más valiosos y significativos en todo el sistema.

En términos de políticas públicas, algunos ejemplos de este paradigma podrían ser los siguientes:

- Diseñar libros de texto desde el Estado (hoy el Estado libra esta cuestión en el mercado editorial), o delinear criterios y evaluar los libros elaborados por las editoriales, con una “bajada de línea” pedagógica más clara, homogénea y concordante con otras políticas pedagógicas y curriculares<sup>9</sup>.
- Elaborar guías de trabajo pedagógico mensual o semanal para los docentes, aconsejando en los métodos y recursos de enseñanza ligados con los contenidos curriculares<sup>10</sup>.
- Establecer un sistema de estándares o núcleos de contenidos comunes con claras acciones para garantizar su efectiva inclusión en las prácticas de enseñanza de las escuelas<sup>11</sup>.
- Crear dispositivos de supervisión escolar mucho más centrados en el asesoramiento pedagógico, con experiencia técnica y tiempos acordes para realizar esta tarea como parte primordial del rol de los supervisores.
- Enfatizar los procesos de capacitación y actualización docente, como complementos obvios de todas estas políticas y acciones.

En cuanto a las modalidades de implementación de esta alternativa, existen muchas variables según qué orientaciones se definan. En cualquier caso, las provincias podrían tomar un protagonismo central en el diseño e implementación de políticas pedagógicas, contando siempre con la colaboración y apoyo del Estado nacional.

Los costos de estas políticas serían medios, dado que implicarían muchos insumos (publicaciones, materiales didácticos) y horas de capacitación, así como la posible creación y fortalecimiento de equipos de asesoramiento pedagógico. A su vez, los tiempos de implementación serían de mediano alcance, dado que se trata de un proceso complejo de formación de una identidad pedagógica renovada, que implica modificar las prácticas arraigadas de los actores. Sin embargo, habría medidas y acciones específicas que harían notar cambios en un plano más inmediato, como el uso de ciertos materiales pedagógicos para docentes y alumnos.

Entre los actores que favorecerían esta alternativa, probablemente los principales implicados sean los diversos actores técnicos de las distintas esferas y organizaciones que se verían fortalecidos como agentes de cambio. No está claro, a primera vista, quiénes se podrían oponer a esta agenda de políticas, aunque probablemente los docentes como población objetivo del cambio serían quienes tendrían algunas objeciones y resistencias (dependiendo de la orientación más focalizada hacia remarcar sus falencias o hacia una concepción de apoyo y fortalecimiento de sus capacidades).

Analizando la viabilidad de esta alternativa, es posible señalar que haría falta una conjunción de decisión política, competencias técnicas, acuerdos intersectoriales, partidas presupuestarias no menores y continuidad de mediano plazo en el tiempo para que se concrete en toda su dimensión la agenda indicada. Esto hace suponer que se trata de una alternativa con media o baja viabilidad en nuestro contexto, dada las falencias actuales en varias de estas dimensiones.

En lo referido a los casos que pueden ser analizados en busca de pistas de sentido sobre esta alternativa no son fáciles los ejemplos. Por un lado, México es un ejemplo parcial al ser el único país de la región que tiene una

---

9. Como ejemplo de esta política, puede citarse el caso reciente de la provincia de Buenos Aires que inició un ambicioso plan de crear libros de texto propios desde la Dirección General de Educación, lo cual generó muchas resistencias por parte de las editoriales.

10. Actualmente, el Ministerio de Educación de la Nación produce diversos materiales, aunque en general no tienen una orientación tan ligada a la práctica cotidiana de los docentes.

11. La iniciativa reciente del Consejo Federal de Educación de establecer Núcleos de Aprendizaje Prioritario va en esta dirección, aunque existan distintas alternativas en la orientación y profundidad de estas políticas.

política de creación de libros de texto estatales repartidos a todos los alumnos del país gratuitamente, así como por la difusión de diversos programas que cubren en cierta medida con los criterios esbozados en este apartado. Un ejemplo distinto en la región, lo constituye el caso de Cuba con un fuerte imperativo pedagógico propio, que tiene una larga historia de presencia pedagógica estatal en todas las dimensiones educativas, desde la formación y capacitación hasta en los contenidos y materiales utilizados por los docentes.

## **ALTERNATIVA 4. LAS POLÍTICAS DOCENTES, CON ÉNFASIS EN SU FORMACIÓN<sup>12</sup>**

La tercera alternativa hace eje en los docentes, aunque puede asumir orientaciones diversas. El diagnóstico en este caso indica que los bajos niveles de formación y las múltiples barreras al profesionalismo que imponen las condiciones laborales actuales, son los factores centrales para entender los problemas del sistema educativo, que sigue basado en los docentes como piedra basal de su funcionamiento. Quizás las dos orientaciones principales que se derivan de esta alternativa (y que no son mutuamente excluyentes) sean la apuesta a largo plazo a través de la reforma de la formación docente y la mirada más inmediata localizada en transformar aspectos claves de las carreras profesionales docentes.

En el primer caso, el énfasis estaría puesto en una nueva planificación de la formación docente, que abarque modificaciones tanto en la estructura de la oferta (hoy sumamente fragmentada en una enorme cantidad de instituciones) como en los contenidos y formatos institucionales de la enseñanza. Algunas posibles políticas<sup>13</sup> dentro de este marco serían:

- La posibilidad de avanzar en un proceso de profundización de la acreditación de los institutos de formación docente, que permita disminuir la cantidad de instituciones formadoras y transformar las restantes en centros de apoyo pedagógico y capacitación.
- La reestructuración interna de los institutos de formación docente, generando concursos públicos para los cargos docentes y renovaciones generales de los contenidos y las dinámicas organizacionales.

En la segunda orientación podría suponerse un vasto menú de opciones (una de ellas, la vinculada al aumento salarial se trata en la Alternativa 6), dado que se trata de un tema extensamente debatido y polémico. Sin embargo, aquí asumiremos una visión orientada a fortalecer a los docentes, con garantías de mantenimiento de todos los derechos laborales vigentes. De esta manera, quedarán otras alternativas de reforma para ser incorporadas en el paradigma número 10, que prioriza nuevos esquemas de incentivos ligados a la privatización como fórmula de cambio. Por lo tanto, algunas opciones de política ligadas a las carreras docentes podrían ser las siguientes:

- Modificar la carrera docente, sin tocar los derechos laborales vigentes (la estabilidad en el cargo, el mismo salario al mismo trabajo, el régimen de licencias, etc.), buscando propiciar nuevos ámbitos de enseñanza, con cambios horizontales que permitan a los docentes “salir del aula” para investigar, capacitar o capacitarse, realizar proyectos socio-comunitarios, etc. De esta manera, se evitaría que la única salida del aula sea en dirección vertical hacia los cargos directivos.
- Favorecer las posibilidades de capacitación de los docentes, especialmente en cursos o experiencias en la escuela de larga duración y no en cursos cortos, modificando la estructura actual de puntaje que genera un mercado de capacitaciones poco valiosas en términos académicos.

---

12. Véase el documento “Políticas para la docencia” de la presente serie para diferentes opciones de políticas de esta alternativa.

13. La reciente creación del Instituto Nacional de Formación Docente seguramente será un ámbito de concertación federal de algunas de estas posibles iniciativas.

Como se puede observar, se trata de una visión que supone importantes apuestas políticas de cambio. Los costos de estas políticas serían medios, dado que las reformas llevarían tiempo y muchos actores técnicos involucrados. Por su parte, los tiempos para materializar estos cambios deben asumirse como de largo plazo, especialmente en la opción ligada a la formación, dado que involucra el accionar sobre las futuras generaciones de docentes, y de mediano plazo para el resto de las políticas, que implicarían cambios importantes en la cultura docente.

Los desafíos de viabilidad para ambas orientaciones son diversos. Por un lado, las políticas vinculadas con la formación docente podrían tener dos fuertes resistencias: las comunidades locales donde funcionan muchos institutos de formación docente como única oferta postsecundaria no aceptarían fácilmente perder esa oferta (aunque sea de baja calidad y aunque sea reemplazada por centros de capacitación), mientras que los propios actores de los IFD no aceptarían fácilmente cambios en la estructura actual. Por el lado de las políticas docentes, debería lograrse un acuerdo profundo con los sindicatos, así como consolidar un espacio técnico-político que diseñe e implemente las reformas de la carrera docente en el nivel provincial.

En cuanto a los antecedentes, la temática parece sumar más intentos frustrados de reformas que procesos efectivos de cambio. Ninguna provincia inició un proceso importante de transformación de la carrera profesional docente, aunque algunas jurisdicciones como San Luis y Ciudad de Buenos Aires avanzaron en reformas de la formación docente. En la región, el panorama frente a las carreras docentes es similar en cuanto a las escasas reformas concretadas (véase Navarro, 2002 y Vegas, 2005 para un resumen de casos).

## **ALTERNATIVA 5. LA EXTENSIÓN DEL TIEMPO ESCOLAR**

Una hipótesis de diagnóstico es que la transformación de la educación resultará insuficiente si no se garantiza más tiempo para la enseñanza y el aprendizaje. Partiendo de la importancia que han tomado los problemas de pobreza y de desigualdad social, junto con la complejidad que el mundo actual requiere de la formación escolar, se plantea que la educación necesita más tiempo para responder a estas nuevas demandas. De allí que la alternativa de la “extensión de tiempo escolar” implique un proceso tanto de continuidad y de apoyo al funcionamiento del sistema educativo con más tiempo incremental para desarrollarse, como de cambio parcial al utilizar ese tiempo extra de formas innovadoras, que incluso puedan plantear cambios organizacionales en las escuelas y laborales en los docentes.

Las formas más conocidas de extensión del tiempo escolar son la jornada extendida y la jornada completa, que pueden ser diagramadas con distintas orientaciones desde la política educativa (sin que sean mutuamente excluyentes):

- Como política compensatoria que brinde más tiempo de aprendizaje para los sectores más pobres de la población, complementando la relativa carencia de apoyo pedagógico en el hogar.
- Como política universal, apuntando a formar en nuevas competencias (por ejemplo, una segunda lengua e informática), requeridas por la sociedad actual y ante las cuales la escuela sólo puede responder si tiene más tiempo y recursos.
- Como mecanismo de transformación de la estructura escolar, especialmente destinada a los sectores de menos recursos, pero con una fuerte orientación en ganar tiempo para actividades recreativas, deportivas, artísticas, que permitan un acercamiento más amistoso de los niños, niñas y adolescentes a la cultura escolar. Esta opción se podría combinar con la alternativa número 8, ligada a la pedagogía popular.

La alternativa, en cualquiera de sus modalidades, es de alta viabilidad política y técnica, ya que requiere incrementar la estructura vigente con escasas resistencias. Sin embargo, sus costos económicos son muy altos y se convierten en el principal obstáculo a la hora de tomar las decisiones. En términos de recursos, el esfuerzo inicial debería ser especialmente importante dado que abarcaría la construcción de una gran cantidad de escuelas, mientras que el costo corriente también sería muy alto por los salarios de los docentes que se incrementarían considerablemente en cantidad.

De esta manera, la discusión que provoca esta alternativa tendría un claro tono económico, basado en las posibilidades de financiar semejante inversión. Aún así, existen múltiples variantes en cuanto a la cantidad de escuelas e incluso en relación con el tiempo incrementado, que podría ser menor a una jornada completa, reduciendo los costos de la política. En cuanto al tiempo de implementación, se trataría de una política de alcance más inmediato –siempre supeditada al costo de la inversión–, salvo que se proponga una opción que implique formar en nuevas competencias a los docentes, para aprovechar el tiempo extra en nuevos contenidos de enseñanza.

Los ejemplos de esta alternativa pueden ser hallados casi plenamente en el vecino caso de Chile, que desde 1997 implementó una política de creación de escuelas de jornada completa y, luego de casi 10 años de esfuerzo económico, logró llegar al 80% de los alumnos del sistema educativo subvencionado (que incluye escuelas públicas y privadas). A su vez, es posible analizar los ejemplos de la Ciudad de Buenos Aires con el 50% de los alumnos asistiendo a escuelas públicas de doble jornada (aunque no como resultado de una política pública, sino como respuesta a demandas específicas y a situaciones coyunturales) y los casos de otras provincias que han desarrollado políticas de extensión de la jornada en un grupo de escuelas (La Pampa, Mendoza y, más recientemente, la provincia de Buenos Aires, Córdoba y Tucumán).

## **ALTERNATIVA 6. EL AUMENTO SALARIAL**

La sexta opción no necesita demasiadas aclaraciones, ya que involucra una decisión más concreta y específica: el aumento del salario docente. Evidentemente esta alternativa puede combinarse con muchas de las otras planteadas en este documento (especialmente con la número 4), aunque aquí se intenta separarla como un paradigma distintivo, partiendo del diagnóstico de que el gran problema de la educación está vinculado con los bajos salarios de los docentes.

Los ejes conceptuales de esta alternativa se basan en aspectos éticos y propiamente educativos. Por un lado, una postura ética de dignificación de la profesión docente indica la necesidad de recomponer el poder adquisitivo de los maestros y profesores, defendida principalmente por los sindicatos del sector, como es evidente. Por otra parte, la visión educativa señala la necesidad imperiosa de mejorar los salarios para permitir a los docentes adquirir bienes culturales (libros, acceso a internet, etc.) y dedicarse más plenamente a su labor pedagógica, concentrando sus horas de trabajo en menos cursos o instituciones y teniendo más tiempo para preparar clases, corregir tareas y capacitarse.

La modalidad de implementación de esta alternativa requeriría de una fuerte decisión política. Los docentes y sindicatos serían los actores que apoyarían esta política, mientras que los representantes de los ministerios de Hacienda serían probablemente sus más acérrimos opositores. El tiempo de implementación sería tan inmediato como pronto estén disponibles los fondos, aunque en esa faz estaría el gran impedimento político. El alto costo de esta política, que implica aumentos estructurales del presupuesto educativo, es el factor que hace menos viable esta alternativa, aunque en momentos de expansión de los recursos públicos esto se vería facilitado.

El grado de cambio que esta política implicaría sería bajo, dado que no se halla asociada a otras reformas sino que aquí se analiza como un paradigma de reforma en sí mismo. Sin embargo, la posibilidad de disponer de más tiempo para que los docentes puedan realizar mejor sus tareas y el efecto a futuro que esto puede generar en el patrón de reclutamiento de los docentes, al alterar el mercado de trabajo y convertir a la profesión docente en una posibilidad más atractiva para más jóvenes, no deja de ser una iniciativa que alteraría positivamente la calidad educativa.

Un ejemplo cercano de un país que desarrolló esta alternativa (en conjunto con otras analizadas en este documento) es Chile, que desde 1990 aumentó los salarios docentes en un 150% en términos reales durante los siguientes 12 años. Esto implicó un enorme esfuerzo presupuestario, en momentos donde el Estado invirtió paralelamente en otros aspectos de la educación (como la creación masiva de escuelas de doble jornada) y

demonstró básicamente el compromiso político constante de colocar las prioridades de inversión en la educación. En la región, México es otro caso donde los salarios docentes se mantuvieron en términos reales, con un gran esfuerzo fiscal del Estado y gracias al gran poder de negociación sindical

## **ALTERNATIVA 7. NUEVA EDUCACIÓN SECUNDARIA**

Un diagnóstico más centrado en la estructura de niveles del sistema educativo permite señalar un conjunto de problemas que podría sugerir una agenda específica de reformas combinadas. En primer lugar, la deuda de inclusión de la educación secundaria en Argentina es todavía considerable, especialmente en las provincias con mayores niveles de pobreza. En segundo término, la reforma de la estructura de niveles de la Ley Federal de Educación dejó un escenario fragmentado según modelos de implementación provinciales. Por último, la crisis de la escuela secundaria combina diversos factores que manifiestan una lejanía de los códigos escolares frente a la emergencia de nuevas culturas juveniles.

Ante estos factores, la reciente sanción de la Ley de Educación Nacional marca un nuevo rumbo: establece la obligatoriedad de la educación secundaria, así como una nueva estructura de niveles (con 5 o 6 años de secundaria, como opciones), con sugerencias concretas de política educativa para mejorar la calidad.

En este contexto, la presente alternativa plantea abordar estas cuestiones como una prioridad fundamental en la agenda de política educativa, con una gama de posibles medidas concretas:

- La construcción masiva de escuelas secundarias y creación de cargos para garantizar la oferta universal.
- El reemplazo de las horas cátedra por cargos docentes de tiempo parcial y completo, que disminuyan sustancialmente la problemática de los profesores, con gran cantidad de cursos a cargo, lo que impide un seguimiento pedagógico adecuado de sus alumnos como el desarrollo de un trabajo institucional acorde.
- La creación de nuevos espacios curriculares, que apelen a los nuevos códigos de transmisión de las culturas juveniles (tecnologías, sexualidad, orientación vocacional, deportes, etc.).
- Crear programas de tutorías que permitan un acompañamiento más personalizado de la trayectoria educativa de los jóvenes, especialmente en los sectores de mayor riesgo de abandono.

Esta amplia gama de cuestiones admite diversos tipos y grados de viabilidad. La viabilidad económica sería un limitante central, dado que estas opciones requieren la creación masiva de nuevos cargos docentes. En términos de condicionantes políticos, esta agenda de políticas no tendría grandes resistencias de los actores, sino todo lo contrario. El problema central pertenece al campo de la implementación, dado que técnicamente resulta complejo operar sobre variables tan estructurales del sistema educativo.

El gran desafío en este caso es el de lograr integrar la tradición de alta calidad de la educación secundaria con un modelo masivo de inclusión, que garantice igualdad en el acceso a los saberes. Frente a la historia selectiva de la escuela secundaria, se requiere una combinación de modificaciones tanto culturales como políticas, mediante medidas concretas que hagan operativo un cambio secuenciado de los aspectos críticos reseñados por los diversos diagnósticos (Tenti, 2003; Tiramonti, 2004; Jacinto y Terigi, 2007).

Es difícil encontrar ejemplos internacionales que ilustren esta alternativa, dado que depende especialmente de los contextos. Basta señalar la compleja historia de las reformas comprehensivas europeas de los años sesenta, que buscaron ampliar la base de inclusión de la educación secundaria, con más años de educación común en un intento estructural de reducir la segmentación excluyente (véase Viñao, 2002). En América Latina todavía no parecen existir ejemplos significativos de esta agenda de reforma, capaces de combinar la inclusión universal con la calidad.

## ALTERNATIVA 8. LA EDUCACIÓN POPULAR

Una alternativa distinta tiene una historia propia en América Latina, a partir del pensamiento de Paulo Freire, como uno de los padres de la concepción de la “educación popular”. Se trata de una propuesta que basa su postura crítica en las formas tradicionales de enseñanza, las cuales establecen relaciones de poder jerárquicas (entre docentes y alumnos) y burocráticas (a partir de la intervención oficial de las normas y titulaciones del Estado). En este diagnóstico, los problemas del sistema educativo serían *endémicos*, por la propia historia disciplinaria de los métodos de enseñanza, y *exógenos*, porque reproducen un sistema económico injusto.

La educación es vista como un hecho político y desde allí parten los ejes conceptuales que guían esta alternativa, que se halla muy ligada con la número 1, de “democratización”. En este caso, el énfasis está puesto en que la propia práctica docente debe ser concebida primordialmente como un acto de concientización, donde la relación con los alumnos sea un proceso de aprendizaje mutuo en camino de una formación política acerca de los orígenes de las desigualdades y de las estructuras de dominación vigentes.

Las propuestas ligadas con la educación popular han estado generalmente reducidas a experiencias particulares o locales, pero aquí se traducen en posibles políticas públicas que permiten comparar esta alternativa con las demás:

- Fomentar procesos de educación no formal, como alternativas de producción de sentidos no escolarizados, que intenten lograr mejores acercamientos con las realidades de los sectores populares.
- Crear programas de formación y capacitación en pedagogía social, como modelo de enseñanza que pretende trabajar con las poblaciones más vulnerables desde una visión social de sus problemáticas y con herramientas contextualizadas para generar cooperación y redes de trabajo pedagógico que respeten la diversidad.
- Propiciar distintos procesos de democratización de la enseñanza, descritos en la Alternativa 1.
- Apoyar con fondos públicos las iniciativas de escuelas y centros educativos cooperativistas y de gestión social, propiciando la creación de un tercer sector público no estatal, con prerrogativas y regulaciones distintas a las del sector privado de la educación.

Dado que son pocos los actores políticos que parecen encolumnarse en esta alternativa, quizás los sectores a favor quedarían reducidos al fragmentado conjunto de educadores populares y activistas de estas propuestas, mientras el grueso de los docentes no parece terminar de identificarse con estos postulados. A su vez, los sindicatos docentes tienen una posición ambivalente frente a las propuestas de la educación popular, ya que si bien acuerdan con ciertas líneas ideológicas que sustentan esta alternativa, no ven con buenos ojos la discusión de ciertas prerrogativas educativas reguladas por el Estado (como las normas que establecen jerarquías docentes, las carreras basadas en el puntaje y el énfasis en los títulos para ingresar en la docencia).

En cierto sentido, la alternativa de la educación popular es un camino hacia la “desinstitucionalización” de la educación. Esto implica pensar en quebrar las fronteras que establecen los rituales escolares tradicionales, para promover prácticas educativas más abiertas, más flexibles, más heterogéneas y más políticas. La viabilidad de semejante empresa es baja en un contexto donde pocos actores de poder pretenden orientar al sistema educativo en dirección de discutir las propias estructuras dominantes de la sociedad.

En cuanto a los costos económicos de estas políticas, no resultan importantes, dado que suponen cambios de concepciones más que recursos para iniciar reformas. La inversión debería realizarse en un mejor aprovechamiento de los educadores populares o, por ejemplo, en incluir en los institutos de formación docente ofertas de pedagogía social. Sin embargo, los tiempos que requieren estas transformaciones son de largo plazo, al apelar a cambios profundos en las prácticas y en las concepciones socio-educativas preponderantes.

Los principales ejemplos de esta alternativa se materializaron en las grandes campañas de alfabetización de adultos que apelaron en distintos sentidos a aspectos de la pedagogía popular, en los casos de Nicaragua

(durante el sandinismo), Cuba y Brasil. A su vez, es posible hallar muchos ejemplos de prácticas, movimientos e instituciones que desarrollaron los preceptos de la educación popular, más que políticas orgánicas que los hayan sustentado desde la acción centralizada del Estado.

## **ALTERNATIVA 9. ESFUERZO, PRESIÓN Y EXÁMENES**

Una alternativa orientada hacia un eje conceptual claramente diferenciado de las presentadas hasta aquí es la referida a fomentar la cultura del esfuerzo y la presión por el aprendizaje de los alumnos. En este caso, el diagnóstico parte de una mirada crítica de la caída de la autoridad escolar tradicional a manos de las nuevas culturas juveniles dominadas por los medios masivos, el entretenimiento y la distracción generalizada. De allí que el principal paso hacia una reforma educativa indique la necesidad de recuperar el poder sobre los alumnos, para garantizar las funciones básicas de la escuela: la dedicación, el estudio y, en última instancia, el propio “respeto” por la institución escolar.

Se trata de una propuesta ambiciosa y compleja, que requiere de múltiples actores para su concreción. De parte del Estado, quizás algunas de las líneas políticas que podrían encabezar un proceso de cambio de estas características son las siguientes:

- Establecer exámenes de finalización de secundario, cuya aprobación sea obligatoria para recibir el título habilitante, fomentando de esta manera la obligación por el estudio que una instancia de estas características generaría.
- Incrementar los requisitos de aprobación de las materias, quitando posibilidades de exámenes recuperatorios y entregando más actividades, ejercicios, tareas y evaluaciones parciales para fomentar el esfuerzo de los estudiantes.
- Generar distintos incentivos para lograr un mayor esfuerzo de los alumnos, como por ejemplo ligar más fuertemente las becas a sus rendimientos, crear mecanismos competitivos de acceso a escuelas prestigiosas y carreras universitarias con cupo y exámenes de ingreso.
- Establecer normas de disciplina más estrictas y realizar un proceso de concientización más profundo sobre la importancia de su cumplimiento.

Estas medidas tendrían mucha resistencia en los propios alumnos, que parecen ser el blanco de cambio de esta alternativa. Una porción de los docentes serían probables aliados de estas políticas, que intentan recuperar su voz de autoridad, aunque no está claro qué porcentaje de los docentes y qué actores políticos podrían comprometerse en esta compleja agenda de reformas. Los padres serían los actores clave de este proceso, dado que su posición frente a estas políticas parece ambivalente: por un lado, a través de algunas encuestas, los padres, como parte de la opinión pública, parecen favorecer estas propuestas, pero cuando se intenta avanzar con alguna de ellas los propios padres (una porción de ellos, al menos) terminan apoyando el reclamo de sus hijos por flexibilizar las presiones.

Este escenario indica que esta alternativa sería muy difícil de implementar, más allá de algunas iniciativas aisladas que puedan intentarse en esta dirección. Pese a que los costos económicos de estas reformas son bajos (dado que no implican mayores insumos ni gastos), la viabilidad política de las transformaciones a contrapelo de la cultura dominante a nivel global parece ser menor, dado que el propio poder político no demuestra ser capaz de controlar las variables en juego que componen los elementos centrales del diagnóstico sobre el origen del “desgano estudiantil”.

Además, un riesgo importante en esta alternativa se refiere a la amenaza de ampliar las desigualdades que las distintas políticas mencionadas suponen, dado que ponen mucho peso en las condiciones de origen individuales de los alumnos (aspecto muy atado al contexto y posibilidades de aprendizaje fuera de la escuela). Si bien es posible pensar en acciones complementarias que intenten mitigar los efectos inequitativos de estas políticas, su eje central pasa más por el mejoramiento de la calidad que por el énfasis en la equidad.

Entre los ejemplos, quizás la remisión más conocida en torno de esta alternativa sea la apelación a los países asiáticos que logran muy buenos resultados de aprendizaje sostenidos sobre las dimensiones analizadas aquí (véase Moura Castro y Verdisco 2004). Más allá de las diferencias culturales notorias con el contexto asiático, en la región, Cuba es un caso donde priman los principios de la presión y el esfuerzo basado en exámenes y premios y castigos para los alumnos, aunque también en un contexto político muy específico. En relación con los exámenes, países como Francia, Alemania y Japón tienen una tradición de pruebas muy rigurosas y selectivas de finalización de secundario, mientras en la región hay países que tienen pruebas similares para acceder a la educación universitaria, como Chile o Brasil.

## **ALTERNATIVA 10. LA PRIVATIZACIÓN Y LOS INCENTIVOS**

Una de las alternativas más debatidas en los últimos 15 años es la presentada aquí como la propuesta de “privatización”, basada en la dinámica del mercado para favorecer la competencia entre las escuelas y docentes como incentivos para mejorar sus prácticas. El diagnóstico en este caso indica que las escuelas y docentes no tienen motivaciones para mejorar, dado que no tendrán ninguna recompensa clara si esto sucede, ni ningún castigo si ocurre lo contrario. Desde esta mirada, los actores que quieran hacerlo pueden realizar su trabajo sin iniciativa, sin esfuerzo y sin dedicación, dado que está garantizada la estabilidad de los docentes; a su vez, no se utilizan los resultados de los aprendizajes para que los padres o autoridades tomen decisiones sobre las escuelas. Transformando estas dinámicas se lograría cambiar la educación en dirección de un sistema de más alta calidad de los aprendizajes.

Algunas de las propuestas de política educativa que forman parte de este paradigma, y que han sido debatidas en muchos países de la región y del mundo, son las siguientes:

- Crear mecanismos de financiamiento por demanda, por ejemplo los vouchers, donde el Estado entrega a las familias sus fondos para que éstas elijan la escuela libremente y de esta manera generar un mercado de competencia entre las escuelas (públicas y privadas) para capturar alumnos, mejorando la calidad por la presión de quedarse sin clientes.
- Aumentar los niveles de autonomía escolar y brindar más alternativas de gestión privada de las escuelas, asumiendo que un modelo de gestión en manos de actores privados garantiza mayores niveles de eficiencia, calidad e innovación.
- Eliminar prerrogativas laborales de los Estatutos Docentes, como la estabilidad y los regímenes de licencias especiales, y generar incentivos salariales basados en resultados y en capacitación, antes que en la antigüedad.
- Aumentar los niveles de descentralización en el gobierno de la educación, cediendo a las municipalidades la gestión de las escuelas, bajo el postulado de acercar la oferta a la demanda más inmediata.
- Brindar más atribuciones a los directivos escolares, permitiendo la elección de los docentes en base a decisiones institucionales y formas de despido por mal rendimiento.
- Establecer un sistema de evaluación de los docentes, que establezca premios y castigos condicionando sus salarios con sus rendimientos.

En cuanto a la viabilidad, está claro que las resistencias ante estas reformas serían extremas por parte de los sindicatos docentes (como lo han sido en el pasado), entre otros actores sociales opuestos a las dinámicas privatizadoras. Los costos económicos de estas reformas serían bajos, e incluso pueden combinarse con objetivos de reducción del gasto educativo o de eficientización de sus usos. A su vez, los tiempos de implementación serían de corto o de mediano plazo, dado que implican cambios concretos en el comportamiento de los actores a partir de modificaciones en las normativas e incentivos.

Los actores defensores de esta alternativa vendrían en su mayoría de fuera del campo educativo, como por ejemplo

algunos actores políticos y referentes del campo económico convencidos de los postulados neoclásicos, con lo cual no sería nada fácil su implementación en alianza técnica con los actores educativos. A su vez, las múltiples resistencias a estas políticas las transforman en parte de una agenda poco viable en términos políticos, especialmente en un contexto de cambio de los postulados dominantes de la década del noventa en el eje político-ideológico de las reformas educativas. En esta dirección, la amenaza de aumentar las desigualdades que implicarían las políticas basadas en la demanda (en un contexto social sumamente desigual) sería el principal argumento contrario a esta alternativa, que sumaría opositores en el campo académico de las universidades públicas y en los propios sindicatos docentes.

Entre los ejemplos más cercanos a esta alternativa, se puede citar los casos de Chile y, parcialmente, Colombia, como dos países en la región que instrumentaron el financiamiento por demanda (conocido como *vouchers*), incentivando la competencia entre escuelas para captar matrícula, o el caso de Nicaragua, que instauró la autonomía escolar en el sector público, como forma semiprivatizada de la gestión escolar. En el plano internacional, los países anglosajones han consolidado muchas de estas tendencias en sus reformas de los años ochenta y noventa; en particular Estados Unidos, Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia avanzaron con distintos procesos de privatización de la educación, que merecen un análisis más detallado para señalar sus características particulares.

## CONCLUSIONES

Las alternativas presentadas pueden ser continuadas a través de los restantes documentos del **Proyecto Nexos**, además de otras lecturas variadas que resultan especialmente recomendables al abordar tantos temas de forma resumida. La primera alternativa se vincula especialmente con el Documento N°1, “¿Cómo gobernar la educación?”, así como las alternativas 2, 3 y 4 están en estrecha relación con los documentos temáticos, referidos a la inclusión, justicia e integración (Documento N°3), las políticas pedagógicas y curriculares (Documento N°4) y las referidas a la docencia (Documento N°5).

A su vez, las alternativas 5, 6 y 7 presentan en buena medida las discusiones abiertas por la sanción combinada de la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Nacional, que entre sus metas establecen tres grandes cuestiones: la extensión de la jornada escolar (hasta alcanzar al 30% de los alumnos, según el art. 2 de la Ley 26.075); el aumento progresivo de los salarios docentes (art. 2, Ley 26.075) y la obligatoriedad de la educación secundaria (junto con la universalización de la sala de 4 años, establecidas por la Ley 26.206).

Es particularmente interesante plantear estas tres alternativas de forma comparada, porque, de acuerdo con estimaciones de costos propias (CIPPEC en prensa), en términos presupuestarios su cumplimiento tal como lo establecen las leyes vigentes demandaría un esfuerzo bastante similar para cada una de ellas. Al tratarse en los tres casos de alternativas muy costosas (en términos de inversión corriente en salarios) es clave establecer prioridades claramente justificadas a la hora de tomar decisiones, encontrando la mejor combinación posible de las tres metas simultáneamente.

Las alternativas 8, 9 y 10 se presentan como ejemplos de los marcados debates ideológicos que atraviesan los sistemas educativos de la región. La educación popular, la opción por la presión sobre los alumnos y la alternativa de mercado, son rumbos distintivos que intentan señalar la variedad de opciones que presenta la política educativa. Sin embargo, las últimas dos opciones (y especialmente la referida a la privatización) escapan a las referencias que se presentan en el resto del **Proyecto Nexos** como opciones de política basadas en un paradigma integral del derecho a la educación. Es por ello que no se hallarán referencias en los documentos temáticos sobre las opciones de política educativa implicadas en estos dos modelos de agenda específicos.

En síntesis, las alternativas presentadas no son las únicas posibles y menos aún no es de la manera en que fueron descritas que necesariamente deberían tomar forma. Muchas otras cuestiones quedaron fuera de análisis,

como las alternativas vinculadas a un modelo de estándares e indicadores de resultados educativos<sup>14</sup> o una alternativa ligada a los nuevos códigos de transmisión<sup>15</sup>.

Por tratarse de un ejercicio comparativo de grandes opciones de cambio en el camino de la política educativa, se ha favorecido una versión más paradigmática de cada opción, como grandes narrativas del cambio educativo. Tal es así que el presente documento acentúa la separación de las alternativas buscando señalar que cada una de ellas construye una agenda de prioridades, y en todo caso dejan para más adelante otras reformas y problemas, que serán generalmente una consecuencia de los problemas estructurales identificados.

Pero, ¿hasta qué punto deben ceñirse los objetivos de las reformas intentando ganar en impacto concentrado en ejes temáticos específicos que funcionen como un efecto cascada? ¿No es necesario abordar todos los problemas del sistema educativo con políticas quizás más moderadas y con una visión más global, que subraye los nexos entre cada tema? También esta es una discusión clave en el terreno de la educación, que el presente resumen intenta abordar tangencialmente.

En todas estas apuestas y posibles agendas de reforma, el camino es largo y requiere de discusiones y acuerdos para avanzar democráticamente en un rumbo firme de mejoramiento de la educación. La comparación de alternativas intenta aportar elementos para transitar ese camino tan ansiado y necesario.

---

**14.** Esta alternativa valorizaría especialmente el esfuerzo y los incentivos para mejorar el rendimiento. Se trata básicamente de incrementar los instrumentos de medición de distintos factores asociados al rendimiento del sistema educativo, institucionalizando una medida evolutiva de sus resultados en términos no sólo de acceso sino de calidad, de equidad, de inversión, de tasas de retorno, etc. La instrumentación de operativos de evaluación de la calidad censales basados en claros estándares de contenidos a aprender, permitiría introducir un criterio más objetivo para medir el resultado de cada programa de intervención educativa y de esa manera definir su continuidad y reemplazo por otros en busca de la eficiencia de la acción del Estado en términos de logros de calidad. Se trata de una opción que acentúa el rol del Estado como promotor de políticas evaluadas a partir de indicadores concretos, aunque puede también sostenerse en el paradigma de la privatización

**15.** Un diagnóstico más ligado a los cambios en los procesos culturales de transmisión del saber, promueve una mirada alternativa a las formas tradicionales de organizar la enseñanza. Las nuevas tecnologías y el impacto de los medios masivos de comunicación hacen necesaria una agenda de políticas que piensen el vínculo educativo desde nuevos códigos de transmisión. Allí se podrían proponer diversas posibilidades: la creación de una radio educativa y una serie de programas educativos vinculados con los medios de comunicación; el uso intensivo y masivo de Internet en la enseñanza; el fomento de actividades abiertas; la posibilidad de abrir espacios de trabajo con artistas y profesionales no docentes, etc. En todos los casos, la alternativa propone nuevas formas de relación con el saber, que abran la cultura escolar a otras perspectivas de aprendizaje, como forma de acercamiento a las nuevas culturas de los niños y jóvenes.



## BIBLIOGRAFÍA

- Braslavsky, C.** (1999), *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*, Buenos Aires, Santillana-Convenio Andrés Bello.
- Carnoy, M. y De Moura, C.** (1997), “¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?”, en *Propuesta Educativa*, N°17.
- CIPPEC** (2004), *Los Estados provinciales frente a las brechas socio-educativas. Una sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas*, Documento de Trabajo de CIPPEC, Buenos Aires.
- CIPPEC (en prensa)**, *¿Alcanza la Ley de Financiamiento Educativo? Estudio sobre los costos de las metas educativas*, Informe de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, N°7, CIPPEC, Buenos Aires.
- Feijóo, M. del C.** (2002), *Equidad social y educación en los años ‘90*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Jacinto, C. y Terigi, F.** (2007), *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria?*, Buenos Aires, IIPE-Unesco y Santillana.
- López, N.** (2005), *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Moura Castro, C. y Verdisco, A.** (Ed.) (2004), *Cómo mejorar la educación. Ideas latinoamericanas y resultados asiáticos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Navarro, J. C. (Ed.)** (2002), *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Reimers, F.** (2002), *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*, La Muralla, Madrid.
- Rivas, A.** (2004), *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*, Granica, Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, E.** (Comp.) (2003), *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*, Buenos Aires, Fundación Osde y UNESCO-IIPE.
- Tedesco, J. C.** (2005), *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Tedesco, J. y Tenti, E.** (2001), *La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades*, Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.
- Terigi, F.** (2007), “Cuatro concepciones sobre el planeamiento educativo en la reforma educativa argentina de los noventa”, en *Revista Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Volumen, 15, Número 10, Arizona State University.
- Tiramonti, G.** (Comp.) (2004), *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*, Manatí, Buenos Aires.
- Torres, R. M.** (2005), *12 tesis para el cambio educativo*, Madrid, Movimiento Internacional de Educación Popular y Promoción Social “Fe y Alegría” / Entreculturas / Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Vegas, E.** (Ed.) (2005), *Incentives to Improve Teaching*, World Bank, Washington.
- Viñao, A.** (2002), *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*, Morata, Madrid.

## REFERENCIAS DEL AUTOR

### **Axel Rivas • Director del Programa de Educación de CIPPEC**

Master en Ciencias Sociales y Educación, FLACSO. Cursó estudios de Doctorado en la Universidad de Londres y en la Universidad de Buenos Aires (Doctorado en Ciencias Sociales en curso). Profesor Titular de Análisis y Formulación de Políticas Educativas II de la Universidad Alberto Hurtado de Chile. Profesor Titular de Política Educativa Argentina de la Universidad Torcuato Di Tella. Jefe de Trabajos Prácticos de Sociología de la Educación en la Universidad de Buenos Aires. Autor de diversas publicaciones sobre políticas educativas, entre ellas el libro *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas* (Granica, 2004).