

## **Alternativas de política educativa**

### **Ideas para democratizar el cambio en la educación**

**Axel Rivas\***

**Marzo 2006**

*Documento de Trabajo 2006/1*

*\*Director del Área de Educación de CIPPEC. Comentarios a: [arivas@cippec.org](mailto:arivas@cippec.org)*

## **Programa Nexos: Conectando la Educación, la Práctica Política y la Ciudadanía**

El presente documento inaugura una serie de trabajos que forman parte del *Programa Nexos: Conectando la educación, la práctica política y la ciudadanía*, diseñado por el Área de Educación de CIPPEC y en marcha desde mayo de 2006.

El objetivo central del programa NEXOS es fortalecer las capacidades de los Estados provinciales para tomar decisiones en el sector educativo, a través de la creación de un espacio institucional dedicado a promover el diálogo informado sobre políticas educativas. Para lograr este objetivo general, NEXOS propone, en primer término, crear una base de lineamientos para la toma de decisiones educativas a nivel provincial, sustentados en la sistematización de saberes y experiencias educativas, en los productos de la investigación educativa, en la mirada de los expertos y en los resultados comparativos de políticas educativas a nivel internacional. Por otro lado, plantea la creación de espacios para la búsqueda de consensos entre los diferentes actores vinculados al campo de la educación (tanto desde la investigación como desde la práctica política). Con estos dos objetivos específicos, NEXOS busca brindar una caja de herramientas para orientar las decisiones de política educativa, afianzando a su vez el rol prioritario de la educación en las agendas políticas provinciales.

El Programa Nexos es una iniciativa de largo plazo, que aspira a convertirse en una de las principales acciones del Área de Educación, gracias al apoyo de un consorcio de empresas y donantes que confían en la inversión en el mejoramiento estructural de las capacidades del Estado para diseñar e implementar políticas educativas más justas y de calidad.

Para más información sobre el Programa Nexos, contactarse con [ccomposto@cippec.org](mailto:ccomposto@cippec.org).

## Resumen ejecutivo

En la actualidad existe un contexto especialmente propicio para avanzar en una profunda discusión sobre el contenido y sentido de las políticas educativas en Argentina. El marco de crecimiento económico permite pensar ya no sólo las urgencias sino las estructuras y los orígenes de los problemas educativos. La llegada de una nueva época político-ideológica de la educación hace posible cierto diálogo entre los actores del sector (sindicatos, gobiernos, etc.) e incluso abre las puertas para discutir una nueva Ley Nacional de Educación. Al mismo tiempo, la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo genera nuevas esperanzas que la política educativa deberá responder con acciones a la altura de las circunstancias.

El desafío que plantea este contexto es clave, porque la educación atraviesa una larga crisis histórica, vinculada con una multiplicidad de factores que evidencian el padecimiento de un sistema que no encuentra soluciones para brindar las condiciones de equidad y calidad educativa esperadas. Así, la urgencia de acciones de política educativa, garantizadas por recursos sustentables y por una apuesta social y política unificada, es también parte central del diagnóstico que abre el presente documento.

Sintéticamente, el objetivo de este trabajo es proponer distintas alternativas de política educativa para discutir a la hora de enfrentar los desafíos de la educación argentina actual. Las alternativas de política educativa serán agendas basadas en ejes temáticos claramente diferenciados entre sí, que tienen en común una ambiciosa propuesta de cambio del sistema educativo, partiendo de un diagnóstico particular de los problemas estructurales que lo aquejan.

En el texto se presentan 10 alternativas centrales y otras 6 alternativas en forma más sintética, que intentan abrir la imaginación político-educativa para llenar de contenido los debates democráticos sobre los cambios educativos. Las alternativas se definen a partir de distintos ejes conceptuales centrales, modalidades y condiciones de implementación necesarias y se ejemplifican a través de una serie de políticas específicas y de casos de países y provincias que hayan avanzado en algunas de estas direcciones.

Además de aportar ideas para el debate educativo, el propósito principal del texto es permitir un acceso más directo y sistemático a estos debates por parte de los diversos actores externos al campo de la educación, que muchas veces desconocen cuáles son las alternativas de política educativa posibles y que no tienen suficientes herramientas para comparar las acciones de los distintos gobiernos frente a otros potenciales rumbos. No esperamos que cada lector elija una alternativa, sino que pueda tener más elementos para participar de los debates educativos, que de esta manera pueden ser más democráticos en su desarrollo, si bien requieren de especialistas propios del campo educativo para una discusión técnica más profunda.

Aún remitiendo al texto para una lectura más amplia de cada alternativa, aquí presentamos un breve resumen que permite situar sus ejes centrales, motivando una comprensión global de las discusiones que se suscitan en el mundo de la política educativa. Como se verá, cada alternativa parte de un diagnóstico distinto de los problemas de la educación, algunos basados en los docentes, en los alumnos, en las falencias del Estado, en las dinámicas educativas o en las desigualdades. Las 10 alternativas sintetizadas (véase el cuadro para un resumen más claro) son:

1) “*La democratización y la participación ciudadana*”, que plantea basar los cambios en un eje político orientado en dirección de ampliar las posibilidades de participación horizontal de los diversos actores intervinientes en los procesos educativos. Desde los niveles macro de gobierno del sistema hasta las prácticas internas de las escuelas, existen distintas opciones de política educativa que podrían garantizar una participación democrática que cambie la cultura

de relaciones entre los actores y promueva mejoras en la calidad a partir de una mayor implicación de ellos.

2) “*El direccionamiento pedagógico y curricular*”, basado en una mayor intervención del Estado en las prácticas pedagógicas de las escuelas, brindando nuevos materiales de apoyo (tanto para los docentes como para los alumnos), más asesoramiento directo y capacitaciones para garantizar la equidad de los procesos de enseñanza mediante un rol protagónico del Estado en esta dimensión.

3) “*Las políticas docentes, con énfasis en su formación*”, centradas en dos ejes de reforma: la formación y la carrera profesional de los docentes. En ambos casos se apela a la mejora de las capacidades y condiciones laborales de los docentes como eje clave de los cambios, tanto en el largo plazo de la formación como en el impacto más inmediato de nuevas políticas de profesionalización docente.

4) “*La extensión del tiempo escolar*”, como principal política incremental, que basa su diagnóstico en la necesidad de contar con más tiempo de clases. El ejemplo más conocido es la jornada completa, ya sea como oferta universal para enfrentar los numerosos desafíos del presente o como política compensatoria para los sectores más vulnerables que no tienen tantas oportunidades de aprendizaje fuera de la escuela.

5) “*Justicia social y equidad*”, que apela a una variada gama de políticas para enfrentar los problemas derivados de las desigualdades educativas, tanto entre las provincias como en general en términos de condiciones y resultados educativos diferenciados según niveles socioeconómicos.

6) “*El aumento salarial*”, que implica una gran inversión de recursos en la mejora de las condiciones de trabajo de los docentes, apelando tanto a un motivo ético de recomposición de su histórica caída salarial como a una razón educativa, fundamentada en la necesidad de tener maestros y profesores mejores pagos para poder garantizar más altos niveles de calidad.

7) “*Esfuerzo, presión y exámenes*”, como opción que prioriza un cambio cultural y educativo orientado en dirección de revalorizar el esfuerzo por el estudio y de crear incentivos específicos para que los alumnos tengan más dedicación en sus aprendizajes. Se trata de una alternativa que propone revalorizar ciertos aspectos tradicionales de la educación, capaces de garantizar las condiciones educativas necesarias para el aprendizaje.

8) “*La privatización y los incentivos*”, como fórmula que valora la competencia entre escuelas basada en la autonomía escolar y en el pago por demanda de los alumnos, y que auspicia la creación de premios y castigos para los docentes, a partir de evaluaciones que permitan un pago diferenciado según calidad, y la revalorización de una cultura organizacional más eficiente, similar a la del sector privado.

9) “*La educación popular*”, basada en la tradición Latinoamericana de concebir a la educación como un hecho político, que requiere la toma de conciencia de las relaciones de dominación vigentes para poder participar críticamente en los procesos educativos, dirigidos fundamentalmente a los sectores más pobres de la población.

10) “*El buen gobierno y el federalismo*”, como estrategia basada en cambios institucionales en las condiciones de gobierno, apelando a mejores carreras profesionales de las administraciones centrales de la educación en la Nación y en las provincias, generando dinámicas que aporten a la construcción de un federalismo más justo y autosustentable. Una de las motivaciones de esta alternativa es el supuesto de que, mejorando el gobierno de la educación, las políticas educativas en su conjunto serían más efectivas en cumplir sus objetivos.

En el texto se incluyen otras 6 posibles opciones, que intentan mostrar la variedad de posibilidades y la parcial arbitrariedad de las alternativas seleccionadas: (a) “*la educación en valores*”, que prioriza la base moral de la enseñanza por encima de la instrucción “neutral” de contenidos, (b) “*los estándares, indicadores y resultados*”, que propone un tablero de control para seguir los resultados de las políticas educativas, (c) “*la nueva estructura de niveles*”, que

puede tomar distintos rumbos basando su accionar sobre las formas de implementar o modificar la Ley Federal de Educación, (d) *“la autogestión escolar”*, que propone entregar mayores cuotas de poder a los educadores para gestionar sus proyectos y recursos, (e) *“la preparación para el mundo laboral”*, que prioriza los vínculos con el desarrollo económico del sistema educativo y la formación de los jóvenes para ingresar en el mercado de trabajo, (f) *“nuevos códigos de transmisión”*, basados en distintas propuestas que van desde el uso de internet en las escuelas hasta la creación de un canal educativo o de nuevas formas de acercamiento al saber.

En el total de estas 16 alternativas brevemente presentadas, es posible observar los grandes ejes de discusión de la política educativa, propiciando no sólo el debate acerca de sus contenidos, sino el interrogante entre avanzar en una alternativa específica o buscar abrir múltiples frentes de acción simultáneamente. Así, el texto propone pensar los contenidos, las dinámicas y la continuidad y discontinuidad de las posibles agendas políticas para la educación del futuro.

La posibilidad gestada por el contexto inédito de discusión de una posible nueva era en la educación argentina requiere la apertura de diversos debates sociales y políticos. El presente documento apuesta a una discusión madura y reflexiva que se asiente sobre bases participativas y democráticas, y que permita pensar a la educación como una cuestión crucial para proponer políticas de Estado que superen las ambiciones partidarias de turno. Tanto las urgencias que viven las instituciones educativas actualmente como la esperanza que en ellas depositamos requieren renovar las opciones y el compromiso por la política educativa como motor de diálogo y transformaciones. Esa es la apuesta en la cual se inscribe este breve aporte.

### Cuadro comparado de agendas alternativas de política educativa

Alternativa	Ejes conceptuales	Costos y tiempos	Posibles actores a favor	Posibles actores en contra	Grado de cambio	Políticas
<b>Democratización y participación ciudadana</b>	Democracia, participación popular, conciencia política y social (como condición del cambio educativo)	Costos bajos, tiempos largos	ONG, en parte docentes y sindicatos	Gobiernos provinciales	Alto	Consejos escolares, Consejos provinciales, Foros educativos, Centros de estudiantes, Elección de directivos, Presupuesto participativo
<b>Direccionamiento pedagógico</b>	Intervención pedagógica, cambio de prácticas y concepciones educativas, control centralizado para garantizar equidad	Costos medios, tiempos medios	Gobierno nacional, agentes técnicos	Quizás los docentes	Medio/alto	Libros de texto del Estado, Capacitación, Guías pedagógicas para docentes, Supervisión pedagógica, Posibles incentivos
<b>Políticas docentes</b>	Cambio prácticas docentes a futuro, Profesionalización	Costos medios, tiempos largos	Gobierno nacional, agentes técnicos	Quizás los Institutos de Formación Docente	Medio/alto	Cambios en la formación docente, Capacitación, Nueva carrera docente profesional
<b>Extensión del tiempo escolar</b>	Tiempo escolar, organización institucional	Costos altos, tiempos cortos/medios	Familias, en parte docentes	Quizás los Ministerios de Economía	Medio	Ampliación jornada, Reorganización curricular e institucional
<b>Justicia social y Equidad</b>	Justicia social, Igualdad, Derechos	Costos bajos, tiempos cortos/medios	Agentes específicos	En parte el sector privado	Medio	Sistema de medición de la equidad, Reforma coparticipación, Políticas antidiscriminación, Libre acceso en todas las escuelas, Gratuidad
<b>Aumento salarial</b>	Derechos docentes, Dignidad laboral, Cambio en el reclutamiento	Costos altos, tiempos cortos	Sindicatos y docentes	Gobiernos provinciales y Ministerios de Economía	Bajo	Aumento salarial, Equiparación interprovincial
<b>Esfuerzo, presión y exámenes</b>	Esfuerzo, Revalorización del estudio y de la escuela "tradicional"	Costos bajos, tiempos medios	En parte docentes y algunos gobiernos	Alumnos	Medio/alto	Exámenes de finalización secundario, Tareas, Incentivos
<b>Privatización</b>	Competencia, mercado, calidad, libre elección, rendición de cuentas, incentivos	Costos bajos, tiempos cortos/medios	Campo económico, algunos gobiernos	Sector público, sindicatos, universidades nacionales	Alto	Mecanismos de mercado, Elección de escuelas y vouchers, Gestión privada, Incentivos por resultados, Competencia
<b>Educación popular</b>	Participación política de los docentes, Autogestión, Concientización	Costos bajos, tiempos medios/largos	Educadores populares	Sindicatos, algunos gobiernos	Alto	Educación no formal, Formación en pedagogía social, Democratización enseñanza, Cooperativismo
<b>Gobierno y federalismo</b>	Reglas institucionales, Profesionalismo de los agentes públicos, Independencia de la cartera educativa	Costos bajos, tiempos medios/largos	En parte, agentes técnicos	Gobiernos provinciales	Medio/alto	Formación de funcionarios, Carreras profesionales en Ministerios, Fortalecer el Consejo Federal de Educación

## Introducción

Distintos pasos y situaciones han ido generando un contexto, una arena política propicia para pensar en una nueva era para la política educativa en la Argentina. La lenta pero firme salida de la peor etapa de la crisis social y económica permite comenzar a pensar en los problemas estructurales de la educación, en lugar de ocupar todo el tiempo en las emergencias más inmediatas. El cambio de era ideológico-política (acompañada por un ministro de Educación, Daniel Filmus, que despierta respeto y experiencia educativa) permite avistar cierto diálogo entre los actores políticos, sindicales y académicos del campo educativo, que en la década pasada estaba en gran medida vedado por el marco del menemismo. A su vez, la Ley de Financiamiento Educativo, que propicia la llegada de cuantiosos recursos para el sector, permite pensar en una nueva agenda para la política educativa, donde se discuta cómo utilizar esos recursos y materializar cambios que mejoren la distribución y el sentido social de la educación. Incluso, como un aporte más en este camino, parece existir un firme terreno político para discutir la Ley Federal de Educación y proponer una nueva ley acorde con este escenario propicio de discusiones educativas.

A su vez, 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; (c) La expansión de la escolarización, especialmente en el nivel secundario, con la llegada de muchos nuevos alumnos pero más pobres y más desiguales; (d) El aumento 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 y del prestigio social de los docentes, mucho 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. Estas tendencias señalan la crítica situación del sistema educativo argentino, que la Ley Federal de Educación no logró paliar e incluso dejó el rastro de una fragmentación de estructuras de niveles educativos entre las provincias, difícil de recomponer.

Así, este contexto crítico llama a la pregunta acerca de qué hacer con el potencial marco de diálogo, el período de crecimiento económico y la llegada de más presupuesto educativo y de una probable nueva ley de educación. En el presente documento se aborda esa pregunta desde una perspectiva específica, que pretende pensar ese “qué hacer” en términos estructurales, desde las capacidades de la política educativa de modificar al sistema educativo.

Aquí abordaremos distintas *alternativas*, que se caracterizan por ser propuestas de cambio educativo profundo y sistémico, a diferencia de las medidas entrecortadas y las recomendaciones puntuales que seguramente también serán debatidas en otros contextos. Se trata entonces de pensar en los núcleos principales del cambio educativo, que pueden ser analizados a través de la coherencia interna según sus preceptos filosóficos e ideológicos, factores de poder y representaciones en debate. Según los contextos de referencia de cada lector, 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 la agenda haya sido implementada. En base a estas dimensiones se compararán diez alternativas (y otras seis más brevemente), que intentaremos describir en sus propios términos, sin prejuicios ni identificaciones inmediatas, 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.

De esta manera, el objetivo de este documento 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 espera lograr una sistematización capaz de brindar herramientas concretas a los actores externos al campo educativo, para evaluar las distintas alternativas de política educativa que la oportunidad histórica de la Ley de Financiamiento Educativo permite discutir<sup>1</sup>.

Muchas veces los actores políticos, empresarios, periodistas y los ciudadanos en general no terminan de entender qué se puede hacer desde el nivel político del Estado para mejorar y/o cambiar la educación. Los debates educativos terminan rodeados por un halo sectorial que intenta llevar “hacia dentro” las discusiones, utilizando prácticas de apropiación técnica de los problemas y las soluciones. A su vez, cierta naturalización del sistema educativo actual como el único posible y existente niega la diversidad de experiencias históricas y comparadas de modelos educativos e intervenciones posibles desde la política educativa. Este documento intenta ofrecer a los lectores que desconocen la especificidad del campo educativo ciertos elementos para juzgar los posibles rumbos de la política educativa, no para reemplazar la capacidad técnica de los expertos educativos, sino para ampliar las bases democráticas de quines discuten los grandes trazos y destinos de cualquier política pública.

La organización del documento se divide en un primer apartado que pretende señalar las dimensiones sobre las cuales se construyeron las alternativas de política educativa, con ciertas aclaraciones para evitar juicios apresurados sobre cada una de ellas. Luego, se expone cada una de las alternativas, en términos sintéticos y amistosos para el lector, buscando ganar en claridad para generar debates antes que cerrar filas en torno de posicionamientos apresurados. Finalmente, se comparan las distintas alternativas y se sugieren algunos ámbitos para la discusión profunda y participativa que merecen.

## **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, aquí nos proponemos introducir los principales criterios para definir cada alternativa y diferenciarlas entre sí. 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.

---

<sup>1</sup> Cabe señalar que la Ley de Financiamiento Educativo abarca también la inversión en Ciencia y Tecnología y en Educación Superior, aspectos que no serán analizados en este documento, dada nuestra visión más concentrada en el sistema educativo no universitario.

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 serán las que definirán gran parte de la agenda de cada alternativa, tanto en el diagnóstico que se realiza de la educación argentina, 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, veremos que lecturas muy distintas de los “orígenes” o las “causas” de los problemas de la educación argentina 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. La principal distinción aquí refiere a la estructura federal de toma de decisiones políticas de nuestro país, que en el caso educativo permitirá diferenciar las alternativas según si éstas son conceptualizadas para ser implementadas primordialmente por el nivel nacional o por las provincias. A su vez, veremos que algunas alternativas abren la participación en el proceso de implementación a distintos actores del sistema educativo, lo cual nos permitirá analizar sus grados de apertura a otras instancias no centradas en el aparato de gobierno 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, veremos las diferencias entre 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. A su vez, como parte del proceso de descifrar los niveles de viabilidad – especialmente política- se señalará un siguiente criterio que permite distinguir las alternativas según qué actores se supone que estarían a favor y en contra de su implementación.

Por otra parte, un criterio clave para diferenciar cada alternativa será el grado de cambio o permanencia de los factores estructurales actuales del sistema educativo que se proponen. Así podremos 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, para clarificar nuestro análisis, señalaremos en cada alternativa algunos ejemplos concretos de las políticas educativas implicadas. Al hacer referencia a algunas de estas políticas, también citaremos casos 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, pensando que cada política individual forma parte de un esquema conceptual que tiene una raíz distintiva o paradigmática dentro del campo de la política educativa.

Esto implica que cada alternativa será concebida en términos *paradigmáticos*, como un conjunto de políticas y definiciones conceptuales de la educación, que tienen su propiedad diferenciada y parcialmente enfrentada con las otras alternativas aquí desarrolladas. Sin embargo, también las alternativas tendrán un costado *sintagmático*, es decir que mostrarán continuidades entre sí y sobre todo en algunos casos señalaremos cómo dos alternativas específicas pueden convocarse mutuamente como complementos de sus líneas propositivas.

En el apartado comparado veremos ambas cuestiones (las continuidades y discontinuidades entre las alternativas), interrogando acerca del grado en que la agenda de la política educativa debe concentrarse en ejes temáticos diferenciados o expandirse en conexiones inter-temáticas.

A continuación se presentan las distintas alternativas en un orden aleatorio, definidas según los criterios aquí descriptos. Posteriormente, la mirada comparada facilita una lectura más simple de las adaptaciones que permite cada criterio al aplicarse en las alternativas analizadas.

### **Alternativa 1: “Democratización y participación ciudadana”**

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 destacan el carácter netamente político de la enseñanza, señalando que para mejorar tanto la equidad como la calidad de la educación 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 (docentes, alumnos, padres, organizaciones sociales, etc.) 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 9, vinculada con la educación popular, en este caso nos referimos a la “democratización” como un proceso con lógicas particulares y políticas distintivas de esta otra alternativa. Específicamente, las políticas que incluiría una reforma plenamente 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 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>2</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>3</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.*

---

<sup>2</sup> Históricamente existen en muchas provincias Consejos Provinciales de Educación que tenían 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).

<sup>3</sup> 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.

*-Fomento de la creación de centros de estudiantes, capacitando líderes juveniles para participar en ellos y brindando asistencia técnica y financiera a estas organizaciones de las escuelas.*

*-Elaboración de instancias de presupuesto participativo, donde distintos actores sociales participen del proceso político de distribución de las prioridades en el financiamiento de la educación<sup>4</sup>.*

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. Sin embargo, se trata de una alternativa de 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.

Con lo cual, la modalidad de implementación debería apuntar a consolidar una instancia permanente de avance en distintas iniciativas, con la mira puesta en el largo plazo y no en resultados inmediatos. Requiere, por lo tanto, 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 los gobiernos provinciales que no quieren entregar cuotas de poder a otros actores y 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. En los propios términos de la alternativa, esto implicaría también una transformación en el sentido que los actores otorgan a su implicación y por lo tanto tendría el potencial de mejorar el destino de la educación en todas sus dimensiones. De cualquier forma, también 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”, que vitalizan muchos de estos principios. 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 intentó avanzar en la agenda presente en esta alternativa, aunque sólo se concretó de forma muy parcial.

---

<sup>4</sup> Aunque no se trate de iniciativas exclusivas del sector educativo, las experiencias recientes de Porto Alegre en Brasil y de Rosario en nuestro país representan ejemplos en dirección de la elaboración de presupuestos participativos.

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

## **Alternativa 2: “El direccionamiento pedagógico y curricular”**

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 debilidad constitutiva 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.

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, distribuyendo en todo el sistema procesos de enseñanza más valiosos y significativos.

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>6</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>7</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>8</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.*

*-Crear incentivos específicos para orientar el fortalecimiento pedagógico del sistema, por ejemplo con asignaciones salariales por capacitación, evaluaciones periódicas a los docentes, sistemas de medición de los resultados con énfasis en la mejora pedagógica de las prácticas, etc. Se trata en este caso de orientaciones políticas quizás distintas a las demás por la forma de intervenir sobre los actores, de manera tal que podrían estar vinculadas con las alternativas 7 y 8 (como puede observarse más adelante).*

En cuanto a las modalidades de implementación de esta alternativa, existen muchas variables según qué orientaciones se definan. Quizás implicaría un gran esfuerzo nacional de coordinación técnica, dado que se trata del ámbito donde deberían concentrarse las capacidades para ejercer el liderazgo pedagógico implícito en esta alternativa. Así, debería

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Actualmente, el Ministerio de Educación de la Nación produce diversos materiales, pero no realiza una producción en línea con las planificaciones cotidianas de los docentes, que en la práctica recurren a revistas de circulación masiva para elaborar sus clases y planificaciones didácticas.

<sup>8</sup> La iniciativa reciente del Ministerio de Educación de la Nación, de establecer Núcleos de Aprendizaje Prioritario va en esta dirección, aunque existan distintas alternativas en la orientación y profundidad de estas políticas.

establecerse cuál sería el rol que le correspondería a los ministerios provinciales, conjugando la equidad que garantiza la Nación con el respeto por el federalismo y la diversidad.

Los costos de estas políticas serían medios, dado que implicarían muchos insumos (publicaciones, materiales didácticos) y muchas horas de capacitación, así como la posible creación y fortalecimiento de equipos de asesoramiento pedagógico, aunque no implicarían otras grandes inversiones estructurales. 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 (especialmente de los docentes). 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 serían el Ministerio de Educación de la Nación, como agente que lideraría el proceso, junto con 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 de “direccionamiento pedagógico y curricular”, no son fáciles los ejemplos. Por un lado, México es un ejemplo parcial al ser el único país de la región que tiene una 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 3: “Las políticas docentes, con énfasis en su formación”**

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 estructural 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 (con predominio de modelos tradicionalistas y desactualizados). Así, algunas posibles políticas<sup>9</sup> dentro de este marco serían:

*-La creación de un instituto nacional de formación docente o la apuesta más riesgosa de “renacionalizar” los institutos de formación docente provinciales, intentando garantizar un modelo de formación similar en todo el país y atacando las desigualdades regionales desde el centro.*

*-La posibilidad de avanzar en un proceso de profundización de la acreditación de los institutos de formación docente, que permita bajar la cantidad de instituciones formadoras (que se concentrarían en menos instituciones pero más especializadas) 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, aumentando por ejemplo la cantidad de años de formación para el nivel inicial y primario o EGB (actualmente de 2 años y medio).*

*-En reemplazo de este último punto, algunos incluso sugieren un parcial traslado de la formación docente a las universidades, como forma más directa de asimilación de sus lógicas académicas.*

En la segunda orientación, ligada a las políticas docentes, podría suponerse un vasto menú de opciones, dado que se trata de un tema extensamente debatido y polémico. Sin embargo, aquí asumiremos una visión orientada a fortalecer a los docentes, tanto con posibles aumentos salariales como con garantías de derechos laborales en todas las posibles reformas de su carrera profesional. De esta manera, quedarán otras alternativas de reforma para ser incorporadas en el paradigma número 8, que prioriza nuevos esquemas de incentivos ligados a la privatización como fórmula de cambio. El argumento para separar estas opciones de política educativa es que la mirada más “amistosa” con el docente parece ligarse más con el sentido ideológico que podría encuadrar las reformas dentro de la presente alternativa. En tal caso, 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.*

*-Aumentar los salarios, como política que permite -además de dignificar la profesión- generar nuevos patrones de reclutamiento de los docentes, atrayendo a más jóvenes a la posibilidad de elegir la docencia y a trabajar con mayor disponibilidad de acceso a recursos culturales y a la actualización permanente (opción desarrollada como alternativa número 6).*

*-Favorecer las posibilidades de capacitación de los docentes, especialmente en postítulos 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. Posiblemente, esto implique ligar una porción del salario a la capacitación docente.*

Como se puede observar a primera vista, se trata de un paradigma que, tanto en su orientación hacia la formación como hacia la carrera profesional, supone grandes apuestas políticas de cambio. El gobierno nacional debería ser responsable de liderar varios de estos

---

<sup>9</sup> Recientemente el Ministerio de Educación de la Nación formó una Comisión Federal para la Formación Docente Inicial y Continua, que elaboró una serie de propuestas para la formación docente (que coinciden en algunos puntos con las ejemplificadas aquí). Véase la Resolución 251/05 del Consejo Federal de Cultura y Educación.

procesos de reforma, pero las provincias tendrían un rol central (en comparación con otras alternativas), dado que los docentes dependen administrativa y financieramente de esa esfera política. Los costos de estas políticas serían medios (sin incluir la opción de aumento salarial), 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.

Dado el alto grado de cambio que supondría esta alternativa (en sus dos versiones), es de suponer que la viabilidad política sería baja, en distintos sentidos. 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 poder de los institutos no verían con buenos ojos ninguna reforma que plantee cambios en la estructura actual. Por el lado de las políticas docentes, debería lograrse un acuerdo profundo con los sindicatos del sector para plantear las reformas y debería consolidarse un espacio técnico-político que diseñe e implemente las reformas de la carrera docente en el nivel provincial.

Frente a estos posibles obstáculos, los actores que deberían encabezar el proceso serían los agentes técnicos y el Ministerio de Educación de la Nación, que podrían tener a los docentes como aliados (de ser sus políticas claramente favorables a sus reclamos laborales). De todas formas, en lo referido a la viabilidad técnica, se trata de un proceso de cambios complejos, dado que requiere transformar las estructuras organizacionales del sistema, modificando regulaciones, procesos administrativos y modalidades de gestión, que nunca resultan áreas sencillas de intervención.

Entre los ejemplos, 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 4: “La extensión del tiempo escolar”**

Una hipótesis de diagnóstico más llano y pacificador es que no hace falta transformar la educación, sino fundamentalmente incrementarla. 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.

La forma más conocida de extensión del tiempo escolar es la jornada completa, que puede ser diagramada con distintas orientaciones desde la política educativa:

*-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 y computación), 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 no formales, recreativas, deportivas, etc. que permitan un acercamiento más amistoso de los niños, niñas y adolescentes a la cultura escolar. Esta opción se podría combinar con la alternativa 9, 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 alta cantidad de escuelas, mientras que el costo corriente también sería muy alto por los salarios de los docentes que se duplicarían 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 y Córdoba).

### **Alternativa 5: “Justicia social y equidad”**

Otra línea de reformas 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 interprovinciales profundas en las condiciones y resultados educativos y asociaciones directas entre niveles de pobreza y discriminación educativa.

La alternativa “justicia social y equidad” intenta llamar la atención sobre las formas políticas de intervención en esta pesada agenda. Aquí el acento estaría puesto en el concepto de justicia social, como condición inapelable para mejorar la calidad educativa desde una definición del derecho a la educación no sólo en el acceso sino en los aprendizajes logrados por todos los alumnos. Más allá de la discusión teórica acerca de los conceptos de equidad e

igualdad<sup>10</sup>, lo que intentamos reflejar en este caso es la cosmovisión de que lo más urgente a atender en el sistema educativo son sus múltiples injusticias, que condicionan todos los problemas educativos perjudicando a los sectores más vulnerables.

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

*-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 EGB (o primaria) tienen muchas más posibilidades de fracasar por no haber aprendido los códigos escolares previamente.*

*-Crear un sistema nacional 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 compensatorias claramente progresivas a favor de los más necesitados.*

*-Reformar la coparticipación federal de impuestos o crear mecanismos alternativos que destinen los recursos públicos con un criterio objetivo de compensación según condiciones socioeconómicas, afianzando la redistribución de los recursos a favor de las provincias con mayores niveles de pobreza (esta propuesta escapa al ámbito específico de la educación, pero tendría un efecto mayúsculo en el mismo).*

*-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.*

*-Promover la creación de bibliotecas populares, centros de apoyo y otras iniciativas dentro y fuera de las escuelas que atienden a la población más vulnerable (ver las conexiones de estas políticas con la alternativa 9, referida a la educación popular).*

*-Implementar políticas que enfrenten el problema de la repitencia en los dos primeros ciclos de la EGB, 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.*

*-Profundizar las diversas políticas compensatorias, con entrega de materiales (especialmente libros de texto), comedores, becas y programas de apoyo a los alumnos en situación de vulnerabilidad social<sup>11</sup>.*

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 nacional de liderar una amplia campaña basada en el derecho a la educación y en la justicia social, como eje transversal de todas las acciones. Las provincias deberían ser socias directas de esta agenda política y otros actores complementarios serían parte de un proceso profundo de intento de cambio de la estructura desigual vigente. Quizás los pocos actores que resistirían estas políticas serían aquellos que tengan ancladas sus

---

<sup>10</sup> No sólo el debate conceptual y teórico sobre la igualdad y la equidad (que puede rastrearse en los textos de Feijoo 2002 y López 2005) ha suscitado múltiples discusiones en el campo educativo, sino también el debate sobre las políticas universales y compensatorias. No es este texto el oportuno para ampliar las definiciones y posiciones teóricas, pero basta señalar que esta alternativa no se asume como unívoca en ninguna de estas posiciones, sino que apela más a una unidad temática (la “justicia social”) que a una modalidad específica de abordaje.

<sup>11</sup> Actualmente, el Ministerio de Educación de la Nación desarrolla distintas acciones compensatorias, principalmente a través del Programa Integral para la Igualdad Educativa, el Programa Nacional de Inclusión Educativa, el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo y la Dirección Nacional de Programas Compensatorios, que con diferentes líneas de acción alcanzan aproximadamente 12.000 escuelas de nivel EGB 1 y 2, y 6.000 escuelas de nivel EGB 3 y Polimodal

prácticas en la construcción de las inequidades y en la discriminación o selección social (como ocurre parcialmente en el sector privado y también en algunas escuelas públicas).

En cualquier caso, se trataría de una agenda política compleja pero posible en la mayoría de las acciones señaladas (con la clara excepción de la reforma de la coparticipación, que se plantea como poco viable políticamente). La voluntad política sería un factor clave para impulsar muchas de las reformas planteadas en este paradigma, dado que no requieren tantos recursos (con excepción de las políticas compensatorias), sino de mandatos normativos y campañas políticas que quiebren muchos de los esquemas vigentes que amparan las desigualdades.

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 ejemplos 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 Progreso de México, P-900 de Chile y Plan Social de Argentina son algunos ejemplos significativos, 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 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 3), 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 (y desiguales) 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<sup>12</sup>, 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 instituciones y teniendo más tiempo para preparar clases, corregir tareas y capacitarse.

Una medida que podría incorporarse en esta alternativa es la referida a la equiparación salarial entre las provincias, dado que no sólo se trata de un problema de mejora salarial sino de equidad. En este caso, las políticas podrían ligarse con la alternativa analizada en el apartado previo, especialmente en lo referido a las reformas fiscales necesarias para posibilitar asignaciones de recursos educativos (y, por consiguiente, salarios docentes) más justas entre las provincias<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Argentina sigue siendo uno de los países con más bajos salarios docentes en América Latina, tanto en referencia al PBI por habitante como en su poder adquisitivo (OECD 2003). A su vez, en términos históricos, el salario docente acumula una caída en términos de su valor real (contrastado con el costo de vida) de más de 25 años, que se evidencia en haber caído a la mitad de su valor en relación con el PBI por habitante desde 1981 a la actualidad (Tedesco y Tenti 2002).

<sup>13</sup> Es importante señalar que la recientemente sancionada Ley de Financiamiento Educativo, apunta tanto a mejorar los salarios docentes como a intentar equiparlos a través de un fondo compensatorio salarial proveniente de recursos del Tesoro Nacional.

La modalidad de implementación de esta alternativa requeriría de una decisión política nacional y provincial, dependiendo de dónde recaiga el costo económico del aumento y en qué proporciones. 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 misma. 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 147% 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 demostró básicamente el compromiso político constante de poner 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: “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. Las transformaciones sociales profundas que ha vivido el mundo en los últimos 40 años serían parte de la caída del peso del mundo escolar en su capacidad de enseñar y mantener la disciplina sobre los alumnos. 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 de ingreso y exámenes de acceso, etc.*

*-Establecer normas de disciplina más estrictas y realizar un proceso de concientización más profundo sobre la importancia de su cumplimiento.*

Como se observa, 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 poder y su voz de autoridad sobre el sistema educativo, 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 la alternativa del “esfuerzo, presión y exámenes” 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 tamañas transformaciones a contrapelo de la cultura dominante a nivel global parece ser menor, dado que el propio poder político no parece 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 políticas 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 varios países que tienen pruebas similares para acceder a la educación universitaria, como Chile o Brasil.

### **Alternativa 8: “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, no existen verdaderas evaluaciones de su rendimiento, no se utilizan los resultados de los aprendizajes para que los padres o autoridades tomen decisiones sobre las escuelas, ni se establecen claras normas para garantizar siquiera la presencia de los docentes en las aulas. 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 nacional de los docentes, que genere un sistema de premios y castigos condicionando sus salarios con sus rendimientos y generando una competencia entre los docentes para mejorar sus prácticas.*

El nivel de competencia política de estas reformas es básicamente provincial, dado que se trata de atribuciones normativas en manos de esta jurisdicción, mientras que el peso del gobierno nacional en la materia podría ser como promotor más que como implementador. De esta manera, es posible pensar que algunas provincias intenten avanzar en este rumbo, con mayor independencia que otras alternativas presentadas en este documento. Aún así, es 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. Quizás los cambios en las prácticas de enseñanza serían de alcance menos inmediato, porque no son aspectos tan fáciles de modificar incluso a través de nuevos 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 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 el caso de Chile y, parcialmente, de 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.

### **Alternativa 9: “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” que aquí describiremos. Se trata de una propuesta que basa su postura crítica en las formas tradicionales de enseñanza, que 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 generador de desigualdades y relaciones de dominación entre clases hegemónicas y subalternas.

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. Sólo ese vínculo puede ser liberador de todos los aprendizajes, dado que los sujetos deben interpretar la realidad a través de una lupa política y no mediante el tradicional intento de neutralismo de la racionalidad pedagógica dominante.

Las propuestas ligadas con la educación popular han estado generalmente reducidas a experiencias particulares o locales, pero aquí nos interesa pensar en las políticas públicas que podrían situarse en este paradigma, para 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, descriptos en el apartado 1.*

*-Apoyar con fondos públicos las iniciativas de escuelas y centros educativos cooperativistas y de autogestión, 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, carreras basadas en el puntaje y el énfasis en los títulos para entrar 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 una mejor utilización de los educadores populares o, por ejemplo, en transformar los institutos de formación docente, así como en un fomento de iniciativas que no tienen mayores costos. 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 10: “El buen gobierno y el federalismo”**

Una perspectiva más vinculada con la responsabilidad de los niveles políticos (y menos ligada a lo educativo en sí), se orienta a proponer acciones que transformen el arte del gobierno de la educación en el complejo contexto del federalismo argentino. Aquí el diagnóstico señala las graves falencias institucionales en la capacidad de generar políticas educativas de largo plazo, con garantías legales y presupuestarias y con una vocación por lo público, que hagan del Estado un órgano de defensa de la sociedad y no de intereses de gobiernos y aparatos políticos particulares. Sin solucionar estas estructuras que definen el proceso de toma de decisiones de las políticas educativas, no habría posibilidades de instrumentar, por ejemplo, muchas de las restantes alternativas presentadas en este documento. De allí que esta alternativa centre en el nivel político del gobierno las primeras responsabilidades para transformar la educación.

Tomando como puntos de partida los postulados que debieran regir en un ejemplo de buen gobierno democrático de la educación, basado en reglas institucionales, profesionalismo de los agentes públicos e independencia de la cartera educativa, algunas posibilidades de políticas que alimentarían esta visión son las siguientes:

- Creación de una escuela de gobierno de la educación, que forme a los funcionarios públicos provinciales y nacionales, instruyendo en un profesionalismo basado en la vocación por la ética del servicio público (similar a la experiencia francesa).*
- Institucionalización de carreras profesionales para los funcionarios públicos de la educación, con concursos públicos y a término que garanticen la formación específica para los cargos.*
- Capacitaciones y programas de apoyo diversos a los equipos técnicos de los ministerios de Educación provinciales<sup>14</sup>, generando redes de aprendizaje entre ellos, comunicando experiencias y evaluando sus prácticas.*
- Desarrollar reformas en la organización de los ministerios de Educación, pasando de las actuales estructuras jerárquicas a formas de trabajo en red (véase Aguerrondo, 2002).*

---

<sup>14</sup> En nuestro país, el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPPE) de la UNESCO ha venido cumpliendo con este rol, en colaboración con el Ministerio de Educación de la Nación y con la Universidad de San Andrés.

*-Creación de agencias públicas que establezcan guías, parámetros y ejemplos de formas de diseño e implementación de políticas educativas, acordes con principios de institucionalización democrática de su accionar.*

*-Claros marcos de control y penalización de la violación de normas y de la independencia de poderes en los distintos ámbitos de gobierno ligados con la educación.*

*-Fortalecer el rol del Consejo Federal de Cultura y Educación, generando más competencias para establecer los consensos e intercambios entre provincias, así como propiciando un rol más activo en las provincias, con dispositivos comunes de administración y control del sistema educativo.*

La variedad de posibles orientaciones de esta alternativa abre un abanico de modalidades de implementación. Sin dudas, se trata de un camino complejo y cargado de obstrucciones basadas en los intereses de poder en juego. Los propios gobiernos que debieran impulsar estas reformas son los principales responsables de fomentar y vivir de la cultura política que este paradigma plantea enfrentar. De esta manera, aparece en un lugar de preponderancia el rol de la sociedad civil organizada como ámbito de presión para la gestión de esta agenda de reformas, junto con un conjunto dispar de agentes técnicos que tendrían un rol importante en la instrumentación de estas nuevas reglas y capacidades aquí sugeridas.

El costo económico de esta alternativa es bajo, dado que no implica más que capacitaciones y en todo caso equipamiento para los ministerios provinciales. De todas maneras, una reforma más profunda implicaría un costo más elevado para poder solventar un aumento salarial que sea capaz de motivar adecuadamente a los agentes del Estado en las funciones que les competen y que hoy se hallan en general mal remunerados. A su vez, los tiempos de cualquier cambio de esta magnitud son de mediano o largo plazo, ya que nuevamente se enfrentan con patrones de la cultura política arraigados históricamente y estructurados en lógicas de poder con muchos intereses en juego.

En cualquier caso, esta alternativa pone en el centro de las problemáticas educativas la cuestión del federalismo, ya que la estructura de gobierno de nuestro país ha atribuido las máximas responsabilidades sobre la gestión de las políticas educativas en manos de las provincias. Esto implica replantear la división de atribuciones actual y proponer alternativas que generen un círculo más virtuoso entre responsabilidades compartidas de la Nación y las provincias en materia de gobierno de la educación. Esta sería una forma de enfrentar no sólo los múltiples problemas que provienen de la falta de recursos y capacidades para gestionar las políticas educativas, sino también las enormes desigualdades en esta materia que tienen las provincias. Un abordaje integral de la revisión de las prácticas de gobierno de la educación debería generar un esquema más virtuoso de formación de capacidades autónomas en todas las provincias para poder enfrentar los problemas de la educación adecuadamente en cada contexto particular.

En cuanto a los ejemplos, no parece ser muy difundida esta alternativa en la región, aunque sí puedan hallarse iniciativas elogiosas como la capacitación permanente de funcionarios educativos de Paraguay o la experiencia de independencia política que tienen las agencias estatales educativas en Colombia y Uruguay. Se trata de un tema poco abordado tanto desde la investigación como de la práctica política, con lo cual los ejemplos resultan más difíciles de hallar aún.

## **Otras alternativas**

Reducir a diez el número de alternativas de agendas para la política educativa es sólo una forma entre muchas otras de exponer las posibilidades de acción en este campo. Para mostrar las limitaciones de esta selección, arbitraria en muchos sentidos, aquí presentamos al menos seis nuevas alternativas (algunas de las cuales son variaciones de las ya vistas), expuestas de forma más sintética aún, pero intentando ampliar la mirada comparada con más

opciones. En todos los casos se mantiene la concepción de definir a una alternativa como una agenda de prioridades políticas para enfrentar los problemas de la educación, que proponga soluciones estructurales desde el punto de partida de un diagnóstico centrado en ejes temáticos específicos.

*La educación en valores.* Quizás la opción privilegiada por algunos sectores sociales y especialmente por la Iglesia Católica, sea una visión más ligada a la “moral” que a la “calidad” educativa, privilegiando los aspectos filosóficos y trascendentales de la enseñanza como condiciones previas para mejorar los niveles de aprendizaje en sí. En esta dirección, la agenda política debería conducir a una recuperación de ciertos valores básicos tanto en los diseños curriculares, como en la formación y capacitación de los docentes. En cierto sentido, esta alternativa se liga a la número 7, referida al “esfuerzo, presión y exámenes”, dado que recomienda la vuelta a aspectos de la educación tradicional que premian el esfuerzo por el estudio y el respeto por la autoridad de la enseñanza como condición para mejorar la calidad de los aprendizajes. Sin embargo, se diferencia al centrarse más en la moral de la enseñanza que en los procesos instrumentales de mejoramiento de los rendimientos medidos por evaluaciones.

*Estándares, indicadores y resultados.* Esta opción se halla íntimamente ligada con las número 7 y 8, dado que valoriza especialmente el esfuerzo y los incentivos para mejorar el rendimiento, aunque no necesariamente ponga el acento en la presión, los exámenes y la privatización. 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<sup>15</sup> 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<sup>16</sup>.

*Nueva estructura de niveles.* Partiendo del diagnóstico de la fragmentación que generó la Ley Federal de Educación en cuanto a diversificar la estructura de niveles de los sistemas educativos provinciales<sup>17</sup>, esta alternativa pretende solucionar esta problemática apelando a la importancia crucial de la trayectoria interna de los alumnos dentro del sistema. El pasaje de un nivel o ciclo a otro es juzgado como clave para mejorar la calidad y equidad de la educación. En este caso, las opciones políticas surgen de la necesidad de articular mejor cada ciclo con el siguiente (generando nuevas estructuras institucionales que acentúen los vínculos entre maestros y profesores, por ejemplo), adaptándose a las necesidades de los alumnos y respetando sus contextos etarios. Las orientaciones pueden ser diversas, dado que algunos defenderán un tercer ciclo independiente que abarque los problemas de la adolescencia, mientras otros revalorizarán la división clásica entre primaria y secundaria y otros una mirada

---

<sup>15</sup> En Argentina, como parte de la Ley Federal de Educación de 1993, se institucionalizaron los Operativos de Evaluación de la Calidad Educativa, que continúan desarrollándose, más allá de la baja difusión y cambios en las modalidades de medida de las pruebas.

<sup>16</sup> En cierto sentido, esta alternativa puede ser hallada como una de las privilegiadas por organismos internacionales como el BID o el Banco Mundial, preocupados por lograr ciertos estándares e indicadores que permitan observar los efectos de las reformas en los resultados de calidad de los sistemas educativos.

<sup>17</sup> Como señala un reciente informe del Ministerio de Educación de la Nación, la fragmentación es tan importante que existen en la práctica 55 estructuras diferentes de adaptación de los niveles educativos en las provincias.

más centrada en la calidad a partir de la extensión de la secundaria a seis años que incluya el tercer ciclo con la estructura de profesores. Estas propuestas estarían muy asociadas a cambios curriculares, organizacionales y laborales, dado que la estructura de niveles es un articulador de estas dimensiones.

*La autogestión escolar.* En este caso, se trata de una variante de la alternativa privatizadora, donde en lugar de acentuar los mecanismos de mercado, se apuesta a consolidar la autonomía de las escuelas sin necesidad de recurrir a la competencia entre ellas. La propuesta central en esta agenda es la de abrir concursos para gestionar las escuelas públicas (ampliando la propuesta de autogestión paulatinamente a todo el sistema, mientras se capacita para ello), donde equipos de educadores se presentan para asumir las responsabilidades de planificar un proyecto institucional. De esta manera, el Estado evalúa los resultados y en función de ellos otorga continuidad a los equipos de gestión, que tendrían las atribuciones de contratar al personal, manejar el presupuesto de la escuela y desarrollar propuestas autónomas y diversas. Así, esta alternativa confía en la capacidad de los educadores para mejorar la calidad educativa, dejando en un segundo plano el rol centralizado del Estado en materia de intervención pedagógica.

*Preparación para el mundo laboral.* Aquí el diagnóstico indica que existe un gran divorcio entre lo que se enseña en las escuelas y las capacidades que requiere el complejo mundo laboral actual, inmerso en la llamada “sociedad del conocimiento”. En esta agenda se privilegiaría la generación de una mayor apertura del sistema educativo a su “exterior”, propiciando mejores adaptaciones para las necesidades del mercado laboral, tanto sea en una orientación más estrecha de formación en especialidades o más generalista en competencias para una diversidad de posibilidades laborales futuras. En este sentido, la propuesta pretende fortalecer los lazos entre el sistema educativo y la economía, intentando potenciar las capacidades productivas del país en un mundo globalizado donde la educación pasa a tener un rol estratégico fundamental.

*Nuevos códigos de transmisión.* 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 un canal de televisión educativa, 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 (visitas guiadas, viajes, etc.); 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.

## **Comparación y síntesis de las alternativas**

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. 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. A su vez, la forma sintética en que se han presentado hace necesario remarcar que se trata de un ensayo para abrir discusiones y que debe ser complementado con

otras lecturas<sup>18</sup>. Sí esperamos que la exposición sirva para aportar elementos clarificadores e inspiradores en nuevos debates que el futuro inmediato promete convocar.

Para facilitar aún más esa lectura crítica y abierta de las alternativas, se propone a continuación realizar un paneo comparativo que ayude a comprender las continuidades y rupturas entre las opciones de cambio educativo analizadas. Incluso, a partir de la moderación de algunas alternativas se pretende aquí mostrar las complicidades implícitas entre ellas y proponer un debate no sólo acerca de los contenidos del cambio sino sobre la cantidad y variedad de agendas que es recomendable discutir.

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 sintagmática, 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.

Las alternativas pueden ser comparadas a través de los distintos ejes que se observan en el cuadro del inicio. Como hemos señalado en cada caso, existen distintas conexiones entre ellas, que aquí veremos en tres planos distintos: en términos ideológicos y conceptuales; en relación con su grado de cambio propuesto y su viabilidad; y en cuanto a sus objetos o ejes temáticos de cambio.

En el plano conceptual, político e ideológico, es posible hallar un grupo de alternativas “progresistas” que plantean una visión crítica de las estructuras de poder dominantes y que muestran claras continuidades entre las propuestas de “educación popular”, de “democratización” y de “justicia social y equidad”. En el otro polo, las visiones más tradicionalistas y en cierta orientación conservadora, como la opción de “esfuerzo, presión y exámenes” se toca en algún punto con posiciones más ortodoxas dentro del campo económico, como la alternativa de “privatización”. El resto de las opciones, sacando quizás a la posición más sindical de defensa del “aumento salarial”, navega en un espacio menos cargado ideológicamente, pero que puede asumir distintos ribetes políticos según las orientaciones que se definan.

En cierto sentido, puede observarse aquí que en la discusión ideológica de la educación, la postura asociada a la izquierda reclama por mayores cuotas de igualdad y participación política (como condición del mejoramiento de la calidad), mientras desde la posición “de derecha” se acentúan los planos ligados a la calidad y la eficiencia a través de renovados esquemas de incentivos para los actores. En las restantes opciones, en general, priman visiones más moderadas del cambio, que ponen el foco en diversas problemáticas del sistema educativo y que pueden ser asumidas con mayor facilidad como agendas complementarias entre sí.

En el segundo plano de comparación, el interés se centra en los grados de cambios propuestos y en los niveles de viabilidad que manifiesta cada alternativa. Aquí se observa una clara concordancia entre las propuestas más viables y menos profundas en sus ambiciones de cambio, como las opciones incrementalistas de “extensión del tiempo escolar” y “aumento

---

<sup>18</sup> En general, el campo de la educación no es muy proclive a elaborar propuestas o discutir alternativas, sino a generar investigación sobre las condiciones existentes y separar el contexto de la descripción crítica del contexto de la presentación de propuestas alternativas. Las excepciones a esta generalización se encuentran principalmente en las miradas desde una perspectiva más externa a la educación (Guadagni et al 2002, FIEL 1998, entre otros), similares en sus formulaciones a algunos documentos del Banco Mundial y del BID. Una reciente excepción dentro del campo educativo es el trabajo coordinado por Tedesco (2005), que recopila propuestas de reforma para el sistema educativo argentino.

salarial”, frente a opciones que implican modificar conductas o aspectos culturales intensos, como la “democratización”, “la educación popular” o “la privatización”.

Si bien todas las opciones representan desafíos complejos para cualquier proceso de toma de decisiones, es interesante analizar los diferentes niveles y tipos de viabilidad que surgen al comparar las alternativas. Por un lado, es posible agrupar las alternativas con alta viabilidad en torno de los actores del sistema educativo, pero con baja viabilidad económica por el esfuerzo que implican para el Estado, como ocurre con la “extensión de tiempo escolar”, el “aumento salarial” y el componente de políticas compensatorias de la “justicia social y equidad”. Por el otro, las alternativas se unifican en torno de la resistencia sindical que atraerían, con la “privatización” a la cabeza, y seguida por ciertos componentes del “esfuerzo, presión y exámenes” y de una orientación más conservadora del “direccionamiento pedagógico”. En otra agrupación, quedarían las opciones que implicarían fuertes resistencias políticas, por discutir las formas de tomar las decisiones políticas en el ámbito educativo, como los casos del “gobierno y federalismo”, la “democratización”, la “justicia social y equidad” y la “educación popular”.

En un último plano de análisis, esta misma comparación puede realizarse a partir de los ejes temáticos que cada alternativa define como prioridad de cambio. Así, encontraremos que las opciones “direccionamiento pedagógico”, “políticas docentes” y “privatización”, trabajan más sobre el cambio en los docentes y en la organización del trabajo pedagógico que está fuertemente centralizado en ellos. En cambio, las opciones de “esfuerzo, presión y exámenes” y “jornada extendida” afectan mucho más directamente la vida de los estudiantes al modificar su situación de forma más inmediata, ya sea con nuevos sistemas de premios y castigos o con la extensión de su tiempo escolar. Un tercer grupo es el que opera principalmente sobre el nivel político, como objeto de cambio. En este caso, se hallan ciertas continuidades entre la “democratización” y el “gobierno y federalismo”.

Si bien todas las opciones tienen distintos ejes temáticos y grupos de actores como objeto de cambio, quizás las que demuestren mayor transversalidad sean las referidas a la “justicia social y equidad”, que apela a cambios en los tomadores de decisiones, en los docentes y en los alumnos receptores de beneficios directos, y la “educación popular”, que también implica transformaciones en estos distintos niveles. En esa transversalidad, que no parte de un núcleo claro de actores de interés, quizás se explique por qué muestran tan pocos aliados orgánicos, al mismo tiempo que implican un alto grado de cambio.

A su vez, es posible rehacer este ordenamiento según objetos de cambio, pero orientado hacia el énfasis en cambios materiales más inmediatos, como la “extensión del tiempo escolar” y el “aumento salarial”, cambios en el nivel de las regulaciones y normativas, como la “privatización”, las “políticas docentes” y en parte otros componentes de las distintas opciones, o cambios en el nivel cultural y subjetivo de las prácticas y los actores, como en los casos de la “democratización”, el “direccionamiento pedagógico”, la “justicia social y equidad” y la “educación popular”. Al pasar de un nivel de operativización del cambio a otro se encontrarán mayores tiempos necesarios para hacer posible las transformaciones deseadas, que encuentran en el plano cultural y subjetivo de las prácticas su objetivo final.

Para una mirada más inmediata y coyuntural sobre estas alternativas, la comparación en distintos planos permite repensar las variantes y posibilidades de una agenda más paradigmática –centrada en una única alternativa como gran apuesta reformista– o sintagmática –ligando varias políticas individuales por fuera de una agenda tan claramente delimitada. En la actualidad, la gestión del Ministerio de Educación de la Nación, encabezada por el ministro Daniel Filmus, parece haber escogido esta segunda opción, abriendo varios componentes de políticas educativas a un mismo tiempo y sin un claro eje articulador.

La sucesión de programas y acciones, que en un primer momento debieron atender prioritariamente la urgencia de la crisis económica, multiplicó el rumbo de intervención nacional en sus distintas esferas de competencia educativa. Entre esas acciones se destacan los

programas de construcción de escuelas, de igualdad educativa, de becas y comedores, de elaboración de núcleos comunes de aprendizaje, de entrega gratuita de libros de texto, de capacitación, entre otros grandes rubros.

Sin embargo, es posible que los pasos dados por la sanción a fines de 2005 de la Ley de Financiamiento Educativo marquen cierto pasaje a una agenda más paradigmática, aunque esto probablemente se defina a partir de la discusión de la Ley Federal de Educación. En las previsiones, la apuesta a extender la jornada escolar -establecida en la Ley de Financiamiento<sup>19</sup>- es un camino que podría guiar la agenda futura con más fuerza que el resto de las iniciativas políticas paralelas, por el alto grado de impacto que tendría en el sistema educativo. A su vez, se avizoran apuestas fuertes en el terreno de las políticas docentes, que deberán estar guiadas por una clara voluntad política (así como la jugada por la doble jornada requiere del sustento económico) para mejorar las carreras profesionales docentes a la par que recuperar su decaída condición salarial.

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.

## **Conclusiones**

Un clásico estudio de sociología de la educación de los años 1960, comenzaba diciendo que cada mañana millones de niños se despiden con un beso de sus seres queridos y parten a esa serie de recintos conocidos como aulas de escuela, concretando un éxodo masivo que se realiza casi naturalmente (Jackson, 1991). Esa misma uniformidad de los niños, niñas y jóvenes asistiendo cada día a la escuela es materia de discusión de la política educativa, pero más aún lo es el sentido que adquiere su llegada a las escuelas o ámbitos educativos. Las decisiones públicas sobre la educación abarcan múltiples discusiones acerca de cómo y con qué llenar las horas de clases, cómo organizar la vida pedagógica de docentes, alumnos, padres y comunidades, intentando brindar respuestas justas, creativas y socialmente significativas para todos.

En este documento, esas respuestas de la política pública fueron analizadas como diversas, complejas y discutibles. El primer paso es abrir la imaginación y la capacidad de debate ante diferentes opciones, especialmente en un contexto de crecimiento de los recursos destinados a la educación y de urgentes necesidades de plantear mejoras en el sistema educativo. La primera forma de mejorar es discutir lo dado, quitarle protagonismo a la naturalización de las prácticas, desafiando incluso las estructuras vigentes que las hacen posibles. Esta tarea está por hacerse en el ámbito educativo, en un contexto social y político donde parece existir un consenso generalizado acerca de la necesidad conjunta de una mayor apuesta por la educación y por las transformaciones necesarias para fortalecer su impacto.

Las formas de discutir el cambio (o las continuidades) en la educación de un país federal como la Argentina deben remitir a procesos democráticos, con claro protagonismo de diversos actores y sectores, aunque con un liderazgo del Estado nacional capaz de garantizar el equilibrio, la justicia y las formas de sustentabilidad de las alternativas. Posibles instancias para generar esos ámbitos de discusión democrática tienen ciertos antecedentes en nuestro país. La creación de un Congreso Nacional de Educación es uno de los más reconocidos, dada la experiencia de 1988 que generó altos niveles de participación y debate. Aunque quizás falte pensar en otras alternativas más locales y más constantes, como los foros educativos, los congresos regionales y otras instancias participativas. Falta a su vez una especie de “libro

---

<sup>19</sup> La Ley de Financiamiento Educativo establece llegar al 30% de los alumnos de educación básica con la oferta de jornada extendida o completa para el año 2010.

blanco” de la educación, que actualice la evolución de nuestro sistema educativo en la comparación internacional, abriendo un diagnóstico certero de las problemáticas a afrontar.

En todos los casos, creemos que es una hora justa para concertar una nueva narrativa de la política educativa, que intente dejar atrás esa visión de desarticulación, discontinuidad y aleatoriedad que parece rodear a la política pública en su conjunto en nuestro país. Una nueva narrativa de la política educativa implica pensar a la educación como un problema de Estado, que requiere respuestas planificadas, concertadas, acordemente financiadas y desarrolladas por profesionales técnicos competentes. En esa dirección, la discusión de alternativas para una nueva agenda de la política educativa se constituye como parte del sentido democrático que debería impulsar esa narrativa. Sólo así la política educativa estaría a la altura de las urgencias y necesidades estructurales demandadas por los millones de ojos expectantes en ese universo tan singular representado por las aulas y espacios educativos.

## Bibliografía

- AAVV (1995), *¿Es posible concertar las políticas educativas? La concertación de las políticas educativas en Argentina y América Latina*, Miño y Dávila editores, Buenos Aires
- Aguerrondo, I. (2002), *Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red*, IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Braslavsky, C. (1999), *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*, Santillana-Convenio Andrés Bello, Buenos Aires.
- Braslavsky, C. y Cosse, G. (1997), *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*, Documento N° 5, PREAL, Santiago de Chile.
- 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.
- Feijoó, M. del C. (2002), *Equidad social y educación en los años ‘90*, IPE-UNESCO. Buenos Aires.
- FIEL (1998), *Una educación para el siglo XXI*, FIEL y CEP, Buenos Aires.
- Guadagni, A., Cuervo, M., Sica, D. (2002), *En busca de la escuela perdida. Educación, crecimiento y exclusión social en la Argentina del siglo XXI*, Instituto Di Tella-Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Jackson, P. (1991), *La vida en las aulas*, Morata, Madrid.
- Llach J., Montoya, S., Roldán, F. (1999), *Educación para todos*, IERAL, Córdoba, Argentina.
- López, N. (2005), *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*, IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- 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*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington
- OECD (2003), *Education at a glance*, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- 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.
- Tedesco, J.C. (2005), *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?*, IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- 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.
- Tiramonti, G. (Comp.) (2004), *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*, Manatíal, Buenos Aires.
- Torres, R.M. (2005), *12 tesis para el cambio educativo*, Estudio encargado por Fe y Alegría.
- Vegas, E. (Ed.) (2005), *Incentives to Improve Teaching*, World Bank, Washington.