

PROYECTO “LAS PROVINCIAS EDUCATIVAS”

ESTUDIO COMPARADO SOBRE EL ESTADO, EL PODER Y LA EDUCACIÓN EN
LAS 24 JURISDICCIONES ARGENTINAS

MIRADA COMPARADA DE LOS EFECTOS DE LA REFORMA EDUCATIVA EN LAS PROVINCIAS

Un análisis de los resultados y de la dinámica política
de la nueva estructura de niveles en las provincias a 10
años de la Ley Federal de Educación

Axel Rivas*

Serie de Estudios sobre el Estado, el Poder y la Educación en la Argentina

Documento N° 2

Diciembre de 2003

**En el procesamiento de las estadísticas trabajaron especialmente Juan Cruz Perusia y Martín Gutierrez. En las clasificaciones de las provincias y en la revisión general colaboró todo el equipo del Área de Política Educativa de CIPPEC: Alejandra Cardini, Victoria Gessaghi, Paola Llinás, Florencia Luci, Florencia Mezzadra, Juan Cruz Olmeda y Cecilia Veleda.*

INDICE

RESUMEN	3
INTRODUCCIÓN.....	9
1. EL PERÍODO DE LA REFORMA.....	14
2. CLASIFICACIÓN DE PROVINCIAS Y RESULTADOS DE LA REFORMA.....	22
2.1. PRIMERA CLASIFICACIÓN: EL GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA	22
2.2. SEGUNDA CLASIFICACIÓN: LA MODALIDAD DE IMPLEMENTACIÓN DE LA EGB 3	27
2.3. TERCERA CLASIFICACIÓN: LOS “GRANDES SALTOS” DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA.....	30
2.4. CUARTA CLASIFICACIÓN: LA LOCALIZACIÓN DE LA EGB 3.....	33
2.5. QUINTA CLASIFICACIÓN: LA DISPERSIÓN DE LA LOCALIZACIÓN DE LA EGB 3.....	36
2.6. SEXTA CLASIFICACIÓN: EL ORDEN EN LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN POLÍTICA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA.....	38
3. BREVE MIRADA DE LA DINÁMICA POLÍTICA DE LA REFORMA EN LAS PROVINCIAS.....	42
3.1. MOTIVACIONES Y RESISTENCIAS	42
3.2. MODALIDADES Y EFECTOS	47
BIBLIOGRAFÍA.....	52

RESUMEN

En este trabajo hemos indagado los efectos de la aplicación de la nueva estructura de niveles de la Ley Federal de Educación en **dos dimensiones distintas de análisis**: por un lado, constatamos el impacto de los distintos modelos de implementación de esta reforma educativa en las provincias en términos de cobertura y retención de los alumnos y, por otra parte, señalamos cómo la nueva estructura afectó a la dimensión política de las administraciones provinciales, buscando indagar en los motivos que hicieron posible que la reforma se implemente, aunque sea de forma dispar y confusa según los contextos locales. Para ello hemos partido de dos fuentes tan distintas como la propia mirada que intentamos reflejar en ambas perspectivas. Para el análisis de los efectos de la nueva estructura de niveles de la reforma en la cobertura y en la retención de los alumnos del sistema educativo, utilizamos las fuentes estadísticas disponibles, con las posibilidades de comparación abiertas por los relevamientos anuales del Ministerio de Educación de la Nación (serie 1996 a 2000) y, para indagar especialmente el impacto sobre las tasas de escolarización, utilizamos la fuente del Censo 2001, recientemente disponible para comparar la evolución de las provincias en la última década. A su vez, tanto para establecer las clasificaciones de las provincias de este análisis estadístico, como para la interpretación de la dinámica política de la segunda parte del estudio, hemos retomado las conclusiones de un trabajo de investigación previo, el proyecto “Las Provincias Educativas: Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación”, con un trabajo de campo en las 24 jurisdicciones que nos permitió entrevistar a casi 1.000 actores políticos de la educación del período 1992-2002.

El trabajo comienza definiendo cuál fue el **período de implementación de la reforma**, tanto para la EGB 3 como para el Polimodal y señala al respecto el fuerte condicionante que marca el ritmo más acelerado de aplicación de la nueva estructura de niveles de la provincia de Buenos Aires en primera instancia y de Córdoba en segundo lugar, dadas sus dimensiones en el conjunto del país (la provincia de Buenos Aires representa el 38,6% del total de alumnos del país). Así, se identifica que para el año 1997 la EGB 3 ya estaba avanzada en un 70% para la provincia de Buenos Aires, mientras que para el resto del país apenas se había implementado en un 15% para ese mismo año. De igual forma, en el año 1999 el 46% de los alumnos de la provincia cursaban en la nueva estructura del Polimodal, mientras en el resto del país el porcentaje era del 16%. En este sentido, es posible afirmar, a partir de los datos disponibles, que la provincia tuvo un ritmo más abrupto de implementación de la EGB 3 en 1997 y del Polimodal a partir de 1999, mientras para el resto del país el ritmo fue más gradual para la EGB 3 durante el ciclo 1997-2000 y para el Polimodal entre 1999 y 2002.

En ese contexto, las **condiciones de financiamiento** del período de aplicación de la reforma aparecen como un punto importante que marca una tendencia al crecimiento en todos los indicadores disponibles: el gasto por alumno aumentó de 996 pesos en 1996 a 1.164 pesos en el año 2000, el gasto educativo como porcentaje del gasto total pasó de representar un 28,5% en 1997 a un 31,3% en el 2000, mientras el gasto educativo como porcentaje del PBI pasó de un 3,8% en 1996 a un 4,6% en el año 2000. Al mismo tiempo hubo especialmente en los años 1997 y 1998 un fuerte impulso hacia la aplicación de la Ley Federal a través del financiamiento de programas nacionales, que apuntalaron la reforma en una gran cantidad de provincias (especialmente las más chicas). Aun así, en muchas provincias estos fondos no

fueron suficientes para sustentar la ampliación del sistema en los momentos de crisis económica que atravesó el país en los últimos años.

Considerando este contexto inicial, el trabajo destaca que durante el período de aplicación de la reforma de la nueva estructura de niveles, **las tasas de escolarización aumentaron a un ritmo muy alto y sostenido** tanto para los jóvenes en edad de EGB 3 como, especialmente, en Polimodal. De esta manera, se pasó de una tasa de escolarización que cubría al 74,5% de los jóvenes en edad de la EGB 3 en 1997 a un 82,8% en el año 2000, mientras que para el Polimodal el salto fue de un 48,6% a un 56,6% para el mismo período. Al mismo tiempo, en lo referido a la retención de los alumnos en el sistema, se observa que se mantuvieron las tasas previas a la implementación de la reforma en la EGB 3, aunque aparecía un preocupante aumento del abandono en el año 2000 para los jóvenes del Polimodal, especialmente por el efecto que parece haber tenido la aplicación inicial de la provincia de Buenos Aires de este nivel, que en un principio logró incorporar una gran masa de alumnos, pero luego vio declinar muy pronto ese impulso inicial.

Uno de los puntos más importantes del análisis del contexto y de las cifras globales de la implementación de la nueva estructura de niveles se observa a partir de comparar los datos de la cantidad de alumnos que se incorporaron al sistema educativo nacional durante dos ciclos claramente diferenciados: 1991-1996 (incluyendo la sanción de la Ley Federal de Educación y sus primeros pasos, por ejemplo, en la apertura de nuevas salas de 5 años) y 1996-2001 (el período fuerte de la implementación de la nueva estructura de niveles y de la obligatoriedad ampliada de 7 a 10 años). En esa comparación se constata que **las tasas de crecimiento de la matrícula fueron mucho más altas durante el ciclo de aplicación de la reforma educativa**, destacándose especialmente el caso del (ex) nivel secundario: allí durante el período 1991-1996 la cantidad de alumnos aumenta en 125.000, mientras en el período de implementación de la nueva estructura de niveles y de la obligatoriedad ampliada, el aumento es de casi 400.000 alumnos. Esa **diferencia de 275.000 alumnos** parece ser un claro efecto de la reforma, aunque allí sea necesario considerar otros factores que pueden haber influido (las políticas de becas y comedores, por ejemplo). En términos globales, entre 1991 y 1996 la matrícula creció un 12% para el nivel inicial, un 0% para el primario y un 5,5% para el nivel medio, frente a un 13,8%, 6,8% y 16,5%, respectivamente, en el ciclo 1996-2001. De todas maneras, el estudio remarca que todavía no se ha cumplido con la meta de escolarizar a toda la población en edad de la obligatoriedad y que resta un desafío muy importante para los aproximadamente **950.000 niños y jóvenes de 10 a 19 años que están fuera de la escuela** (según el Censo 2001).

Saliendo de este análisis inicial y entrando en el cuerpo del trabajo, dedicado al análisis de los efectos de la nueva estructura de niveles alrededor de una serie de seis clasificaciones distintas de las provincias, según la forma de aplicación de la reforma, lo primero que analizamos es el impacto diferencial tanto en términos de cobertura como en la retención de los alumnos de la reforma, comparando aquellas provincias que la aplicaron de forma total o parcial y aquellas tres jurisdicciones que no hicieron ninguna modificación en su estructura tradicional, manteniendo la primaria y la secundaria (Ciudad de Buenos Aires, Neuquén y Río Negro). Un primer análisis muestra que las provincias que aplicaron la reforma de manera total obtuvieron mejores resultados que las que lo hicieron de forma parcial (al año 2000) y todavía mayores diferencias frente a aquellas que no hicieron cambios, especialmente en las tasas de escolarización, pero también en el mejoramiento del indicador de repitencia.

Sin embargo, esto se explica en gran medida por el alto punto de partida de las tasas de escolarización de las jurisdicciones que no aplicaron la reforma (especialmente la Ciudad de Buenos Aires). Para aislar este efecto, comparamos a las dos provincias con tasas de escolarización promedio que no aplicaron la reforma (Neuquén y Río Negro) con un grupo de provincias seleccionadas con niveles similares de tasas de escolarización en el año 1997 que sí aplicaron la reforma (Catamarca, Chubut, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Juan y San Luis). Al comparar estos dos grupos de provincias, se constata que **en EGB 3 aquellas jurisdicciones que implementaron la reforma lograron leves mejores resultados en sus tasas de escolarización y todavía más claras mejoras en la reducción de sus indicadores de repitencia y abandono (no así en cuanto a la sobreedad) que aquellas jurisdicciones que no aplicaron la nueva estructura de niveles**. Así las provincias que no aplicaron la reforma aumentaron sus tasas de escolarización un 9,6% en el período 1997-2000, frente al aumento del 11,7% de las que sí aplicaron la reforma, mientras las primeras lograron disminuir la repitencia apenas un 1,3% frente a la disminución de este indicador de un 11,4% durante el mismo período para el segundo grupo de provincias (que aplicó la reforma). Esto indicaría un efecto positivo inicial de la implementación de la nueva estructura de niveles de la reforma, al menos en términos de cobertura y retención de los alumnos dentro del sistema educativo.

Al mismo tiempo **las diferencias en la cobertura de la educación Polimodal sí son mucho más evidentes a favor de aquellas provincias que implementaron la reforma en ese nivel** y aquellas que no lo hicieron (al menos hasta el año 2001). Las primeras aumentaron sus tasas de escolarización un 16% durante el periodo 1997-2000, mientras las jurisdicciones que no implementaron la reforma en Polimodal sólo habían logrado un crecimiento en este indicador del 1,2%. **En lo referido a la retención de los alumnos, se observan efectos contradictorios**, ya que las provincias que sí implementaron la reforma en el Polimodal, tenían mejores resultados en la reducción de la repitencia (con una reducción del 20,9% frente al 8,7% de las provincias que no habían aplicado la reforma), pero no en el abandono, donde las jurisdicciones que no implementaron la reforma obtenían mejores resultados en el período 1997-2000 (con una reducción del 6,9% frente al aumento del 16% en las provincias que habían implementado el Polimodal).

La segunda clasificación de provincias está vinculada con la modalidad de implementación de la reforma en la EGB 3. Allí se agruparon las provincias en tres tipos distintos: modelo masivo total (toda la reforma se aplicó en un mismo año), masivo gradual (se aplicó en todas las escuelas gradualmente) y a escala gradual (se comenzó con un grupo de escuelas también gradualmente). En este caso, las estadísticas demuestran que **los mejores resultados en términos de cobertura y de retención de los alumnos dentro del sistema los lograron las provincias que aplicaron la reforma de manera masiva y gradual**. A su vez, se constata que **la aplicación masiva total fue la que trajo consecuencias más negativas** en las provincias que implementaron este modelo sin permitirse una planificación o adaptación gradual de los grandes cambios en el sistema. Como ejemplo de este punto, durante el período 1997-2000 la tasa de escolarización de la EGB 3 creció un 13,9% en el grupo de provincias que aplicó el modelo masivo gradual, frente al 9,7% de las provincias que lo hicieron a escala gradual y al 8,1% de las que implementaron el modelo masivo total.

La tercera clasificación hace referencia a lo que denominamos los “grandes saltos” en la aplicación de la reforma. En esta oportunidad agrupamos a todas aquellas jurisdicciones que incorporaron a un mínimo del 40% de los alumnos en la nueva estructura de un año a

otro. En ese grupo de provincias los resultados de **los “grandes altos” de la reforma demuestran haber sido muy positivos en la ampliación de la cobertura de la matrícula, manteniendo la retención de esos alumnos durante ese año y el siguiente en el sistema.** Así, ese grupo de provincias logró un promedio de crecimiento interanual del 5,8% de la matrícula, frente a un crecimiento promedio en otros años del 2,4%. De esta manera se constata el efecto inmediato que tuvo en la mayoría de las jurisdicciones la aplicación de la reforma sobre la expansión del sistema educativo (aliada evidentemente a la ampliación de la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años de la Ley Federal de Educación).

La cuarta clasificación se relaciona con la dispar localización de la EGB 3 que definieron las provincias. Allí se constata que en términos de cobertura **el modelo mixto** (adaptando la localización de la EGB 3 tanto en escuelas primarias como medias o mediante la articulación o el modelo de ciclo independiente) **fue el más exitoso, seguido por el modelo de primarización, mientras el modelo de secundarización fue el que obtuvo menores crecimientos en las tasas de escolarización.** Así, el grupo de provincias que aplicó el modelo mixto aumentó la tasa de escolarización un 15,7% en el período 1997-2000, frente al 10,3% de las que primarizaron y el 7,7% de las que secundarizaron la EGB 3 (aunque los puntos de partida de las tasas de escolarización eran muy diferentes, lo cual relativiza el efecto positivo del modelo mixto). **En términos de retención de los alumnos las diferencias se acrecientan:** en este caso, las provincias que aplicaron un modelo mixto y las que “primarizaron” la EGB 3 obtuvieron mucho mejores resultados que aquellas que “secundarizaron” (la repitencia bajó un 16,6% y un 13,5% en las provincias de los dos primeros modelos y tan sólo un 5,2% en las que secundarizaron). Una quinta clasificación profundiza en la cuestión de la localización, al analizar los efectos del grado de dispersión de la ubicación de la EGB 3 en las antiguas escuelas primarias y medias. Allí no se observan tendencias importantes entre los distintos grupos de provincias, salvo una parcial mejor cobertura en aquellas jurisdicciones con alto grado de dispersión en la localización de la EGB 3 (un indicador también sesgado por los puntos de partida diferenciales de las tasas de escolarización).

Finalmente, la sexta clasificación es en alguna medida más arbitraria, ya que agrupa a las provincias según el orden en la planificación política de la implementación de la nueva estructura de niveles de la reforma (de acuerdo con nuestro trabajo de investigación previo en todas las jurisdicciones). En este caso, se destacan las mayores diferencias entre las jurisdicciones **en la retención de los alumnos: el pequeño grupo de provincias ordenadas en la planificación política de la reforma (La Pampa y Catamarca) logró claros mejores resultados en la reducción de la repitencia y el abandono que el grupo de provincias muy desordenadas en la aplicación de la reforma (Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy y Tucumán).** De esta manera, durante el período 1997-2000 el primer grupo de provincias redujo la repitencia un 30,5% y el abandono en un 52,8%, frente a un 14,8% y un 30,2% respectivamente en ambos indicadores para el caso del segundo grupo de provincias. A su vez, pese a que no se hallaron diferencias en el crecimiento de las tasas de escolarización de la EGB 3, **el avance en la escolarización de los jóvenes en edad de Polimodal es mucho mayor en las provincias ordenadas que en las desordenadas.** En las primeras, la tasa de escolarización aumentó un 15% en el período 1997-2000, frente al crecimiento de tan sólo el 4,3% de las jurisdicciones “desordenadas”. Esto demuestra que el efecto de la planificación política en la aplicación de cambios masivos tiene un alto grado de impacto en el sistema educativo, aunque también constata que han sido escasas las jurisdicciones que demostraron suficiencia en este aspecto.

En consecuencia, como resumen de las distintas clasificaciones de provincias y sus resultados en términos de ampliación y retención de la matrícula, puede decirse que **aquellas provincias que aplicaron la nueva estructura de niveles de forma masiva y gradual, localizando la EGB 3 en un modelo mixto y con mayor orden en la planificación política de la reforma fueron las más exitosas en el panorama comparado nacional**. Provincias como La Pampa y Catamarca son ejemplos de estos casos exitosos, así como parcialmente Mendoza, Salta y Formosa.

La segunda dimensión del análisis realizado aborda **la dinámica política de la reforma**, a partir de la indagación comparada de los motivos y resistencias de su aplicación y de las modalidades y efectos de la implementación en el nivel político de las administraciones provinciales. Allí se señalan **cuatro motivaciones** o lógicas dominantes que explican por qué la amplia mayoría de las provincias decidió avanzar en la implementación de una reforma estructural de sus sistemas educativos:

-La motivación **económica** fue central en muchas provincias chicas, dado que la Nación enviaba fondos para aplicar la reforma, especialmente significativos para la construcción de escuelas.

-La motivación **política** fue muy relevante en algunos casos específicos donde se asumió la implementación de la reforma como mecanismo de acumulación de poder político y captación de votos (casos de la provincia de Buenos Aires, Santa Fe, San Luis, Salta y San Juan).

-La motivación **socioeducativa** de la inclusión de más alumnos dentro del sistema fue importante en varias provincias, aunque en algunos casos también se asoció con el crecimiento del conflicto social y la necesidad de que el sistema educativo contenga el desborde social (especialmente en la provincia de Buenos Aires).

-Finalmente, la motivación propiamente **educativa** fue la que más brilló por su ausencia, salvo en casos particulares como La Pampa, Catamarca y Mendoza, donde desde el nivel político se privilegió un sentido pedagógico en la aplicación de la reforma.

Frente a estas distintas motivaciones, en muchas provincias los **sindicatos** docentes fueron las voces más fuertes de la discordia y de la **resistencia** frente a la reforma, mientras la Iglesia en general apoyó su aplicación. Las reivindicaciones laborales e ideológicas de los sindicatos hicieron imposible que la reforma avance en Neuquén, mientras en las otras dos jurisdicciones donde la reforma no se implementó, las causas se vincularon más claramente a una oposición a nivel político de parte de los gobiernos radicales (Ciudad de Buenos Aires y Río Negro).

En lo referido a las **modalidades de implementación de la reforma**, como se puede advertir a partir de la primera parte de este estudio, la disparidad y diversidad de formas y modelos primó en el conjunto de las provincias. Esta **desarticulación** en varios casos se tradujo en confusión y caos para los actores del sistema educativo que recibían el mandato político de implementar la reforma.

Finalmente, en cuanto a los **efectos que la reforma** en la estructura de niveles parece haber generado en las administraciones provinciales, hay cinco cuestiones centrales que se destacan a partir de la mirada comparada de las jurisdicciones:

-La **recentralización del ejercicio del poder del gobierno nacional** a través de la direccionalidad de la reforma en la mayoría de las provincias chicas y mediante la conformación de “ministerios paralelos” con equipos técnicos financiados por la Nación, predominó en un juego de relaciones diverso según las provincias. Al mismo tiempo la dimensión de la provincia de Buenos Aires y su autonomía en el rumbo de la reforma hizo que la suerte de la Nación dependa también del éxito de esta jurisdicción en la aplicación.

-El **efecto económico** se hizo sentir en muchas provincias que vieron ampliado su sistema educativo, gracias a la extensión de la obligatoriedad y mediante la nueva estructura de niveles, sin la capacidad propia de sostener financieramente estos “sistemas ampliados”, varios de los cuales entraron en crisis a fines de la década. El indudable efecto positivo de garantizar el derecho a la educación de más niños, niñas y jóvenes condicionó las políticas fiscales de muchas provincias con recursos escasos y/o mal administrados.

-Como parte de un contexto de creciente poder de los gobiernos provinciales, la década del noventa parece haber contribuido a **distanciar aún más a la dinámica política de la lógica educativa del sistema**, en parte dado que hubo bajos niveles de consulta y participación en el proceso de implementación de la reforma de la estructura de niveles.

-Un punto central de los efectos de la reforma parece haber sido el **alto nivel de desgaste** que generó en todos los actores del sistema y de las administraciones provinciales, tanto en términos de esfuerzos como de recursos. La gran pregunta detrás de esta cuestión (y a la luz de los datos analizados acerca del impacto positivo en la cobertura del sistema que generó la reforma) es si existía otra manera menos desgastante de lograr este aumento de la escolarización o si valió la pena el enorme esfuerzo.

-Finalmente, un último efecto visible aún en la actualidad es el **escenario fragmentado e irresuelto** que la aplicación dispar y diversa de la reforma dejó en el panorama nacional. A partir de esta cuestión queda abierta la decisión política a nivel nacional acerca de cómo reorganizar un sistema educativo común sobre la base de un mosaico de sistemas con diversas estructuras, a partir de la organización crecientemente descentralizada de las provincias que atraviesan significativas desigualdades económicas, sociales y políticas de fuerte ascendencia histórica.

INTRODUCCIÓN*

En 1993 se sancionó la Ley Federal de Educación, en el contexto de una etapa de reformas educativas que marca un quiebre histórico en la estructura del sistema educativo argentino, como nunca antes desde su fundación en el último cuarto del siglo XIX. En ese contexto, que había comenzado con la transferencia de los servicios educativos nacionales a las provincias en 1992¹, se impulsan una serie de cambios en la estructura del sistema: la ampliación de la obligatoriedad escolar y una nueva estructura de niveles², la creación de un sistema nacional de información y de evaluación educativa, la elaboración de contenidos curriculares renovados para todo el sistema, un amplio plan de capacitación docente impulsado desde el nivel nacional y la implementación de políticas compensatorias con fuerte financiamiento nacional³.

Sin embargo, a diez años de sancionada la Ley Federal de Educación poco se ha dicho acerca de los efectos concretos de la reforma en la trayectoria de los alumnos. Más aún, como síntoma de un debate a veces nublado por la disputa ideológico-política de los sentidos y raíces de la reforma, hasta podríamos señalar que poco se ha *preguntado* acerca de los efectos de este cambio estructural y, como consecuencia, han sido casi excepcionales las investigaciones que indaguen de lleno y sin prejuicios ni declives conceptuales cuál ha sido su impacto en distintas dimensiones del sistema educativo.

En este breve trabajo nos proponemos aportar una serie de sistematizaciones de algunos de los datos disponibles para evaluar los efectos comparados de la aplicación de la nueva estructura de niveles de la Ley Federal de Educación, en el concierto desigual y fragmentado de las provincias⁴. Nos ocuparemos exclusivamente de analizar la nueva estructura de niveles y la ampliación de la obligatoriedad, sin abarcar el estudio de todas las reformas paralelas que impulsó el gobierno nacional durante la década de los noventa. En

* Agradecemos las lecturas y comentarios de la primera versión de este texto realizados por Mariano Palamidessi, Silvia Senen González, Pedro Krotsch y Cecilia Braslavsky.

¹ Sobre la transferencia de las escuelas y su impacto en las relaciones de la Nación con las provincias pueden consultarse los textos de Kisilevsky (1998 y 2001), Falletti (2001), Vior (2000), Repetto et al (2001) y Senen (2000). Es especialmente interesante observar en estos trabajos la discusión entre aquellos autores que destacan la forma en que la descentralización a nivel provincial otorgó más poder a los gobiernos provinciales (Falletti, 2001 y Senen, 2000) y aquellos que señalan el efecto contrario de recentralización del poder nacional (Vior, 1999).

² A partir de la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993, se modificó la estructura de niveles, pasando de un esquema de 7 años de escolaridad primaria y 5 de educación secundaria o media, a 9 años de Educación General Básica y 3 años de Polimodal. La Ley Federal de Educación estableció la obligatoriedad tanto de la EGB como de la sala de 5 años de nivel inicial, extendiendo la obligatoriedad de 7 a 10 años en total.

³ Para un mayor análisis de estos procesos de reforma y de las acciones del gobierno nacional en materia de política educativa durante los años noventa, pueden consultarse, entre otros, los textos de Tedesco y Tenti (2001), Gluz (2000), Delich y Iaies (2003), Feijó (2002) y Banco Mundial (1999). Sobre los efectos de las políticas compensatorias, especialmente enmarcadas en el Plan Social Educativa, véase Duschatzky y Redondo, (2000) y Minteguiaga y Olmeda (2003).

⁴ En la página web del proyecto “Las Provincias Educativas”, publicaremos las fichas por provincia con todos los datos utilizados para realizar este informe. Véase www.cippec.org/proyectorprovincias/estadisticas.html

este sentido, definiremos a la aplicación de la nueva estructura de niveles a partir de los criterios objetivos señalados en las estadísticas que refieren a la cantidad de alumnos involucrados en la nueva estructura (ya sea en la EGB 3 o en el Polimodal, ya que el cambio en la EGB 1 y 2 es mucho más formal y no forma parte de nuestras indagaciones). Estos cambios implicaron en la mayoría de las jurisdicciones un replanteamiento de múltiples factores estructurales del sistema: la definición de la localización institucional de los nuevos niveles, la recategorización y los movimientos en el cuerpo docente, en las funciones directivas, en las distribuciones geográficas de la oferta escolar y toda una serie de nuevas representaciones que fueron definiendo el sentido social de la reforma.

Indudablemente, todas las reformas y políticas paralelas a esta modificación en la estructura de niveles del sistema educativo tuvieron su impacto y su interrelación con nuestro objeto de estudio. Sin embargo, la decisión teórica y metodológica de aislar el efecto específico de la nueva estructura de niveles y de la obligatoriedad extendida de la escolarización, nos permite una mayor especificidad en la mirada analítica, afirmando la hipótesis (que será retomada a lo largo del trabajo) de que fue esta transformación específica la que tuvo mayor impacto sobre la trayectoria de los alumnos dentro del sistema educativo.

Para realizar este estudio retomamos un proyecto de investigación⁵ en las 24 jurisdicciones, que da origen a esta serie de publicaciones titulada “Estudios sobre el Estado, el poder y la educación en la Argentina”, a partir del cual pudimos indagar con profundidad y rigor comparativo los diversos efectos que la reforma tuvo en el nivel político de las provincias, en el contexto del estudio de la práctica política de la educación a lo largo de la década 1992-2002. A través de las diversas fuentes de este proyecto de investigación (entre las cuales las casi 1.000 entrevistas en profundidad realizadas con actores políticos de la educación constituyen un material especialmente rico), así como mediante fuentes estadísticas acerca de los distintos modelos de implementación de la reforma, hemos caracterizado a las provincias según distintas clasificaciones, que permiten contrastar algunos datos de “rendimiento” del sistema educativo, tanto en términos de acceso al sistema como en la trayectoria y retención de los alumnos.

De esta manera, el cuerpo principal de este informe se encarga de estudiar el efecto que tuvo la dispar aplicación de la nueva estructura de niveles de la reforma educativa en las distintas jurisdicciones. Así se espera aportar más datos y referencias comparadas concretas acerca del impacto diferencial que tuvo este cambio tan trascendental en la historia del sistema educativo argentino, buscando saldar un bache en las investigaciones sobre la reforma, que, salvo excepciones (FLACSO, /MEC, 2000, Turull, 2000 y Serra y Grustchesky, 2001), carecen de datos estadísticos sobre sus efectos. A su vez, al contar con la fuente del Censo 2001 (recientemente procesado), hemos podido evaluar por primera vez la evolución de las tasas de escolarización en las provincias, durante el ciclo de implementación de la reforma, superando el uso exagerado que estudios anteriores hacían de los datos referidos al aumento de la matrícula, sin considerar el efecto del crecimiento poblacional (tanto por no contar con los datos censales como, a veces, por aprovechar el efecto político de anunciar el “gran impacto” en el crecimiento de la matrícula que tenía la reforma).

⁵ Proyecto de Investigación “Las Provincias Educativas: Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas”. Véase el proyecto completo y los distintos informes publicados en www.cippec.org/proyectorprovincias.

Los hallazgos que este estudio describe, a partir de un uso simple y directo de las estadísticas disponibles, son suficientemente claros como para establecer algunas conclusiones sobre los efectos comparados de la reforma en las provincias y para abrir toda una serie de interrogantes y vínculos con futuras investigaciones. En esta dirección, el hecho de que la mayoría de las clasificaciones hayan evidenciado resultados muy distintos en términos de acceso y retención de los alumnos dentro del sistema según los modelos de implementación de la reforma de las jurisdicciones, permite avanzar en importantes consideraciones y análisis acerca de nuestro objeto de estudio: el efecto de la reforma.

A su vez, dado el amplio estudio realizado en las provincias, hemos aprovechado este trabajo para ampliar en términos cualitativos e interpretativos el análisis acerca de los efectos de la reforma. Es por ello que en un apartado específico abordamos desde otra mirada a la reforma, esta vez ligada al efecto que tuvo en el nivel político de las administraciones provinciales. De esta manera, complementamos la frialdad de los números con ciertos señalamientos que, aunque breves, permiten conceptualizar en términos políticos y no meramente estadísticos algunos de los efectos que generó la transformación de la estructura de niveles de la Ley Federal de Educación.

Antes de introducirnos en las conclusiones del trabajo, debemos señalar algunas aclaraciones tanto teóricas como metodológicas acerca de la realización y el uso de este informe. En primer término, es importante resaltar que el análisis del efecto de la reforma en distintos indicadores del sistema educativo no es un análisis formal del impacto de la nueva estructura de niveles, dado que no hemos (ni es posible hacerlo en términos estrictamente metodológicos) aislar todas las variables que afectan estos indicadores durante el período histórico de implementación de la reforma. De todas maneras, dado que nuestro objeto de estudio se definió a partir de la modificación en la estructura de niveles que generó la reforma, y dado que analizamos exclusivamente aquellos datos vinculados al acceso y a la trayectoria de los alumnos en el sistema, es posible establecer la hipótesis de que en muy alta medida los cambios en las tasas de escolarización, matrícula, abandono, sobreedad y repitencia estén estrechamente relacionados con el modelo de aplicación de esta nueva estructura de niveles. Es más, esto es lo que parecen demostrar las distintas clasificaciones utilizadas, dado que todas ellas están basadas en distintos modelos de aplicación de la nueva estructura de niveles y allí se observan diferencias sustanciales en los indicadores analizados.

De todas maneras, es importante considerar que existen muchos otros cambios y condicionantes del sistema educativo que nuestro estudio no ha podido aislar. El más importante de ellos es el efecto de la ampliación de la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años, que indefectiblemente actuó sumado a la nueva estructura de niveles en la ampliación y retención de los alumnos en el sistema. A su vez, la propia reforma curricular, paralela a la aplicación de la nueva estructura es otro ejemplo de una variable no analizada aquí, con seguras consecuencias en la trayectoria de los alumnos en el sistema. En este sentido, la decisión de no incluir entre los indicadores analizados aquellos vinculados a las pruebas de evaluación de la calidad educativa nacionales, obedece justamente a que en este caso es mucho más difícil considerar el peso de la nueva estructura de niveles como factor determinante en los resultados⁶ (por ejemplo, aquí el impacto de la reforma curricular debe

⁶ Es importante aclarar en este punto que la decisión de no utilizar los datos referidos a las evaluaciones nacionales responden tanto a esta cuestión como a otras consideraciones que en términos metodológicos nos

haber sido seguramente mucho mayor todavía que en los indicadores de acceso y retención ya mencionados).

Una segunda aclaración importante está relacionada con el uso y la interpretación de los datos. El factor favorable y auspicioso de contar finalmente con un sistema nacional de información educativa (especialmente a partir de los relevamientos anuales desde 1996 y en general desde la propia implementación de la reforma educativa), a veces se convierte también en una herramienta con muy diversos usos. En algún sentido es posible afirmar que la gran cantidad de datos disponibles (a las fuentes nacionales se suman las diversas fuentes provinciales) hace posible que con ellos se digan muchas cosas y hasta a veces contradictorias entre sí. Es por esta razón que para elaborar este trabajo, hemos analizado distintas series estadísticas y antes de establecer conclusiones apresuradas a partir de las clasificaciones, constatamos los datos de cada una de las jurisdicciones y analizamos detalladamente el origen y la composición de las estadísticas. Nuestro objetivo, aunque esto ni debería necesitar de aclaraciones, era observar los efectos concretos de la reforma, sin prejuizar sus bondades o maleficios, sin partir de ningún sesgo a favor de un gobierno provincial, de la propia gestión nacional que impulsó la reforma o de la oposición política al proyecto de la reforma.

Finalmente, una tercera aclaración que consideramos importante introducir tiene relación con los límites de este trabajo. Justamente por ocuparse principalmente de estadísticas se trata de una evaluación muy parcial de la reforma y debe complementarse con diversos trabajos de investigación (algunos ya realizados, otros en marcha y otros por venir) que indaguen en las complejas dinámicas y dimensiones de la reforma. El hecho de haber abordado la dinámica política de la reforma educativa en las provincias es un intento de ampliar la mirada e introducir una perspectiva que piense a la reforma en términos de relaciones de poder, pero sin dudas con esto sólo no basta.

La reforma afectó a las múltiples relaciones de poder que atraviesan al sistema educativo desde la macro hasta la micropolítica. Su diseño e instrumentación modificó las relaciones entre el Estado nacional y los Estados provinciales, redefinió los roles y funciones del poder central en la educación provincial, generó diversas disputas entre actores políticos locales (gobierno, sindicatos, Iglesia, además de la propia burocracia y la escena política provincial); impuso luchas y replanteamientos en términos geográficos y entre las propias escuelas y actores del sistema (que en medio de los cambios buscaban aferrarse a sus propios intereses en juego); además de generar toda una serie de efectos en la vida institucional de las escuelas y en su relación con el afuera (la comunidad, el mercado, la sociedad en general). De esta manera, la reforma puso en juego toda un conjunto de debates históricos de la educación Argentina, que muchas veces se vieron dirimidos en medio de condicionantes políticos y económicos inmediatos que soslayaron el debate participativo y la deliberación abierta. Las tensiones entre los modelos pedagógicos, organizacionales, laborales y socioeducativos estuvieron a la orden del día en cada escenario provincial donde se desataba el impulso de la reforma. Así, detrás de la reforma vinieron las discusiones entre la inclusión y la calidad, entre la primaria y la secundaria, entre los ciclos evolutivos de niños y adolescentes, entre clases sociales, conflicto social e integración educativa, entre reforma curricular, capacitación y condiciones laborales docentes, por nombrar sólo algunos de los más álgidos.

impedían la comparación interanual de los resultados (dada la alta variación en el diseño de las pruebas), así como la baja fiabilidad general del todavía reciente sistema de evaluación de la calidad.

De ese mundo de cambios que gestó la reforma, este trabajo retoma tan sólo algunos de sus efectos sobre la estructura del sistema, a través de la oportunidad de observar ciertas estadísticas, combinadas con una aproximación más cualitativa de la dinámica política de la reforma en las provincias. Esperando que la llegada del decenio de la Ley Federal abrigue el arribo de nuevas preguntas acerca de sus efectos y sentidos, también este trabajo trata de ser una oportunidad útil para ampliar el diálogo y sostener el compromiso con la educación que a tantos nos aúna.

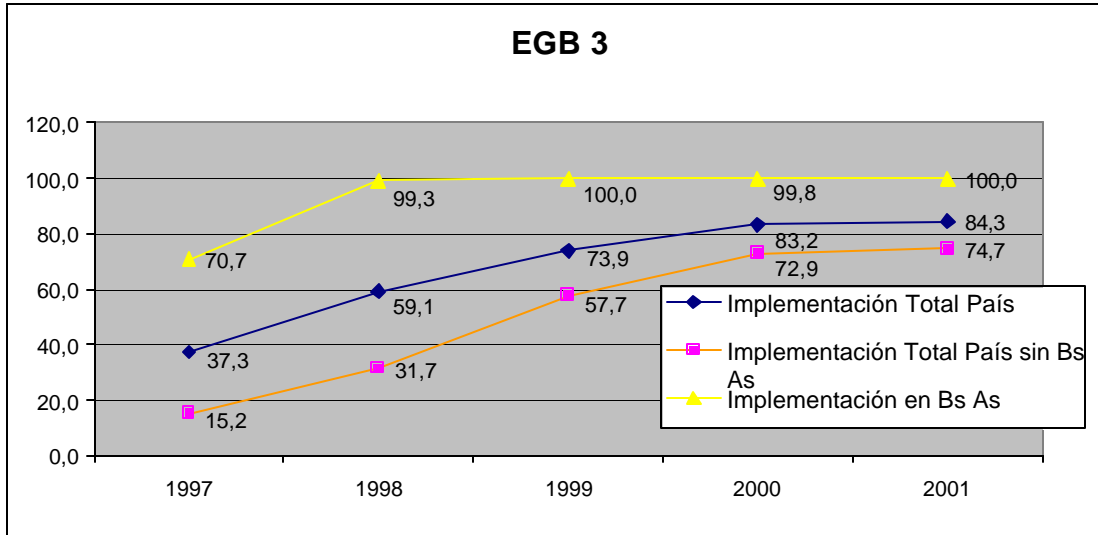
1. EL PERÍODO DE LA REFORMA

Como contexto del análisis de los efectos de la reforma educativa que modificó la estructura de niveles en las distintas jurisdicciones del país, es necesario comenzar localizando en el tiempo cuál fue “el momento” de su implementación efectiva. Esto nos permitirá situar el período de aplicación de la reforma educativa como un ciclo histórico particular, analizando las grandes tendencias en términos de condiciones de financiamiento de la reforma y en lo referido al impacto en los principales indicadores del sistema educativo nacional en su conjunto.

Como se observa en los gráficos 1 y 2, **el peso de la provincia de Buenos Aires**, con el 38,6% de los alumnos del país, y de su particular momento y forma de implementación de la reforma es clave para comprender el rumbo a nivel nacional en esta cuestión⁷. Si para la provincia de Buenos Aires el gran salto en cuanto a cantidad de alumnos en la nueva EGB 3 se dio en 1997, cuando se analiza el resto del país, el ciclo no es tan repentino, aunque tiene su punto de auge en 1999. En cambio para la implementación del Polimodal, la provincia de Buenos Aires tiene su gran salto en 1999, mientras las restantes jurisdicciones en su conjunto recién avanzan de forma decidida en el año 2001. Es decir que, como tendencia general, para el total del país la implementación de la reforma se reparte equilibradamente entre los años 1997 y 2001, pero si se separa a la provincia de Buenos Aires (que inclina todas las tendencias nacionales), se observa una diferencia de dos años en el ciclo de aplicación de esta jurisdicción y del promedio del resto del país. En el apartado 2.3 (referido a los grandes saltos de la implementación de la reforma) se observarán con más detalle estas tendencias en cada jurisdicción.

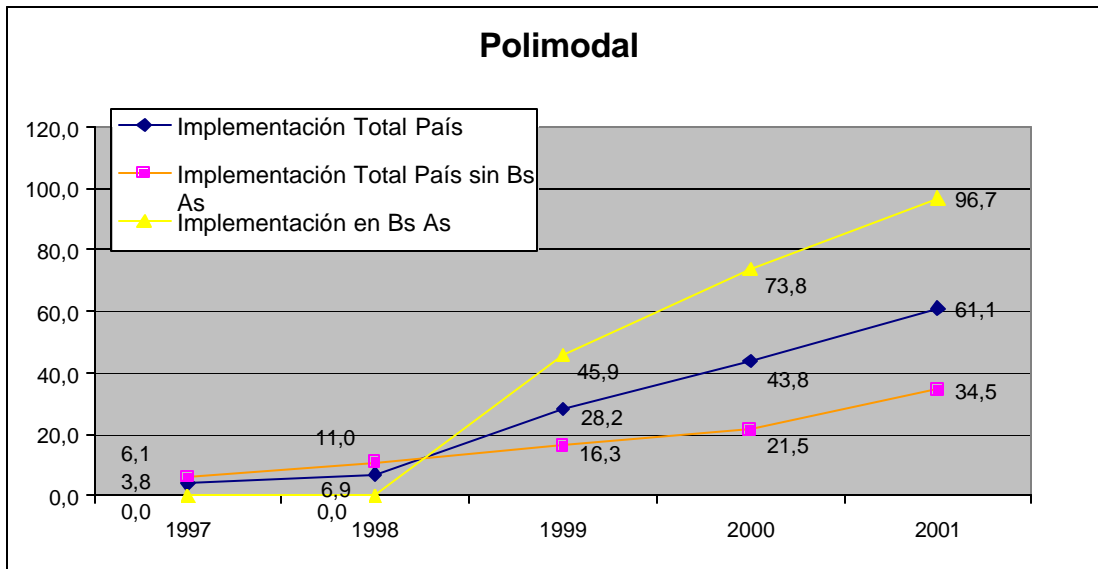
⁷ Para un mayor análisis de la implementación de la reforma educativa en la provincia de Buenos Aires, véase el informe correspondiente al proyecto ya citado: Informe Jurisdiccional N°4 (Olmeda y Cardini, 2003). A su vez, los trabajos de Balduzzi y Suárez (1998), Balduzzi (2002), Cassassus y Mella (1998), Echart (1998) permiten un análisis más pormenorizado y desde distintas perspectivas y posiciones acerca de los diversos efectos de la reforma en la jurisdicción más importante del país.

Gráfico 1 – Porcentaje de alumnos incorporados en la EGB 3 por año para el total del país, con y sin la provincia de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia en base Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001, en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

Gráfico 2 – Porcentaje de alumnos incorporados en el Polimodal por año para el total del país, con y sin la provincia de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia en base Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001, en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

Al analizar los números del contexto de implementación de la reforma, lo primero que resulta clave para analizar sus condiciones contextuales de institucionalización es el **financiamiento educativo** durante este ciclo. Según se observa en el gráfico 3, durante el período más fuerte de implementación de la reforma, **todos los indicadores de esfuerzo financiero por la educación se mantuvieron en aumento**. El gasto por alumno aumentó de 996 pesos en 1996 a 1.164 pesos en el año 2000, el gasto educativo como porcentaje del gasto total pasó de representar un 28,5% en 1997 a un 31,3 en el 2000 (gráfico 3), mientras el gasto educativo como porcentaje del PBI pasó de un 3,8% en 1996 a un 4,6% en el año 2000⁸.

Una tendencia particular con respecto al financiamiento educativo se constata al observar los **fondos nacionales** asignados a programas de acompañamiento y promoción de la reforma como porcentaje del gasto educativo total. Tal como analizaremos más adelante, los datos muestran que existió una gran proporción de fondos nacionales destinados a apuntalar y motivar la aplicación de la reforma educativa en las provincias⁹. Contando al total del país, los fondos nacionales pasaron de representar un 4,1 % en 1997 a un 1,2% en el año 2000 (gráfico 3). Pero si se quita a la provincia de Buenos Aires de este cálculo, se observa que tanto en 1997 como en 1998 los fondos nacionales representaron un 4,8% del gasto educativo total de las provincias (gráfico 4), descendiendo luego de implementada la “parte estructural” de la reforma, que se impulsaría especialmente en 1998 y 1999 en la mayoría de las provincias.

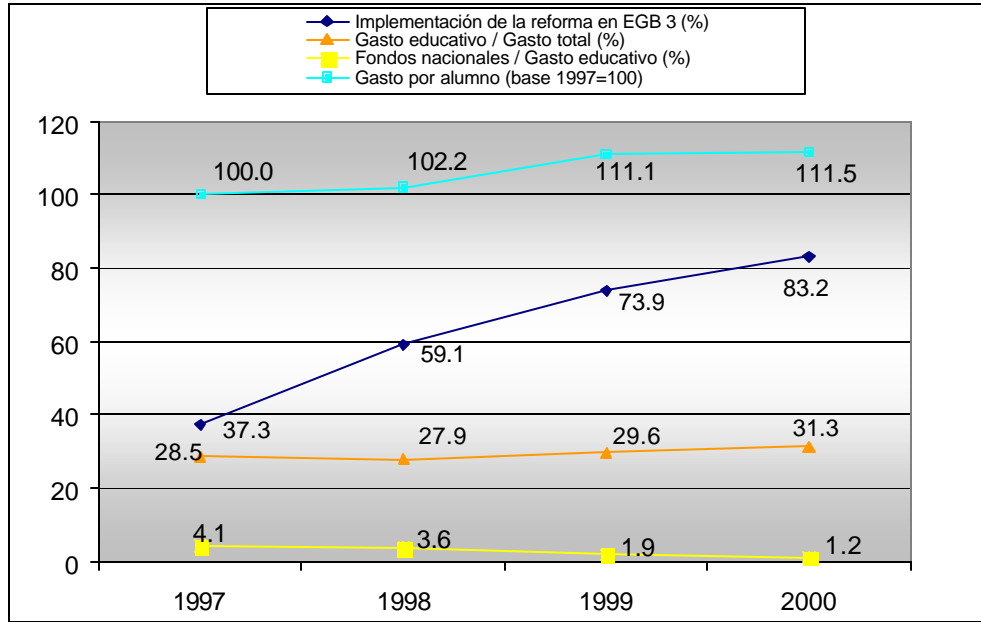
En esta dirección, puede constatar una cuestión que ya hemos señalado en un trabajo anterior referido al financiamiento educativo (CIPPEC, 2003)¹⁰: durante la reforma el presupuesto educativo aumentó considerablemente, en gran medida por los costos extras de la construcción de aulas y creación de nuevos cargos docentes para el atender el aumento de la matrícula, pero este costo fue asumido crecientemente por las provincias, luego de un apuntalamiento inicial de la Nación. Sobre esta cuestión volveremos en el apartado 3, referido a los efectos de la reforma educativa en la lógica política y económica de las provincias.

⁸ Pese a este aumento en el financiamiento educativo, las metas establecidas de inversión de 3.000 millones de pesos en cinco años, a partir del Pacto Federal Educativo son poco claras en su forma de ejecución y distan de haberse cumplido en su totalidad (véase Ministerio de Cultura y Educación, 2000). A su vez, cabe remarcar que el efecto de la devaluación en el año 2002 fue muy fuerte en el gasto real en educación. Los primeros datos al respecto indican que el gasto por alumno se depreció un 36% entre el 2001 y el 2002, con una consecuencia muy directa en los salarios docentes, que redujeron su valor enormemente en ese período. Si bien este trabajo no abarca los efectos de esta crisis profunda que vivió la Argentina (dado que todavía no están disponibles las estadísticas correspondientes), cabe señalar esta cuestión para repensar la sustentabilidad de la reforma educativa en el contexto de la situación económica actual.

⁹ Básicamente nos referimos a los fondos del Pacto Federal Educativo y del Plan Social, que incluyeron equipamiento, infraestructura (construcción y mejora de escuelas), becas y capacitación, y a los fondos de los préstamos internacionales del BID (programa PRISE) y del Banco Mundial (programas PRODYMES), con componentes de asistencia técnica y construcción de escuelas. Es importante señalar en este punto específico que, pese a que en gran medida esos fondos formaban parte de políticas compensatorias, como hemos constatado en un trabajo anterior (CIPPEC, 2003), no hubo ninguna correspondencia entre el grado de pobreza de las provincias y el destino de estos fondos. En cambio, de acuerdo con las propias entrevistas realizadas y la evidencia empírica de los datos, los fondos parecen haber seguido el destino de la aplicación de la reforma (salvo algunas excepciones, como el caso de Neuquén).

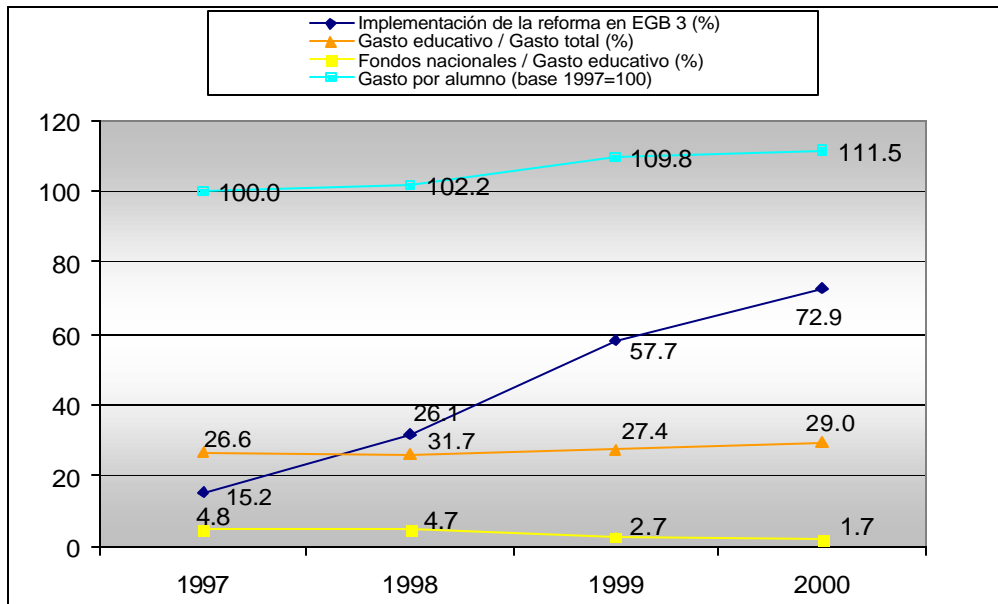
¹⁰ Sobre el financiamiento educativo durante los años analizados, véase los trabajos de Morduchowicz (2002), Cosse (2001) y Pérez (2002).

Gráfico 3 – Grado de implementación de la reforma y financiamiento de la educación. Total País.



Fuente: Elaboración propia en base a Programa de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Economía y Producción, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Gráfico 4 – Grado de implementación de la reforma y financiamiento de la educación. Total País sin Provincia de Buenos Aires.



Fuente: Elaboración propia en base a Programa de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Economía y Producción, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Teniendo en cuenta estos datos del contexto de aplicación de la reforma, los cuadros 1 y 2 nos permiten una primera aproximación a los **efectos diferenciales de la reforma en la EGB 3 y en el Polimodal a lo largo del ciclo 1997-2001**. En términos de cobertura del sistema, para la **EGB 3** (cuadro 1) hubo un **importante avance en las tasas de escolarización** que pasan de cubrir al 74,5% de la población en esa edad en 1997 a un 82,8% en el año 2000. El año 1998 (especialmente porque allí fue la etapa más fuerte de aplicación de la reforma en la provincia de Buenos Aires, que marca la tendencia del país) es el de mayor crecimiento de la matrícula, con una variación del 3,6%, mientras el año siguiente experimenta un crecimiento mucho más bajo, de apenas el 0,3% (en este año muchos de los alumnos que habían vuelto al sistema en la provincia de Buenos Aires desertaron).

En lo referido a la **retención de los alumnos**, se observa que la tasa de repitencia de EGB 3 desciende levemente de un 8,9% en 1997 a un 8,4% en 2000. La tasa de abandono interanual también experimenta un descenso en el período, aunque en este caso la curva es más pronunciada, dado que existe un fuerte descenso del abandono en los años 1997 y 1998, pero en los dos años siguientes este indicador expresa un crecimiento, que probablemente se explique por la deserción de una porción de la gran cantidad de alumnos que se habían incorporado al sistema educativo en los años de implementación de la reforma en las provincias. De esta manera se puede afirmar que, al menos en el período estudiado, **la reforma (como un factor entre otros, especialmente aliado al efecto de la obligatoriedad), logró aumentar la cobertura del sistema de forma significativa en la edad correspondiente a la EGB 3**. Además, pese a que existe un amenazante crecimiento en los años 1999 y 2000 del abandono interanual, parece haber logrado un **impacto inicial positivo en la retención**, dado que los indicadores de repitencia y abandono son más bajos en el año 2000 que en el año 1997.

Cuadro 1 - Indicadores de evolución de la aplicación de la reforma, tasa de escolarización, matrícula, repitencia y abandono interanual. Total del país, EGB 3, 1997 a 2001.

	1997	1998	1999	2000	2001
Aplicación EGB 3 (%)	37,3	59,1	73,9	83,2	84,3
(variación interanual)	s/d	58,3	25,1	12,6	1,3
Tasa Neta de Escolarización	74,5	77,8	80,0	82,8	s/d
(variación interanual)	s/d	4,4	2,9	3,5	s/d
Matrícula	1.911.509	1.979.925	1.986.846	2.039.364	2.050.812
(variación interanual)	1,3	3,6	0,3	2,6	0,6
Repitencia	8,9	8,3	8,2	8,4	s/d
(variación interanual)	-1,1	-6,7	-1,2	2,9	s/d
Abandono interanual	9,7	7,6	7,7	8,3	s/d
(variación interanual)	-24,2	-21,6	1,3	7,4	s/d

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000.

Para el **nivel Polimodal**, se repite lo señalado en el caso de la EGB 3, aunque **incluso las tasas de crecimiento de la cobertura son mayores**, pese a que también **el abandono** de los alumnos al final del ciclo **aparece como un indicador alarmante**. Como se observa en el

cuadro 2, la tasa neta de escolarización pasa de representar al 48,6% de la población en edad escolar para el año 1997 al 56,6% en el año 2000. Este alto grado de crecimiento se expresa especialmente en los años 1999 y 2000 (cuando la provincia de Buenos Aires comienza la aplicación del Polimodal), con tasas de crecimiento de la matrícula del orden del 7% anual.

En cuanto a los indicadores de retención de los alumnos, se observa que el indicador de repitencia se mantiene estable, bajando de 5,6% en 1997 a 4,9% en 1999 y volviendo a aumentar al 5,4% en el año siguiente. En cambio, el indicador de abandono muestra una tendencia alarmante, dado que aumenta un 28,8% en la variación interanual 1999-2000, pasando de un 13,6% a un 17,5%. Estos altos niveles de abandono también están fuertemente condicionados por la situación de la provincia de Buenos Aires, que experimenta una fuerte deserción en el año 2000, luego de las muy altas tasas de crecimiento de la matrícula de ese año y el anterior para el nivel Polimodal.

Cuadro 2 - Indicadores de evolución de la aplicación de la reforma, tasa de escolarización, matrícula, repitencia y abandono interanual. Total del país, Polimodal, 1997 a 2001.

	1997	1998	1999	2000	2001
Aplicación Polimodal (%)	3,8	6,9	28,2	43,8	61,1
(variación interanual)	s/d	79,4	309,0	55,3	39,3
Tasa Neta de Escolarización	48,6	50,0	53,8	56,6	s/d
(variación interanual)	s/d	3,0	7,5	5,2	s/d
Matrícula	1.130.096	1.168.152	1.251.598	1.337.493	1.381.860
(variación interanual)	5,1	3,4	7,1	6,9	3,3
Repitencia	5,6	5,4	4,9	5,4	s/d
(variación interanual)	-1,8	-3,6	-9,3	11,2	s/d
Abandono interanual	13,4	13,4	13,6	17,5	s/d
(variación interanual)	-11,3	0,0	1,5	28,8	s/d

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000.

Como parte de una mirada global del “**efecto reforma**”, es ineludible intentar aproximarnos a su **impacto real en la cobertura del sistema**. Los dos cuadros iniciales evidencian un alto crecimiento de las tasas de escolarización tanto en la EGB 3 como en el Polimodal, pero para medir con mayor precisión el efecto que tuvo la reforma es necesario comparar su período de implementación con la primera mitad de la década de los noventa, donde las estadísticas disponibles nos permiten contrastar ambas realidades. Los cuadros 3 y 4 evidencian que en todos los niveles hubo un crecimiento de la matrícula mucho más alto en el período 1996-2000 que en el período 1991-1996. Sin dudas que aquí lo que no puede ser aislado es el efecto de la nueva estructura de niveles del efecto general de la ampliación de la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años. Sin embargo, dado que la ampliación de la obligatoriedad se sancionó en 1993, cubriendo parte del primer período analizado, **una hipótesis inicial permitiría afirmar que la implementación de la nueva estructura de niveles tuvo un impacto positivo en la ampliación de la cobertura del sistema**. De todas maneras, justamente este punto será analizado con mayor detalle en el próximo apartado, a través de la comparación entre aquellas provincias que implementaron la reforma y aquellas que no lo hicieron.

En términos concretos, la matrícula de nivel inicial aumentó un 13,8% durante el período 1996-2001, frente a un 12% en la primera mitad de la década. Estas cifras son muy similares y quizás se explican porque la creación de salas de 5 años para cubrir la obligatoriedad de ese nivel comenzaron antes en muchas provincias del período fuerte de implementación de la reforma (que se dio a partir de 1997), abarcando la primera mitad de la década analizada. En cambio, en el nivel primario la tasa de variación del crecimiento de la matrícula es de un 6,8% en la segunda mitad de la década, frente al crecimiento nulo del período 1991-1996. Es difícil en este caso hacer una hipótesis y establecer el grado de relación de este cambio con la aplicación de la reforma, aunque es posible que el aumento de la escolarización en el nivel inicial haya redundado en un aumento mayor de la cobertura del nivel primario en la segunda mitad de la década. Finalmente, para el nivel medio se observa un crecimiento del 16,5% en el período 1996-2001 frente al 5,5% del período 1991-1996. Aquí sí es posible afirmar la hipótesis de que la reforma de la estructura de niveles asociada a la expansión de la obligatoriedad fueron causales directos (entre otros factores como las políticas de becas, comedores, etc.) de la integración de muchos nuevos jóvenes en el sistema educativo nacional. Los casi 400.000 nuevos alumnos del nivel medio en el período 1996-2001, frente a los 125.000 que se habían agregado al sistema entre 1991 y 1996 (cuadro 3), son la cifra más concreta del cambio que implicó la sanción de la Ley Federal, con la nueva estructura y la ampliación de la obligatoriedad. En definitiva, **el efecto de la nueva estructura de niveles sumada a la extensión de la obligatoriedad parece haber sumado aproximadamente 275.000 alumnos más en la segunda mitad de la década del noventa que en la primera en el nivel medio.**

Cuadro 3 - Evolución de la matrícula. Total del país, años 1991, 1996 y 2001

	1991	1996	2001
Nivel Inicial	982.483	1.100.808	1.253.056
Primaria	5.043.792	5.044.827	5.388.660
Secundaria	2.263.310	2.387.474	2.782.020
TOTAL	8.289.585	8.533.109	9.423.736

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991; y a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 y 2001.

Cuadro 4 - Variación de la matrícula (en porcentaje). Total del país, períodos 1991-96 y 1996-2001

	1991-1996	1996-2001
Nivel Inicial	12,0	13,8
Primaria	0,0	6,8
Secundaria	5,5	16,5
TOTAL	2,9	10,4

Nota: como el censo 1991 tiene fecha de realización posterior a la de los Relevamientos, las variaciones entre 1991 y 1996 son mayores que las que surgirían si el Censo se realizara en el mismo período que en el Relevamiento

Más allá de estos logros en la expansión de la matrícula, es importante remarcar que las metas establecidas tanto a partir de la obligatoriedad de la EGB y de la sala de 5 años, como a través del Pacto Federal Educativo de 1994 (en cumplimiento del art. 63 de la Ley Federal de Educación) no fueron cumplidas para el año 1999 (como se había establecido) ni para el año 2001, momento en que a través del Censo nacional se conocieron las estadísticas referidas a las tasas de escolarización por niveles. A partir de estos datos se constata que el 2,9% de los niños de 10 a 14 años (casi 100.000 personas) no asiste a la escuela y el 26,2% de los jóvenes de 15 a 19 años también está excluido de la escolarización (representando casi 850.000 personas). En total el 11,4% de los niños y jóvenes de 10 a 17 años está excluido de la escuela y el 16,3% se halla en estado de riesgo, por haber repetido al menos dos veces un año.

2. CLASIFICACIÓN DE PROVINCIAS Y RESULTADOS DE LA REFORMA

En este apartado se analizan los efectos de la nueva estructura de niveles de la Ley Federal de Educación en las provincias, a partir de distintas clasificaciones y tipologías de implementación de la reforma. Los efectos se miden a partir de las estadísticas disponibles en cuanto a cobertura o acceso al sistema educativo (tasas de escolarización y matrícula) y en lo referido a la trayectoria o eficiencia interna de los alumnos dentro del sistema (repitencia, abandono y sobreedad). Las seis clasificaciones seleccionadas corresponden al grado de implementación de la reforma, a la modalidad, a los “grandes saltos”, a la localización y el grado de dispersión de la aplicación de la EGB 3, y, finalmente, al orden en la planificación política de su ejecución.

2.1. PRIMERA CLASIFICACIÓN: EL GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA

Definición de la clasificación: Las dos siguientes clasificaciones permiten la comparación entre aquellas jurisdicciones que implementaron la reforma educativa en mayor o menor medida y aquellas tres que no lo hicieron (Ciudad de Buenos Aires, Neuquén y Río Negro). La primera de ellas distingue a las jurisdicciones en tres grupos, referidos al grado de aplicación de la EGB 3 y del Polimodal al año 2001: *aplicación completa o casi completa* agrupa a aquellos casos de provincias con un 70 a un 100% de alumnos incorporados en la nueva estructura de la EGB 3 y del Polimodal; *aplicación parcial* indica a aquellos casos de jurisdicciones que incorporaron de un 10 a un 70% de los alumnos; *aplicación nula o casi nula* agrupa a aquellos casos que no llegaron a aplicar más de un 10% de la reforma.

La segunda clasificación continúa a la anterior, pero se realizó con el específico objetivo de favorecer la comparación, ya que contrasta la situación de dos provincias (Neuquén y Río Negro) que no aplicaron la reforma con un grupo de siete provincias (Catamarca, Chubut, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Juan y San Luis) que sí aplicaron la nueva estructura y que fueron seleccionadas por tener tasas de escolarización similares a estas dos provincias. De esta manera, se buscó controlar el efecto de los puntos de partida diferenciales en las tasas de escolarización de la primera clasificación (referida al grado aplicación de la reforma), dado que ese punto de partida diferencial determina las posibilidades de crecimiento de la tasa de escolarización. Al comparar todas las jurisdicciones del país, en general se constata una tendencia de mayor crecimiento de la tasa de escolarización de aquellas provincias que partían de una situación más baja, por lo que al igualar el punto de partida de un grupo de provincias que no aplicó la reforma con otro grupo que sí lo hizo, se buscó de alguna manera comparar provincias con un “desarrollo educativo similar”. El punto de partida de esta comparación es el año 1997, cuando comenzó el proceso más fuerte de aplicación de la nueva estructura.

Cuadro 5 - Clasificación de provincias según grado de implementación de la Ley Federal de Educación en la EGB 3 (año 2001)

Aplicación nula o casi nula	CABA Río Negro Neuquén
Aplicación parcial	Chaco Jujuy Tucumán
Aplicación completa o casi completa	Buenos Aires Catamarca Chubut Córdoba Corrientes Entre Ríos Formosa La Pampa La Rioja Mendoza Misiones Salta San Juan San Luis Santa Cruz Santiago del Estero Tierra del Fuego
Sin datos disponibles	Santa Fe

Cuadro 6 - Clasificación de provincias según grado de implementación de la Ley Federal de Educación en el Polimodal (año 2001)

Aplicación nula o casi nula	CABA Entre Ríos Jujuy La Rioja Neuquén Río Negro Tucumán
Aplicación parcial	Chaco Salta Santa Cruz Santiago del Estero Mendoza Formosa Corrientes Misiones Chubut San Juan La Pampa
Aplicación completa o casi completa	Tierra del Fuego Catamarca San Luis Buenos Aires Córdoba
Sin datos disponibles	Santa Fe

La comparación de las provincias según grado de aplicación de la **EGB 3** arroja como resultado una mayor expansión de la cobertura del sistema educativo en aquellas provincias que habían realizado una implementación parcial (al año 2001), mientras las provincias que no aplicaron la reforma eran las que menos crecimiento de la tasa de escolarización habían logrado. Las provincias con aplicación parcial aumentaron la escolarización de los adolescentes correspondientes a la edad de la EGB 3 un 19,2% en el período 1997-2000, aquellas que aplicaron la reforma de forma completa o casi completa lo hicieron en un 11,6%, frente al más magro 8,4% de aquellas jurisdicciones que no aplicaron la nueva estructura (cuadro 7).

De todas formas, es importante relativizar cualquier conclusión del dato anterior, dado que el punto de partida de la tasa de escolarización de las provincias que no aplicaron la reforma era mucho más alto (un 79,7% en 1997) que el de aquellas provincias que habían realizado una aplicación parcial o completa (un 61,1% y un 67,2% respectivamente para 1997). La próxima clasificación justamente intenta aislar esta diferencia.

En cuanto a los indicadores de trayectoria educativa de los alumnos, se constata una clara mejora en la repitencia para el grupo de provincias con aplicación parcial de la EGB 3 (con una reducción de este indicador del orden del 21,4% entre 1997 y 2000), mientras nuevamente las jurisdicciones que no aplicaron la reforma son las que menos lograron avanzar en este aspecto (un 7,6% en ese mismo período). Como contrapartida, este último grupo de jurisdicciones no tuvo un impacto tan negativo en el aumento de la sobreedad (creció un 11,9% entre 1997 y 2000), como sí ocurrió en los dos grupos de provincias que sí aplicaron la reforma (con una tasa de crecimiento del 22% en promedio). En relación con el indicador de abandono escolar, no hay diferencias importantes entre los tres grupos de provincias (cuadro 7).

Estos datos no permiten sacar claras conclusiones con respecto al impacto diferencial de la aplicación de la nueva estructura de niveles de la Ley Federal de Educación. Las diferencias a favor de aquellas provincias con aplicación parcial de la reforma en lo referido al aumento de las tasas de escolarización, frente a crecimientos más bajos en aquellas que implementaron la EGB 3 de forma completa y frente a resultados más bajos todavía en las jurisdicciones que no aplicaron la reforma, puede ser un efecto del punto de partida diferencial de los tres grupos de provincias. En términos metodológicos, creemos que las siguientes clasificaciones utilizadas a lo largo de este trabajo permiten distinguir de forma más clara el efecto diferencial de la reforma en las provincias.

Cuadro 7 - Resultados de los sistemas educativos provinciales según grado de implementación de la Ley Federal de Educación (al año 2001)

EGB 3		Nula o casi nula	Parcial	Completa o casi completa
Tasa neta de escolarización	1997	79,7	61,1	67,2
	2000	86,2	72,3	74,8
	Variación	8,4	19,2	11,6
Matrícula (miles)	1996	199	151	1.385
	2000	190	169	1.506
	Variación	2,1	11,7	11,8
Repitencia	1996	13,1	10,6	10,2
	2000	12,2	8,4	8,8
	Variación	-7,6	-21,3	-13,3
Abandono Interanual	1996	13,1	17,8	13,1
	2000	7,9	10,8	8,1
	Variación	-39,6	-40,9	-36,9
Sobreedad	1996	33,0	32,0	31,4
	2000	37,0	38,5	38,1
	Variación	11,9	21,2	22,8

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000.

A diferencia de los datos referidos a la EGB 3, el análisis de las estadísticas para el Polimodal sí permiten una comparación directa entre aquellas provincias que no habían aplicado hasta el año 2001 y aquellas que sí este nivel específico de la reforma (dado que ambas parten de tasas de escolarización similares). Los datos en este caso son sorprendentes: **aquellas provincias que aplicaron el Polimodal de forma completa o casi completa tuvieron como resultado un muy alto crecimiento de la escolarización, a diferencia de las jurisdicciones que no lo aplicaron** (al menos hasta la fecha analizada). En términos de **retención** de los alumnos (medida a través de la repitencia y el abandono), se observa una situación más positiva en aquellas jurisdicciones que sí aplicaron el Polimodal en lo relativo a la repitencia, aunque no en lo referido al abandono, donde se muestran signos preocupantes de aumento de este indicador.

Tanto el grupo de jurisdicciones que para el año 2001 no había aplicado el Polimodal como el grupo que sí lo había hecho parten de tasas de escolarización muy similares en el año 1997, pero para el año 2000, el segundo grupo había aumentado la tasa de escolarización en un 16% frente al aumento de apenas el 1,2% del primer grupo de provincias (cuadro 8). A su vez, las provincias que aplicaron el Polimodal redujeron la repitencia un 20,9%, frente a la reducción del 8,7% de las provincias que no lo habían implementado. En cambio, en el indicador de abandono, las provincias que implementaron la reforma de manera casi completa aumentaron el abandono un 16% en el período 1997-2000, frente a una disminución del 6,9% en las provincias que no habían implementado la reforma en Polimodal. Aquí el efecto altamente positivo en los indicadores de las provincias de Buenos Aires y Tierra del Fuego especialmente, aunque también de Catamarca y San Luis, son equilibrados por los efectos muy negativos de Córdoba en estos indicadores del Polimodal, agrupando de esta manera un promedio general contradictorio en la retención para este grupo de provincias que para el año 2001 había implementado el Polimodal de forma casi total.

Cuadro 8 - Resultados de los sistemas educativos provinciales según grado de implementación de la Ley Federal de Educación (al año 2001)

	Polimodal	Nula o casi nula	Parcial	Completa o casi completa
Tasa neta de escolarización	1997	50,6	40,5	50,7
	2000	51,2	45,3	58,7
	Variación	1,2	11,9	16,0
Matrícula (miles)	1996	246	233	507
	2000	252	279	707
	Variación	8,0	20,8	30,0
Repitencia	1996	7,7	6,9	6,3
	2000	7,0	5,9	4,7
	Variación	-8,7	-13,5	-20,9
Abandono Interanual	1996	14,4	16,0	14,1
	2000	13,0	15,4	16,3
	Variación	-6,9	-0,9	16,0
Sobreedad	1996	31,3	31,6	29,7
	2000	40,3	39,7	36,1
	Variación	28,3	28,2	26,3

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000.

Al pasar a la **siguiente clasificación**, esta vez controlada según el punto de partida inicial de las tasas de escolarización, los datos señalan que **aquellas provincias que aplicaron la reforma lograron un aumento de la tasa de escolarización levemente mayor que aquellas jurisdicciones que no implementaron la reforma**¹¹. Si en el primer grupo de provincias entre 1997 y 2000 la tasa de escolarización de los jóvenes correspondientes a la EGB 3 aumentó un 11,7%, en cambio en las provincias que no aplicaron la reforma, el aumento fue del 9,6% (cuadro 9).

A su vez, se constata que las provincias que aplicaron la reforma disminuyeron de forma más pronunciada sus tasas de repitencia (una disminución del 11,4% frente al 1,3% de las provincias que no aplicaron la reforma entre 1997 y 2000) y de abandono interanual (-52,4% ante un -36,1%) frente a las jurisdicciones que no aplicaron la nueva estructura. En cambio, éstas últimas lograron mejores resultados en sostener menores incrementos en la tasa de sobreedad de los alumnos (un aumento del 12,2% frente al 23,6% en el período 1997-2000)

Estos datos inducen a pensar que **la aplicación de la reforma**, independientemente del efecto del aumento de la obligatoriedad de la escolarización, **tuvo un leve efecto positivo en el aumento de la escolarización**. A su vez, la nueva estructura de niveles de la reforma **también parece haber tenido mejores resultados en términos de garantizar la continuidad de los alumnos dentro del sistema educativo**, al menos durante el período 1997-2000.

¹¹ Cabe plantear una situación comparativa diferencial en los fondos con los cuales contaron aquellas provincias que implementaron la reforma y recibieron apoyo del gobierno nacional (por ejemplo para construir escuelas) frente a aquellas provincias que no avanzaron de la misma medida con la nueva estructura de niveles. En este sentido, los mejores indicadores en la apertura del sistema de las provincias que aplicaron la reforma pueden contar con un efecto todavía no medido de apoyo financiero nacional. Para observar en mayor grado de detalle el vínculo entre los fondos nacionales y los convenios de aplicación de la reforma, véase Gluz (2000).

Cuadro 9 - Resultados de los sistemas educativos provinciales según implementación de la LFE en provincias con tasas de escolarización de EGB 3 similares en 1997 *

EGB 3		Sin implementación LFE ¹	Con implementación LFE ²
Tasa neta de escolarización	1997	70,0	68,3
	2000	76,7	76,3
	Variación	9,6	11,7
Matrícula (miles)	1996	61	297
	2000	66	335
	Variación	7,9	12,1
Repitencia	1996	15,2	10,3
	2000	14,7	9,0
	Variación	-1,3	-11,4
Abandono Interanual	1996	16,0	14,0
	2000	9,9	6,7
	Variación	-36,1	-52,4
Sobreedad	1996	38,6	31,7
	2000	43,2	38,8
	Variación	12,2	23,6

* Se consideran sólo provincias con tasas de escolarización de EGB 3 entre el 65 y 75% en 1997

¹ Nequén y Río Negro

² Catamarca, Chubut, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Juan y San Luis

2.2. SEGUNDA CLASIFICACIÓN: LA MODALIDAD DE IMPLEMENTACIÓN DE LA EGB 3

Definición de la clasificación: *Masiva* se refiere a que todas las escuelas adoptan simultáneamente la nueva estructura de la EGB 3; *a escala* significa que la reforma se inicia en una cantidad limitada de establecimientos de EGB 3 cuyo número se incrementa año tras año; *total* significa que séptimo, octavo y noveno año se instalan en forma simultánea; y, por último, *gradual* se refiere a que se establece un cronograma de incorporación de los tres años de la EGB 3 en tiempos escalonados.

Como se observa en el cuadro 10, la amplia mayoría de las provincias desarrolló el modelo de implementación de la EGB 3 *masivo gradual*. Un grupo de cinco provincias desarrolló el modelo *a escala gradual* y sólo tres casos, Córdoba, San Luis y Tierra del Fuego, implementaron el mismo año toda la EGB 3 junta (modelo *masivo total*). Ninguna jurisdicción desarrolló un modelo de implementación *a escala total*.

Cuadro 10 - Clasificación de provincias según modelos de implementación de EGB 3

A escala gradual	Chubut Jujuy San Juan Santa Fe Santiago del Estero
Masiva gradual	Buenos Aires Catamarca Corrientes Formosa La Pampa La Rioja Mendoza Misiones Salta Santa Cruz Tucumán
Masiva total	Córdoba San Luis Tierra del Fuego
Sin implementación LFE	CABA Neuquén Río Negro
Sin clasificar	Chaco

Al analizar los resultados comparados de las provincias según la tipología correspondiente a la modalidad de implementación de la EGB 3, la primera conclusión que aparece de forma destacada es que **los mejores indicadores, tanto de acceso como de retención dentro del sistema educativo para la EGB 3, los obtuvieron aquellas jurisdicciones que aplicaron el modelo masivo gradual**. Esto se constata efectivamente en la EGB 3, en cambio cuando se analiza lo que ocurrió en el nivel Polimodal, los resultados de las provincias son más parejos y cambiantes según esta clasificación.

Como se observa en el cuadro 11, durante el período 1997-2000 las provincias que implementaron la EGB 3 de forma masiva gradual aumentaron su **tasa neta de escolarización** en casi un 14%, mientras las tres provincias que aplicaron el modelo masivo total lo hicieron en una proporción mucho más baja, con el 8,1%. También en términos de matrícula incorporada al sistema educativo la diferencia es muy amplia: aumenta en ese período un 15% para las provincias con el modelo masivo gradual y sólo el 6,9% en las jurisdicciones que aplicaron la EGB 3 de forma masiva total. La situación de las provincias que no aplicaron la reforma (CBA, Neuquén y Río Negro), así como aquellas que lo hicieron con el modelo a escala gradual es parecida al pequeño grupo que lo hizo de forma masiva total: sus resultados en términos de aumento de la cobertura del sistema son mucho más pobres que los de aquellas provincias que implementaron la EGB 3 de forma masiva gradual (un 2,1%, un 7,3% y un 6,9% para los tres primeros casos, respectivamente, frente a un 15% de aumento de la matrícula para éste último grupo de provincias).

Al analizar la variación de los distintos indicadores educativos en el período 1996-2000, comparando las provincias según esta clasificación, se observa que en lo referido a la

repitencia las provincias que aplicaron la EGB 3 de forma masiva gradual lograron mejores resultados que las restantes. Mientras este grupo de provincias bajó la repitencia un 20,2% en ese período, las provincias que aplicaron la EGB 3 de forma masiva total fueron las que combatieron de forma más pobre el fenómeno de la repitencia, logrando bajar su impacto un 5,2%, frente al 7,8% y 7,6% de las provincias que aplicaron la EGB 3 a escala gradual y las que no implementaron la reforma, respectivamente.

También aparecen diferencias en la variación durante el período 1996-2000 en el indicador del abandono interanual. En este caso, **el grupo de provincias que aplicó la EGB 3 a escala gradual logró reducir el abandono de forma más efectiva que las demás provincias.** Mientras en este grupo de provincias el abandono se redujo en un 50,1%, en aquellas que implementaron la EGB 3 de forma masiva gradual o total la repitencia se redujo un 33,6% en promedio. En cambio, el último indicador considerado, referido a la **sobreedad** vuelve a posicionar en el mejor lugar a las provincias que implementaron la EGB 3 de forma masiva gradual, en este caso junto a aquellas que no implementaron la reforma. Si estos dos grupos de provincias vieron aumentar su sobreedad un 11,9% (las que no implementaron la reforma) y un 16,7% (las que lo hicieron de forma masiva gradual), el grupo de provincias que implementó el modelo masivo total aumentó su sobreedad en un 31,4%.

Esto demuestra que la elección política del modelo de implementación de la EGB 3 tuvo efectos concretos diferenciales sobre el sistema. Aquellas provincias que decidieron avanzar en la reforma con un esquema de transformación masivo y gradual, año por año, tuvieron mejores resultados en términos de cobertura, especialmente, y de retención dentro del sistema (aunque en este caso la excepción es el abandono, donde el modelo a escala gradual parece haber dado mejores resultados). **En todos los casos los peores resultados los obtuvieron las provincias que aplicaron el modelo masivo total**, mostrando que los cambios abruptos pueden tener efectos negativos en el sistema educativo.

Cuadro 11 - Resultados de los sistemas educativos provinciales según modelo de implementación de la reforma en EGB 3

EGB 3		Masiva total	Masiva gradual	A escala gradual	Sin implementación LFE
Tasa neta de escolarización	1997	73,6	66,1	66,9	79,7
	2000	79,6	75,0	73,3	86,2
	Variación	8,1	13,9	9,7	8,4
Matrícula (miles)	1996	180	1.113	285	199
	2000	185	1.224	314	190
	Variación	6,9	15,0	7,3	2,1
Repitencia	1996	12,2	9,5	10,0	13,1
	2000	11,1	7,7	8,9	12,2
	Variación	-5,2	-20,2	-7,8	-7,6
Abandono Interanual	1996	9,9	14,3	14,8	13,1
	2000	6,5	9,2	7,7	7,9
	Variación	-33,5	-33,7	-50,1	-39,6
Sobreedad	1996	27,5	32,2	31,0	33,0
	2000	34,5	37,7	39,5	37,0
	Variación	31,4	16,7	29,5	11,9

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000.

2.3. TERCERA CLASIFICACIÓN: LOS “GRANDES SALTOS” DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA

Definición de la clasificación: Consiste en identificar los casos en que, de un año a otro, se dio un incremento muy significativo en la implementación de la reforma, medido por el porcentaje de alumnos inscriptos en niveles de la nueva estructura educativa, EGB 3 y Polimodal. El incremento significativo, llamado “grandes saltos”, se definió a partir de los casos en que el porcentaje de alumnos inscriptos en EGB 3 y/o Polimodal superaba en 40 puntos porcentuales o más al del año anterior. Por ejemplo, pasar de un nivel de implementación del 30% a más del 70%, de 0 a 40, etc.

Como se observa en el cuadro 12, para la EGB 3 se dan 10 casos de provincias que impulsan “grandes saltos” en su implementación: Corrientes, La Pampa y San Juan en 1998; Catamarca, Entre Ríos, Formosa, Misiones, Salta, Santiago y Tierra del Fuego en 1999. Para el nivel Polimodal, a su vez, se dan sólo tres casos (al menos hasta el año 2001): Buenos Aires en 1999 y San Luis y Tierra del Fuego en 2000. Al ser tan pocos los casos de “grandes saltos” en el Polimodal se analizarán los resultados sólo para la EGB 3, comparando las situaciones de las provincias que dieron grandes saltos durante ese año y el siguiente en los distintos indicadores de cobertura y trayectoria seleccionados.

Cuadro 12 – Variación interanual de la cantidad de alumnos incorporados en la nueva estructura y los “grandes saltos” en la aplicación de la reforma educativa (incorporación al nuevo nivel de un mínimo del 40% de los alumnos de un año a otro)

División Político-Territorial	Nivel							
	EGB3				Polimodal			
	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
TOTAL PAÍS	22	15	9	1	3	21	16	17
Media País	21	30	14	2	2	6	12	21
BUENOS AIRES *	29	1	0	0	0	46	28	23
CAPITAL FEDERAL	0	0	0	0	0	0	0	0
CATAMARCA	15	56	28	0	0	24	22	33
CHACO	0	10	9	4	0	8	10	12
CHUBUT	37	32	26	1	8	12	12	33
CORDOBA	0	0	0	0	31	28	2	-1
CORRIENTES	56	5	0	1	2	13	13	14
ENTRE RIOS	1	72	22	0	0	0	0	4
FORMOSA	1	69	20	1	0	3	7	34
JUJUY	4	6	8	1	0	1	2	5
LA PAMPA	67	29	0	1	0	1	39	29
LA RIOJA	3	33	36	28	0	0	0	0
MENDOZA	37	36	26	0	2	1	2	39
MISIONES	11	70	18	0	0	1	11	40
NEUQUEN	0	0	0	0	0	1	0	0
RIO NEGRO	0	0	0	0	0	0	0	0
SALTA	9	50	38	1	0	0	2	35
SAN JUAN	69	25	3	0	0	1	38	29
SAN LUIS	70	22	5	1	0	6	56	24
SANTA CRUZ	36	31	26	7	0	0	5	33
SANTA FE	35	37	28	..	0	0	1	..
SANTIAGO DEL ESTERO	9	43	19	1	0	3	9	28
TIERRA DEL FUEGO	10	85	0	0	1	-1	41	30
TUCUMAN	4	15	24	19	0	0	0	6

*Los datos del año 2001 son provisorios.

Fuente: Elaboración propia en base Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001, en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

Al analizar los efectos que los “grandes saltos” en la implementación de la reforma tuvieron en la cobertura y rendimiento interno de los alumnos de los sistemas educativos provinciales, se observan dos evidencias empíricas muy importantes: **la aplicación masiva de la reforma aumentó fuertemente la cobertura del sistema**, atrayendo a más alumnos a la escuela, mientras que **no tuvo efectos negativos ni ese año ni el siguiente en la retención**, es decir que a comparación de las jurisdicciones que no dieron “grandes saltos”, en este grupo de provincias los alumnos entraron de forma masiva y permanecieron en el sistema.

Como se observa en el cuadro 13, durante el año de implementación de los “grandes saltos” en las provincias, la matrícula aumentó un promedio de un 5,8%, mientras en esas mismas provincias el resto de los años analizados (durante el período 1996-2000), la variación interanual de la matrícula fue de un 2,4%. La única excepción en este punto la representa Santiago del Estero, que durante el año de aplicación del “gran salto” de la reforma descendió su matrícula un 7,6%, mientras en el resto de los años aumentó este indicador un 3%. En cambio, en todas las demás provincias se observa la misma relación de mayor aumento de la matrícula cuando se aplicó la reforma en la EGB 3 a través de la incorporación masiva de alumnos. Las diferencias más significativas en este sentido se observan en provincias como Misiones, Catamarca, San Luis y Corrientes, con aumentos de la matrícula muy superiores a la media de la provincia en otros años.

Para controlar el efecto de estos “grandes saltos”, en el cuadro 13 se analizó el impacto en la matrícula de estas provincias un año después de realizado el gran salto de aplicación de la reforma, asumiendo la hipótesis de que el efecto en el sistema podía ser tan sólo efímero. Sin embargo, también al año siguiente se observa una tasa de crecimiento de la matrícula más alta que en el resto de los años promedio, aunque en este caso la diferencia no sea tan significativa como en el propio año de implementación del “gran salto”. Durante el año siguiente de la aplicación del “gran salto” en la reforma la matrícula creció un promedio de un 4%, frente al 2,9% promedio de los restantes años analizados. Nuevamente en este caso aparece una única excepción, Tierra del Fuego, donde se observa una enorme caída en la matrícula de la EGB 3, del orden del 7,7%, frente a un promedio de crecimiento del 8,9%. Esta inmensa diferencia se explica especialmente porque Tierra del Fuego en 1999 aplicó el modelo masivo total con fuerte incorporación de matrícula ese año, pero sin capacidad de sostener el crecimiento del sistema y experimentando una fuerte expulsión de alumnos que no se adaptaron tan rápidamente a la nueva estructura de la EGB 3. En las demás provincias, en cambio, la adaptación parece haber sido exitosa.

Un análisis de los indicadores de retención dentro del sistema afirma esto último. Como se observa en el cuadro 13, tanto la repitencia como el abandono fueron más bajos durante el año de aplicación de los “grandes saltos” de la reforma: un 6,8% frente a un 8,6% en otros años para la repitencia y un 9,7% frente a un 10,1% en otros años promedio para el abandono. Lo mismo ocurre al año siguiente de aplicación de los “grandes saltos” (cuadro 14), con ventajas significativas en el abandono (un 6,3% frente al promedio 11,3% en otros años en esas mismas provincias). Aquí nuevamente la excepción es Tierra del Fuego, que tuvo un 17,8% de abandono el mismo año de implementación del “gran salto” de la reforma masiva y total de la EGB 3, frente a un promedio de abandono de 3,1% en otros años (esto es justamente lo que explica la caída de la matrícula analizada en el párrafo anterior para esta provincia).

Cuadro 13 - Resultados de los sistemas educativos provinciales durante el año de aplicación de los “grandes saltos” de la reforma en EGB 3

	Variación matrícula		Repitencia		Abandono		Sobreedad	
	Año implement.	Promedio otros años	Año implement.	Promedio otros años	Año implement.	Promedio otros años	Año implement.	Promedio otros años
MEDIA PAIS	5,8	2,4	6,8	8,6	9,7	10,1	41,4	39,0
CATAMARCA	9,4	1,9	4,4	6,8	6,8	9,6	43,6	40,5
CORRIENTES	7,2	1,9	6,9	6,4	9,4	9,2	49,2	46,4
ENTRE RIOS	5,5	2,1	9,7	10,3	6,9	8,9	37,4	34,9
FORMOSA	7,9	4,6	8,7	10,3	9,6	10,6	48,9	45,0
LA PAMPA	4,7	3,4	5,8	7,4	7,2	8,7	28,4	27,7
MISIONES	10,6	1,9	7,2	9,5	13,3	14,2	48,1	43,0
SALTA	2,7	0,9	7,0	9,3	6,6	9,9	43,7	45,4
SAN JUAN	5,6	0,7	6,5	8,0	5,2	11,1	40,2	34,3
SAN LUIS	7,5	1,1	7,9	9,1	6,6	7,6	42,2	39,0
SANTIAGO DEL ESTERO	-7,6	3,0	5,6	6,1	16,8	18,4	42,0	41,9
TIERRA DEL FUEGO	9,8	4,5	5,5	11,4	17,8	3,1	31,5	30,5

* **Año de implementación:** corresponde al año en que el porcentaje de alumnos inscriptos en EGB 3 se incrementó en más de 40 puntos porcentuales.

Promedio otros años: promedio del indicador para el período total, pero sin considerar el año de implementación

Nota: las provincias que no están presentes en este cuadro se debe a que en el período considerado, 1996 a 2001, no hubo un incremento en la implementación de la reforma que alcance o supere los 40 puntos porcentuales

Cuadro 14 - Resultados de los sistemas educativos provinciales durante el año siguiente de aplicación de los “grandes saltos” de la reforma en EGB 3

	Variación matrícula		Repitencia		Abandono		Sobreedad	
	Año sig. implement.	Promedio otros años	Año sig. implement.	Promedio otros años	Año sig. implement.	Promedio otros años	Año sig. implement.	Promedio otros años
MEDIA PAIS	4,0	2,9	7,4	8,4	6,3	11,3	39,7	39,4
CATAMARCA	3,4	3,4	5,4	6,5	5,9	9,9	40,0	41,4
CORRIENTES**	3,3	2,9	2,6	7,5	5,6	10,2	48,7	46,5
ENTRE RIOS	4,5	2,4	11,1	10,0	5,7	9,2	41,3	34,0
FORMOSA	5,0	5,4	7,8	10,5	7,7	11,1	46,6	45,6
LA PAMPA	5,5	3,2	7,4	7,0	5,7	9,1	27,4	27,9
MISIONES	3,8	3,6	8,5	9,2	11,8	14,6	45,5	43,7
SALTA	5,0	0,3	5,9	9,6	5,1	10,3	41,0	46,1
SAN JUAN	9,9	-0,4	6,8	7,9	10,0	9,9	38,0	34,8
SANTIAGO DEL ESTERO	7,1	-0,7	6,5	5,9	15,0	18,8	42,6	41,8
TIERRA DEL FUEGO	-7,7	8,9	11,7	9,8	-9,3	9,8	25,9	31,9

* **Año sig. implement.:** corresponde al año siguiente en que el porcentaje de alumnos inscriptos en EGB 3 se incrementó en más de 40 puntos porcentuales.

Promedio otros años: promedio del indicador para el período total, pero sin considerar el año siguiente al de implementación

** Año de promoción automática

Nota: las provincias que no están presentes en este cuadro se debe a que en el período considerado, 1996 a 2001, no hubo un incremento en la implementación de la reforma que alcance o supere los 40 puntos porcentuales

2.4. CUARTA CLASIFICACIÓN: LA LOCALIZACIÓN DE LA EGB 3

Definición de la clasificación: Se clasificó a las jurisdicciones según la localización espacial de la EGB 3, distinguiendo a aquellas provincias que lo hicieron predominantemente en antiguas escuelas primarias de las que lo hicieron predominantemente en escuelas medias. Un tercer grupo, mayoritario, es el que mantuvo un modelo mixto, aplicando la EGB 3 tanto en ex escuelas primarias como medias (o creando unidades de tercer ciclo autónomas), sin tendencias tan definidas.

Como se observa en el cuadro 15, son seis las provincias que localizaron a la EGB 3 predominantemente en ex escuelas primarias (Buenos Aires, Catamarca, Jujuy, San Juan, Santa Cruz y Santa Fe), mientras tan sólo tres provincias lo hicieron en ex escuelas medias (Córdoba, Entre Ríos¹² y Tierra del Fuego). La mayoría de las provincias, en cambio, escogió el modelo mixto¹³, seguramente buscando mayor flexibilidad en el proceso de cambio. Al respecto, cabe señalar que, tal como lo hemos constatado en nuestra investigación en las provincias, en algunos casos la aplicación del modelo mixto de localización esconde un posible cambio superficial o “cosmético” de la antigua estructura de niveles, ya que en algunas provincias se mantuvo la vieja estructura y sólo se hicieron cambios formales o nominales. Es importante señalar, en este sentido, que el modelo mixto simplemente indica que no se priorizó ni el nivel primario ni el nivel secundario para aplicar la EGB 3, pero dentro de este grupo de provincias se dan casos de implementación de modelos de localización muy distintos entre sí. Por esta razón, es importante no avanzar en conclusiones definitivas acerca de los resultados comparados de las provincias, dada la heterogeneidad del grupo que implementó el modelo mixto.

¹² El caso de Entre Ríos es particular, dado que prioritariamente había implementado la EGB 3 en escuelas secundarias. Sin embargo, hacia el año 2001 se modificó parcialmente este modelo y se relocalizó en unidades independientes a muchas escuelas con la EGB 3 (por eso en el cuadro 17, referido al grado de dispersión de la localización de la EGB 3, Entre Ríos aparece con un alto índice de dispersión).

¹³ Cabe señalar el caso de Mendoza como otra excepción, dado que inicialmente se implementó la EGB 3 bajo el modelo mixto y luego, a partir del año 2000, se avanzó en un proceso de secundarización de la EGB 3. Dado que los resultados analizados son anteriores a esa fecha, se mantuvo a la provincia en el modelo mixto.

Cuadro 15 – Clasificación de provincias, según localización de la EGB 3

Predominante en antiguas escuelas primarias	Buenos Aires
	Catamarca
	Jujuy
	San Juan
	Santa Cruz
	Santa Fe
Predominante en antiguas escuelas secundarias	Córdoba
	Entre Ríos
	Tierra del Fuego
Mixto	Chaco
	Chubut
	Corrientes
	Formosa
	La Pampa
	La Rioja
	Mendoza
	Misiones
	Salta
	San Luis
	Santiago del Estero
	Tucumán
Sin implementación LFE	Ciudad de Buenos Aires
	Neuquén
	Río Negro

La principal conclusión que se extrae del análisis de los datos en referencia a los modelos de localización de la EGB 3 es que en términos de ampliación de la **cobertura** del sistema educativo, **los mejores resultados los obtuvieron aquellas provincias que implementaron modelos mixtos, mientras les fue peor a aquellas que “secundarizaron” la EGB 3** (aunque los puntos de partida de sus tasas de escolarización eran muy distintos). En cuanto a la **retención** de los alumnos dentro del sistema, **las provincias que aplicaron el modelo mixto y el modelo de “primarización” de la EGB 3 tuvieron mejores resultados que aquellas que “secundarizaron” o no aplicaron la reforma educativa.**

Como se observa en el cuadro 16, las provincias que aplicaron el modelo mixto de localización de la EGB 3 aumentaron la **tasa de escolarización** un 15,7% durante el ciclo 1997-2000, seguidas por aquellas que ubicaron la EGB 3 en ex escuelas primarias, con un 10,3% de crecimiento en su escolarización. En cambio, las jurisdicciones que no implementaron la reforma y las que “secundarizaron” la EGB 3 tuvieron un aumento más leve en sus tasas de escolarización de la edad correspondiente a la EGB 3: un 8,4% y un 7,7%, respectivamente. La situación con respecto a los niveles de aumento de la matrícula sigue patrones similares. De todas formas, es importante destacar (al igual que en la primera clasificación) que el punto de partida de los tres grupos de provincias en términos de tasas de escolarización es muy distinto¹⁴, con lo cual estas conclusiones deben ser, al menos relativizadas. En este sentido, si

¹⁴ En 1997 las provincias que implementaron el modelo mixto tenían un 61,4% de escolarización para la EGB 3, mientras las provincias que primarizaron partían de un piso más alto, del 71,3% y las que secundarizaron de un piso de 75,6% (véase cuadro 16).

bien las provincias con el modelo mixto avanzaron más en las tasas de escolarización, parte de la explicación de este hecho se puede hallar en sus más bajos puntos de partida (para el año 1997) en este indicador.

En lo referido a los indicadores de rendimiento interno y de trayectoria de los alumnos, se observa una muy clara diferencia entre los logros de los distintos modelos de localización de la EGB 3. Tanto las provincias que aplicaron el modelo mixto como aquellas que “primarizaron” lograron bajar las tasas de **repitencia** de forma mucho más contundente que aquellas jurisdicciones que no aplicaron la reforma y que aquellas que “secundarizaron” la EGB 3. Mientras las provincias con el modelo mixto y aquellas que “primarizaron” bajaron la repitencia un 16,6% y un 13,5%, las provincias que “secundarizaron” apenas lo hicieron en un 5,3% en el período 1996-2000.

En el indicador de **sobreedad** se repite esta diferencia favorable a aquellas provincias que aplicaron el modelo mixto o que “primarizaron” la EGB 3, con un aumento de la sobreedad del orden del 21% en el período 1996-2000, frente al aumento mayor de aquellas provincias que “secundarizaron” (con un 37,6%). En cambio, en lo referido al abandono interanual, las diferencias se achican y se relativizan, aunque nuevamente las peores situaciones se observan en las provincias que “secundarizaron” la EGB 3.

En términos generales, esta clasificación indica **dos tipos de conclusiones** a manera de hipótesis, que merecen ser señaladas para que futuros estudios evalúen su impacto mediante nuevas indagaciones. En primer lugar, parece constatarse que **aquellas jurisdicciones que aplicaron un modelo mixto, más leve y flexible en los cambios de la estructura del sistema educativo, fueron las que obtuvieron mejores resultados** en términos de ampliación de la cobertura y de la retención dentro del sistema de los alumnos. Sabiendo que los cambios que muchas provincias aplicaron con el modelo mixto fueron en realidad sólo superficiales y que en realidad en algunos casos se mantuvo la vieja estructura de forma velada, esto deja abierta la necesidad de indagar si fue la reforma lo que aumentó la cobertura y la retención o si en realidad fue una mezcla de elementos de la reforma levemente aplicados sobre la vieja estructura. A su vez, esta conclusión a primera vista podría aparecer como contradictoria con lo que los datos expresaban en la clasificación anterior, donde las provincias con “grandes saltos” en la aplicación de la reforma mostraban mejores resultados en esos años que en los restantes. Sin embargo, la localización de la EGB 3 en modelos mixtos y “adaptativos” no quita que su aplicación se realice a través de “grandes saltos”, capaces de impulsar a los alumnos que estaban excluidos a integrarse al sistema, tanto en EGB 3 como en Polimodal.

En segundo lugar, las escuelas que “primarizaron” la EGB 3 también obtuvieron buenos logros, especialmente en la retención de los alumnos, lo cual aparece asociado al hecho de cursar con maestros y en **la estructura de la vieja escuela primaria, que sería un modelo más apto para “contener” a los alumnos dentro del sistema**. En oposición, las provincias que “secundarizaron” parecen haber optado por un modelo que privilegia la calidad por sobre la equidad, en el sentido de haber logrado más pobres resultados en términos de cobertura y retención con la mirada puesta en mejorar el nivel de enseñanza y aprendizaje en la EGB 3, apelando al modelo de profesores del secundario, con mayor formación disciplinaria en los contenidos, pero con mayor dispersión en la cantidad de materias con el efecto expulsivo y selectivo que esta organización parece generar para los alumnos. Si bien en este estudio no se analizan los resultados de la reforma en términos del impacto en la calidad educativa –por razones ya expuestas-, esta parece haber sido la lógica

que triunfó en un caso importante por sus dimensiones, como es el de la provincia de Córdoba.

Cuadro 16 - Resultados de los sistemas educativos provinciales según localización de la EGB 3

EGB 3		Predominante en antiguas escuelas primarias	Predominante en antiguas escuelas secundarias	Mixto	Sin implementación LFE
Tasa neta de escolarización	1997	71,3	75,6	61,4	79,7
	2000	78,5	81,5	70,9	86,2
	Variación	10,3	7,7	15,7	8,4
Matrícula (miles)	1996	995	222	472	199
	2000	1082	233	534	190
	Variación	12,0	7,2	13,1	2,1
Repitencia	1996	9,6	12,5	9,8	13,1
	2000	8,5	11,4	8,1	12,2
	Variación	-13,5	-5,2	-16,6	-7,6
Abandono Interanual	1996	13,4	9,0	15,3	13,1
	2000	7,7	5,8	9,3	7,9
	Variación	-38,7	-35,2	-40,3	-39,6
Sobreedad	1996	31,4	26,0	32,3	33,0
	2000	37,8	34,1	39,2	37,0
	Variación	21,3	37,6	21,5	11,9

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000.

2.5. QUINTA CLASIFICACIÓN: LA DISPERSIÓN DE LA LOCALIZACIÓN DE LA EGB 3

Definición de la clasificación: Como clasificación complementaria a la referida al modelo de localización de la EGB 3 se diferenció a las provincias según el grado de dispersión de la propia localización. De esta manera, una provincia que implementó una política en donde la EGB 3 se localizó, por ejemplo, solamente en las antiguas escuelas primarias, se considerará de una dispersión baja; mientras que en aquellas donde se combinó un modelo de localización de la EGB 3 en escuelas primarias, secundarias y hasta como unidades independientes, se considerará que la dispersión de la localización es alta. Esta clasificación complementa a la anterior en el sentido de diferenciar a aquellas provincias según el grado de homogeneidad o heterogeneidad en la localización de la EGB 3. Así, en el grupo de las provincias con menor dispersión se ubicarán juntas a todas aquellas que escogieron los modelos de primarización o secundarización, dado el alto grado de homogeneidad del cambio. Mientras en el grupo de mayor dispersión se localizarán aquellas jurisdicciones más cercanas al cambio “cosmético” o superficial, ya que cuanto más baja es la dispersión, más probable es que el cambio de la estructura de niveles haya sido tan sólo una adaptación del viejo modelo, manteniendo a las nuevas secciones de EGB 3 en sus antiguas escuelas primarias y secundarias. Sin embargo, este último punto es sólo indicativo de una tendencia y

debe ser investigado con mayor profundidad separando los casos de baja dispersión según aplicación “real” o “superficial” de la reforma.

Cuadro 17- Clasificación de provincias, según índice de dispersión de la localización de la EGB 3

	Índice de concentración *	
Corrientes	0,15	Alta dispersión en la localización de la EGB 3
Tucumán	0,16	
Chaco	0,23	
San Luis	0,26	
Chubut	0,27	
Entre Ríos	0,28	
Sgo. del Estero	0,32	Dispersión media en la localización de la EGB 3
Santa Fe	0,32	
La Pampa	0,35	
San Juan	0,35	
Jujuy	0,35	
La Rioja	0,36	
Misiones	0,43	
Formosa	0,43	Baja dispersión en la localización de la EGB 3
Mendoza	0,50	
T. del Fuego	0,50	
Salta	0,56	
Santa Cruz	0,78	
Buenos Aires	0,81	
Córdoba	0,85	
Catamarca	0,90	
CABA	n/c	
Neuquén	n/c	
Río Negro	n/c	

* El índice varía de 0 (menor concentración) a 1 (máxima concentración).

El 1 indicaría que todas las unidades de EGB 3 se localizaron con el mismo tipo de establecimiento (ej. EGB 1 y 2) dentro de la provincia.

El análisis de **esta clasificación no permite conclusiones firmes ni tendencias claras**. Se observan, en general, **mejores resultados de ampliación de la cobertura del sistema en aquellas provincias con altos niveles de dispersión en la localización de la EGB 3 (explicables por los puntos de partida de las tasas de escolarización)**, mientras en los resultados referidos a la retención de los alumnos, las situaciones oscilan sin un claro patrón.

De esta manera, como se observa en el cuadro 18, las provincias con mayor dispersión en la localización de la EGB 3 aumentaron su **tasa de escolarización** en un 15,1%, frente al 12 % de aquellas con dispersión media y el 11,6% de las provincias con dispersión baja. Esta leve diferencia puede ser explicada (como ya lo hemos señalado para las clasificaciones 1 y 2) por los diferentes puntos de partida de las tasas de escolarización (más altos en aquellas provincias con baja dispersión).

En el rubro referido a la **repitencia**, los mejores resultados los obtuvieron las provincias del grupo de dispersión media, mientras en este caso las jurisdicciones con más alta dispersión se encuentran claramente en una situación menos favorable (un 10,5% de reducción de la repitencia entre 1996 y 2000, frente al 17,1% de las provincias de dispersión media). En cambio, la situación se revierte en el indicador referido al **abandono**, donde los resultados más pobres los consiguen las provincias con baja dispersión, es decir aquellas que realizaron los cambios más profundos en sus sistemas, ya sea “primarizando” o

“secundarizando” la EGB 3. Sin embargo, es justamente este grupo de provincias el que consigue en este período los mejores resultados en lo referido a la **sobreedad**, que aumenta un 14,6%, frente al aumento del 26,5% en las provincias de alta dispersión en la localización de la EGB 3.

Cuadro 18 - Resultados de los sistemas educativos provinciales según nivel de dispersión de la localización de la EGB 3

EGB 3		Alta dispersión	Dispersión media	Baja dispersión	Sin implementación LFE
Tasa neta de escolarización	1997	62,9	63,3	73,9	79,7
	2000	71,9	70,8	82,2	86,2
	Variación	15,1	12,0	11,6	8,4
Matrícula (miles)	1996	262	360	1067	199
	2000	293	408	1149	190
	Variación	11,4	13,7	10,1	2,1
Repitencia	1996	9,7	9,4	11,3	13,1
	2000	8,7	7,7	9,7	12,2
	Variación	-10,5	-17,1	-13,3	-7,6
Abandono Interanual	1996	14,7	15,1	11,5	13,1
	2000	8,6	9,0	7,1	7,9
	Variación	-42,9	-40,7	-33,8	-39,6
Sobreedad	1996	31,5	31,4	30,5	33,0
	2000	39,5	40,4	34,0	37,0
	Variación	26,5	29,6	14,6	11,9

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000.

2.6. SEXTA CLASIFICACIÓN: EL ORDEN EN LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN POLÍTICA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA

Definición de la clasificación: En este caso, la clasificación de las provincias se realizó de acuerdo con criterios ligados a una metodología distinta. En vez de utilizar fuentes estadísticas acerca de la modalidad o localización de la EGB 3, se apeló al criterio “orden en la planificación y gestión político-administrativa de la implementación de la reforma”, utilizando como fuente las múltiples entrevistas con actores políticos de la educación realizadas en cada jurisdicción en el marco del Proyecto “Las Provincias Educativas” (en total se realizaron aproximadamente 1.000 entrevistas con actores claves de la práctica política de la educación en las provincias durante la década 1992-2002). De esta manera, se denominó “desordenadas” a las provincias donde una amplia mayoría de actores entrevistados señalaron la existencia de un gran desorden y conflicto en la implementación y una falta de capacidades de la provincia para el proceso político de planificación de la nueva estructura. En contraposición, se definió como “ordenadas” a aquellas provincias donde, según la mayoría de los actores entrevistados, se desarrolló un proceso claramente planificado y sin mayores dificultades en la aplicación de la nueva estructura.

Como se observa en el cuadro 19, las provincias más desordenadas fueron Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy y Tucumán, en las cuales la amplia mayoría de los actores entrevistados coincidieron en señalar el caos y la desorganización política en torno de la aplicación de la reforma. En cambio, tan sólo dos provincias fueron caracterizadas como ordenadas –La Pampa y Catamarca–, lo cual demuestra la baja capacidad instalada en las jurisdicciones para este tipo de transformación macro de la estructura del sistema educativo. Como el objetivo de esta clasificación era diferenciar claramente aquellos casos de planificación ordenada y desordenada, se dejaron afuera los casos de la mayoría de las provincias, que no podían adaptarse a una definición suficientemente sustentada en la opinión de los actores entrevistados. Justamente este amplio grupo de provincias funciona en este caso como “grupo de control” de la comparación entre las provincias ordenadas y desordenadas.

A su vez, pese a que en muchos sentidos la provincia de Buenos Aires podría calificarse como caso de provincia “desordenada”, se decidió excluirla de esta categoría por las características excepcionales que asume dadas las dimensiones del sistema educativo, que hacen muy difícil la comparación con el resto de las provincias.

Finalmente, para el análisis de esta clasificación se decidió observar los datos referidos tanto a la EGB 3 como al nivel Polimodal, ya que a diferencia de los otros casos, donde las propias definiciones de las clasificaciones hacían referencia a la situación de la EGB 3, en esta oportunidad se trata de la reforma en su conjunto.

Cuadro 19 – Clasificación de provincias, según orden en la planificación política de la aplicación de la reforma

Muy Ordenada	Catamarca
	La Pampa
Desordenada	Córdoba
	Corrientes
	Formosa
	Jujuy
	Tucumán
Sin Clasificar	Chaco
	Buenos Aires
	Chubut
	Entre Ríos
	Santa Fe
	Mendoza
	La Rioja
	Misiones
	Salta
	San Juan
	San Luis
	Santa Cruz
	Santiago del Estero
Tierra del Fuego	
Sin implementación de la LFE	CABA
	Río Negro
	Neuquen

Al analizar comparativamente a las provincias caracterizadas como más “ordenadas” y aquellas más “desordenadas” en la forma de implementar la reforma de la estructura de niveles, se llega a una conclusión muy fuerte en términos empíricos: **tanto en términos de cobertura (especialmente en el Polimodal) como en términos de retención de los alumnos, las provincias ordenadas demuestran mucho mejores resultados que aquellas caracterizadas como desordenadas.** Incluso, se constata que los resultados del grupo de provincias “ordenadas” es mejor, en promedio, que el de las provincias no clasificadas bajo ninguna de las dos categorías, que funcionan a manera de grupo control.

En términos de ampliación de la cobertura del sistema, para la EGB 3 las provincias ordenadas no muestran mejores resultados que las desordenadas o que aquellas “sin clasificar”. Sin embargo, los puntos de partida para el año 1997 de las tasas de escolarización son mucho más altos en las provincias ordenadas, lo cual permite establecer la hipótesis de que esta igualdad relativa en términos de crecimiento de las tasas de escolarización muestra mejores resultados en las provincias ordenadas (siguiendo lo analizado especialmente en la primera clasificación en referencia al efecto del punto de partida de las tasas de escolarización). De todas formas, las provincias ordenadas sí demuestran un crecimiento mucho mayor a las “desordenadas” en las tasas de escolarización del nivel Polimodal. Allí, las provincias “ordenadas” aumentaron la **tasa de escolarización** un 15,5% durante el período 1997-2000, mientras las “desordenadas” apenas lo hicieron un 4,3%. Las jurisdicciones “sin clasificar” se ubican en una posición más intermedia con un 11,5% (cuadro 21).

En lo referido a los indicadores de trayectoria interna de los alumnos dentro del sistema, las provincias “ordenadas” manifiestan claramente mejores resultados que las restantes. En la **EGB 3** (cuadro 20), durante el período 1996-2000 se reduce la **repitencia** un 30,5% frente al 14,8% de las “desordenadas” (que, sin embargo, obtienen mejores resultados en este punto que las provincias “sin clasificar”); el **abandono** interanual se reduce en las “ordenadas” un 52,8% frente al 30,2% de las “desordenadas” y la **sobreedad** crece tan sólo un 12,7% en las “ordenadas” frente al 35,5% de las “desordenadas”. En el nivel **Polimodal** (cuadro 21), la situación se repite, con una reducción de la **repitencia** en un 23,3% en las provincias “ordenadas”, frente a un 9,7% en las “desordenadas”, mientras el **abandono** también decrece un 3,9% en las “ordenadas” y en las “desordenadas” aumenta un 19,1%.

En conclusión, estos datos demuestran que **las capacidades y formas de acción política de implementación de la reforma tienen un alto impacto en los resultados del sistema educativo, tanto en términos de acceso como en la retención de los alumnos.** Si bien las provincias “ordenadas” son tan sólo dos en el conjunto de las 24 jurisdicciones, esto basta para señalar el ejemplo de las posibilidades que una buena planificación con capacidades profesionales tecno-burocráticas de gestión de las reformas pueden tener como efecto en los distintos indicadores del sistema educativo.

Cuadro 20 - Resultados de los sistemas educativos provinciales según el orden en la planificación política de la reforma en EGB 3

EGB 3		Muy ordenada	Desordenada	Sin clasificar	Sin implementación LFE
Tasa neta de escolarización	1997	70,8	63,1	67,5	79,7
	2000	80,1	71,7	75,3	86,2
	Variación	13,2	14,4	12,1	8,4
Matrícula (miles)	1996	32	331	1.327	199
	2000	38	356	1.455	190
	Variación	19,1	11,7	10,9	2,1
Repitencia	1996	8,7	10,4	10,3	13,1
	2000	6,0	8,8	9,0	12,2
	Variación	-30,5	-14,8	-11,3	-7,6
Abandono Interanual	1996	13,7	14,1	13,7	13,1
	2000	6,3	9,7	8,0	7,9
	Variación	-52,8	-30,2	-40,2	-39,6
Sobreedad	1996	29,7	30,9	31,4	33,0
	2000	33,5	40,4	37,8	37,0
	Variación	12,7	35,5	21,1	11,9

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000.

Cuadro 21 - Resultados de los sistemas educativos provinciales según el orden en la planificación política de la reforma en Polimodal

Polimodal		Muy ordenada	Desordenada	Sin clasificar	Sin implementación LFE
Tasa neta de escolarización	1997	46,9	44,3	44,4	56,1
	2000	54,3	45,8	49,5	57,8
	Variación	15,5	4,3	11,5	3,4
Matrícula (miles)	1996	19	199	716	141
	2000	24	220	955	138
	Variación	28,8	17,2	20,3	6,4
Repitencia	1996	5,9	7,4	6,7	8,0
	2000	4,4	6,6	5,5	7,5
	Variación	-23,3	-9,7	-14,7	-6,3
Abandono Interanual	1996	15,1	14,7	15,0	14,9
	2000	14,3	17,1	14,6	11,2
	Variación	-3,9	19,1	-0,8	-24,1
Sobreedad	1996	27,2	29,4	31,3	32,0
	2000	34,9	40,2	39,1	38,1
	Variación	30,5	38,7	28,1	19,6

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000.

3. BREVE MIRADA DE LA DINÁMICA POLÍTICA DE LA REFORMA EN LAS PROVINCIAS

3.1. MOTIVACIONES Y RESISTENCIAS

Si hasta aquí este trabajo se centró en el análisis del impacto de la nueva estructura de niveles de la Ley Federal de Educación en algunos indicadores centrales de acceso y permanencia de los alumnos en el sistema educativo, en este apartado se buscará propiciar una aproximación distinta a la temática de la reforma. En este sentido, aunque sea tan sólo como un complemento cualitativo de este estudio, es oportuno señalar algunos efectos de la reforma educativa en otro nivel de análisis, el referido a la dinámica política de las administraciones centrales provinciales. El proyecto de investigación original¹⁵, del cual parte este estudio sobre la reforma, justamente se focalizó en la dinámica política de la educación en cada una de las 24 jurisdicciones durante el período 1992-2002, lo cual nos brinda toda una serie de evidencias empíricas comparadas de la forma política que adquirió la reforma en las provincias.

En este caso nos centraremos en el análisis del impacto en la dinámica política provincial que tuvo la obligación impuesta por la Ley Federal de Educación de transformar la estructura de niveles. Si bien la reforma implicó toda una serie de procesos y políticas articuladas entre sí –aspectos curriculares, formación y capacitación docente, políticas compensatorias, etc.–, nuestra mirada se concentrará en particular en los efectos de lo que hemos venido analizando hasta aquí como recorte específico de la reforma: **la nueva estructura de niveles**.

Para entrar en este tema, es importante comenzar por el **contexto de inicio de la reforma**. Si el origen de la nueva estructura de niveles es aún un tema que remite a distintas interpretaciones¹⁶, tampoco está claro el motivo por el cual en un determinado momento político, el gobierno nacional decidió aplicar todos sus esfuerzos para impulsar la reforma de la nueva estructura de niveles en las provincias. Quizás haya que buscar en dos lógicas distintas las razones por las cuales la Nación afianzó la reforma. Por un lado, la **lógica “política”** parecía indicar la necesidad de mantener un vínculo centralizado en la relación con los sistemas educativos descentralizados en las provincias. Así la propia aparición del Pacto Federal y del Plan Social Educativo eran instancias (a las cuales se sumaron los programas

¹⁵ Proyecto de Investigación “Las Provincias Educativas...”, ya citado.

¹⁶ De acuerdo con algunos de los actores que participaron más activamente en la definición inicial del proyecto de Ley Federal de Educación, la nueva estructura de niveles fue definida por los senadores que diseñaron el proyecto inicial. Luego, en la Cámara de Diputados, ese proyecto fue abiertamente modificado en una amplia serie de puntos, con el acuerdo previo que la nueva estructura de niveles era intocable. Las razones que justificaban esa estructura son parte de un debate que dura hasta la actualidad, pero lo cierto es que –además de retomar el proyecto de la reforma educativa española de años anteriores– buscaba consolidar un esquema en el cual el Tercer Ciclo se consolidara como ciclo independiente, con características propias, algo que generalmente no se logró en casi ninguna jurisdicción.

financiados por organismos internacionales, como el PRISE y el PRODYMES) donde a través de fondos se mantenía una relación política que hacía depender a las provincias de la Nación. Por otro lado, la **lógica “técnica”** indicaba la necesidad de transformar la escuela media, que se constituía como un obstáculo para ampliar la obligatoriedad de la escolarización¹⁷, tal cual lo indicaba la transformación de la Ley Federal. En este sentido, el propio Ministerio de Educación de la Nación durante los años noventa pareció claramente atravesado y hasta dividido internamente por estas dos lógicas en pugna: la política (comandada por el área social de las políticas compensatorias) y la técnica (comandada por los equipos de especialistas y pedagogos que asumían la parte “educativa” del organigrama del Ministerio).

Quizás hasta podría discernirse una **tercera lógica**, más ligada al contexto internacional de las reformas educativas que triunfaban en distintos países del continente, bajo consignas similares ligadas a la descentralización y la evaluación, con la calidad educativa como concepto dominante. A su vez, es importante considerar el contexto de reforma del Estado y de franco proceso de privatizaciones y liberación de capitales que se imponía a nivel nacional, y del cual la reforma educativa terminó cuanto menos pendiente al coincidir en el tiempo con este proceso. En torno de este punto no puede soslayarse el debate entre aquellos que posicionan a la reforma educativa como una política que respondía a los principios del neoliberalismo que dominaban la escena nacional de los noventa (Puiggrós, 1997 y Vior, 1999) y aquellos que defendieron el carácter “contracíclico”¹⁸ (Feijoó, 2002) o simplemente ajeno o disociado del contexto macropolítico y económico en el cual se desenvolvían muchas de las decisiones educativas de los noventa (Braslavsky, 1999 y Tedesco y Tenti, 2001).

Más allá de esta cuestión, el momento en el cual comienza el proceso de la reforma en la estructura de niveles tiene **dos raíces distintas**: uno localizado en el Ministerio de Educación de **la Nación** y el otro en el gobierno de la provincia de **Buenos Aires**. En un primer caso, el gobierno nacional comenzó a apoyar el proceso de transformación de la estructura de niveles en las provincias mediante equipos técnicos y financiamiento para programas ligados a la aplicación de la reforma. Esto ocurre, como lo señala Senen González en el contexto de la crisis del tequila, cuando *“los flujos financieros que obtuvo la Nación mediante el crédito externo y la simultaneidad con el momento más severo de la crisis fiscal en las provincias (1994-1996), contribuyeron a encauzar y disciplinar a las jurisdicciones para obtener recursos”* (Senen, 2000).

Este primer origen nacional sitúa a la gran mayoría de las provincias ante un **dilema económico implícito**: con la reforma venían los fondos nacionales, pero, a su vez, la nueva estructura de niveles implicaba un gran costo (tanto político como económico) y, al ampliar el

¹⁷ La discusión acerca de si la escuela media era un obstáculo para la expansión de la obligatoriedad es extensa y excede a los fines específicos de este trabajo. La principal defensa de esta posición centraba sus argumentos en el carácter expulsivo de la escuela media, organizada a partir de un mosaico de profesores y materias que no alcanzaban a “contener” a los alumnos. En relación con esta discusión, cabe señalar la posición crítica de uno de los actores principales de la reforma, CTERA, que desde un principio criticó la nueva estructura de niveles señalando que la ampliación de la obligatoriedad y la creación de la EGB de 9 años era una forma de eludir el paso directo hacia la obligatoriedad de la escuela media, sin necesidad de crear ciclos intermedios.

¹⁸ Al menos esta postura surge al analizar que tanto la cobertura como la inversión en el sistema educativo fueron “contracíclicos” frente al proceso regresivo paralelo de aumento de la pobreza y de retirada del Estado durante los años noventa (especialmente en los momentos de crisis).

sistema educativo, obligaba a erogaciones corrientes ensanchadas, que quedarían en manos de las jurisdicciones. En pocas palabras, se trataba de “fondos ahora y deuda después” (a no ser que la economía Argentina creciera de forma sostenida durante los años siguientes, cosa que no ocurrió), aunque para algunas administraciones provinciales esto se hizo evidente más tarde, especialmente cuando desaparecieron los fondos nacionales hacia fines de la década de los noventa en el contexto de la recesión económica. De todas maneras, a pesar de haber podido prever esta cuestión, la tentación cortoplacista de aprovechar los fondos nacionales para construir escuelas y obtener más rédito político directo terminó conduciendo a muchas provincias chicas a aceptar la llegada de la reforma con la nueva estructura de niveles.

El segundo origen de la aplicación de la Ley Federal proviene de la decisión tomada por el gobierno de la provincia de Buenos Aires de iniciar la reforma como parte de un gran proceso político, que tenía como fin llevar a Duhalde a la presidencia¹⁹. De esta manera, por las propias dimensiones de la provincia (con un 38,6% de los alumnos del país), la decisión de aplicar la reforma con independencia de la guía técnica de la Nación, hizo que la propia suerte de la reforma quedase atada al destino de su mayor o menor éxito en la provincia de Buenos Aires. Quizás hasta haya habido dos grandes reformas²⁰: la desarrollada por la Nación, especialmente en muchas provincias chicas y con diversas adaptaciones locales, y la implementada por la provincia de Buenos Aires, como parte de una gran campaña política.

Si bien hemos señalado ya uno de los principales motivos por los cuales las provincias asumieron la implementación de la reforma –el económico–, cabe reseñar con un poco más de especificidad cuáles fueron las principales motivaciones que terminaron encauzando esta política en el complejo entramado federal de la Argentina. Es posible señalar al menos **cuatro fuerzas o motivos que impulsaron la aplicación de la reforma en las provincias**. El primero de ellos es, como mencionamos, el **económico**, a partir de la política nacional de ofrecer fondos a cambio de la implementación de la reforma (especialmente para construir nuevas escuelas). Este impulso fue el que más se hizo sentir fundamentalmente en varias provincias chicas. De acuerdo con nuestro estudio comparado en las jurisdicciones, los casos de Corrientes, Tierra del Fuego, Chaco, Tucumán, Salta, Jujuy, Chubut, La Rioja, Misiones, Santa Cruz y Formosa están claramente atravesados por esta motivación de impulsar la reforma educativa a cambio de fondos nacionales.

La segunda motivación es directamente **política**, ya que en algunos casos la reforma fue el caballito de batalla del gobierno de turno para lograr fortalecerse en el poder y

¹⁹ No se puede dejar de mencionar que detrás de la oposición entre los modelos de aplicación de la reforma propugnados por la Nación y por la provincia de Buenos Aires, se encolumnaba la disputa política más persistente de la década, entre Menem y Duhalde.

²⁰ Para ser justos, también hubo otros casos provinciales que desarrollaron la reforma educativa con una alta dosis de autonomía frente a las políticas definidas a nivel nacional. Según nuestras propias indagaciones a través del Proyecto “Las Provincias Educativas”, Córdoba aparece como un caso casi tan fuerte de “reforma autónoma” (y hasta contradictoria con muchos de los postulados nacionales) como el de la provincia de Buenos Aires, especialmente por sus dimensiones. También cabe mencionar los casos de Mendoza y La Pampa como dos provincias con capacidades técnicas y decisión política para encauzar la reforma de manera relativamente independiente a los designios de la Nación. De acuerdo con la tipología de Senen (2000), San Luis, Mendoza, La Pampa y Entre Ríos aparecen como las provincias que desarrollaron una “aceptación activa” de la reforma impulsada por la Nación.

acrecentar su cuota de participación y legitimación en la esfera nacional. Ese parece ser especialmente el caso de Duhalde en la provincia de Buenos Aires y otras provincias como Santa Fe, San Luis, Salta y San Juan, aunque con distintas aspiraciones políticas de los gobernantes de turno.

El tercer motivo es directamente **socio-educativo**, ya que uno de los principales objetivos de la reforma era la ampliación de la cobertura del sistema educativo, a través de la obligatoriedad de 10 años. En un contexto de creciente desempleo y fragmentación social, la reforma significaba una oportunidad para miles de jóvenes que estaban siendo excluidos. De esta manera, en distintas provincias intervino el auténtico propósito por contener e incluir socialmente a los jóvenes a través de la escuela, si bien en algunos casos se vinculaba a esto un componente ligado al control social, es decir la concepción de la escuela como dispositivo de contención frente a posibles estallidos sociales (nuevamente este parece haber sido el caso de la provincia de Buenos Aires, desbordada por los conflictos delictivos).

Finalmente, un cuarto motivo, más ajeno a la lógica política de las provincias, fue el **propiamente educativo**, que buscaba dar un mayor sentido a las prácticas pedagógicas a través de la nueva estructura de niveles, mediante modelos institucionales más acordes para lograr mejores procesos de enseñanza y aprendizaje. Este parece haber sido el caso, por ejemplo, de La Pampa, la provincia más profesional en su encuadre político de la aplicación de la reforma, de Córdoba (con la intención de fortalecer la calidad a través de la secundarización de la EGB 3), de Catamarca y de Mendoza (en un contexto de otras políticas educativas provinciales ligadas a la mejora de la calidad).

Cabe resaltar que, aún brindando algunos ejemplos concretos de provincias que parecen encuadrarse en estas motivaciones, todas las jurisdicciones se vieron atravesadas en mayor o menor medida por cada una de las cuatro fuerzas de empuje de la reforma. No se trata de simplificar este proceso a través de motivaciones monocausales, sino de hallar algunas de las posibles líneas de interpretación de un fenómeno político tan extendido y potente como fue la reestructuración de los niveles del sistema educativo nacional. Basta resaltar, en este sentido, que fueron los actores políticos provinciales quienes impulsaron la reforma a partir de la bajada de línea nacional. Especialmente los **gobernadores**, aunque también en varios casos los propios **ministros de educación** provinciales fueron quienes se apropiaron de la reforma para iniciar su implementación²¹. En este sentido, nuestro trabajo de campo en las provincias indica que en general no fue ni la comunidad educativa (o, para ser más específicos, los docentes), ni las burocracias educativas estables las que se encolumnaron detrás de la reforma. Más aún, en varios casos ni siquiera los ministros de educación provinciales estaban convencidos de este proceso y algunos de ellos llegaron con el encargo expreso por parte del gobernador de turno de “implementar a toda costa la reforma”²².

²¹ En la mayoría de los casos fue necesaria la aprobación explícita del gobernador y su impulso para que la reforma se haga realidad. Pero en provincias como La Pampa, San Juan, Catamarca, Mendoza, Formosa y Jujuy también fue muy importante el peso de los ministros de educación y las cúpulas del sistema educativo, a veces hasta para convencer al propio gobernador de apoyar la reforma.

²² Por ejemplo, en provincias como Corrientes, Tierra del Fuego, Chubut y hasta la propia provincia de Buenos Aires (con Gianetasio), la decisión del recambio de los ministros de educación en determinado momento de la década estuvo claramente ligada a la necesidad de implementar la reforma, como una orden del día para los gobernadores.

Señalado esto, es momento de abordar la pregunta acerca de las **resistencias** que tuvo el proceso de implementación de la reforma en las provincias. En este punto, son amplia mayoría las provincias que debieron atravesar fuertes conflictos internos para imponer políticamente la reforma. En general, **el principal adversario fue el sindicalismo docente**²³, especialmente en algunas provincias con tradición de movimientos con fuerza política propia y con la adhesión a nivel nacional a CTERA, que durante toda la década adquirió un claro predominio en la contienda sindical. Los dos **motivos** fundamentales de oposición a la reforma tenían relación con **reivindicaciones laborales**, por un lado, y con sospechas y **disputas ideológicas**, por otro²⁴.

Con respecto al primer punto, lo que terminó dándose en muchos casos fue la situación paradójica de que el temor de los sindicatos (y de los docentes) era que la reforma trajera aparejado un proceso de ajuste y de reducción de los cargos docentes, cuando en realidad tuvo en la mayoría de los casos el efecto opuesto, al menos en cuanto a la creación de cargos. En este sentido, quizás por falta de olfato político o por el contexto de ajustes en el cual se imponía la reforma, los sindicatos muchas veces no advirtieron que detrás de la reforma venía la necesidad de crear nuevas escuelas y, por lo tanto, nuevos cargos docentes²⁵. Aun así, la causa ideológica y política fue quizás la clave decisiva de la oposición, ya que en muchas provincias en paralelo a la reforma se daban pujas permanentes por el ajuste y la fricción entre gobiernos y sindicatos alcanzaba puntos muy lejanos al diálogo necesario en torno de cualquier contexto de reformas. Es por ello, muy probablemente, que el diagrama de aplicación de la reforma haya tenido en la mayoría de los casos un direccionamiento verticalista y muy identificada con las cúpulas gubernamentales provinciales.

Tan sólo el sector privado se encolumnó a favor de la reforma, por formar parte activa del proceso de sanción de la Ley Federal de Educación y sentirse reivindicado en algunos conceptos a partir de la misma. Además, un interés más directo residía en la situación particular de un amplio número de escuelas privadas que, al tener ya incluidos todos los niveles del sistema, no sufrirían el cambio de la estructura de manera tan radical como ocurrió en el sector público.

Un caso aparte en lo referido a la dinámica política con el gobierno nacional y las resistencias internas lo constituyen las **jurisdicciones que no aplicaron la reforma educativa** de la estructura de niveles. En los tres casos se observa una combinación de factores diferentes, que resultan muy interesantes y llamativos como excepciones de todo el proceso

²³ Entre las pocas excepciones de sindicatos importantes que no se opusieron al proceso de la reforma educativa, se encuentran los casos de ADP en Salta (gremio afiliado a CTERA a nivel nacional) y de la FEB en la provincia de Buenos Aires.

²⁴ Sobre las relaciones entre sindicatos y gobiernos durante los noventa, véanse los trabajos de Tiramonti (2001a) y Giovine (2003).

²⁵ Con este argumento sólo señalamos una de las contradicciones que se dieron en la disputa sindical en torno de la reforma. Indudablemente las reivindicaciones laborales de los sindicatos fueron mucho más variadas y complejas según los escenarios provinciales. En este sentido, diversos procesos -como la reubicación y "reconversión" docente- que implicó la reforma fueron parte de los reclamos y disputas sindicales de la década. A su vez, otra de las contradicciones en la disputa sindical sobre la reforma se dio en el terreno de la capacitación docente, que excede el objeto de estudio de este trabajo, pero donde, a partir de la creación de un nuevo mercado de ofertas, los sindicatos participaron muchas veces avalando la reforma al dictar cursos de capacitación financiados desde la Nación mientras al mismo tiempo se oponían a la misma reforma a través de la disputa ideológica.

de transformación. El caso más resonante, referido a la **Ciudad de Buenos Aires**, estuvo atravesado por motivos políticos (la fuerte oposición radical a la reforma iniciada por el menemismo) y por la fuerte independencia de la capital en materia educativa. En **Río Negro** se dio un proceso similar, también con un gobierno radical (el de Massaccesi), con aspiraciones nacionales propias, que se oponía a la reforma, a lo que se sumaba una fuerte oposición gremial. Finalmente, el caso de **Neuquén** se distingue de los anteriores por la voluntad política de implementar la reforma al menos en dos oportunidades distintas. Sin embargo, aquí la fuerte oposición gremial y su capacidad de movilización paralizó todo intento de cambio en la estructura de niveles, llevando a niveles extremadamente altos la ideologización del conflicto²⁶.

3.2. MODALIDADES Y EFECTOS

Una vez analizadas las diversas posiciones y motivaciones ante la implementación de la nueva estructura de niveles de la reforma, es momento de señalar las distintas **modalidades de aplicación**. Aquí lo primero a señalar es que existió una gran variedad de situaciones según provincias, tal como lo explicitan las diversas clasificaciones elaboradas a los fines de este trabajo. Dimensiones como el momento cronológico de inicio de la implementación, forma de graduación, ritmo y velocidad en este proceso, así como la propia localización de la EGB 3, fueron cuestiones delegadas a la disparidad provincial, a través de la escasa regulación y homogeneidad política en la relación de la Nación con las jurisdicciones. De esta manera, tanto la decisión inicial de la implementación de la nueva estructura de niveles como la forma de avanzar en este proceso fue activado a través de **instancias de negociación** en su mayoría individuales entre cada provincia y el gobierno nacional.

En general, se dio el caso de burocracias provinciales débilmente constituidas (FLACSO/MEC, 2000) y liderazgos políticos cuestionados que desarrollaron un proceso inmenso de transformación sistémica, basado en una mezcla de motivos, intereses y relaciones de poder en pugna. De esta manera, la planificación y la gestión de la reforma fue muchas veces guiada por este híbrido político, que se llevó adelante con desorden y escasas capacidades por parte de las administraciones centrales de la educación en las jurisdicciones. **En suma, el cómo de la reforma fue diverso, dispar, muchas veces confuso y hasta caótico.**

Así, a partir de nuestro trabajo de campo en las provincias, detectamos múltiples casos en los cuales los actores políticos a cargo de la implementación de la reforma no tenían una clara concepción educativa de lo que estaban impulsando, y ni siquiera sabían con certeza por qué ni para qué se hacía la reforma de la estructura de niveles. Hemos recogido muchos testimonios de ministros y funcionarios clave de las provincias, que tuvieron a su cargo las etapas más difíciles de la reforma, en los cuales admitían que la única razón por la cual se

²⁶ Incluso en el año 2002, el gobernador provincial, Sobisch, para ganarse la confianza gremial en un contexto electoral, promulgó un Decreto que prohibía la aplicación de la Ley Federal de Educación en la provincia, casi como un manifiesto secesionista frente al gobierno nacional.

implementaba eran los fondos y la presión nacional²⁷. Esta aleatoriedad de los procesos generó múltiples confusiones en los tiempos y el orden de la aplicación de la reforma. La capacitación, los nuevos contenidos, la acreditación de los institutos de formación docente y la aplicación de la nueva estructura se mezclaban sin lógica alguna, generando un gran caos donde muchas provincias quedaron empantanadas. Fueron tan sólo excepciones aquellos casos en los cuales la reforma fue claramente “tomada” por la gestión provincial como una política autónoma y con sentido²⁸.

Considerando esta racionalidad política confusa y desordenada que guió al proceso de cambio, es momento de pasar a analizar algunos de **los efectos de la reforma**, especialmente en torno de la práctica política de la educación provincial. En particular, nos interesa resaltar **cinco efectos** que atraviesan a la mayoría de las provincias que implementaron la reforma de una u otra manera: la recentralización y la nueva posición de la Nación; la dimensión económica y la inviabilidad de los sistemas ampliados de muchas provincias; el distanciamiento generalizado entre el nivel político y el sistema educativo; el desgaste enorme del proceso de cambio y la fragmentación actual de los múltiples escenarios provinciales.

La primera cuestión hace referencia a los distintos dispositivos que el gobierno nacional empezó a desarrollar para sostener una relación predominante ante las provincias en el período de la reforma educativa. Salvo en casos excepcionales (como con la Ciudad de Buenos Aires), **el gobierno nacional mantuvo diversas relaciones muy activas con las provincias** (incluso con jurisdicciones gobernadas por distintos signos políticos), en el marco de aplicación de la reforma. Los programas nacionales, algunos de ellos financiados con fondos de organismos multilaterales de crédito²⁹, fueron una de las instancias clave en las cuales se afirmó la reforma, tanto en términos técnicos como financieros. Simultáneamente, gran parte de las negociaciones y definiciones a nivel político se fueron dando en el marco del Consejo Federal de Cultura y Educación, instancia de reunión de todos los ministros provinciales, especialmente activado durante los años noventa. Como resultado de este proceso, en muchas provincias se terminaron creando los “**ministerios paralelos**”, donde aflúan los técnicos de los programas nacionales, con mayor poder, capacidades y recursos que las burocracias provinciales³⁰. Allí se gestaron muchos conflictos dentro de las administraciones provinciales y en varias provincias la reforma debió saltar la barrera de la propia burocracia provincial (especialmente con el caso de los supervisores, muchas veces adversos al proceso de transformación).

²⁷ Ya hemos señalado varios de estos casos, pero cabe resaltar situaciones excepcionales como la de Tierra del Fuego, que ante el apuro de la llegada de los fondos nacionales, tuvo que implementar todo el Tercer Ciclo en un solo año, generando un gran desorden en la composición del sistema educativo, con alumnos que habían cursado 7° grado de primaria, 1° de secundaria y de pronto estaban en 9° año de EGB.

²⁸ Como ya lo hemos mencionado a lo largo de este trabajo, quizás la mejor excepción haya sido La Pampa, en cuanto a sus motivaciones y capacidades político-educativas de implementar la reforma, así como los casos de Catamarca (por su orden y planificación) y Mendoza (por sus legítimos intereses educativos) constituyen otros casos diferenciados de la confusión predominante.

²⁹ En particular, los programas PRISE y PRODYMES, ya mencionados anteriormente.

³⁰ Al menos en provincias como Chaco, Catamarca, Entre Ríos, Misiones, Corrientes y San Juan, la gran mayoría de los actores entrevistados a lo largo de los estudios de caso en el marco del Proyecto “Las Provincias Educativas”, señalaban la existencia de estos “ministerios paralelos”, conformados a partir de los programas con fondos nacionales.

El segundo efecto que se advierte a partir de la reforma en la mayoría de las provincias es el referido a la **viabilidad económica** de un sistema educativo ampliado –tanto por la obligatoriedad como por los efectos diferenciales de la nueva estructura de niveles en la cobertura del sistema-. Como señalábamos al comienzo de este trabajo, en muchas provincias se dio un proceso complejo de dependencia inicial de los fondos nacionales, que fueron mermando hacia fines de los noventa, combinado con la baja capacidad de sustentabilidad económica de la propia estructura de la administración pública. La dependencia fiscal del endeudamiento fue una constante durante la segunda mitad de los noventa en la mayoría de las provincias y la presión que impuso la consolidación de un sistema educativo ampliado terminó redundando muchas veces en intentos desesperados de ajuste, que recayeron en la mayoría de los casos directa o indirectamente sobre las espaldas de los docentes. De esta manera, el efecto indudablemente positivo de cumplir con el derecho al acceso a la educación de niños, niñas y jóvenes terminó operando como una carga insostenible para los exiguos, desiguales y en muchos casos mal administrados presupuestos provinciales³¹.

Un tercer efecto de la reforma educativa se percibe en el **distanciamiento entre el nivel político y el sistema educativo** que generó en las provincias la forma vertical y poco participativa de implementación de la Ley Federal. La baja participación de los docentes en las decisiones referidas a la transformación y el dirigismo político de sus distintas instancias bajaron en general el nivel de confianza de parte de los actores del sistema educativo en cualquier definición de política educativa que los afecte. Como señala el estudio de la UNESCO sobre la reforma en la provincia de Buenos Aires, ante la frondosidad de los cambios y las presiones que han sentido los docentes, el aula se terminó convirtiendo en un “refugio” donde proteger su identidad (Cassassus y Mella, 1998). En el nivel político, el hecho de que durante la década de los noventa hayan sido eliminados 10 consejos provinciales de educación³², fortaleciendo el poder de los Ministerios de Educación frente a la tradición de los organismos colegiados, parece ir de la mano de un proceso general de concentración de las decisiones en los poderes ejecutivos provinciales frente a las instancias donde los docentes tengan voz y voto.

En consonancia con esto último, un cuarto efecto muy claro, y quizás central de todo el proceso de la reforma educativa que implicó la reestructuración de los niveles, fue el **gran desgaste** que generó esta transformación en todos los actores ligados al sistema educativo y a las administraciones centrales de la educación provincial. La reforma significó un enorme proceso de modificación de estructuras institucionales, de cargos docentes, de materias y áreas curriculares, alterando la vida del sistema sin una clara lógica educativa, más que el objetivo sí central de ampliar el acceso y la permanencia de los alumnos excluidos del sistema. En este sentido, como hemos señalado, la falta de un claro proceso de planificación

³¹ Son varios los casos provinciales en los cuales este ciclo finalizó con la creación de cuasi-monedas, en el marco de un fuerte endeudamiento, que condujo a situaciones de crisis extrema y cesación del pago de los empleados públicos que derivaron en fuertes conflictos con el sector docente (Corrientes y Tucumán en 1999, San Juan, provincia de Buenos Aires y Misiones en 2001 y Entre Ríos, Río Negro y nuevamente San Juan en el año 2002 fueron algunos de los casos más resonantes en los años recientes).

³² En Chaco, Chubut, Catamarca, La Rioja, San Luis, Jujuy, San Juan, Salta, Tucumán y Formosa, durante los años recientes se ha eliminado o convertido en un organismo meramente consultivo al Consejo Provincial de Educación, instancia que tenía en todos estos casos una capacidad colegiada de toma de decisiones, con participación de los docentes o las entidades gremiales en las vocalías de estos organismos.

en la mayoría de las provincias, la baja capacidad institucional de las burocracias provinciales para llevar adelante un proceso serio y con sentido educativo de la reforma, sumadas al dirigismo nacional en paralelo, hicieron que todo el esfuerzo por la transformación del sistema quedara en la racionalidad de muchos actores del sistema como algo confuso y ajeno.

Estos factores, ampliados por la apresurada relocalización de escuelas y docentes en algunas jurisdicciones y a los conflictos que esto generó entre escuelas, niveles, tipos de educación y hasta en los propios sindicatos³³, gestaron una impresión desgastante de la reforma. La propia incompreensión de las familias de todo el proceso y del sentido del cambio sumó en la opinión pública la imagen del desconcierto³⁴.

De esta manera, queda abierto el interrogante que liga toda esta dinámica desgastante y confusa con su principal logro, ya resaltado en la primera parte de este estudio: la incorporación de una gran cantidad de nuevos alumnos al sistema educativo. **¿Había otra forma menos desgastante de ampliar la cobertura escolar?** Para responder a esta pregunta, seguramente habría que detenerse a analizar en qué medida fue la nueva estructura el punto determinante en la ampliación de la cobertura. Basta recordar que en paralelo se dio un proceso de expansión de la obligatoriedad y que el propio sistema educativo venía creciendo ya antes de implementada la reforma. Sin embargo, más allá de esta discusión, sí queda claro el efecto positivo de la reforma y de la obligatoriedad (ambos son inseparables) en la inclusión educativa (como lo demuestran las estadísticas analizadas en este trabajo). Otros modelos de estructuras de niveles y de formas de implementar la reforma quedan como alternativas que suponen un cuestionamiento, al menos en teoría, acerca de cuál era la mejor forma de combinar *cambio* con *inclusión*, sin dejar de lado ni a los actores ni a la calidad, dos cuestiones que parecen en gran medida ausentes de la reforma de la estructura de niveles (distinto es el caso de la reforma curricular, por ejemplo).

Finalmente, un quinto efecto de la reforma se encuadra detrás de la mirada panorámica del conjunto del sistema educativo a 10 años de la sanción de la Ley Federal y a 7 años del comienzo de la implementación de la nueva estructura de niveles. Nos referimos en este caso a la **gran fragmentación** que terminó gestando la aplicación dispar y diferencial de la reforma en las provincias. Los múltiples modelos, grados y momentos de aplicación, sumandos a las diversas formas de localizar la EGB 3 –generando esquemas institucionales muy diferenciados– parecen haber dejado un **escenario irresuelto en la educación nacional**³⁵. Si hoy puede hablarse de 24 sistemas educativos es en gran medida gracias a la implementación tan dispar de la reforma, que se complementa con un histórico federalismo fiscal, político y educativo cargado de desigualdades. El hecho de que un alumno o un docente tenga problemas para pasar de una provincia a otra (y hasta de una escuela a otra en

³³ En algunas provincias los sindicatos con una división por niveles de sus afiliados terminaron enfrentándose en la puja por la localización de la EGB 3, que beneficiaría a maestros o a profesores, según el caso (eso fue lo ocurrido, por ejemplo, en San Juan).

³⁴ Como síntoma de esa confusión, muchos padres del conurbano bonaerense terminaron enviando a sus hijos a escuelas de la Ciudad de Buenos Aires, atraídos por el mantenimiento de la vieja estructura de niveles, que ya conocían y no generaba confusiones.

³⁵ En algunos casos la reforma también quedó inconclusa en las propias provincias. Los casos de Jujuy, donde el caos político dejó a mitad de camino la implementación de la EGB 3, o Chaco, donde el cambio opcional y meramente formal de la estructura de niveles también dejó instalados dos sistemas (el nuevo y el viejo) en paralelo, son dos claros ejemplos (al momento de realizado este trabajo) de reformas inconclusas.

la misma jurisdicción) tiene una clara línea de continuidad con el hecho de que hoy en el Consejo Federal de Educación el tema de la finalización de la aplicación de la reforma sea casi intratable. La indefinición de las jurisdicciones que quedaron fuera de la nueva estructura y los diversos mosaicos que hereda cada nueva generación de alumnos, parece ser una de las principales consecuencias que dejó instalada la reforma, como proceso fragmentado e inconcluso.

BIBLIOGRAFÍA

Balduzzi, J. y Suárez, M. (1998), *Impacto de la implementación del 8° año en las escuelas bonaerenses*, SUTEBA, Buenos Aires.

Balduzzi, J. (2002) *Desigualdad y exclusión educativa en el tercer ciclo de la provincia de Buenos Aires*, SUTEBA, Buenos Aires

Banco Mundial (1999), *Desafíos para la nueva etapa de la reforma educativa en Argentina*, LCSHD, Banco Mundial, Washington.

Braslavsky, C. (1999), "La reforma educativa en la Argentina: avances y desafíos", en *Revista Propuesta Educativa*, N° 21, FLACSO.

Camilloni, A., Riquelme, G. Y Barco de Surghi S. (1996) *Debates pendientes en la implementación de la Ley Federal de Educación*, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires

Cantini, J. Y Slomiansky E., (1998) *La implementación de la Ley Federal de Educación. Realizaciones y Proyectos*, El Ateneo, Buenos Aires.

Cassassus, J. Y Mella, O. (1998), *Estudio de seguimiento y evaluación de la Transformación Educativa en la Provincia de Buenos Aires*, UNESCO, Buenos Aires.

CIPPEC (2003), *El desafío de un presupuesto educativo para todos*, Serie de estudios sobre el Estado, el poder y la educación en la Argentina, Documento N°1, Buenos Aires.

Cosse, G. (2001), *Gasto educativo, eficiencia, eficacia y equidad en Argentina, 1990 – 1999*, 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.

Delich, A. Y Iaies, G. (2003), *Política educativa: ¿Es posible? Una mirada desde la toma de decisiones*, Ed. Septiembre, Buenos Aires.

Duschatzky, S. y Redondo, P. (2000) "Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas", en Duschatzky, S. (comp.), *Tutelados y Asistidos. Perspectivas sobre Programas Sociales, Políticas Públicas y Subjetividad*, Ed. Paidós, Buenos Aires.

Echart, M. (1998) *Proceso de reforma en educación, diseño, implementación y grupos de interés. Evaluación de la reforma educativa de la Provincia de Buenos Aires*, Informe final, FIEL, Buenos Aires.

Falleti, T. (2001), *Federalismo y descentralización educativa en Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal*, Department of Political Science, Northwestern University.

Feijoó, M. (2002), *Equidad social y educación en los años '90*, IIPPE-UNESCO, Buenos Aires.

FLACSO/MEC (2000), *Proyecto estado de situación de la implementación del tercer ciclo de EGB en seis jurisdicciones*, FLACSO, Informe final, Buenos Aires.

Galarza, D. Y González, D. (2000), *El trabajo docente en el Tercer Ciclo de la EGB. La normativa y las instituciones*, Ministerio de Educación – UIE, Buenos Aires.

- Giovine, R. (2003), *Sindicalismo y gobierno: Una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa. El caso de Argentina, Proyecto Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina*, PREAL-FLACSO, Mimeo.
- Gluz, N. (2000), *El Tercer ciclo desde la mirada docente: avances y desafíos en torno de la obligatoriedad escolar*, 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.
- Gluz, N. (2000), *Investigaciones sobre el Tercer Ciclo de la Educación General Básica*, Ministerio de Educación, UIE, Buenos Aires.
- Gluz, N. (2000); *Análisis de los proyectos destinados a desarrollar nuevos lineamientos de política: equidad, consenso federal y modernización de la función pública 1993 – 1999*. 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.
- Hirschberg, S. (2000), *Implementación y localización del Tercer Ciclo de la EGB. Las prescripciones y su impacto en los actores institucionales*, Ministerio de Educación, UIE, Buenos Aires.
- Kisilevsky, M. (1998), *Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas*, Tesis de Maestría, FLACSO.
- Kisilevsky, M. (2001); *Génesis y contexto de la descentralización educativa en la Argentina*. Buenos Aires, Mimeo.
- Ministerio de Cultura y Educación (1997) *Transformación educactiva: Ley Federal de Educación: una política de estado*, MCYE, Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación (2000), *Evaluación del Pacto Federal Educativo I*, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires.
- Minteguiaga, A. y Olmeda, J. (2003), “Relaciones borrascosas: políticas compensatorias en educación y Estado neoliberal. Reflexiones teórico-políticas en torno al Plan Social Educativo”, *Revista litorales*, Año 2, N° 2.
- Olmeda, J. y Cardini A. (2003), *Informe jurisdiccional de la provincia de Buenos Aires*, Proyecto “Las Provincias Educativas”, N° 4, CIPPEC, Buenos Aires.
- Perez, J. (2002), *Recursos, Financiamiento e indicadores educactivos de esfuerzo financiero, Proyecto costos del sistema educativo*, Ministerio de educación Ciencia y Tecnología.
- Puiggrós A. (1997) *La otra reforma. Desde la educación menemista al fin de siglo*, Galerna, Buenos Aires.
- Repetto F., Ansolabehere, K., Dufour G., Lupica, C. y Potenza, F. (2001), *Transferencia educativa hacia las provincias en los años '90: un estudio comparado*, Documento 57, CEDI, Fundación Gobierno y Educación, Buenos Aires.
- Senen González, S. (2000), *Argentina: actores e instrumentos de la reforma educativa. Propuestas del centro y respuestas de la periferia*, Revista Alternativas, Universidad Nacional de San Luis.
- Serra, J. y Grustchesky, M. (2001), *La implementación del Tercer Ciclo de la Educación General Básica*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 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. (2001a), "Sindicalismo docente y reforma educativa en la América Latina de los '90", en Tiramonti y Filmus (Coord.), *Sindicalismo docente y reforma en América Latina*, FLACSO, Temas, Buenos Aires.

Tiramonti, G. (2001b) *Modernización educativa de los '90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?*, FLACSO-Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.

Turull, F. (2000), *La matrícula de Educación Común; análisis de su evolución en los primeros años de implementación de la Ley Federal. 1996-2000*, Serie de Estudios Especiales, Documento N° 14, Ministerio de Educación, IDECE, Buenos Aires.

Vior, S. (Comp.) (1999) *Estado y educación en la Argentina*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.