



# La reforma educativa en los '90. Un análisis comparado de su implementación en dos jurisdicciones: la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

The educational reform in the '90. A comparative analysis of its implementation in two jurisdictions: the province of Buenos Aires and the autonomous city of Buenos Aires

ZANGROSSI, Guillermo Mario<sup>1</sup>

Zangrossi, G. M. (2020). La reforma educativa en los '90. Un análisis comparado de su implementación en dos jurisdicciones: la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *RELAPAE*, (13), pp. 27-35.

## Resumen

El presente trabajo se propone analizar, desde una perspectiva comparada, el proceso de implementación de la reforma educativa llevada a cabo en los años 90 en dos jurisdicciones: la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación 24.195, en el contexto marcado por las políticas neoliberales que prescribían los organismos multilaterales de crédito y demás organizaciones supranacionales desde los países centrales. El período fue escenario de profundas modificaciones en el ámbito educativo, aunque con diferentes grados de impacto. La lógica central de estas mutaciones tenían que ver con el proceso más abarcativo del proyecto neoliberal: el achicamiento del estado, el estrangulamiento de sus funciones de intervención en la generación y distribución equitativa de la riqueza y la renta, como así también la "desestatización" de todas aquellas áreas de lo público: la salud, la seguridad, la educación, con el objetivo de volver a la vieja filosofía liberal del "estado mínimo". El artículo abordará las características y problemas que presentó la implementación de la Ley Federal de Educación en los dos distritos señalados.

**Palabras Clave:** Reforma educativa / Ley Federal de educación / Neoliberalismo / Educación comparada

## Abstract

The present work intends to analyze, from a comparative perspective, the process of implementation of the educational reform carried out in the 90s in two jurisdictions: the province of Buenos Aires and the Autonomous City of Buenos Aires from the sanction of the Federal Education Law 24,195, in the context marked by the neoliberal policies prescribed by multilateral credit organizations and other supranational organizations from the central countries. The period was the scene of profound modifications in the educational field, although with varying degrees of impact. The central logic of these mutations had to do with the more comprehensive process of the neoliberal project: the shrinking of the state, the strangulation of its intervention functions in the equitable generation and distribution of wealth and income, as well as the "destabilization" of all those areas of the public: health, safety, education, with the aim of returning to the old liberal philosophy of the "minimum state". The article will address the characteristics and problems presented by the implementation of the Federal Education Law in the two designated districts.

**Keywords:** Educational reform / Federal Education Law / Neoliberalism / Comparative education

<sup>1</sup> Universidad Nacional de las Artes - Universidad de Morón, Argentina / [gzangrossi@yahoo.com.ar](mailto:gzangrossi@yahoo.com.ar)

## La Reforma Educativa

La reforma educativa implementada en los años 90 forma parte de los cambios en la orientación de las políticas públicas, que consideraban agotado el modelo distribucionista, proponiendo un cambio en el rol del Estado, a partir de la llamada descentralización, eufemismo que escondía el proyecto de transferir a las provincias y los municipios la gestión de los sistemas educativos aunque sin los correspondientes recursos económicos.

Como afirma Coraggio (1995), desde los años '70 el Banco Mundial presenta consideraciones y propuestas sobre educación recomendando, en la línea del análisis de determinantes socioeconómicos externos, centrarse acerca de lo que ocurría en el interior del aula, señalando que sus propuestas son construidas utilizando el modelo microeconómico neoclásico. Este modelo analiza las variaciones en el ingreso nacional utilizando la función de producción. Así, el incremento del ingreso depende de la acumulación de capital, las variaciones del sector trabajo y de un factor llamado capital humano, definido como conocimiento, destrezas, habilidades etc. De este modelo se derivaría que la educación es una herramienta para el desarrollo porque el gasto en educación equivale a invertir en capital humano y eso genera un incremento en el ingreso. ¿De qué manera se viabilizarían dichas propuestas?

todas estas cuestiones van a ser respondidas con la misma teoría y metodología, haciendo una identificación entre sistema educativo y sistema de mercado, entre escuela y empresa. La propuesta es dejar la actividad educativa librada al mercado y la competencia, a la interacción entre demandantes y oferentes de servicios educativos, como mecanismo para resolver el problema de cuanta educación y en qué niveles y ramas hace falta. (Coraggio,1995, p.5)

Es decir, permitir el “libre funcionamiento” del mercado. Para ello será necesario que el estado intervenga a través de reformas educativas, para tratar de asegurar que los mecanismos de asignación pública sean similares a los utilizados por la lógica mercantil, buscando así hacer eficiente el sistema.

Según Feldfeber (2000) la reforma educativa reconoce cinco grandes antecedentes: La ley de Transferencias de 1992; la Ley Federal de Educación; la Constitución Nacional reformada; La ley de Educación Superior y el Pacto Federal Educativo. La Ley de Transferencias es una continuación del proceso iniciado bajo la última dictadura cívico-militar que traspasó las escuelas que estaban bajo supervisión nacional a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Por otro lado, la Ley Federal de Educación 24.195 no es taxativa respecto del carácter gratuito de la educación. Garantiza el derecho de enseñar y de aprender (art. 2) y menciona la participación de la familia y la comunidad (art. 4). Sobre el rol del Estado manifiesta que es el responsable principal en lo nacional, provincial y municipal garantizando el acceso a la educación (art. 3). Pero también señala a la Iglesia Católica y las organizaciones privadas (art. 4). De manera que lo que hace es equiparar al sector privado con el público en la responsabilidad de brindar educación, posibilitando la transferencia de subsidios estatales a dicho sector. Según Paviglianiti (1996) es evidente la ambigüedad respecto del rol que le cabe al Estado, ya que la educación es responsabilidad de este en forma primigenia, pero al incorporar a los actores privados y la Iglesia Católica, estos actores obtienen también la potestad de elaborar sus planes de estudios, otorgar validez nacional a sus certificados, además de obtener financiamiento público. La Ley Federal tampoco declara a las Universidades Nacionales como entidades de derecho público, dejando lugar a que se interprete un status igualitario de las Universidades públicas y privadas, mencionando también la posibilidad de financiamiento alternativo, eufemismo que permitiría el arancelamiento del sector público de la educación superior.

El planteo novedoso de la Ley Federal respecto de la configuración del sistema educativo es la implementación de la Educación General Básica o E.G.B. que articula de manera diferente los niveles del mismo. En el artículo 10 la LFE estipula la existencia de un nivel de Educación Inicial conformado por el Jardín de Infantes (3 a 5 años), la Educación General Básica o EGB, de carácter obligatorio, con una duración de 9 años a partir de los 6 años de edad, que estará dividida en ciclos, y la Educación Polimodal, que será de 3 años de duración como mínimo, al final del Tercer Ciclo de la EGB. El gobierno y administración del sistema educativo es “responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional y de los Poderes Ejecutivos de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires” (Ley Federal de Educación, art.52).

Por su parte, la Constitución Nacional supedita la gratuidad a la equidad (Art. 75 inc.19) en una postura de subsidiariedad, además de elevar a rango constitucional la autonomía de las instituciones universitarias. La Ley de Educación Superior (LES) sancionada en 1995, reconoce la autonomía universitaria entendida como el cogobierno institucional y la existencia de claustros que representan a los actores con participación en la vida universitaria. Sin embargo el aspecto novedoso de la LES está dado por el art. 59 que –sin mencionarlo de manera explícita- permite la posibilidad del arancelamiento en las carreras de grado. Finalmente, el Pacto Federal Educativo, tuvo un efecto contradictorio: reafirma un control estatal, pero ese control se ve menguado en tanto se focaliza en medidas de políticas compensatorias.

### **El nuevo sistema educativo**

Según Tedesco y Tenti Fanfani (2001) los principales ejes de la reforma fueron:

1. Reforma de la estructura de niveles del sistema educativo y extensión de la obligatoriedad. Reemplazo del esquema de siete años de escuela primaria más cinco de secundaria, por uno nuevo configurado por un nivel inicial de dos años, el siguiente de la educación general básica de nueve años de duración y un nivel Polimodal de tres años. Además se extiende la obligatoriedad de la educación desde al segundo año del nivel inicial (cinco años) y el octavo y noveno de la EGB.

2. Renovación de contenidos curriculares. Se sancionan los Contenidos Básicos Curriculares (CBC) para todos los niveles de la EGB y la Formación Docente. Sin embargo, cada provincia y jurisdicción debe elaborar sus propios diseños curriculares, ya que uno de los objetivos declarados es crear un marco de flexibilidad en la aplicación de los contenidos.

3. Creación de un sistema nacional de evaluación de la calidad educativa. Su ejecución le corresponde al Ministerio de Educación de la Nación.

4. Políticas compensatorias. La crítica situación social, producto del modelo de exclusión implementado durante los años 90, marcó la necesidad de un menú de políticas tendientes a compensar las diferencias socioeconómicas existentes en las jurisdicciones del país. De esa manera surgió el Plan Social Educativo, que debía volcar sus recursos en pos de dicho objetivo. Las políticas compensatorias y focalizadas constituyen una característica típica de las medidas que el neoliberalismo utilizó para “igualar”.

5. Modernización de la gestión institucional. Se crea el programa Nueva Escuela Argentina con el objetivo de introducir modificaciones en la gestión de las instituciones educativas, para hacer más “eficiente” y moderna la administración.

6. Aumento del presupuesto educativo: La Ley Federal estipula que la inversión consolidada se duplicará gradualmente con un mínimo del 20% anual a partir del año 1993. A fin de garantizar su cumplimiento se crea el Pacto Federal Educativo.

El debate “reformista” en los años 90 postulaba el agotamiento del ciclo de crecimiento económico capitalista basado en la expansión del consumo interno, el pleno empleo y las regulaciones estatales a los intercambios económicos en el comercio internacional. El sistema educativo debía modernizarse, adecuándose a los “nuevos tiempos”, caracterizados por el “fin de las certezas” que avezadamente proponían las lecturas posmodernistas realizadas desde algunos los países centrales. La incertidumbre también existía en el mercado, con una demanda ahora cambiante, afectada por las variaciones de una economía global, situación que no permitía prever el comportamiento de los consumidores. A ello se sumaban las apresuradas opiniones acerca de los beneficios de la “revolución tecnológica”, con el énfasis puesto en la automatización del proceso productivo utilizando la robótica, la informática y la telemática. Además desde finales de los años 80, en coincidencia con los procesos de recuperación de las democracias latinoamericanas, también se agrega la demanda al sistema educativo de contribuir a la formación de nuevos ciudadanos, en el marco del Consenso de Washington y el Banco Mundial, respecto de los “problemas” de las “nuevas democracias” en la región, relacionados con la gobernabilidad, ya que comienzan a avizorarse tensiones y conflictos de intereses en las sociedades, ante la

introducción de políticas neoliberales que paulatinamente van configurando un nuevo escenario de aumento de la pobreza, concentración de la riqueza y desigualdad.

## **El rol del Estado**

En este escenario, surge el imperativo de reformar el Estado. Como señalan Tedesco y Tenti Fanfani:

el proceso de descentralización educativa completado en 1991 y las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Educación constituyeron el marco estructural de una nueva división del trabajo entre el Estado Nacional y las provincias en materia de desarrollo de la Educación General Básica. El Estado Nacional se reservó básicamente la tarea de orientación técnico-pedagógica, la producción de información y la compensación de desigualdades. (Tedesco y Tenti Fanfani, 200, p.14).

Follari (2003) sostiene que existió además una exacerbación del papel que debía jugar el llamado “tercer sector”, la sociedad civil o las ONG’s. El contexto desestatizante preveía una revitalización de la elección privada por parte de la sociedad, presentada a través de teorías y ejemplos de países como Gran Bretaña y Estados Unidos, que ponderaban de manera positiva la gestión local, las propuestas de modalidades como las “escuelas-charters”, guiadas por la idea de competencia mercantil. En este sentido, el Estado se convierte en la representación de lo negativo y causa de la ineficiencia, el derroche y la mala administración de los recursos públicos: “La apelación a la sociedad civil queda investida mágicamente de una pureza originaria que la dejaría afuera de los intereses de la acción del Estado” (Follari, 2003, p.63).

Así, se postuló fuertemente la acción de un Estado subsidiario, que garantizara la libre elección de las familias en lo relativo a la educación.

Feldfeber (2000) afirma que el Estado Nacional por un lado descentraliza la responsabilidad en lo administrativo pero por otro centraliza el control. Mientras se desentiende de la gestión, se hace cargo del control y la evaluación, dejando de lado el rol de garante de la educación de los ciudadanos. El producto final de una reforma de este tipo, no es otro que la fragmentación del sistema educativo supuestamente articulado a través de pactos y acuerdos suprajurisdiccionales. Ha sido ya señalado que al transferir los servicios educativos a las provincias y municipios, el Estado Nacional no lo hizo con los recursos previos, lo cual generó previsible problemas de financiamiento y precariedad en las diferentes jurisdicciones.

## **La Provincia de Buenos Aires**

Como señalan Tedesco y Tenti Fanfani (2001) el cambio de estructura del sistema educativo fue complejo y contradictorio. Buenos Aires sancionó una Ley de educación propia (la 11.612 en 1995), en consonancia con la Ley Federal. Además, se decidió una implementación de carácter masivo en lugar de gradual, como sucedía por ejemplo en las provincias de Jujuy, Santiago del Estero, Corrientes o Chaco. De acuerdo al investigador del CIPPEC Axel Rivas (2003) se pueden clasificar las modalidades de reforma en: jurisdicciones que aplicaron completa o casi completamente la Ley (70-100%): 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 y Tierra del Fuego; aquellas con aplicación parcial (10-70%): Chaco, Jujuy y Tucumán; y jurisdicciones de aplicación nula o casi nula (menos de un 10%) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Río Negro y Neuquén, para la EGB 3 y el Polimodal.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, uno de los principales inconvenientes que se presentaron fue la implementación de la nueva EGB, en particular la EGB 3 o Tercer Ciclo (7°, 8° y 9° años) que, tomando el 7° grado de la primaria anterior y el 1° y 2° años del viejo secundario, se convertía en el ámbito más difícil de articular por varios motivos. En primer lugar, la obligatoriedad de la nueva EGB supuso un aumento de la matrícula escolar. Si bien es positivo en cuanto a la inclusión de adolescentes en el sistema, sobre todo de sectores populares, presentó inconvenientes de gestión, infraestructura, de presupuesto y de cultura institucional. En este último aspecto, uno de los dilemas a resolver fue la unificación de los dos primeros años de la secundaria tradicional con la escuela primaria, dos niveles cuyas lógicas, culturas e imaginarios son diferentes. Para los docentes de la primaria en no pocas ocasiones esto significó una “invasión” institucional.

Para los colegas de la secundaria era sentirse muchas veces “extranjeros”, aislados, importados de otra institución. Si bien los jóvenes del tercer ciclo pertenecen a la misma franja etaria que les corresponde en la secundaria, el hecho de continuar en la escuela primaria generó una continuidad en lugar de la tradicional ruptura y cambio que suponía el antiguo sistema. En la práctica se observaban situaciones en las cuales en una misma institución convivían chicos de 6 a 15 años e incluso más. A nivel de la infraestructura, el grave dilema era en qué edificio debía ubicarse el Tercer Ciclo: ¿en la primaria o en la secundaria?

Cabe señalar por otra parte, la resistencia a la reforma que se daba en el país. En el caso de Buenos Aires una de las principales oposiciones estaba constituida por los sindicatos del sector. El Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA), gremio base de CTERA (Central de Trabajadores de la Educación de la República Argentina), y la FEB (Federación de Educadores Bonaerenses), se oponían a la implementación de la reforma, por varios motivos, principalmente laborales e ideológicos. Entre los primeros, generaba sospechas y temores entre los gremios una reforma que entendían como una reducción de los puestos laborales, en la cual los docentes eran la variable de ajuste. La conversión del 1º y 2º año de la secundaria en 8º y 9º de la nueva EGB 3, modificaba la cantidad de asignaturas a la vez que aumentaba la carga horaria al convertir las horas cátedras de 45 minutos en horas reloj, lo que implicaba un recorte en aquellos puestos que no eran afectados por docentes titulares sino que eran ocupados por interinos y suplentes. Por otra parte, los maestros de las escuelas primarias podían acceder a horas cátedra en la EGB 3, mediante cursos de actualización y capacitación que brindaba la Red de Formación Docente Continua. Todo esto creaba malestar y desazón, junto a situaciones conflictivas de convivencia en los establecimientos educativos. En el aspecto ideológico, los principales gremios, de corte “progresista” o de “centroizquierda”, criticaban la reforma por entender que era impuesta por los organismos multilaterales de crédito.

Respecto del Tercer Ciclo de la EGB, su implementación resultó compleja, como resultado del apuro en transformar un amplio sistema educativo (el más grande de la Argentina), en un corto lapso, con infinidad de problemas derivados de la falta de recursos, infraestructura y planificación adecuada. En un principio, las autoridades provinciales supusieron que lo mejor era –en función de la variable etaria del alumnado- dejar las EGB 1 y 2 en los establecimientos de la antigua primaria y unificar todo el Tercer Ciclo (7º, 8º y 9º) en las escuelas secundarias. Rápidamente esto fue descartado en función de las problemáticas referidas a la composición socioeconómica de la matrícula. Frente a esto el Consejo Federal de Educación resolvió dejar la decisión librada a cada jurisdicción, lo que contribuyó a generar una profunda desarticulación y fragmentación del sistema educativo a nivel nacional. En la provincia de Buenos Aires, los cambios se realizaron sin un criterio racional y coherente, primando la improvisación, en tanto uno de los objetivos generales de la reforma era su rápida implementación. Así se invirtieron recursos económicos para reformas en los edificios escolares. En algunas escuelas ex primarias hubo que construir nuevas aulas, por no tener capacidad. En otros casos, se trasladó o articuló al Tercer Ciclo en parte o todo, con escuelas medias de la zona. El efecto de tal implementación derivó en la competencia entre establecimientos –EGB y Polimodales- para atraer alumnado, ante la posibilidad de una disminución de la matrícula.

Otra dimensión relevante en la que se introdujeron cambios fue en la política evaluativa. El objetivo de aumentar la matrícula y mejorar los índices de retención en el sistema hizo necesaria una revisión de los parámetros evaluativos, la certificación de saberes y la acreditación de niveles. En este sentido se elaboraron directrices que hacían hincapié en la compensación de los aprendizajes de manera continua, es decir dejando de lado las políticas evaluativas de carácter definitivo o excluyente. Se suponía que de esta manera se produciría una mejor adecuación de las herramientas didáctico-pedagógicas de la enseñanza áulica, a los tiempos y formas de aprendizaje de los alumnos, dado el carácter heterogéneo de la matrícula.

Finalmente el último tramo de aplicación de la reforma fue en el nivel medio transformado en el nuevo Polimodal, abarcando los tres últimos años del secundario y el cuarto en el caso de las escuelas técnicas. La reforma preveía cambios sustanciales respecto de las modalidades tradicionales (bachillerato, comercial, industriales etc), que fueron reemplazadas por cinco nuevas: Ciencias Naturales, Humanidades y Ciencias Sociales, Economía y Gestión de las organizaciones, Arte, Diseño y Comunicación y Producción de Bienes y Servicios. Los cambios se fundamentaban –siguiendo la lógica de la LFE y la Ley Provincial- en la necesidad de articular el nivel educativo con los nuevos tiempos que corrían caracterizados por la incertidumbre, el fin de

los relatos hegemónicos, las formas de producción y empleo a tiempo indeterminado que habían caracterizado las políticas de intervención Keynesianas. Al respecto la Resolución N° 4625/98 de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires que determina la implementación del Polimodal, afirma que:

asimismo la velocidad de los cambios en las últimas décadas del presente siglo y la generación de nuevos paradigmas en los diferentes ámbitos de la sociedad como respuesta a los primeros obliga a diseñar políticas adecuadas frente al Siglo XXI; que en virtud de la necesidad de dar respuesta a las urgencias de una sociedad en la que los cambios tecnológicos se aceleran, mientras que los procesos sociales avanzan con distinto ritmo, se torna imprescindible que la Transformación Educativa produzca modificaciones sustanciales en los modelos pedagógicos, organizacionales y administrativos; Que diferentes estudios realizados advierten sobre el nivel de riesgo de exclusión educativa que sufren los adolescentes de 13 a 17 años de la Provincia, debiendo destacarse además que la mayoría de la población comprendida entre los 18 y los 24 años no alcanzó el nivel de educación secundaria. (DGCyE, Resolución N° 4625/98)

El Polimodal de alguna manera determinaba el fin de la educación técnica como existía hasta ese entonces, dado que los “industriales” se convertían en Polimodales a los cuales se les agregaban “trayectos profesionales” que el estudiante podía decidir continuar una vez terminados los tres años del Polimodal. En el plano organizacional se presentaban problemas similares a los que existían en la EGB 3: edificios e infraestructura, fusión de asignaturas en nuevos “espacios curriculares”, reubicación de docentes, cambios de horarios, programas de estudio diferentes y sobre todo una gran incertidumbre en el cuerpo docente respecto del futuro laboral.

De esta manera se completaba la transformación educativa en la Provincia de Buenos Aires.

### **La no-reforma en la Ciudad de Buenos Aires**

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es una de las pocas jurisdicciones en las cuales no se avanzó con las modificaciones propuestas por la Ley Federal de Educación. En la búsqueda de un marco explicativo coherente, se debe tener presente la permanente tensión que existe en las políticas públicas –educativas en este caso- entre visiones tecnocráticas y modernizantes y visiones con aristas que van desde lo político-ideológico, hasta otras que incluyen posicionamientos en el juego político. ¿Qué otras variables deberíamos considerar para poder interpretar en una clave analítica diferente, las diversas modalidades implementadas durante el proceso de reforma?

Probablemente uno de los pocos cambios que la C.A.B.A introdujo respecto de la LFE se hizo en los contenidos curriculares, con alguna articulación con los CBC. Recién en el año 2002 la Legislatura de la C.A.B.A. sancionó la Ley 898 que ordena la obligatoriedad de la educación secundaria:

El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desarrolla con carácter prioritario programas sectoriales e intersectoriales que garanticen la igualdad de oportunidades en el acceso, la permanencia y el logro académico de los alumnos en el sistema educativo, a través de: a) Programas de promoción y apoyo a la escolaridad, que concurren a la consecución de dichos objetivos, destinados a estudiantes cuya situación socioeconómica lo justifique. b) Asistencia técnica y pedagógica a los efectos de aumentar la retención y reducir la tasa de repitencia y c) Reformas curriculares y procesos de formación continua del personal docente para mejorar la calidad educativa del nivel medio (Ley 898/2002, art.2°)

María Elena Naddeo señala que

El sistema educativo de la ciudad resistió los fuertes vendavales del neoliberalismo de los años 90 contenidos en la Ley Federal de Educación. Un sostenido acuerdo de las corrientes políticas más progresistas, y un poderoso movimiento de escuelas, cooperadores, agrupaciones gremiales y centros de estudiantes lograron a lo largo de la década del 90 evitar la destrucción de las escuelas normales, de las escuelas técnicas, de las escuelas artísticas, entre otras cuestiones que la mencionada ley venía a dismantelar. Sin embargo el daño producido por las continuas reducciones presupuestarias, las agresiones institucionales y el aliento al crecimiento del sistema privado en todos los niveles, fueron generando un

proceso de segmentación educativa del cual el sistema no logra recuperarse. Los circuitos de segmentación se expresan en escuelas estatales para los niños más pobres, que reproducen las carencias culturales de sus barrios en sus escuelas. Aquella característica de heterogeneidad social y diversidad cultural de la escuela estatal de los 70 se pierde en la creciente brecha de la desigualdad. (Naddeo, 2011)

Este breve párrafo contiene algunos indicios que permiten inferir procesos y situaciones diferenciales en la C.A.B.A., que se constituyeron como obstáculos a la implementación de la LFE. Si seguimos esta línea de reflexión, el análisis se redirige hacia aspectos que tienen que ver con posturas político-ideológicas de enfrentamiento y rechazo por parte de los actores sociales a la LFE. Ciertamente se deben observar comportamientos diferenciales en los sindicatos docentes en los años 90, marcados por el congelamiento salarial y la oposición a la LFE.

Una revisión del “estado del arte” respecto de la implementación diversificada de la LFE, ofrece literatura generalizada en aspectos tales como los debates en torno a la sanción de la Ley, aspectos teóricos, de financiamiento, ideológicos, pedagógico-didácticos, pero menos de un análisis comparado respecto de las modalidades en la aplicación de la LFE en las diferentes jurisdicciones.

Desde de sectores docentes provenientes de la izquierda gremial se han realizado críticas que enfatizaban el carácter diferencial de la C.A.B.A con respecto a otros distritos, sobre todo en lo referente a la cantidad y variedad de la oferta educativa, lo cual tornaba innecesario avanzar con una reforma profunda del sistema educativo. Las gestiones como Jefe de Gobierno de Fernando de la Rúa primero y Aníbal Ibarra después, habrían optado –según esta visión- por privilegiar la no confrontación con los sectores opositores a la LFE, sindicatos y bloques legislativos, poniendo en acción por el contrario, modificaciones y medidas de diversificación de la educación que encubrían la aplicación de la Ley (Marrón, 2003). Una de esas medidas fue reforzar la implementación ampliada del sistema de “proyectos” tanto institucionales como por áreas, cuyo objetivo era la obtención de algún tipo de subsidios lo cual habría generado una desigual distribución del presupuesto educativo. Por otra parte se avanza en una diversificación del perfil común de la escuela primaria –aunque sin explicar cómo-, evitando de esta manera las instancias de debate social, de discusión y politización. Un dato de interés que menciona esta postura crítica es el intento que existió de reformar el Estatuto docente, que permitía que equipos de conducción de escuelas privadas pudieran solicitar traslado a escuelas públicas. Desde este análisis esto hubiese introducido cambios en los estilos de conducción institucionales, en tanto es diferente la selección del personal directivo en los establecimientos privados, como así también la lógica de gestión que los sostiene. Finalmente, desde esta postura crítica se afirma, respecto de la situación de los docentes que si bien en la C.A.B.A. no se avanzó en la flexibilización laboral, ello no se debió tanto a la resistencia gremial –en oposición a las expresiones de Naddeo-, sino más bien a la alta visibilidad política que posee el distrito a nivel nacional, lo que siempre dificulta cambios abruptos o profundos.

## Conclusiones

Las políticas públicas son una manifestación de la acción del Estado, desplegada en la sociedad civil. Pero ese despliegue no es necesariamente armonioso ni lineal. Por el contrario, se concretizan en una trama de conflictos de intereses contradictorios, contrapuestos o antagónicos que presentan los actores sociales en pugna. La definición de una política pública, en definitiva, siempre es una toma de posición por una determinada visión de la realidad que busca expresarse en cambios y realizaciones concretas. Oszlak (1992) explica acertadamente cómo el estado interioriza las tensiones devenidas de la contraposición de intereses en juego y cómo el aparato burocrático estatal debe articularlos, negociando e imponiendo determinadas acciones. Es decir, la mera planificación de una política pública no garantiza su concreción, de la misma manera que la sanción de una Ley tampoco implica su adecuada implementación, justamente por los motivos que se señalaron: los diferentes actores sociales que intervienen en un campo determinado y los intereses divergentes que pueden expresar. En este sentido, el objetivo de reformar el sistema educativo nacional, encontró todo tipo de situaciones que, lejos de ser anómalas, conforman el escenario concreto y real. Además, la misma LFE al plantear la descentralización del sistema a las jurisdicciones, otorga poder a las mismas para su reconfiguración. Los “manuales” de la planificación pública prescriben generalmente la necesaria concertación y el consenso de los actores implicados, que otorgue a la herramienta a aplicar, posibilidades concretas de realización. Supone también un adecuado manejo de la variable temporal, en tanto la planificación

siempre es a futuro. En el caso del consenso, este parece haberse conseguido para la sanción de la LFE; sin embargo no sucedió lo mismo en el caso de su implementación. El cuadro de fragmentación en varios subsistemas educativos a lo largo del país indica que la variable temporal ha sido utilizada con ligereza, en tanto jurisdicciones como la provincia de Buenos Aires llegaron a una transformación profunda, mientras otras, como el caso de la CABA, prácticamente no lo modificaron. Cabría interrogarse entonces, qué es necesario hacer para cambiar el escenario. En principio, debe entenderse que las experiencias de cambios y reformas no son trasladables a otras geografías. Sí deben ser tomadas como antecedentes y aportes. Pero no hay diagnósticos universales con recetas únicas, que en buena parte es lo que prescriben los organismos internacionales de crédito, condicionando el financiamiento externo a la aplicación dirigida de ciertas políticas públicas. El discurso e ideología neoliberal pretendió –en lo estrictamente educativo– cambios y modificaciones en aspectos como la gratuidad, laicidad, universalidad y garantía de una educación pública de calidad.

## Referencias bibliográficas

Coraggio, J. (1995). Educación y modelo de desarrollo. En *Políticas educativas en América Latina*. Lima, Perú: Tarea-Ceal.

Feldfeber, M. (2000). Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem. En *Versiones, 11*. Buenos Aires, Argentina: Novedades Educativas.

Follari, R (2003). Lo público revisitado: paradojas del Estado, falacias del mercado. En Feldfeber, M. (comp.), *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?* Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.

Ley Provincial de Educación N° 11.612. (1995). Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

Ley Federal de Educación N° 24.195. (1993). Congreso de la Nación Argentina.

Ley de Obligatoriedad Nivel Medio N° 898. (2002). Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Marrón, L. (2003). *¿Quién dijo que en la Capital no se aplica?* Disponible en: <http://www.docentesdeizquierda.com.ar/leyfederaMarrone.htm>

Naddeo, M. (2011). La educación en la ciudad de Buenos Aires. *Revista Tesis 11*. Disponible en: <http://www.tesis11.org.ar/la-educacion-en-la-ciudad-de-buenos-aires/>.

Novick De Senén González, S. (2001). *Argentina: Centro y periferias en la reforma educativa. Macroproyectos y Micropolítica (1993-1999)*. San Martín, Argentina: UNSAM.

Oszlak, O. (1992). *Diagnóstico estratégico para la reforma del Estado en América Latina: orientaciones, metodologías e instrumentos*. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Paviglianiti, N. (1996). La Ley Federal de Educación como transición entre dos ministerios, vertientes de una misma reconversión. En Paviglianiti, N., Nosiglia, C. y Marquina, M. *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, UBA. Miño y Dávila editores.

Resolución N° 4625/98. Implementación gradual y progresiva del Nivel Polimodal. Dirección General de Cultura y Educación. Provincia de Buenos Aires

Rivas, A. (2003). *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*. Buenos Aires, Argentina: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Tedesco, J.C. y Tenti Fanfani, E. (2001). *La Reforma Educativa en La Argentina. Semejanzas y Particularidades*. Buenos Aires, Argentina: IIPE-UNESCO.

## ANEXO

### Conformación del Sistema Educativo Nacional por jurisdicciones ordenado a la LFE.

Jurisdicción	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Buenos Aires	Inicial	EGB1			EGB2			EGB3			Polimodal			
Cdad. de Bs. As.	Inicial	Primaria						Secundaria						Tec
Catamarca	Inicial	EGB1			EGB2			EGB3			Polimodal			
Córdoba	Inicial	Primaria						Ciclo Básico Unificado			Ciclo de Especialización			
Corrientes	Inicial	EGB1			EGB2			EGB3			Polimodal			
Chaco	Inicial	EGB1			EGB2			EGB3			Polimodal			
Chubut	Inicial	EGB1			EGB2			EGB3			Polimodal			
Entre Ríos	Inicial	EGB1			EGB2			Escuela Intermedia			Polimodal		Tec	
Formosa	Inicial	EGB1			EGB2			EGB3			Polimodal			
Jujuy	Inicial	EGB1			EGB2			EGB3			Polimodal			
La Pampa	Inicial	EGB1			EGB2			EGB3			Polimodal			
La Rioja	Inicial	EGB1			EGB2			EGB3			Polimodal			
Mendoza	Inicial	EGB1			EGB2			EGB3			Polimodal		Tec	
Misiones	Inicial	EGB1			EGB2			EGB3			Polimodal			
Neuquén	Inicial	Primaria						Secundaria						Tec
Río Negro	Inicial	Primaria						Secundaria						Tec
Salta	Inicial	EGB1			EGB2			EGB3			Polimodal			
San Juan	Inicial	EGB1			EGB2			EGB3			Polimodal			
San Luis	Inicial	EGB1			EGB2			EGB3			Polimodal			
Santa Cruz	Inicial	EGB1			EGB2			EGB3			Polimodal			
Santa Fe	Inicial	EGB1			EGB2			EGB3			Polimodal			
Sgo. del Estero*	Inicial	Primaria						Secundaria						Tec
T. del Fuego	Inicial	EGB1			EGB2			EGB3			Polimodal			
Tucumán	Inicial	EGB1			EGB2			EGB3			Polimodal			

Fuente: Elaborado por la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) en base a información de los Sindicatos de Base de CTERA y de los Ministerios de Educación Provinciales. 2004

**Fecha de recepción: 20-11-2019**

**Fecha de aceptación: 4-12-2020**