

¿EQUIDAD Y CALIDAD EN EL TERCER CICLO DE LA EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA? EL CASO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES¹

Jorge M. Gorostiaga
Clementina Acedo
Silvia Senén González

INTRODUCCIÓN

En este trabajo analizamos la creación e implementación del Tercer Ciclo de la Educación General Básica como parte de una ambiciosa reforma educativa que se ha visto afectada por cambiantes condiciones políticas y económicas. Abordamos la política nacional, las diversas respuestas provinciales, y la particular apropiación que la Provincia de Buenos Aires realizó del cambio de estructura de la educación primaria y secundaria. La discusión sobre las implicancias de la reforma en términos de equidad y calidad es ilustrada por los casos de tres escuelas del distrito de Avellaneda.²

La reforma del nivel secundario, incluyendo la redefinición de su estructura y su rol en el desarrollo económico y la integración social, ha ganado importancia durante los últimos años en América Latina (Braslavsky, 2001; Wolff y Castro, 2000). A pesar de significativas diferencias entre los países de la región, se señalan problemas comunes de acceso, calidad, eficiencia y equidad (Wolff y Castro, 2000, p. 5). Además, se argumenta que los gobiernos deberían priorizar el aumento de la cobertura concentrando esfuerzos en los grupos sociales más desfavorecidos (Caillods y Hutchinson, 2001), ya que, después de la expansión de la educación primaria en la región, es en el nivel secundario donde se produce una brecha permanente entre ricos y pobres. De acuerdo con Reimers (1999), la educación secundaria representa “la clave de la reproducción social de la desigualdad” en América Latina. El tema de la calidad en el nivel secundario es también una cuestión de inmensa preocupación y un aspecto en el cual los países latinoamericanos parecen tener peores rendimientos que países asiáticos de comparables niveles de desarrollo.

¹ Esta investigación fue realizada en el marco del Proyecto Reforma del Nivel Secundario del *Institute for International Studies in Education* (Universidad de Pittsburgh, EE.UU.) y contó con financiamiento del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Pittsburgh.

² Este artículo se basa principalmente en trabajo de campo realizado en Argentina, y más específicamente en la Provincia de Buenos Aires, durante el mes de mayo de 2002. Se recopilaron documentos oficiales, se entrevistó a funcionarios nacionales y provinciales, investigadores y actores escolares, y se realizaron algunas visitas a escuelas y observaciones de clases. Además, hemos utilizado material recopilado por la tercera autora en 1997 durante su trabajo de campo para una evaluación de la implementación de la reforma educativa en la Provincia de Buenos Aires (UNESCO, 1998). Queremos agradecer la colaboración de Inés Aguerrondo y Susana Xifra (IIPE UNESCO Buenos Aires), Mario Carpinetti (Ministerio Nacional de Educación), Guillermo Ferrer (GRADE, Perú), Graciela Frigerio y Margarita Poggi (Centro de Estudios Multidisciplinarios), Daniel Galarza (Unidad de Investigaciones, Ministerio Nacional de Educación), Mariano Palamidessi (FLACSO Argentina), Mónica González Gaviola y Jorgelina Seminario (Dirección de Información y Planeamiento, Subsecretaría de Educación, Provincia de Buenos Aires), Aurora Mazás (Ex-Supervisora, Provincia de Buenos Aires), Víctor Meckler (Programa de Gestión Curricular y Formación Docente, Ministerio Nacional de Educación), Cristina Tomassi, Vilma Crucemio, Graciela Nordi y Mirta Serafini (Equipo del Tercer Ciclo, Subsecretaría de Educación, Provincia de Buenos Aires), y de los directivos y maestros de cuatro escuelas del distrito de Avellaneda, Provincia de Buenos Aires.

Estos desafíos y problemas han estado presentes en la reforma del secundario en la Argentina, un caso que ilustra también la compleja dinámica de las interacciones entre diferentes actores en un sistema descentralizado. En este artículo, analizamos procesos de formación y apropiación de políticas en tres contextos: el nivel nacional/federal, el provincial y el de las escuelas. También hacemos algunas referencias al papel de los supervisores, actores que median entre las autoridades provinciales y las escuelas. En nuestro análisis de la reforma educativa, concebimos las políticas como representaciones que se codifican en forma compleja (a través de luchas, acuerdos, interpretaciones y re-interpretaciones oficiales) y que se decodifican también en forma compleja (a través de las interpretaciones y significados asignados por los actores en relación con sus historias, experiencias, capacidades, recursos y contextos) (Ball, 1994, p. 16). Dentro de los límites impuestos por diversos discursos globales, nacionales y locales, las políticas son mediadas y apropiadas, de forma más o menos activa, por diferentes actores (Levinson y Sutton, 2001).

LA REFORMA EDUCATIVA DE LOS '90 Y LA NUEVA ESTRUCTURA ACADÉMICA

En la primera etapa, el motor de la reforma educativa en la Argentina fue la devolución o provincialización de las escuelas nacionales de *nivel secundario, técnico y de los institutos de formación docente*, localizados en las provincias, y gestionados desde hacía un siglo, por el Gobierno Nacional. La transferencia a las provincias (1992-1994) fue impulsada principalmente por razones financieras (Filmus, 1998; Senén González y Arango, 1997). Las provincias aceptaron la transferencia, pero no recibieron fondos específicos para hacer frente al esfuerzo económico que la descentralización implicaba.

Después de la transferencia, la Argentina se embarcó en una reforma amplia y ambiciosa con la sanción, en 1993, de la Ley Federal de Educación (LFE), la primera ley general de educación en la historia del país. El objetivo declarado de la reforma era mejorar la calidad y la equidad. Dos de los aspectos principales de la LFE fueron la ampliación de la obligatoriedad de 7 a 10 años y el cambio de estructura académica. Además, se introdujeron cambios en el diseño del currículum, la formación docente, la gestión escolar, y en la evaluación de resultados.

Muchos de los cambios propuestos habían sido discutidos en el Congreso Pedagógico Nacional (1986-88) con la participación de maestros, padres, estudiantes, representantes de diferentes organizaciones, y otros miembros de la comunidad. Por otra parte, cambios como la extensión de la obligatoriedad estaban en línea con tendencias auspiciadas por los organismos internacionales (por ejemplo, UNESCO y Banco Mundial en la Conferencia de Jomtiem de 1990), y con el afán reformista (suerte de impulso modernizador) de la gestión de Menem.

El antiguo secundario fue reemplazado por: (a) un nivel denominado Educación General Básica 3, de tres años de duración y último tramo de la educación obligatoria; y (b) el nivel Polimodal, también de tres años y con cinco orientaciones alternativas.³ La reforma del secundario parecía responder a problemas de vieja data: altas tasas de abandono, limitado acceso para jóvenes de sectores económicamente desfavorecidos, y una propuesta curricular y métodos de enseñanza desactualizados (Braslavsky, 1999; World Bank, 1995).

³ Sobre la reforma general del secundario en Argentina, véanse Gorostiaga, Acedo y Xifra (2002) y Fernández, Finocchio y Fumagalli (2001)

La reforma debía implementarse en forma descentralizada, bajo la nueva división de responsabilidades entre la Nación y las jurisdicciones que establecía la LFE. El modelo que emergía era el de un centro fortalecido, con menor cantidad de tareas, pero a cargo de temas estratégicos como la planificación general y la evaluación del sistema. Las 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires debían asumir las responsabilidades de la administración y el financiamiento de las escuelas. El Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) se convertía en el foro para que los gobiernos provinciales y el nacional discutieran y consensuaran la política nacional y su implementación.

El Ministerio de Cultura y Educación adoptó la Ley Federal como su programa de acción y empujó a las provincias a ponerla en práctica. Desde el Ministerio se optó por una estrategia de reforma que buscaba romper con los principales aspectos del sistema educativo tradicional (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001; Entrevista a Inés Aguerrondo, mayo 2002). En palabras de Cecilia Braslavsky, se trataba de "reinventar la educación argentina" (1999, p. 83).

En el período 1993-98, el CFCyE avanzó en la definición de algunos de los principales elementos de la reforma, como la nueva estructura, el nuevo sistema de formación docente, la reforma curricular, y el desarrollo del sistema de evaluación de aprendizajes, alcanzando al mismo tiempo acuerdos sobre objetivos generales y sobre cronogramas y plazos de implementación. Aparentemente, el CFCyE no tuvo un rol activo en la generación de propuestas, sino que fue una arena de discusión y negociación de las iniciativas y documentos producidos por el ministerio nacional.

La Ley no hablaba de educación "primaria" o "secundaria". El Consejo Federal definió la estructura de la EGB como tres ciclos de tres años cada uno (CFCyE, 1993), lo que significó que el Tercer Ciclo incluiría los años 7º, 8º y 9º. Los representantes de la Ciudad de Buenos Aires y de otras jurisdicciones habían propuesto una estructura 4-3-2, pero se consideró que el modelo 3-3-3 conllevaba un cambio más radical y permitía descartar más fácilmente las antiguas nociones de educación primaria y secundaria (Entrevista a Inés Aguerrondo, 24 de mayo 2002). En la visión del MCyE, la creación del Tercer Ciclo buscaba moderar el cambio abrupto que se producía en el pasaje de la primaria a la secundaria (Braslavsky, 1999) y responder a las necesidades específicas de los adolescentes jóvenes (Ministerio de Educación, 2000a, p. 6). Además, se resaltaba la importancia de instrumentar estrategias para mejorar la calidad educativa, en particular para los alumnos provenientes de sectores desfavorecidos.

La reforma curricular fue otro de los elementos centrales de las nuevas políticas. Se establecieron tres niveles para el diseño del currículo (federal, provincial y escolar). Los Contenidos Básicos Comunes fueron organizados en ocho capítulos: Lengua, Matemáticas, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Tecnología, Educación Artística, Educación Física, y Ética y Formación Ciudadana. Además, en 1998 el Consejo Federal acordó establecer una estructura curricular común para el Tercer Ciclo con nueve "espacios curriculares", correspondientes a las áreas ya mencionadas más Lengua Extranjera, determinando una cantidad mínima de horas para cada espacio y mucha flexibilidad respecto al número de materias que cubrirían los contenidos de los espacios curriculares (por ejemplo, un espacio curricular puede ser dividido en 2 o 3 materias). El diseño de esta estructura curricular tuvo en cuenta cómo las Provincias de Buenos Aires y Córdoba habían organizado el currículo del Tercer Ciclo. En este sentido, sirvió para legitimar la diversidad existente entre las provincias (Fernández y otros, 2001, p. 424).

La Ley Federal también estableció que el Gobierno Nacional debía asumir un rol "compensador", lo que se tradujo en el Plan Social Educativo, en el cual se usaban fondos federales para el mejoramiento edilicio, y la provisión de computadoras y libros a las escuelas más pobres del país. El Plan Social benefició a más de 17.000 escuelas y a alrededor de 3,6 millones de estudiantes en el período 1993-98; en la región Noreste, por ejemplo, cubrió el 87% del total de escuelas (Morduchowicz, 1999).

En el marco del Plan Social, se construyeron escuelas para el Tercer Ciclo, se otorgaron becas para alumnos de bajo nivel socio-económico y se llevó adelante el *Proyecto Tercer Ciclo de la Educación General Básica Rural*, el cual significó un soporte técnico y financiero para establecer el Tercer Ciclo en escuelas rurales de varias provincias (Gozman y Jacinto, 1999). Las becas beneficiaron a alrededor de 105.000 estudiantes en 1998 (Gluz, 2000). El incremento de las becas y los subsidios coincidió con el agravamiento de la crisis social en las provincias. El Programa de Becas apareció como una respuesta compensatoria, de alto rédito político que junto con otros planes asistenciales coadyuvó a las familias en la supervivencia.

Otro punto importante de la LFE fue el aumento de recursos para el financiamiento de la educación por parte de los gobiernos nacional y provinciales. Aunque no se alcanzó el nivel de inversión indicado por la ley, se registró un aumento del gasto educativo, dentro de un contexto de alza generalizada del gasto público. Entre 1993 y 1997 hubo una gran inversión (más de 1.100 millones de pesos) en edificios y equipamiento para cumplir con la Ley Federal, a la vez que significativas transferencias a las provincias destinadas a formación docente, becas estudiantiles y subsidios a escuelas (Morduchowicz, 1999, p. 15).

LAS RESPUESTAS PROVINCIALES Y OTROS FACTORES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL TERCER CICLO

Dentro del marco de los acuerdos federales y con el apoyo del ministerio nacional, los gobiernos provinciales fueron los responsables de instrumentar la reforma, tomando decisiones importantes respecto a infraestructura, desarrollo curricular y formación docente. El CFCyE estableció que para el año 2000 la nueva estructura debía estar funcionando en todo el país, plazo que fue luego extendido hasta 2003. Cada provincia tendría libertad para elegir la modalidad de implementación (más o menos gradual, usando escuelas piloto, etc.). Desde 1996, casi todas las provincias comenzaron a introducir el Tercer Ciclo. En el año 2000, alrededor del 75% de alumnos de los años correspondientes estaban incluidos en el Tercer Ciclo (Dussel, 2001).

Aparentemente, las provincias aceptaron en general las propuestas y políticas nacionales debido a los fondos que las acompañaban (Senén González, 2000). A pesar de ello, muchas provincias carecían de los recursos técnicos y financieros para llevar adelante varios de los aspectos de la reforma (Experton, 1999).

Por otro lado, las distintas respuestas que las provincias adoptaron también estuvieron influidas por factores políticos. Jurisdicciones que no estaban bajo control peronista (Ciudad de

Buenos Aires, Río Negro, Neuquén) opusieron resistencia a la implementación de la reforma.⁴ Por el contrario, las Provincias de Buenos Aires y Córdoba, gobernadas por el justicialismo la primera y por el radicalismo la segunda, tomaron el liderazgo en la instrumentación de la nueva estructura. Esto se debió, en buena medida, a la competencia con las autoridades nacionales por liderazgo y réditos políticos.⁵ En algunas áreas específicas, como por ejemplo en la estructura curricular del Tercer Ciclo, estas dos provincias tomaron decisiones en forma inmediata a la sanción de la LFE, y anticiparon e influyeron en los acuerdos federales y las políticas nacionales.

En Buenos Aires y Córdoba, la estrategia de implementación de la LFE se hizo a través de políticas de “shock”, ya que en poco tiempo se desencadenó la reforma. La escala fue masiva, cubriendo la totalidad del universo escolar (13.223 unidades educativas en el caso de Buenos Aires, y 4.746 en Córdoba) (Ministerio de Cultura y Educación, 1994a). No hubo gradualismo ni “experiencias piloto”. Se partió de una visión macropolítica, sustentada por los decisores políticos del más alto nivel.

Cada una de estas dos provincias representó un modelo diferente (y hasta opuesto) respecto a la localización y al rol del Tercer Ciclo, así como a su articulación con el nivel Polimodal. El ministerio nacional había propuesto que el Tercer Ciclo funcionara junto con los dos primeros ciclos de la EGB (bajo la dirección de los antiguos directores de primaria) o junto al Polimodal (bajo la dirección de los directores de secundaria) (Ministerio de Cultura y Educación, 1994b, en Novedades Educativas), pero en todos los casos con “su propia identidad, distinta de los primeros dos ciclos de la EGB y del Polimodal” (Ministerio de Cultura y Educación, 1996). La Provincia de Buenos Aires decidió implementar un modelo “institucional” de EGB que incluía los tres ciclos, de 1° a 9° año. Córdoba, por contraste, resolvió que la EGB3 y el Polimodal formarían dos ciclos de las nuevas “Escuelas Medias”. Mientras que Buenos Aires se inclinaba por un modelo de Tercer Ciclo más cercano a la escuela primaria, Córdoba optaba por ligarlo a la secundaria.

Otras provincias optaron por un modelo mixto. En estos casos, el Tercer Ciclo se ubica en edificios nuevos o en escuelas que ofrecen ya sea los primeros dos ciclos de la EGB o el Polimodal, dependiendo de la disponibilidad edilicia, la ubicación geográfica de las escuelas, y de los arreglos a los que se ha llegado en negociaciones con diferentes actores (directivos escolares, supervisores, miembros de la comunidad local, padres y gremios docentes) (Ministerio de Educación, 2000b). La Provincia de La Pampa, por su parte, favoreció un Tercer Ciclo “independiente” que contara con sus propios edificios y directivos. En los casos de la Ciudad de Buenos Aires y de las Provincias de Neuquén y Río Negro, la nueva estructura no ha sido implementada (Ministerio de Educación, 2000d).

En términos curriculares también hubo fuertes variaciones. Mientras Córdoba instrumentó un Tercer Ciclo que incluía 13 materias (más acorde a un perfil secundario tradicional), la Provincia de Buenos Aires ofrecía 7 espacios curriculares. Al mismo tiempo, la mayoría de las provincias parecen estar aumentando el número de horas académicas, al menos para las áreas curriculares tradicionales (Lengua, Matemáticas, Ciencias Sociales y Naturales), pero en algunos casos, como el de la Provincia

⁴ En su análisis de la implementación a nivel provincial de la reforma curricular, Dussel (2001) distingue entre jurisdicciones que mantuvieron autonomía respecto a los lineamientos nacionales (Ciudad de Buenos Aires, Provincias de Buenos Aires y Córdoba), jurisdicciones que “tradujeron” la reforma (como Mendoza y Entre Ríos) y jurisdicciones que imitaron el diseño curricular propuesto a nivel nacional (como San Luis). Sobre diferentes estrategias provinciales, véase también Senén González (2000).

⁵ Para el caso de Córdoba, véase Miranda y Lamfri (2001). En la siguiente sección de este artículo se analiza el caso de Buenos Aires.

de Salta, no han respectado el mínimo establecido por el CFCE (Ministerio de Educación, 2000c, p. 7).

La mayoría de las provincias sufrió la falta de fondos para la construcción de las nuevas aulas que harían posible la extensión de la obligatoriedad hasta el 9º año de EGB. También sufrieron problemas en cuanto a la disponibilidad y la re-localización de los maestros. En varios casos, no se planeó con cuidado quién y con qué capacitación enseñaría en este nivel (los maestros primarios o los profesores secundarios). Muchos de los maestros designados no contaron con la capacitación necesaria, mientras que muchos cargos ni siquiera fueron cubiertos, al menos en las etapas iniciales (Ministerio de Educación, 2000b). En la mayoría de los casos, tanto maestros primarios como profesores secundarios han sido incluidos en el Tercer Ciclo, pero esto ha generado tensiones entre ellos y entre las diferentes maneras en que unos y otros conciben el proceso de enseñanza y aprendizaje (Ministerio de Educación, 2000e). Otro inconveniente ha sido la falta de capacitación para los docentes que asumieron nuevos cargos como “coordinadores” del Tercer Ciclo o como “tutores” (Ibid., p. 12). También hubo cuestionamientos sobre las habilidades de los directivos de la EGB para manejar la nueva estructura, especialmente las particularidades del Tercer Ciclo (Krichesky y Capellacci, 1999). Las dificultades financieras y técnicas afectaron incluso a las dos provincias líderes (Buenos Aires y Córdoba) (Suasnabar, 2000).

Además de las limitaciones de la capacidad de gestión y financiamiento de las provincias, hubo otras barreras para la implementación de las políticas reformistas, como el bajo nivel de los salarios de maestros y profesores y la oposición de los gremios docentes. Estos tendieron a ver las reformas impulsadas durante los mandatos de Menem (1989-1999) como parte de una política neoliberal que atacaba a la escuela pública e intentaba debilitar los sindicatos (CTERA, 1997). Al mismo tiempo, se ha reconocido que las autoridades nacionales no consiguieron incluir organizaciones no-gubernamentales, como los sindicatos docentes, en la discusión y negociación de las políticas educativas, y que no se logró crear un apoyo público amplio a los cambios propuestos (Braslavsky, 1999). Algunas de las voces más críticas sostienen que no hubo espacios para la participación auténtica de los educadores y otros actores en el diseño de la reforma, y que las autoridades que impulsaban la reforma no eran capaces de aceptar críticas y la posibilidad de cambios en las políticas (Entrevista a Graciela Frigerio y Margarita Poggi, 28 de mayo de 2002). Por otra parte, al menos algunos de los funcionarios nacionales consideraron que no valía la pena incluir a los sindicatos en la discusión porque no representaban los intereses reales de los maestros (Entrevista a Inés Aguerrondo, 24 de mayo de 2002).

En términos de apoyo docente y del público en general, la reforma se veía favorecida por un amplio consenso acerca de la “oportunidad pedagógica” de introducir cambios (Dussel, págs. 44-45), basado en una percepción generalizada de crisis del sistema educativo. Este consenso, sin embargo, se evaporó en un contexto de reestructuración económica de tipo neoliberal y de creciente desempleo, el cual era percibido por los docentes como una amenaza directa a su estabilidad laboral (ibid.). Los resultados de una encuesta realizada por el Instituto Internacional de Planeamiento Educativo de Buenos Aires muestra que el 60% de los maestros considera que la reforma tuvo un impacto negativo en las condiciones de trabajo (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001). Suasnabar (2000), por su parte, en un estudio realizado a fines de los años '90 que incluyó 5 provincias, destaca que los funcionarios provinciales reconocían la necesidad de la reforma, pero cuestionaban su implementación “abrupta” y la conveniencia de modificar la estructura de la primaria y la secundaria: “Para los antes docentes en ejercicio y ahora funcionarios, el problema del cambio educativo en ese momento [comienzos de la

década de los '90] no se asociaba al cambio de los niveles, y sí a la transformación del aula, los contenidos y la escuela” (pág. 14).

LA REFORMA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: EL CAMBIO DE ESTRUCTURA Y EL PROBLEMA DEL TERCER CICLO

Como ya hemos señalado, la Provincia de Buenos Aires mostró un alto nivel de autonomía en la implementación de la reforma educativa nacional, debido a su tradición y sus recursos, así como a motivos políticos. Buenos Aires es la provincia con el índice de población más alto de la Argentina (13 millones de habitantes, de un total de 36,1 millones en 1998), y su sistema educativo es el más antiguo. Su ministro de educación (llamado *Director General de Cultura y Educación*) es designado por el gobernador, pero necesita la aprobación del Senado de la Provincia. La educación básica y la secundaria incluyen alrededor de 300.000 docentes y 4.000.000 de alumnos (estos últimos representan el 35% del total de todo el país), de los cuales cerca del 70% pertenece al sistema público (Fiszbein, 1999). Al comienzo de la década del '90, los índices de promoción de la educación primaria y de la secundaria eran del 76% y del 31%, respectivamente.

La provincia presenta importantes variaciones. A pesar de que más del 90% de la población vive en zonas urbanas, el 40% de las escuelas primarias (o de EGB) es rural, y presta servicios a una población muy dispersa (el 20% de las escuelas primarias de la Provincia tiene 10 o menos alumnos). Dos tercios de la población estudiantil se concentran en el Conurbano (Fiszbein, 1999), una gran área urbana que comprende 24 partidos (que también son distritos educativos) alrededor de la Ciudad de Buenos Aires. El *Conurbano* contiene tanto áreas ricas como pobres, pero presenta los problemas sociales más severos, particularmente en los llamados segundo y tercer cinturón, los cuales incluyen partidos que no lindan con la Ciudad de Buenos Aires.

En 1991, Eduardo Duhalde, del Partido Justicialista, quien había sido vicepresidente desde 1989, fue elegido gobernador de la Provincia de Buenos Aires. Duhalde logró obtener del Gobierno Nacional la promesa de fondos especiales –aprobados por el Congreso Nacional– para proyectos sociales y de infraestructura en el Conurbano (*Fondo de Reparación Histórica*, que representaba el 10% del *Impuesto a las Ganancias*, de orden nacional). En 1995, el Gobernador Duhalde fue reelegido y comenzó a trabajar en su candidatura presidencial para 1999.⁶ Ese mismo año, Carlos Menem fue reelecto presidente. El conflicto entre ambos líderes políticos era casi inevitable, ya que Menem intentaba preservar su dominio sobre el Partido Peronista y, más adelante, postularse para un tercer período presidencial, forzando la Constitución, reformada en 1994. Esta tensión entre los dos líderes incrementó la independencia de la Provincia con respecto a la política educativa nacional, y se reflejó en una relación difícil entre las autoridades educativas nacionales y provinciales. Si bien la reforma presentada en la Ley Federal de Educación no fue rechazada, muchos de sus elementos fueron apropiados de una manera particular.⁷

⁶ Eduardo Duhalde se convertiría en presidente en enero de 2002, elegido por el Congreso para completar el mandato de De la Rúa.

⁷ Sin embargo, no se debe sobreestimar la envergadura de los conflictos entre el Ministro de Educación nacional y el provincial. Para los funcionarios nacionales, era muy importante que la Provincia de Buenos Aires, dado su peso político y educativo, implementara la reforma, aun de una manera heterodoxa. Por eso, no es sorprendente encontrar expresiones de apoyo al proceso de implementación en la Provincia de Buenos Aires por parte de funcionarios nacionales (ver *Novedades Educativas*, 12/1996 y 6/1998).

Duhalde usó la reforma educativa como una de las banderas de su administración. Una nueva ley provincial de educación, sancionada en 1995, estableció el asistencialismo como uno de los principios del sistema educativo, y adaptó dicho sistema a los requerimientos de la Ley Federal, incluyendo la nueva estructura de EGB y Polimodal, y así estableció la base legal para comenzar con la implementación de la reforma. El gobierno provincial adoptó un estilo muy centralizado en el diseño de la política educativa (UNESCO, 1998, p. 2; Feijóo, 1998), haciendo hincapié en programas sociales compensatorios, con una orientación clientelista (ver Dussel, Tiramonti y Birgil, 2000). Desde 1993 hasta 1998 el gasto provincial en educación creció alrededor del 80% (Banco Mundial, 2000b).

En un mensaje público pronunciado en 1996, el Gobernador Duhalde (Provincia de Buenos Aires, 1996) dijo que "La Transformación Educativa Bonaerense consistirá en la educación secundaria obligatoria para el año 2003". El diagnóstico era que "la masa estudiantil de quienes no ingresan a la escuela secundaria y de aquellos que mayoritariamente desertan en primero o segundos años, constituye el más serio problema de la educación bonaerense. Por lo tanto, las metas que nos proponemos son retener a los chicos dentro del sistema educativo y mejorar la calidad de la enseñanza, atendiendo a las nuevas realidades del mercado laboral y de las tendencias mundiales". El proyecto de Polimodal obligatorio, sin embargo, no fue aprobado por la legislatura provincial, lo cual impidió que Buenos Aires se transformara en la primer provincia con educación obligatoria más allá de la EGB.⁸

A diferencia de algunas propuestas de reforma que recomendaban concentrar los esfuerzos en mejorar la escuela secundaria ya existente, la reforma provincial se dirigió al sistema educativo en su conjunto, lo cual era consistente con la visión de las autoridades nacionales⁹. El gobierno provincial, sin embargo, diseñó sus propias políticas educativas, en algunas áreas incluso antes de que se implementara una política nacional (e.g., programas de educación especial, capacitación docente), y adoptó un "perfil bajo" en relación con los programas nacionales (Senén González, 2000). El "bajo perfil" provincial implicó un uso limitado de los recursos de programas nacionales, así como su adaptación a las necesidades y a los calendarios de la provincia. La provincia no participó en los programas nacionales para escuelas rurales ni de becas estudiantiles, sino que organizó su propio sistema de becas con recursos propios para ayudar a estudiantes de bajos ingresos a asistir al Polimodal.

La estrategia para llevar a cabo la reforma llevó aparejada una implementación rápida y masiva de la nueva estructura académica. En 1995 se hizo obligatorio el nivel inicial y al año siguiente comenzó la implementación de la EGB. Esta estrategia se basaba en una visión macro-política originada en funcionarios del más alto rango, incluyendo al Gobernador y a la Ministro de Educación, Graciela Gianetassio (Feijóo, 1998; Entrevista a Mario Carpinetti, 22 de mayo de 2002). Aparentemente, la decisión de implementar la nueva estructura en forma veloz respondía a varias razones, mayormente políticas: evitar la resistencia de los docentes, particularmente de los gremios; intentar diferenciar a Buenos Aires de otras provincias y mostrar su liderazgo; lograr visibilidad tanto internamente como a nivel nacional; y la necesidad de proveer mayor contención social a través de la inclusión en las escuelas de jóvenes que no podían ser absorbidos por el mercado laboral y que de otra

⁸ Más recientemente, la Ciudad de Buenos Aires aprobó una ley para hacer obligatorio el Polimodal.

⁹ De acuerdo con Feijóo (1998), el gobierno provincial veía el alto nivel de fracaso escolar en los primeros años del secundario como un problema sistémico, lo cual llevó a una estrategia que superara el "mejorar el secundario". A pesar de esta estrategia general, los cambios más radicales se hicieron en el nivel secundario.

manera estarían en la calle, con el riesgo de verse envueltos en actividades ilegales. Al mismo tiempo, funcionarios provinciales reconocen que la estrategia elegida para la reforma implicaba lo que ellos consideraban como una inevitable mengua en la calidad y en una “desprolija” implementación (Entrevista a Mario Carpinetti, 22 de mayo de 2002). Algunas perspectivas más críticas destacan que hubo falta de planificación en muchos aspectos de la nueva estructura (e.g., Suasnabar, 2000)¹⁰.

El acceso a recursos financieros, así como la debilidad de las estructuras intermedias permitieron un alto nivel de centralización en la toma de decisiones educativas¹¹. La administración de la educación en la provincia ha estado tradicionalmente organizada en diferentes ramas: Educación Inicial, Primaria (ahora EGB), Secundaria (ahora Polimodal), Educación Especial, Educación Física, etc. Al mismo tiempo, existe una división territorial en 16 regiones, cada una de las cuales incluye un grupo variable de distritos o partidos (el número total de distritos es de 134). Las regiones no tienen un liderazgo centralizado, sino que es compartido entre los supervisores jefes de cada rama. Bajo su dirección, cada rama tiene un supervisor (inspectores) a cargo de uno o más distritos. Solo se obtiene una visión global de la realidad educativa de cada región –y la planificación de acciones coordinadas– en el nivel más central de la provincia. Esta organización por ramas, así como la falta de un liderazgo regional centralizado, implica una fragmentación institucional tanto a nivel regional como de la escuela.

La función tradicional de los supervisores ha sido transmitir y hacer cumplir las normas legales del sistema educativo producidas en el nivel central, aunque con baja capacidad de toma de decisiones, excepto cuando hay una delegación implícita por parte de las autoridades centrales. Los supervisores influyen en el trabajo de las escuelas mediante la interpretación, “traducción” y comunicación de las normas, lo cual se transformó en una función importante en el contexto de una política educativa expresada a través de resoluciones ministeriales. Como destaca Fiszbein (1999, págs. 6-7), a menudo los supervisores tienen demasiadas escuelas bajo su responsabilidad y, por lo tanto, pocas posibilidades de participar activamente en cuestiones pedagógicas. Sin embargo, su posición intermedia entre las autoridades centrales y las escuelas les permite, en algunos casos, officiar de mediadores y establecer canales de negociación. Aparentemente, este fue el caso en la implementación de la nueva estructura, cuando supervisores primarios defendieron los cambios propuestos y ayudaron a las escuelas a adaptarse a ellos (UNESCO, 1998; Entrevistas a directores de escuelas en el distrito de Avellaneda, Provincia de Buenos Aires, mayo de 2002).

Una decisión muy importante que el Gobierno tuvo que tomar fue la relativa a las características y la localización del Tercer Ciclo. La opción fue por un "modelo institucional" de EGB (desde 1º hasta 9º año), que formara una unidad administrativa y pedagógica bajo la conducción de los directores de Primaria, de manera que el Tercer Ciclo estuviera integrado al nivel primario (ahora Primer y Segundo Ciclos). La mayor razón detrás de esta decisión consistía en que las escuelas primarias eran consideradas más inclusivas que las secundarias, es decir con mayor capacidad para retener y promover estudiantes y, por ende, para hacer efectiva la extensión de la educación obligatoria hasta el noveno año. De acuerdo con uno de los documentos provinciales oficiales diseñados para

¹⁰ En el caso de Córdoba, Miranda y Lamfri (2000, p. 313) informan sobre similares carencias: la falta de capacitación de los docentes y de planificación con respecto a la necesidad de mayor infraestructura y recursos económicos para la nueva estructura.

¹¹ En general, las provincias han adoptado estilos muy centralizados en política educativa, y se han resistido a transferir poder a actores locales e intermedios, como municipalidades, supervisores o funcionarios regionales.

guiar la implementación de la reforma, el elemento fundamental de la "Transformación Educativa"¹² consiste "en la extensión de la educación obligatoria y la incorporación de los excluidos del sistema educativo" (DGCyE, *Resolución 3708/1996, Anexo 1*, punto 6). Según Suasnabar (2000, pág. 28), el modelo reflejaba una lógica política cuyo objetivo era incluir y retener estudiantes pobres con la posibilidad de focalizar la acción social, sin modificar la segmentación del sistema educativo. Como resultado de problemas de infraestructura, o quizás siguiendo esa lógica que no buscaba eliminar la segmentación, se implementaron dos modalidades básicas: (1) EGB "puras" (o "completas"), con los nueve años ubicados en el antiguo edificio primario, reflejando el "modelo institucional"; y (2) EGB "articuladas," en que los 8º y 9º años (y en algunos pocos casos también el 7º) siguen ubicados en los edificios de la escuela secundaria, pero bajo la conducción del director de EGB.

La fragmentación institucional a nivel regional complicó la implementación de la nueva estructura, particularmente del Tercer Ciclo, que requería la atención tanto de la rama Primaria como de la Secundaria. Al mismo tiempo, la opción por el "modelo institucional" de EGB bajo directores primarios fue vista como un fortalecimiento de la rama Primaria a expensas de la Secundaria. A pesar de que esta "ampliación del campo de gestión" fue percibida como una sobrecarga de trabajo por directores primarios y supervisores (Entrevistas a supervisores y directores, 1997), generalmente fue bienvenida como un reconocimiento a su trabajo y al éxito del nivel primario en retener y promover alumnos (UNESCO, 1998). Además, los maestros del 7º grado de primaria, que se transformaron en maestros de 7º año, se beneficiaron con un aumento salarial y de *status* (todos los docentes del Tercer Ciclo recibieron el mismo beneficio como "profesores" secundarios), mientras que los directores de EGB también gozaron de un incremento salarial para compensar las demandas de la nueva estructura.

Durante 1996 la Ministro y otras autoridades se reunieron con padres de 7º grado, y luego con directores, para explicar los cambios y ayudar a las escuelas a organizarse para la introducción de la nueva estructura (Feijóo, 1998). El Gobierno dio ayuda económica directamente a las *cooperadoras* para la construcción de aulas. En ese momento, muchos padres expresaron su apoyo al "modelo institucional" de EGB porque veían a la escuela secundaria como un espacio peligroso, con más riesgo de violencia y consumo de drogas (Entrevista a Mario Carpinetti, 22 de mayo de 2002)¹³. Por el otro lado, hubo una falta de participación docente con respecto al diseño de la nueva estructura, y los maestros percibieron la reforma como una política central a la cual ellos debían adaptarse (UNESCO, 1998, p. 196). En la misma línea, Tiramonti y Seoane (2000) informan que los docentes en la Provincia de Buenos Aires expresaron el más alto nivel de desacuerdo (entre 5 provincias) con respecto a la implementación del Tercer Ciclo.

La reforma educativa provincial enfrentó gran resistencia por parte de la oposición política y de los gremios docentes durante los primeros años de implementación. Una de las mayores demostraciones de resistencia tuvo lugar en el distrito sur de Bahía Blanca, un importante centro urbano de la Provincia, durante los años 1995/1996. El movimiento de resistencia fue organizado por políticos de la oposición y líderes gremiales, pero fue superado, en parte gracias al papel activo que jugaron los supervisores en defensa de las nuevas políticas. Un aspecto particular que los gremios

¹² Este término fue el preferido por las autoridades nacionales para referirse a la reforma, y también fue usado por el Gobierno Provincial, como muestra este documento.

¹³ Esta visión de las escuelas secundarias parece ser compartida por directores primarios o de EGB, pero no por directores secundarios o de Polimodal.

docentes criticaban era el cambio de la estructura académica y sus efectos pedagógicos. Algunas de estas críticas se reflejan en las siguientes citas de un documento producido por uno de los gremios más representativos de la Provincia de Buenos Aires:

(El Tercer Ciclo de la EGB) profundizó la fragmentación del sistema educativo y provocó fracturas en la organización escolar... Este discurso (de la reforma) se tradujo entre otras cosas en la desconsideración de las características del adolescente, de las culturas institucionales, de las condiciones de trabajo y de la formación de los docentes...

Uno de los efectos más graves de la reforma, sino el más grave, es la desarticulación y desaparición de las Escuelas Medias, Técnicas y Agrarias (SUTEBA, 1999, págs. 4 y 6).

EQUIDAD Y CALIDAD: IMPLICANCIAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL TERCER CICLO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La implementación del “modelo institucional” de EGB en la Provincia de Buenos Aires enfrentó problemas importantes. A pesar de que se hizo una inversión significativa para la construcción de nuevas aulas, no fue posible transformar todos los edificios de las escuelas primarias (que originariamente estaban ocupados por los grados 1º a 7º) para que absorbieran a los alumnos de 8º y 9º. Por otro lado, esto hubiera implicado dejar a las escuelas secundarias con gran cantidad de aulas vacías (funcionarios provinciales sostenían que no tenía sentido desaprovechar la infraestructura de las escuelas secundarias). También fueron importantes las quejas de directores y supervisores secundarios, que temían perder poder al tener menos alumnos, y de docentes secundarios que no querían ser trasladados a nuevos edificios (Feijóo, 1998). Como resultado, emergieron dos modalidades principales, implementadas desde 1997:

- (1) EGB "puras" (o "completas"), en que los nueve años están ubicados en el antiguo edificio primario.
- (2) EGB "articuladas," en que los 8º y 9º años (y en algunos pocos casos también el 7º) siguen ubicados en los edificios de la escuela secundaria, pero bajo la conducción del director de EGB. En estos casos, se intentó articular edificios separados sólo por unas cuerdas. Alrededor del 30% de las secciones 8ª y 9ª de la provincia corresponde a “articuladas”, alumnos que asisten a 8º y 9º años en una escuela diferente a la EGB a la que pertenecían previamente (cálculo propio, basado en DEP, n/d).

Casi todos los edificios secundarios conservaron las secciones 8ª y 9ª, “articulando”, en muchos casos, con más de una EGB. Se creó la figura de un coordinador de 8º y 9º años, para ayudar al director de EGB a supervisar y facilitar el trabajo de los docentes y los alumnos en estas escuelas¹⁴. Un pequeño número de escuelas ha incluido tanto la EGB como el Polimodal (en general, ex escuelas nacionales), lo cual puede ser considerado como una variación de las “puras”. En el caso de las escuelas rurales, fue más difícil implementar un modelo completo de EGB. En la mayoría de los casos, los 8º y 9º años funcionan en un Polimodal Agrario cercano, o transportan a los alumnos a EGBs o escuelas secundarias en los pueblos cercanos.

¹⁴ Se asignaron coordinadores para las “articuladas”, aunque también algunas “puras” tuvieron esta figura para el Tercer Ciclo.

Otro problema importante en la implementación del Tercer Ciclo fue el “encuentro de culturas”¹⁵, que pronto se transformó en un “choque de culturas”¹⁶ entre antiguos docentes primarios (“maestros”) y antiguos docentes secundarios (“profesores”). Se estableció que los docentes primarios podrían continuar enseñando (luego de una “reconversión” a través de una capacitación específica) en el 7º año, y que los antiguos docentes secundarios (también capacitados) enseñarían en los 8º y 9º años. Las diferencias entre ambos se originan en distintos tipos de capacitación (en instituciones separadas) y de culturas escolares contrastantes: una cultura primaria que hace hincapié en lo emocional y asistencial, y una cultura secundaria que valora el desarrollo intelectual con una disciplina estricta. En el aspecto pedagógico, el trabajo en las escuelas primarias ha estado más concentrado en áreas, mientras que en el Secundario se organiza en materias individuales. En Primaria, los docentes han estado acostumbrados a trabajar en una sola escuela, y a ayudar y supervisar a los alumnos durante el almuerzo y los recreos. Los docentes secundarios a menudo han trabajado en varias escuelas (docentes “taxi”) con la única responsabilidad de enseñar sus materias (UNESCO, 1998, p. 171 y ss.). En muchos aspectos, parece que los docentes secundarios que trabajan en los 8º y 9º años han tenido que adaptarse a la cultura primaria. El hecho de que directores primarios hayan sido designados para dirigir el Tercer Ciclo podría indicar que la cultura de la escuela primaria fue privilegiada.

El problema de la evaluación en el Tercer Ciclo está íntimamente relacionado con los conflictos o diferencias entre las culturas. Los docentes secundarios han estado acostumbrados a evaluar a los alumnos en base a su conocimiento del contenido de la materia, mientras que, en Primaria, tradicionalmente ha prevalecido una evaluación conceptual sensible a los distintos ritmos de aprendizaje. No es claro en qué medida hubo presiones de las autoridades centrales para flexibilizar los estándares de evaluación con el objetivo de facilitar la promoción de los alumnos. Según algunos docentes, hubo un sutil mensaje del centro a favor de una promoción automática de los alumnos (UNESCO, 1998, p. 148). En el distrito de Bahía Blanca, por ejemplo, los docentes identificaron una presión por parte de los supervisores para “minimizar las expectativas en cuanto a los logros de los alumnos” (Entrevistas, 1997). De acuerdo con Mario Carpinetti (Entrevista, 22 de mayo de 2002), miembro por varios años del Consejo Provincial de Cultura y Educación, la visión de algunos directores y docentes en cuanto a que “tenemos que ayudar a los chicos”, y en cuanto a que los alumnos tienen que pasar al siguiente año/grado y completar el nivel de educación obligatoria, es una característica de las escuelas primarias que aún no ha sido posible superar. Por otra parte, Carpinetti reconoce que no había una política provincial clara con respecto a los criterios de evaluación en el Tercer Ciclo.

La manera en que se encararon los problemas del “encuentro de culturas” y de la evaluación indica signos de “primarización” del Tercer Ciclo, un fenómeno que los críticos sostienen que ha ocurrido en Buenos Aires y en otras provincias (e.g., Puiggrós, 2000; entrevista con Graciela Frigerio y Margarita Poggi, 28 de mayo de 2002) con la consecuencia de disminuir la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, y de ignorar las necesidades particulares de los jóvenes adolescentes. En algunas escuelas, la calidad sufrió no solo a causa de la menor exigencia al alumno y la adopción de métodos de enseñanza y evaluación de la escuela primaria, sino también por el desafío que representó la incorporación de alumnos cuya edad superaba la indicada para ese nivel, tenían una historia de

¹⁵ La expresión “encuentro de culturas” fue usada en documentos oficiales (ver, por ejemplo, Resolución 3708/1996). De este encuentro cultural debió haber nacido una cultura nueva y específica del Tercer Ciclo.

¹⁶ La expresión “choque de culturas” fue usada por algunos directores e investigadores entrevistados.

fracaso escolar, y pertenecían a grupos sociales que nunca antes habían accedido a la escuela secundaria (lo que algunos llaman “nuevo sujeto pedagógico”). Se articuló un discurso de la “diversidad” (en documentos oficiales y entre las autoridades educativas, inclusive supervisores), respondiendo a la necesidad de adaptar los estilos docentes a la realidad de estudiantes de bajos recursos, adaptación que en muchos casos puede haber tenido como resultado una reducción de los contenidos. En un documento oficial reciente acerca de los problemas del Tercer Ciclo, una de las recomendaciones a directores y docentes es no confundir la atención a la diversidad con la promoción de inequidad -es decir, enseñar menos a aquellos que son menos hábiles (Dirección de Educación Primaria, n/d)-.

Aparentemente, docentes y directores no estaban capacitados adecuadamente para responder a esa diversidad, ni a otros desafíos que el Tercer Ciclo representaba. El nuevo sistema de capacitación ha puesto el énfasis en el contenido de las materias, y no en elementos pedagógicos y didácticos que ayudarían a los docentes a manejar las necesidades específicas de aprendizaje de los adolescentes y a desarrollar estrategias de retención (Entrevista al Equipo de Tercer Ciclo de la Provincia de Buenos Aires, 23 de mayo de 2002). Además, los docentes tienden a considerar que la capacitación recibida al comienzo de la reforma fue de muy baja calidad, y que no se les ha dado preparación específica para enseñar en el Tercer Ciclo (Tiramonti y Seoane, 2000).

Todos estos problemas han tomado formas diversas en las variantes "pura" y "articulada". En general, en EGB "puras" hay una falta de identidad del Tercer Ciclo, ya que el 7º año no está integrado con el 8º y el 9º (Entrevista a Cristina Tomassi, 6 de mayo de 2002). Los docentes del Tercer Ciclo sienten que están trabajando en una escuela primaria y han disminuido sus estándares previos. En las “puras”, los antiguos docentes secundarios han tenido que hacer un esfuerzo extra para adaptarse a la nueva estructura curricular, particularmente en las áreas de estudios sociales y naturales, en que tres antiguas materias están ahora integradas en un área. En algunos casos, han tenido que empezar a trabajar en más instituciones (acentuando el fenómeno del docente “taxi”) para conservar el número de horas que tenían antes. Las EGB “puras” también han presentado importantes problemas de infraestructura que incluyen falta de laboratorios, y hasta de aulas comunes (Tiramonti y Seoane, 2000). Según informa el estudio de la UNESCO (1998), los docentes percibían que en algunas "puras" las aulas estaban superpobladas.

La implementación de "articuladas," por otro lado, tuvo como resultado problemas de comunicación y de coordinación, y creó estilos de enseñanza parecidos a los de la antigua escuela secundaria (Krichesky y Cappellari, 1999; Ministerio de Cultura y Educación, 2000b; Suasnabar, 2000). Durante el período lectivo en que comenzó la implementación del 8º año, los problemas de las “articuladas” eran evidentes para algunos supervisores, directores y docentes (Entrevistas, 1997): no era claro a qué escuela pertenecían los alumnos; a algunos padres no les gustaba la escuela secundaria con la que la EGB “articularía” y entonces decidían cambiar de escuela a sus hijos; no había acuerdo respecto de los criterios disciplinarios; y muchos antiguos docentes secundarios no sentían que pertenecían a la EGB. Al mismo tiempo, mientras las “articuladas” parecían ofrecer la ventaja de mejores equipos (biblioteca, laboratorio), hay evidencia de que en algunas escuelas secundarias los alumnos de 8º y 9º años no estaban autorizados a usarlos.

En algunos casos de “articulación” parece haber habido situaciones de conflicto abierto entre directores de EGB y de escuelas secundarias de Polimodal. Tiramonti y Seoane (2000) sostienen que en las “articuladas” las posibilidades de una dirección común y de cooperación entre el director y los

docentes son bajas y que, en general, el director de EGB no tiene realmente autoridad sobre los docentes de 8º y 9º años. La figura del coordinador, que debía facilitar la comunicación entre los directores de EGB y los docentes de 8º y 9º años, no parece haber logrado los efectos esperados en la mayoría de los casos. Los alumnos y los docentes de 8º y 9º años parecen inmersos en una situación muy confusa. La tendencia actual es trabajar como en el antiguo Secundario, pero bajo la conducción de un director primario. En algunos casos, los alumnos asisten a clases en la escuela secundaria, pero van al edificio de Primaria para el almuerzo y otras actividades (por ejemplo, clases de computación). Habitualmente, los docentes también dictan cursos en el Polimodal, lo cual dificulta aun más que desarrollen un sentimiento de pertenencia a la EGB. Incluso, hay dudas en cuanto a que los docentes hayan realmente aplicado la nueva estructura curricular que reemplazó las materias por áreas.

El estudio de la UNESCO (1998) señala que la EGB "pura" es mucho más común en las escuelas a las que asisten alumnos de bajo nivel socio-económico. Esto puede implicar una nueva forma (o un refuerzo) de la segmentación del sistema (UNESCO, 1998, p. 198)¹⁷. En 1997, más del 50% de las escuelas céntricas urbanas (que usualmente prestan servicios a alumnos de estrato socioeconómico medio) eran "articuladas" (ibid., pág. 199). Hay una percepción general de que la clase media tiende a enviar a sus hijos a "articuladas" porque son consideradas de mejor calidad, y de que la mayoría de dichas escuelas usan mecanismos informales de selección que favorecen a alumnos de instituciones particulares y con niveles más altos de rendimiento¹⁸. En las "articuladas", los docentes parecen mantener un estilo de enseñanza que enfatiza los contenidos y conserva los estándares de las escuelas secundarias. En otros casos, los alumnos de clase media optan por asistir a escuelas secundarias en la Ciudad de Buenos Aires; en 2001, el 16% de los alumnos de dichas escuelas residía en la Provincia, un fenómeno que, de acuerdo con las autoridades de la Ciudad, responde a la preferencia por la vieja estructura de la escuela secundaria, que la Ciudad decidió preservar (Clarín, 10 de septiembre de 2001). Los miembros del Equipo de Tercer Ciclo de la Provincia (Entrevista, 23 de mayo de 2002), reconocen que, incluso cuando la EGB "pura" es mejor desde el punto de vista de la organización, las "articuladas" han mantenido, en general, un nivel de rendimiento escolar más alto. Sin embargo, no es claro si este nivel más alto de rendimiento se debe al mayor porcentaje de alumnos de clase media de las "articuladas", al estilo de enseñanza característico de la secundaria, o a ambos factores.

De acuerdo con Mario Carpinetti (Entrevista, 22 de mayo de 2002), el objetivo final en la Provincia de Buenos Aires era lograr una EGB "pura" para todos. Sin embargo, la estrategia de implementar el Tercer Ciclo en las antiguas escuelas primarias bajo la conducción de directores primarios apuntaba principalmente a incrementar la cobertura y la retención de alumnos de los sectores sociales más postergados, evitando los problemas de su traslado a escuelas céntricas, y de su adaptación a un clima social estructurado alrededor de normas características de la clase media y de formas de discriminación, tanto manifiestas como encubiertas. En este sentido, la segmentación del sistema responde, hasta cierto punto, a la racionalidad con que los funcionarios centrales intentaron

¹⁷ Tiramonte y Seoane (2000) sugieren que este fenómeno también está sucediendo en otras provincias.

¹⁸ En principio, los alumnos deben asistir a las escuelas de los distritos donde viven. Sin embargo, aquellos padres que trabajan en la Ciudad de Buenos Aires pueden anotar a sus hijos en escuelas de la Ciudad, incluso si viven en la Provincia. Además, las regulaciones muchas veces son ignoradas, y hay mecanismos informales para la selección de estudiantes tanto en la Ciudad como en la Provincia de Buenos Aires (ver Fiszbein, 1999, para una discusión sobre las políticas de inscripción y los mecanismos de selección en ambos distritos).

guiar el proceso político, dado que el énfasis en incorporar más estudiantes aumentaría la segmentación si no se aplicaban fuertes medidas para mejorar la calidad.

La problemática de "puras" y "articuladas" puede ser ilustrada con tres casos de la Ciudad de Avellaneda¹⁹, uno de los 24 distritos educativos del Conurbano. Avellaneda, que limita con el sur de la Ciudad de Buenos Aires, fue durante mucho tiempo un centro industrial con una población predominantemente de clase media. Las escuelas que visitamos están cerca del centro urbano de la ciudad y, en general, no incluyen estudiantes de los barrios más marginados.

La primera escuela, que ofrece desde educación Inicial hasta Polimodal, es una antigua escuela que perteneció al ámbito nacional, considerada en el distrito como muy prestigiosa, y que presta servicios predominantemente a familias de clase media. El director relata que no tuvieron problemas para adaptarse a la nueva estructura, especialmente porque pudieron concentrar el Tercer Ciclo en un piso del edificio, y tanto su coordinador como su Equipo de Orientación trabajan codo a codo con el Director y el Vicedirector. Al mismo tiempo, muchos alumnos de otras escuelas del distrito intentan entrar en esta escuela, particularmente en el 7º año, lo cual da lugar a un proceso muy selectivo, en que los alumnos mejor preparados académicamente parecen tener más oportunidades de ingresar. Sin embargo, un docente de 8º año que ha estado en la escuela por muchos años considera que la calidad de la instrucción se ha debilitado desde la introducción de la nueva estructura, y que los docentes que han sido capacitados para el Tercer Ciclo durante los últimos años tienen un nivel de preparación más bajo que los tradicionales profesores secundarios.

La segunda escuela es una EGB "pura". En 1996 las autoridades centrales decidieron que sería una escuela "articulada," pero la directora, con el apoyo de los padres, reunió los fondos para preparar nuevas aulas y adaptar el edificio, y obtuvo el permiso para funcionar como una EGB completa. La Directora dice que, ante la posibilidad de que la escuela fuera "articulada", ella temía no estar en condiciones de responder por la seguridad y el desarrollo académico de los alumnos ubicados en el edificio del Polimodal. No hubo problemas con la incorporación de docentes secundarios, pero los logros académicos, ella misma reconoce, son bajos en el Tercer Ciclo. Los mejores alumnos son transferidos por sus padres, en 7º u 8º año, a la prestigiosa escuela "Normal" o a alguna antigua escuela secundaria técnica²⁰, y nuevos alumnos llegan de otras escuelas (con menos motivación y más dificultades de aprendizaje). La Directora piensa que la capacitación docente provista por el sistema ha sido deficiente. Además, la escuela no tiene equipo de orientación, lo cual ella considera una desventaja importante dados los problemas de alcoholismo, tabaco, y anorexia y bulimia entre los estudiantes.

La tercer escuela es una EGB "articulada." Es la más chica de las tres escuelas y sus alumnos son los de menor nivel socio-económico. Los directores informan que muchos alumnos llegan a la escuela con hambre. La Directora es relativamente nueva en la escuela (dos años) y dice no entender con qué criterio se decidió una "articulación" con una escuela técnica secundaria que queda a 19 cuadras. Más intrigante aun es el hecho de que la escuela fue completamente reconstruida en 1997, sin incluir espacios para las secciones 8ª y 9ª. Aunque tienen una buena relación personal con el director del Polimodal con el que articulan, tanto la Directora como la Vicedirectora sienten que no pueden

¹⁹ El trabajo de campo en el distrito de Avellaneda se llevó a cabo en junio de 2002.

²⁰ Para asegurarse de que más adelante tendrán una vacante en el Polimodal de estas instituciones.

supervisar adecuadamente a los estudiantes y docentes de 8º y 9º años. Además de los problemas de distancia física y falta de tiempo, destacan que el coordinador del Tercer Ciclo depende de la rama de Polimodal (lo que aparentemente hace más difícil la colaboración), y que el equipo de orientación solo pudo comenzar a trabajar hace unos pocos meses con los alumnos de 8º y 9º años, porque no estaba legalmente autorizado a desarrollar tareas en el edificio de la escuela secundaria.

Los directores de esta EGB "articulada" perciben que los alumnos de 8º y 9º años no saben a qué escuela pertenecen y están desatendidos, mientras que los docentes tienen dificultades para adaptarse a estudiantes con características distintas de las del alumno tradicional de secundaria ("un nuevo sujeto de aprendizaje"), así como para cambiar sus métodos de evaluación. Al mismo tiempo, la directora del Polimodal que recibe a los alumnos de 8º y 9º años no parece ver estos problemas. Está más preocupada por el descenso en la calidad introducido por la reforma y por las demandas extra en los docentes (enseñar materias generales además de las técnicas, cuando inicialmente no fueron preparados para eso).

Los siguientes son algunos de los temas y de las preocupaciones comunes que surgieron en nuestras conversaciones con distintos actores educativos en el distrito de Avellaneda, algunos de los cuales ya han sido discutidos previamente:

- La reforma fue implementada demasiado rápidamente, sin buscar los aportes de directores y docentes.
- La calidad de las escuelas se ha deteriorado, y se ha "primarizado" el Tercer Ciclo, incluso en las "articuladas".
- Hay serios problemas con la implementación de áreas curriculares. En muchos casos no se aplican y los docentes continúan enseñando las disciplinas tradicionales como materias separadas.
- Hay una percepción de que los alumnos que antes estaban bien atendidos ahora se encuentran "abandonados" en las "articuladas", y "nadie se ocupa de sus necesidades y desarrollo" (Entrevista con un director de EGB).
- Se critica fuertemente el sistema de capacitación docente. Según lo describió el director de una escuela, "no hubo capacitación para los docentes de 8º y 9º años... (Las autoridades) entregaron unos libritos muy lindos, pero eso no fue capacitación".
- Se percibe que los padres de clase media prefieren escuelas "articuladas" antes que "puras", y que muchos envían a sus hijos a escuelas en la Ciudad de Buenos Aires.
- Hay una profunda crisis social. Las familias parecen cada vez menos capaces de contribuir financieramente con las "cooperadoras", de participar en actividades escolares y de apoyar el aprendizaje de los alumnos.
- Falta apoyo del Estado a las escuelas: "El Estado no le da nada a la escuela, apenas si paga los salarios" (director de una escuela).

- Se percibe una profunda fragmentación del sistema educativo. Directores y docentes son conscientes del modo en que alumnos de diferentes orígenes sociales asisten a distintas escuelas, o incluso a distintos turnos en la misma escuela, que ofrecen niveles de educación muy desparejos.

Como respuesta a algunos de estos problemas, el Subsecretario de Educación de la Provincia de Buenos Aires conformó, en el año 2000²¹, un equipo especial para el Tercer Ciclo, con la misión de rever las experiencias de implementación y diseñar estrategias para mejorar su calidad. Este equipo ha empezado a discutir e implementar algunos cambios que apuntan a recuperar la identidad del ciclo, cambios que están en sintonía con la propuesta nacional para el Tercer Ciclo, pero en un momento de restricciones presupuestarias (Entrevista al Equipo de Tercer Ciclo, 23 de mayo de 2002). El objetivo es conformar al Tercer Ciclo como una unidad (las secciones de los tres años funcionando en el mismo edificio) y mejorar su calidad. Entre otras medidas, el Equipo de Tercer Ciclo ha estado considerando la designación de un vicedirector exclusivamente para este nivel (en lugar de coordinadores).

LOS EFECTOS CUANTITATIVOS DE LA REFORMA

Durante la década del '90, la Argentina experimentó un aumento general de la matrícula en todos los niveles, pero particularmente en la educación secundaria (ver Tabla 2). Tedesco y Tenti Fanfani (2001) argumentan que el crecimiento se aplica especialmente para el Tercer Ciclo y en el caso de alumnos económicamente desfavorecidos. Sin embargo, hasta 1997 la expansión de la educación secundaria no benefició a los grupos sociales más desfavorecidos. Entre 1992 y 1997, por ejemplo, los índices brutos de matriculación secundaria disminuyeron alrededor del 7% en el sector conformado por el 20% de la población de menores ingresos, mientras que aumentaron alrededor del 15 para el 20% de mayores ingresos (Etchart, 1999), lo cual puede reflejar el contexto de creciente desempleo y desigualdad de ingresos. Herrán y Van Uythem (2001) sugieren que esta última tendencia se revertió en el período 1997-1999, cuando los índices de matriculación de los grupos más pobres parecen haber crecido de manera significativa. Ese es el momento en que comenzó a introducirse la obligatoriedad del Tercer Ciclo, junto con becas para familias pobres que enviaran sus hijos a dicho ciclo, además de otras medidas paliativas. Por otro lado, la expansión de la educación secundaria durante la década del '90, como se ve en la Tabla 1, parece seguir una tendencia de largo plazo.

TABLA 1. TASAS NETAS DE ESCOLARIZACIÓN POR NIVEL DE EDUCACIÓN EN LA ARGENTINA, 1960-1997

<i>Año</i>	<i>Inicial</i>	<i>Primario</i>	<i>Secundario</i>
1960	16,0	82,6	24,5
1980	57,5	90,5	38,8
1991	72,7	95,7	59,3
1996	96,5	99,4	67,2
1997	98,0	99,8	70,2

Fuente: Tedesco y Tenti Fanfani (2001), basado en datos suministrados por el Ministerio de Educación.

²¹ En diciembre de 1999 asumió una nueva administración provincial, con Carlos Ruckauf como Gobernador y José Bordón como Ministro de Educación (Director General de Cultura y Educación).

En relación con los efectos de la reforma en la matriculación en la Provincia de Buenos Aires, la mayoría de los estudios argumentan que la reforma ha sido efectiva en incrementar la incorporación de alumnos en el nivel secundario, pero destacan que los problemas de repitencia y desgranamiento continúan²². Morduchowicz (1999) informa que en 1997 la cantidad de alumnos que asistían a 8º año (anteriormente 1º año del secundario) creció en alrededor del 13,5%, mientras que la UNESCO (1998) muestra que el índice de retención para ese grado y año creció en un 17%²³. Por otro lado, hubo un aumento significativo en la repitencia en 7º año: de 0,4% a 5,2% en 2000 (Balduzzi, 2001), lo que puede deberse al hecho de que el 7º año ya no es el año final del nivel primario, mientras los índices de repitencia para el 8º y el 9º año se han mantenido altos (10,8% y 7,1% respectivamente, para 2000) (Balduzzi, 2001).

Suárez y Balduzzi (1998) destacan el valor relativo del aumento de la matriculación. Sostienen que la incorporación de muchos alumnos fue más formal que real, dada la falta de condiciones para el aprendizaje de los alumnos y para asegurar su permanencia en el sistema. Muestran que solo el 26,7% de los alumnos que se inscribió en 8º año durante 1997 logró los requerimientos mínimos de aprendizaje, mientras que alrededor del 11% abandonó. Al mismo tiempo, de acuerdo con sus datos, solo el 16,2% de los alumnos faltó a clase menos de tres días por mes en promedio. Krichesky y Capellacci (1999) también muestran algunos aumentos en el número de alumnos que asistieron a 8º y 9º años, y sugieren que las escuelas no utilizan estrategias efectivas para retener a los alumnos, particularmente a aquellos de bajo nivel socio-económico.

Miranda, Moragues y Sendón (2000) concluyen que el mayor impacto de la reforma en términos de aumento en la cobertura y la retención fue entre los jóvenes del Conurbano que anteriormente estaban fuera del sistema educativo (alumnos que habían abandonado luego de completar el 7º grado de la escuela primaria). Balduzzi (2001), por otro lado, argumenta que existe una tendencia histórica hacia el aumento de la cobertura en la escuela secundaria, y que el crecimiento en la matriculación puede no estar directamente asociado con la reforma. Incluso, este autor sugiere que, a pesar de que muestran una mejora en comparación con las cifras de la antigua escuela secundaria, los niveles de abandono de 8º y 9º años durante 1998-1999 parecen mantener un nivel muy alto, particularmente considerando que esos años son ahora obligatorios y un requerimiento para la credencial de educación básica.

Hay una percepción general de que desde 2001 los índices de abandono han crecido en la Provincia y a nivel nacional, particularmente entre adolescentes, en el contexto de severas restricciones presupuestarias y de aceleración de la crisis social. Desde 1998 hasta la fecha (agosto de 2002), el porcentaje pobre de la población se ha incrementado desde el 27% hasta el 53%, de acuerdo

²² Otros estudios sobre la implementación del Tercer Ciclo en diferentes contextos también destacan una mejora en los índices de inscripción. En el caso de la Provincia de La Pampa, la tendencia hacia el aumento en las inscripciones y el descenso de casos de abandono se aceleró con la implementación del Tercer Ciclo (Duschatzky et al., 1999). También se encontraron aumentos en los índices de inscripción y de retención en las escuelas rurales incluidas en el proyecto especial del Plan Social para la implementación del Tercer Ciclo (Gozman y Jacinto, 1999). Por otro lado, un documento del Ministerio Nacional de Educación (Ministerio de Educación, 2000b) sugiere que en el caso de la Provincia de Córdoba el énfasis en mejorar la calidad, que motivó la creación de las nuevas Escuelas Medias que comprenden el Tercer Ciclo y el Polimodal, puede haber contribuido a la exclusión temprana de algunos alumnos del sistema educativo: alumnos desventajados parecen haber abandonado luego del 6º grado (cuando completan el segundo ciclo de la EGB), en vez de terminar el 7º grado, como era el caso en la antigua escuela primaria.

²³ Este estudio (UNESCO, 1998, p. 45) indica que los índices de retención no variaron entre "puras" y "articuladas", aunque midió solo un año.

con datos oficiales (La Nación, 8/21/02). Esto ha sido acompañado por niveles más altos de crímenes y una extendida sensación de inseguridad (especialmente en la Provincia de Buenos Aires).

En 2002, el Gobierno Nacional acordó incluir a Buenos Aires en su programa de becas para alumnos del Tercer Ciclo, que es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (el Gobierno Provincial había suspendido su sistema de becas para el nivel Polimodal en 2001). A nivel nacional, 350.000 alumnos han recibido becas durante 2002 y 2003 (600.000 alumnos solicitaron el beneficio). Alrededor del 30% de las becas es percibido por estudiantes de la Provincia de Buenos Aires (La Nación, 17 de julio de 2002).

CONCLUSIÓN

Nuestro análisis de la reforma de la educación secundaria en la Argentina resalta la complejidad del proceso político en un sistema descentralizado, así como las limitaciones de estrategias de reforma comprensivas y altamente centralizadas, tanto a nivel nacional como provincial. La variedad de respuestas provinciales al cambio de estructura muestra cómo factores políticos, técnicos y financieros intervinieron en la apropiación de políticas nacionales, con el resultado de lo que muchos consideran una mayor fragmentación del sistema educativo. Al mismo tiempo, el caso de la Provincia de Buenos Aires ilustra la dinámica de la formación de políticas así como los problemas y desafíos que la reforma de la estructura de la educación secundaria ha implicado. Hemos mostrado cómo luchas, compromisos y reinterpretaciones moldearon las políticas de reforma, y cómo las políticas fueron decodificadas a nivel provincial, local y escolar de manera compleja (Ball, 1994), en procesos que involucraron una apropiación dinámica por parte de distintos actores (Levinson y Sutton, 2001).

El aumento de los niveles de pobreza y de exclusión social entre grandes sectores de la población, proceso severamente acentuado desde 2001, ha sido un elemento crítico para la implementación de la reforma. Como Tedesco y Tenti (2001) señalan, el contexto social de empobrecimiento en que se desarrolló la reforma ha tenido un fuerte impacto: los docentes han enfrentado situaciones pedagógicas difíciles en las escuelas, pero también dificultades económicas en sus hogares, que conspiran contra su desempeño profesional. Esto ha implicado menos posibilidades, para los directores y los docentes, de una apropiación creativa, o incluso mecánica, de las políticas de reforma. Algunas escuelas, sin embargo, parecen tener suficiente autonomía (esto depende especialmente de las habilidades de liderazgo del director y del acceso a recursos de la comunidad local) para apropiarse de la reforma de distintas maneras.

Aunque hay indicios de cierto aumento en la cobertura, hemos visto que también hay signos de problemas serios que afectan la calidad de la educación. El cambio de estructura académica y la creación del Tercer Ciclo pretendían solucionar la difícil transición entre los niveles primario y secundario, así como responder a las necesidades específicas de los jóvenes adolescentes. Sin embargo, la flamante estructura ha creado nuevos problemas para las provincias, y probablemente ha tenido el efecto de provocar una mayor fragmentación del sistema nacional, con crecientes inequidades entre las provincias y entre escuelas dentro de las provincias.

El Tercer Ciclo en la Provincia de Buenos Aires parece ilustrar algunos de los inconvenientes que implicó la reforma nacional: mayor cobertura a expensas de la calidad, una implementación rápida y masiva con falta de recursos suficientes, y el descuido por desarrollar un proceso amplio de

negociación y de búsqueda de consensos. Encontramos, tanto a nivel nacional como provincial, un énfasis en estrategias de cambio de arriba hacia abajo (“top-down”) y una falta de atención suficiente a la capacitación docente, limitaciones típicas de esfuerzos reformistas en América Latina y en otras regiones (Fullan, 1993; Navarro y otros, 2000).

En respuesta a la extensión de la escolaridad obligatoria, durante los primeros años de la reforma (particularmente 1997 y 1998) tuvo lugar en Buenos Aires una incorporación masiva de alumnos que estaban fuera del sistema –y que habían abandonado luego de completar los 7 años de Primaria-. Sin embargo, al mismo tiempo, la calidad de la enseñanza y de los procesos de aprendizaje parece haber empeorado de manera significativa, y la confusión acerca de la función pedagógica del Tercer Ciclo aparentemente ha aumentado con la existencia de dos modalidades (“puras” y “articuladas”) en la implementación de la nueva estructura. Más aun, estas dos modalidades pueden representar una profundización de desigualdades preexistentes entre escuelas que prestan servicios a la clase media y escuelas a las que asisten familias de bajos recursos. Hay indicadores de que, mientras algunos funcionarios provinciales pueden haber concebido la reforma como un esfuerzo para incrementar las oportunidades educativas, ésta también ha implicado una estrategia de control social (mantener a los jóvenes lejos de la calle).²⁴

En el actual contexto social de la Argentina, marcado por el empobrecimiento y el alto desempleo, será muy difícil mantener o incrementar los índices de matriculación y de retención de una manera sostenida, y más aun mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. Hacen falta políticas específicas que prevengan el abandono y preserven la función pedagógica de las escuelas. También parece crucial iniciar un proceso participativo de análisis de las políticas llevadas adelante durante la última década, para identificar cómo la calidad y la equidad pueden ser mejoradas en el corto y en el largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- Balduzzi, J. (2001). *Desigualdad y exclusión educativa en el “Tercer Ciclo” de la Provincia de Buenos Aires*. Cuadernos de informes e investigaciones, SUTEBA.
- Balduzzi, J. y Suárez, M. (1999). *La implementación del octavo año en las escuelas bonaerenses*. Cuadernos de informes e investigaciones, SUTEBA.
- Ball, S. (1994). *Education reform: A critical and post-structural approach*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Braslavsky, C. (2001). Los procesos contemporáneos de cambios de la educación secundaria en América Latina: Análisis de casos en América del Sur. En C. Braslavsky (comp.), *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?: Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*. Buenos Aires: Santillana.
- Braslavsky, C. (1999) La reforma educativa en la Argentina: Avances y desafíos. *Propuesta Educativa* 21, pp. 80-88.

²⁴ Tiramonti y otros (2000), por ejemplo, argumentan que en el contexto de creciente desempleo en Argentina, ha sido necesario aumentar la inscripción de alumnos de bajo status socio-económico para reducir la presión sobre el mercado de trabajo y controlar a los jóvenes marginales.

- Cailloods, F. y Hutchinson, F. (2001). ¿Aumentar la participación en la educación secundaria en América Latina? Diversificación y equidad. En C. Braslavsky (comp.), *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?: Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*. Buenos Aires: Santillana.
- Clarín* (September 10, 2001). "Escuelas porteñas, un imán para chicos del conurbano." Buenos Aires.
- Consejo Federal de Cultura y Educación (1993). Resolución 30/93 - XV Asamblea Extraordinaria del CFCyE, 8 de setiembre de 1993. "Apoyo al acuerdo de las provincias relativo a la Estructura del Sistema Educativo Nacional. Caracterización de los Niveles, Ciclos en la estructura y gradualidad de la implementación del Sistema Educativo Nacional."
- Consejo Federal de Cultura y Educación (1994). *Pacto Federal Educativo*. San Juan, Argentina: Consejo Federal de Cultura y Educación.
- CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina) (1997). *Situación de la educación en Argentina. Diagnóstico*. In CTERA web page <http://www.wami.apc.org/ctera/diagno.html>
- Dussel, I., Tiramonti, G. y Birgin, A. (2000). Decentralization and recentralization in the Argentine educational reform. En T. S. Popkewitz (comp.), *Educational knowledge: Changing relationships between the state, civil society, and the educational community*. Albany, NY: SUNY Press.
- Dussel, I. (2001). *Los cambios curriculares en los ámbitos nacional y provinciales en la Argentina (1990-2000): elementos para su análisis*. Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.
- Dustchatzky, S. y otros (1999). *Aproximaciones al proceso de reforma en el Tercer Ciclo de la Provincia de La Pampa*. Buenos Aires: FLACSO.
- Etchart, M. (1999). *Educación y distribución del ingreso*. Buenos Aires: FIEL.
- Experton, W. (1999). *Desafíos para la nueva etapa de la reforma educativa en Argentina*. Washington, DC: The World Bank. LCSHD Paper Series No. 46.
- Feijoó, M. (1998). *La política de los hechos*. Mimeo.
- Fernández, A., Finocchio, S. y Fumagalli, L. (2001). Cambios de la educación secundaria en Argentina. En C. Braslavsky (comp.), *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?: Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*. Buenos Aires: Santillana.
- Filmus, D. (1998). "La descentralización educativa en el centro del debate". En D. Filmus y A. Isuani (comps.), *La Argentina que viene*. Buenos Aires: Norma.
- Fiszbein, Ariel (1999). *Institutions, service delivery and social exclusion: A case study of the education sector in Buenos Aires*. Washington, DC: The World Bank. LCSHD Paper Series No. 47.
- Fullan, M. (1993). *Change forces: Probing the depths of educational reform*. London y New York: Falmer Press.
- Gorostiaga, J., Acedo, C. y Xifra, S. (2001). The reform of secondary education in Argentina during the 1990s. En C. Acedo (comp.), *Case Studies in Secondary Education Reform*. Washington, DC: USAID/IISE. Disponible en: www.ginie.org
- Gozman, G. y Jacinto, C. (1999). *El desafío de la implementación de la escolaridad en el medio rural: el programa del Tercer Ciclo de la EGB en escuelas rurales de Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación / Instituto Internacional de Planeamiento Educativo-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.

- Herrán, C. y Van Uyhem, B. (2001). *Why do youngsters drop out of school in Argentina and what can be done against it?* Working Paper, Education and Human Resources Training Network. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Krichesky, M. y Cappellacci, I. (1999). Gestión curricular y riesgo pedagógico en EGB3: Un análisis de casos en Lomas de Zamora y La Matanza. *Propuesta Educativa* 21- Dic. 1999. Pp. 66-79.
- La Nación, Agosto 21, 2002, "La crisis provocó que haya 5,2 millones de nuevos pobres" Buenos Aires.
- La Nación, Julio 17, 2002. "Aumentó un 70% el pedido de becas." Buenos Aires.
- Levinson, B. y Sutton, M. (2001). Introduction: Policy as/in Practice--A Sociocultural Approach to the Study of educational policy. En Sutton, M. y Levinson, B. (comps.). *Policy as practice: Toward a comparative sociocultural analysis of educational policy*. Westport, CT: Ablex.
- Ministerio de Cultura y Educación (1994a). *Censo Nacional de Docentes y establecimientos educativos*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.
- Ministerio de Cultura y Educación (1994b). *Propuesta para la aplicación gradual de la ley 24.195. Borrador de trabajo*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa.
- Ministerio de Cultura y Educación (1996a). *Marco para la organización del Tercer Ciclo de la Educación General Básica: Versión preliminar para la discusión*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.
- Ministerio de Educación (2000a). *El Tercer Ciclo desde la mirada docente: Avances y desafíos frente a la extensión de la obligatoriedad escolar*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Unidad de Investigaciones Educativas
- Ministerio de Educación (2000b). *Implementación y Localización del Tercer Ciclo de EGB: Las Prescripciones y su Impacto en los Actores Institucionales*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Unidad de Investigaciones Educativas.
- Ministerio de Educación (2000c). *La Estructura Curricular Básica del Tercer Ciclo de la EGB en ocho jurisdicciones*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Unidad de Investigaciones Educativas.
- Ministerio de Educación (2000d). *Estado de Situación Curricular de las Provincias*. Buenos Aires: Subsecretaría de Educación Básica.
- Ministerio de Educación (2000e). *El trabajo docente en el Tercer Ciclo de la EGB. La normativa y las instituciones*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Unidad de Investigaciones Educativas.
- Ministerio de Educación (2002). *Gasto Público Educativo 1991-2000*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.
- Miranda, E. y Lamfri N. (2000). Tensiones y conflictos en procesos recientes de transformación de la educación en Argentina. Contextos, políticas y actores. En Martinic S. y Pardo M. (comps.), *Economía política de las reformas educativas en América Latina*. Santiago de Chile: CIDE.
- Miranda, A., Moragues, M. y Sendón, M. A. (2000). Tercer ciclo de EGB. Análisis del impacto de la extensión de la obligatoriedad: principales indicadores. En G. Tiramonti y otros, *Proyecto Estado de situación de la implementación del Tercer Ciclo de EGB en seis jurisdicciones*. Buenos Aires: FLACSO/Ministerio de Educación.
- Morduchowicz, A. (1999). *Una mirada desde los costos del sistema educativo argentino*. Informe Presentado a la Comisión de Ecología y Desarrollo Humano del Honorable Senado de la Nación. Buenos Aires.
- Navarro, J. C., Carnoy, M., De Moura Castro, C. (2000). La Reforma Educativa en America Latina: Temas, Componentes e Instrumentos. En Navarro, J. C., Taylor, K., Bernasconi, A., Tyler, L.(comps.), *Perspectivas sobre la reforma educativa. América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas*.

- Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional.
- Novedades Educativas* 72 (12/1996). "Tensiones y conflictos en la implementación de la Ley Federal: Entrevista a Cecilia Braslavsky." Pp. 8-10
- Novedades Educativas* 90 (6/1998). "Implementación de la Ley Federal de Educación; Balance, logros y deudas pendientes. Diálogo con Inés Aguerro y Cecilia Braslavsky". Pp. 12-14.
- Provincia de Buenos Aires. *Resoluciones* 4947/1995, 11714/1997, 3708/1998. La Plata.
- Provincia de Buenos Aires, Dirección de Educación Primaria (2000). "La consolidación del Tercer Ciclo de la EGB." La Plata.
- Provincia de Buenos Aires, Dirección de Educación Básica (n/d). "El Tercer Ciclo de EGB." La Plata.
- Provincia de Buenos Aires (1996) "Hacia la educación secundaria obligatoria. Mensaje del Gobernador Dr. Eduardo Duhalde." La Plata.
- Puiggrós, A. (2000). Educación básica y media en la Argentina de comienzos del siglo XXI. *Revista Aportes* 15.
- Reimers, F. (1999). Educational opportunities for low-income families in Latin America. *Prospects*, vol. XXIX (4): 535-49.
- Senén 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).
- Senén González, S. y Arango, A. (1997). La descentralización educativa ¿Política educativa o política fiscal? En Oszlak, O. (comp.) *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego*, Vol.1. Buenos Aires: CBC-CEA.
- Suasnabar, C. (2000). "Burocracias provinciales y estilos de gestión en la implementación del tercer ciclo de EGB." En G. Tiramonti y otros, *Proyecto Estado de situación de la implementación del Tercer Ciclo de EGB en seis jurisdicciones*. Buenos Aires: FLACSO/Ministerio de Educación.
- SUTEBA (Sindicato Unificado de los Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires) (1999). *Una reforma que no transforma*. In www.suteba.org.ar. Extracted in February, 2001.
- Tedesco, J.C. y Tenti Fanfani, E. (2001). *La reforma educativa en la Argentina: Semejanzas y particularidades*. Buenos Aires: Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.
- Tiramonti, G. y Seoane, V. (2000). "El impacto del tercer ciclo en las escuelas y los agents educativos." En G. Tiramonti y otros, *Proyecto Estado de situación de la implementación del Tercer Ciclo de EGB en seis jurisdicciones*. Buenos Aires: FLACSO/Ministerio de Educación.
- Tiramonti, G. y otros (2000). "Conclusión." En *Proyecto estado de situación de la implementación del Tercer Ciclo de EGB en seis jurisdicciones*. Buenos Aires: FLACSO/Ministerio de Educación.
- UNESCO (1998). *Estudio de seguimiento y evaluación de la Transformación Educativa en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Oficina Regional de UNESCO-Representación Argentina.
- Wolff, L. y Castro, C. de M. (2000). *Secondary Education in Latin America and the Caribbean: The Challenge of Growth and Reform*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- World Bank (2000a). *Argentina, AR BA Secondary Education II: Project Concept Document*. Latin America and Caribbean Region LCSHE.
- World Bank (2000b). *Argentina, Buenos Aires Second Secondary Education Project: Project Appraisal Document*. Latin America and Caribbean Region LCSHE.

World Bank (1995). *Staff Appraisal Report. Argentina: Decentralization and Improvement of Secondary Education and Polymodal Education Development Project*. Human Resources Operation Division. Report No. 14559-AR.