



## Ruiz, Guillermo Ramón (Editor) (2023). *Reformas educativas en un Estado federal*. Miño y Dávila editores.

Por Marisa ÁLVAREZ<sup>1</sup>

Tras más de cuatro décadas de democracia y significativos esfuerzos sociales, persiste una notable deuda en términos de igualdad educativa. Este es uno de los mensajes del libro editado por Guillermo Ramón Ruiz, "Reformas Educativas en un Estado Federal". Sin duda, una obra esencial para comprender la evolución y los desafíos de la educación en la Argentina contemporánea.

Si bien numerosos estudios sobre las reformas educativas se han centrado en el acceso y la permanencia en el sistema educativo, esta obra destaca un aspecto esencial de la educación: la dimensión curricular. Este enfoque implica el análisis de la distribución y apropiación social de los conocimientos que se consideran válidos en una sociedad en un determinado momento histórico. Se sitúa en el núcleo del debate sobre el derecho a la educación y su efectividad en el marco del federalismo, resaltando la importancia crucial de lo que se enseña y cómo se enseña, como aspectos fundamentales para entender y abordar la igualdad educativa en su sentido más amplio.

El libro aquí reseñado es una obra académica colectiva de profundo rigor académico a cargo de Guillermo Ruiz como editor, producto del trabajo realizado en el marco de proyectos de investigación en la Universidad de Buenos Aires. Esta obra exhaustiva, a la que contribuyen expertos como Martín Caldo, Marina Mariani, Verónica Messina, Andrea Molinari, Claudia Muiños, Silvia Nanni, Laura Pico, Santiago Quiroga y María Consuelo Ruiz, se enfoca en analizar las reformas educativas en diversas jurisdicciones provinciales de Argentina.

La pregunta central que recorre la obra es: ¿Qué cambios concretos se han realizado en la educación argentina durante estos años de democracia? Responder esta pregunta exige revisar las reformas desde una perspectiva subnacional y federal, analizando el rol del Estado federal y las capacidades diferenciales de los Estados provinciales. Este enfoque permite una comprensión profunda de las desigualdades y desafíos que enfrenta el sistema educativo argentino en su conjunto. Su objetivo es evaluar la efectividad del derecho a la educación en la Argentina, ofreciendo así un aporte significativo a la comprensión y generación de conocimientos sobre la implementación de políticas educativas en un país federal.

"Reformas Educativas en un Estado Federal" se estructura en siete capítulos que abordan temas cruciales en el panorama educativo argentino. El libro comienza con un capítulo introductorio a cargo de Guillermo Ruiz, quien ofrece el marco analítico que sienta las bases para los análisis detallados realizados por los demás colaboradores.

Los capítulos que siguen se centran en temas específicos de la implementación y ejecución de las reformas educativas en ocho jurisdicciones provinciales de las cinco regiones educativas de Argentina. A través de un análisis profundo que incluye la revisión de normativas, documentos curriculares y datos estadísticos, los autores iluminan, debaten y cuestionan las disparidades existentes en el estado federal y cómo estas comprometen el principio de igualdad, un pilar fundamental en el derecho a la educación.

El capítulo final del libro no solo ofrece una reseña y síntesis de los temas tratados, sino que también plantea cuestiones esenciales para el futuro, tejiendo con habilidad los hilos de las discusiones presentadas en los capítulos anteriores. Adicionalmente, el libro se enriquece con dos anexos que contienen información estadística que evidencia la magnitud de las diferencias entre los sectores educativos público y privado en cada jurisdicción.

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / malvarez@untref.edu.ar

Este diseño estructurado y su enfoque exhaustivo hacen de este libro una contribución indispensable para entender las dinámicas y los retos de la educación en el contexto federal argentino. Cada capítulo presenta hallazgos muy reveladores:

El primer capítulo, titulado "Elucidaciones Iniciales sobre las Reformas Educativas en el Estado Federal", se presenta como una pieza erudita sobre el federalismo educativo que merece ser incluida en todos los programas de aborden la cuestión de la administración de la educación en Argentina. Tras una lectura completa de la obra, se gana una nueva apreciación y comprensión de las palabras iniciales de este capítulo, que se centran en las capacidades estatales para implementar reformas porque allí es donde se juega el derecho a la educación como derecho humano fundamental, la igualdad de todos los habitantes al goce de ese derecho.

Este capítulo ofrece una perspectiva histórica y una definición del concepto de federalismo en diferentes contextos, estableciendo el lugar del federalismo educativo argentino en ese marco. Se analiza cómo en Argentina el federalismo implica un pacto entre provincias preexistentes, que ceden parte de su soberanía a una unidad federal pero retienen ciertas competencias. Este arreglo da lugar a que los poderes provinciales sean más amplios, originarios e indefinidos, en contraste con los poderes más restringidos y específicos del estado nacional. Sin embargo, el desarrollo histórico y económico ha conducido a un diseño federal centralizado que afecta a las autonomías provinciales. Esto se debe a un sistema de coparticipación de recursos financieros que resulta en una centralización frente a la limitada autonomía financiera provincial, todo ello enmarcado en un sistema político fuertemente presidencialista. Esto lleva a una paradoja en la que las provincias poseen una amplia autonomía política, pero son absolutamente dependientes del estado nacional en términos financieros.

Posteriormente, el capítulo introduce un marco teórico y conceptual para el análisis comparado de las reformas escolares a nivel subnacional. Esta perspectiva emerge como crucial para analizar las reformas escolares, considerando las relaciones intergubernamentales entre el estado federal y los estados provinciales. Esto permite comprender cómo el rediseño de estas relaciones transforma el sistema educativo y cómo diversos factores, como los partidarios y territoriales, influyen y determinan la distribución de recursos, los modelos de intervención estatal y el desarrollo social.

En el capítulo 2, Andrea Molinari, Silvina Nanni y Laura Pico realizan un estudio comparativo sobre la formación docente inicial para el nivel primario, enfocándose específicamente en las políticas curriculares desplegadas en las provincias de Corrientes y Mendoza. Este análisis resalta la importancia crítica de la formación docente inicial en el ámbito de las políticas educativas, ya que esta formación establece las bases fundamentales de conocimiento que los docentes llevarán consigo al ingresar al sistema educativo y constituye un aspecto central en la configuración de la identidad profesional de los educadores.

La formación docente inicial es responsabilidad primaria de las jurisdicciones a través de los Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD), con un análisis focalizado en cómo cada jurisdicción aborda "la organización y distribución de los saberes necesarios para formar docentes de nivel primario". Además, se evalúa la equivalencia de esta formación entre las distintas jurisdicciones, desde una perspectiva comparativa, y se considera cómo se alinea o difiere de los estándares federales establecidos. Este enfoque permite una comprensión más profunda de las variaciones y similitudes en la formación docente inicial más allá del denominado "piso federal".

El capítulo aborda la normativa nacional que establece los marcos regulatorios para la formación docente, incluyendo el rol del Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD) y los acuerdos de las mesas de concertación. El INFOD se presenta como un modelo particular de acuerdo y gobernanza en la formación docente, un sistema que responde a una recentralización causada por la fragmentación del sistema educativo. En este contexto, las universidades desempeñan un papel destacado. Las autoras realizan un análisis detallado y comparativo de las definiciones curriculares por jurisdicción, examinando no solo los aspectos estructurales de los planes de estudios, sino también ciertas demandas específicas que emergen como contenidos prioritarios, como la Educación Sexual Integral (ESI), la alfabetización inicial y las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Además, se abordan los debates en torno a las prácticas profesionales, enfocándose en las tensiones entre la formación en los Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD) y la formación universitaria. Este análisis profundo ofrece una amplia gama de temas relevantes para seguir explorando en el campo de la formación docente.

En el capítulo 3, Marina Mariani y Verónica Messina se adentran en la compleja temática de la implementación de la Educación Sexual Integral (ESI) en Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). A través de su análisis, las autoras desentrañan los desafíos inherentes a la implementación de esta política, vista como el fruto de una lucha histórica y situada enfocada en la materialización de derechos. En consonancia con el enfoque general del libro, discuten

las implicancias de las acciones concurrentes a nivel nacional y jurisdiccional, tanto en términos de normativas como de acciones prácticas iniciadas para la implementación efectiva de la ESI. Se examinan las diversas normativas nacionales relacionadas con la ESI, reconociendo que estas establecen pisos mínimos obligatorios mientras que las jurisdicciones desarrollan sus propias políticas educativas adaptadas a sus territorios. Pese a esto, se identifican y analizan vacíos en el marco normativo, más de una década después de la sanción de la Ley 26150. Se realiza un análisis exhaustivo de la implementación de la Ley, destacando las diferencias en su aplicación en las distintas provincias, y se centra en particular en el desarrollo en CABA y Santa Fe.

¿Por qué estas jurisdicciones? Mariani y Messina eligen CABA y Santa Fe por sus similitudes en varios aspectos, incluyendo la falta de una ley provincial de educación propia, lo que podría representar una característica distintiva en la implementación de políticas educativas; quizás sean necesarias más investigaciones en este ámbito para identificar los posibles efectos de la inexistencia de una ley provincial de educación.

La implementación de una ley como la ESI requiere de intervenciones integrales en múltiples ámbitos de la política educativa. Las autoras realizan un análisis profundo no solo del despliegue normativo sino también de las diversas dimensiones que deben considerarse en cualquier política educativa: aspectos curriculares, equipos de trabajo, formación docente inicial y continua. Este capítulo se destaca como un excelente ejemplo del análisis de implementación de políticas en el ámbito educativo

Finalmente, las conclusiones de este capítulo aportan significativamente a la tesis global del libro, enriqueciendo la comprensión del lector sobre la implementación de políticas educativas en un contexto federal.

En el capítulo 4, Muiños y Ruiz abordan la enseñanza religiosa como atributo de la escuela secundaria salteña, y su impacto en el derecho a la educación. El capítulo aborda cómo el gobierno de Salta ha respondido a la obligatoriedad del nivel secundario impuesta por el nivel federal, pero destaca las dificultades en su concreción a partir de las limitaciones que emergen de su normativa local, especialmente en lo que respecta a la implementación de la enseñanza religiosa en el currículum de la escuela media.

Los autores examinan la tensión generada por esta implementación, que coloca a la religión como un factor determinante en la direccionalidad de las políticas educativas locales. Se analiza en particular la implementación de una modalidad específica y exclusiva de Salta: la “modalidad humanista moderna”, que se aparta de las definiciones de la Ley Nacional. Este enfoque es crucial para comprender cómo la inclusión de la educación religiosa impacta sobre el derecho a la educación.

Muiños y Ruiz cuestionan si el estado provincial cumple efectivamente con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar este derecho, especialmente al considerar la provisión de programas de estudio alternativos para estudiantes no católicos en establecimientos estatales. También discuten el papel del estado nacional en la fiscalización de la calidad y pertinencia de la educación provincial para satisfacer las necesidades de todos los estudiantes.

El análisis se profundiza al examinar los criterios definidos por Tomasevski (asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) y cómo se cumplen, o no, con la implementación del Bachillerato Humanista. Se pone especial énfasis en el principio de igualdad, un pilar del derecho a la educación como derecho humano fundamental.

Resulta muy interesante el análisis conceptual, legal y de implementación de política desde la perspectiva de la dilución de responsabilidades y de incumplimiento del derecho, desde, en principio, una minoría no católica. Pero el tema es más profundo: Los autores discuten la aparente inacción del Estado nacional en cuanto a la supervisión y garantía de este derecho en la provincia, resaltando cómo esta situación podría contradecir los principios de una educación liberal, no dogmática, autónoma, neutral y plural, como son los conocimientos de cualquier otra disciplina.

Muiños y Ruiz concluyen cuestionando si la autonomía provincial debería ser incuestionable cuando se trata del cumplimiento de derechos fundamentales. Plantean que, aunque el federalismo puede ser una estructura valiosa, no garantiza por sí mismo el ejercicio efectivo del derecho a la educación. En este sentido, el capítulo no solo aborda la situación específica de Salta, sino que también invita a reflexionar sobre las dinámicas de poder y responsabilidad en la educación en un contexto federal.

En el quinto capítulo, Martín Caldo lleva a cabo un análisis minucioso de cómo las bases constitucionales sobre el derecho a la educación en las provincias de Buenos Aires y Córdoba, las más pobladas de Argentina, se reflejan en las leyes educativas jurisdiccionales y, posteriormente, en las políticas y documentos curriculares, particularmente en

aquellas materias relacionadas con la formación ética y ciudadana. En línea con toda la obra, el enfoque se centra en el derecho a la educación, considerado un derecho humano esencial para el desarrollo individual y social.

Caldo examina la influencia de la Iglesia, dado que ese derecho se define en un marco de disputa con la iglesia a partir de la creación de los sistema educativo nacional. Su análisis ofrece una comparación interjurisdiccional, observando cómo se define constitucionalmente el contenido del derecho a la educación en estas provincias, tanto en lo que respecta al papel de la religión como en su conformidad o discrepancia con los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por Argentina.

Este capítulo también aborda cómo estas definiciones constitucionales influyen en las leyes educativas provinciales y, de manera muy perspicaz, analiza cómo permea las políticas curriculares. Caldo investiga este impacto a través del análisis de los acuerdos institucionales de convivencia y el diseño curricular de la formación ciudadana.

Después de una exhaustiva revisión de estos elementos, el autor presenta una serie de observaciones alineadas con la hipótesis central del libro sobre las notables diferencias en la implementación de la normativa federal en distintas jurisdicciones. A lo largo de distintos capítulos se ha enfatizado la influencia de factores políticos, culturales y territoriales en la implementación de políticas educativas; sin embargo, en este caso, Caldo destaca especialmente el papel de las iglesias en la definición de estas políticas.

El capítulo concluye afirmando que estas traslaciones normativas entran en conflicto con el principio de igualdad, especialmente cuando se consideran en el contexto del territorio nacional en su conjunto.

En su contribución al libro, Santiago Quiroga, en el capítulo 6, realiza una exploración detallada de la reforma en la educación secundaria de Río Negro, con especial énfasis en el régimen académico. Esta provincia, aprovechando su autonomía, implementó una reforma integral en la educación secundaria, conocida como ESRN. Quiroga pone de relieve la manifestación única del federalismo educativo argentino, especialmente en el nivel secundario. A través del análisis de este caso emblemático, Quiroga ilustra cómo Río Negro, en medio de tensiones con las políticas federales de promoción y transformación de la educación secundaria, ha emprendido cambios significativos que se distancian de los acuerdos federales.

De manera interesante, el autor entrelaza la concepción del derecho a la educación en la legislación provincial con las posibles tensiones o conflictos con la normativa federal. Además, profundiza en el análisis del diseño curricular, particularmente en lo que respecta al espacio de formación ciudadana. Esta sección del libro es un ejemplo excepcional de cómo desglosar y analizar la implementación de políticas en un contexto federal, evidenciando las divergencias con los principios acordados a nivel federal y su adaptación a las realidades y políticas locales.

El trabajo de Quiroga nos invita a reflexionar sobre lo que significa ser estudiante de nivel secundario en las distintas provincias argentinas y cómo estas diferencias pueden exacerbar las desigualdades entre jurisdicciones. Su análisis ofrece una perspectiva valiosa para entender las implicaciones de las políticas educativas en un país federal y sus efectos en la equidad y calidad de la educación.

En el capítulo final de su obra, Guillermo Ruiz realiza una síntesis crítica de los estudios provinciales, tejiendo magistralmente las implicaciones que tiene la estructura del federalismo educativo argentino para el derecho a la educación. Ruiz ilustra cómo, tras 40 años desde la recuperación de la democracia y a pesar de una activa legislación y múltiples ciclos de reformas escolares que confirmaron una estructura educativa descentralizada, persisten profundas y preocupantes desigualdades. Estas desigualdades se hacen evidentes en el plano curricular y tienen un impacto significativo en las estrategias de enseñanza, los procesos de aprendizaje de los estudiantes y la formación docente.

Ruiz va más allá de una simple revisión de las normativas y acuerdos federales, adentrándose en cómo, en la práctica, estas políticas son reinterpretadas y se alejan de los pisos federales acordados. Expone este fenómeno, así como las decisiones que emergen de esta interacción, que en lugar de elevar un estándar común, legalizan las diferencias, como se evidencia en la Ley N° 26206. En lugar de promover la convergencia se promueven procesos en contrario.

Ruiz también destaca la enorme diversidad entre las distintas provincias argentinas, subrayando cómo aspectos contextuales, políticos, económicos y culturales influyen significativamente en las reformas escolares provinciales. El autor enriquece su texto con datos estadísticos que ilustran esta diversidad interprovincial. Realiza un análisis de indicadores de urbanización y pobreza, ofreciendo una visión acerca del rendimiento y las desigualdades interregionales, desglosando su estudio por cada una de las cinco regiones educativas del país.



El análisis de Ruiz y colaboradores es meticuloso y revelador, ofreciendo una visión integral de las reformas educativas en Argentina. La obra se destaca por su enfoque multidimensional, que abarca aspectos sociodemográficos, políticos y curriculares, y es esencial para cualquier persona interesada en comprender los desafíos y avances de la educación en un contexto federal como el de Argentina.

Las conclusiones que Ruiz presenta acerca de los resultados de cuatro décadas de democracia en el ámbito educativo son preocupantes y provocan una profunda reflexión. Su trabajo invita a considerar la necesidad imperiosa de una transformación educativa basada en el reconocimiento de la educación como un derecho humano fundamental. Este análisis crítico, profundo y detallado de Ruiz es, sin duda, un aporte invaluable para la comprensión y el avance de la educación en Argentina y un modelo ejemplar para estudios similares en contextos federales.