

PROYECTO “LAS PROVINCIAS EDUCATIVAS”
ESTUDIO COMPARADO SOBRE EL ESTADO, EL PODER Y LA
EDUCACIÓN EN LAS 24 PROVINCIAS ARGENTINAS

PROVINCIA DE CHUBUT
(VERSIÓN DEFINITIVA)

Juan Cruz Olmeda

Febrero de 2003

Informe Jurisdiccional N°21

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN.....	10
2. EL CONTEXTO PROVINCIAL.....	11
2.1 LA REALIDAD CHUBUTENSE	11
2.2 CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN.....	14
3 EL CONTEXTO EDUCATIVO.....	16
4. EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN.....	21
4.1 LA POLÍTICA RECIENTE.....	21
4.2 EL PODER EJECUTIVO Y LA EDUCACIÓN.....	24
4.3 EL PODER LEGISLATIVO Y LA EDUCACIÓN.....	26
5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO.....	29
6 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN.....	32
7. LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	35
7.1 LAS DINÁMICAS DEL GASTO.....	35
7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES.....	41
8. POLÍTICAS LABORALES	43
8.1 CARACTERÍSTICAS DEL CUERPO DOCENTE EN CHUBUT Y SUS CONDICIONES LABORALES	43
8.2 LOS SINDICATOS DOCENTES.....	46
8.3 EL CONFLICTO DOCENTE.....	47
8.4 LA CAPACITACIÓN DE LOS DOCENTES EN CHUBUT	51
8.5 LA FORMACIÓN DOCENTE.....	52
9. RELACIONES CON LA NACIÓN.....	55
10 IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA.....	62
11. LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN Y CURRÍCULUM.....	68
11.1 LAS FUNCIONES TÉCNICO-PEDAGÓGICAS DEL ESTADO.....	68
11.2 LAS POLÍTICAS CURRICULARES	70
12 POLÍTICAS SOCIALES Y DESIGUALDADES EDUCATIVAS.....	70
13 POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO	71
14. LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA	74
15. REFLEXIONES FINALES	78
16. ANEXO: CHUBUT EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL	80
1. EL CONTEXTO PROVINCIAL	80
2. CONTEXTO EDUCATIVO.....	86
3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	90
4. POLÍTICAS LABORALES	94
5. RELACIONES CON NACIÓN	95

6.	REFORMA EDUCATIVA.....	96
7.	DESIGUALDADES EDUCATIVAS.....	96
8.	SECTOR PRIVADO.....	97
	17. BIBLIOGRAFÍA.....	98
	ENTREVISTAS REALIZADAS.....	99

RESUMEN EJECUTIVO

La historia política reciente de la provincia de Chubut puede ser leída teniendo en cuenta tres cuestiones centrales. La primera de ellas hace referencia a la *estabilidad* del partido gobernante durante la década del '90. El partido radical estuvo a cargo de los destinos provinciales por dos períodos consecutivos, lo que permitió la continuidad de los elencos gubernamentales y técnicos.

Este rasgo característico de la política provincial se complementa con otro que hace referencia al carácter *negociador* y *pragmático* del radicalismo (Unión Cívica Radical) en el Ejecutivo provincial, impuesto por la presencia de una segunda fuerza partidaria de alcance nacional (Partido Justicialista) y con el antecedente de haber ejercido la conducción de la administración pública provincial en combinación con un sistema electoral de Ley de Lemas. El sistema de partidos y electoral chubutenses fortalecieron un accionar pragmático de construcción de poder desde el Ejecutivo provincial (UCR), caracterizado por la negociación con el Poder Legislativo –de mayoría justicialista en la primera parte de la década- y la apelación al gobierno nacional menemista (PJ).

Otro rasgo clave que permite interpretar la particular dinámica provincial es alta *vulnerabilidad* de las finanzas provinciales en razón de la importancia de la explotación petrolífera y el perfil exportador de la jurisdicción. El sector petrolero es el más relevante por su participación en el producto provincial y su importancia se traslada también al empleo y a las exportaciones¹. Si bien este sector actúa como dinamizador de la economía provincial, la relativa dependencia de la performance del rubro impone al mismo tiempo cierto grado de vulnerabilidad. Esto obedece mayormente a la dependencia de los precios internacionales, que durante parte de los noventa experimentaron una tendencia sostenida a la baja. La crisis de las finanzas provinciales – derivadas en parte de factores externos que afectaron particularmente a la jurisdicción debido a las características de su perfil fiscal y que impulsieron la emergencia económica durante toda la década- se plantea como telón de fondo para interpretar los sucesos del campo educativo.

En este marco, el ciclo analizado puede ser periodizado a pesar de que la provincia fue gobernada ininterrumpidamente por el partido radical desde 1991. Luego del conflictivo mandato del justicialismo entre 1987 y 1991 – en el contexto de una profunda crisis fiscal e institucional y la sanción de una Ley de Emergencia Económica a fines del mismo, que afectó las condiciones laborales de la mayoría de los empleados públicos provinciales-, el Dr. Carlos Maestro triunfó en las elecciones de 1991 en segunda vuelta. La Ley de Lemas vigente desde fines de los '80 y las prescripciones dispuestas por la Constitución provincial terminaron

¹ En el año 2001, el sector petrolero contribuyó con algo más del 40% de las exportaciones de la provincia.

dando forma a un escenario gubernamental atravesado por la complejidad en el cual el Poder Ejecutivo quedó en manos del radicalismo mientras que el Legislativo continuó dominado por el justicialismo. El triunfo del peronismo en la primera vuelta – obtenido a partir de la suma de sus lemas- no alcanzó para consagrar gobernador al candidato peronista más votado, ya que éste fue superado por el único lema presentado por el radicalismo. La Ley de Lemas de la provincia establece que dada esta situación –el sublema más votado del lema que acumuló mayor cantidad de votos fue superado por otro sublema – debe realizarse una segunda vuelta electoral, de la que Maestro salió ganador por el 52% de los votos, sabiendo desde un inicio que debía gobernar con una mayoría legislativa opositora. El carácter endeble de ese escenario contribuyó a que el mandatario provincial se condujera pragmáticamente, construyendo una estrecha relación con el propio Menem (PJ) -en el gobierno nacional- y alcanzando acuerdos políticos con el justicialismo provincial.

Esta situación marcó asimismo las relaciones entre el oficialismo y la oposición durante toda la década, donde la postura del gobierno provincial (UCR) avaló o no se opuso– en general- a las decisiones del gobierno nacional (PJ), como lo hicieron otras provincias radicales. Tanto en cuanto a las privatizaciones de la explotación petrolera y minera como a la reforma de la Constitución Nacional impulsada por el entonces presidente, la provincia no presentó un frente de conflicto con la Nación. En las relaciones con el justicialismo provincial esta disposición negociadora del radicalismo posibilitó la reforma de la carta magna provincial promovida por el gobernador en 1994 y que, entre otras cuestiones, habilitó su reelección al año siguiente.

La reelección de Maestro en 1995 por un porcentaje de votos mayor que en la primera vuelta de 1991, fortaleció el poderio radical y su propio liderazgo a la vez que le permitió contar con mayoría propia en la Legislatura. La consolidación de este poder lo habilitó para impulsar, como una de sus primeras medidas de gobierno, una ley que volvió a declarar el estado de emergencia económica al tiempo que impuso limitaciones más profundas al gasto.

Las elecciones de 1999, determinaron que la victoria fuera para la Alianza, recientemente conformada en la provincia y con el radicalismo como eje estructurante. Ante la imposibilidad del entonces gobernador de aspirar a una nueva reelección el candidato oficialista resultó ser José Luis Lizurume, “delfín” político de Maestro. Pese a la dependencia de su jefe político durante los primeros tiempos, el paso de los años determinó un progresivo alejamiento de Lizurume del ala de su antiguo impulsor en pos de la consolidación de un espacio de poder propio. El peso político que Maestro continuó teniendo en la escena local -desde sus sucesivos cargos como diputado nacional primero y como senador nacional luego- determinó que el escenario político haya sido atravesado profundamente por la interna del partido gobernante, con consecuencias incluso en la propia dinámica de la administración pública.

Además de considerar el panorama político provincial, para comprender la dinámica del sistema educativo es preciso señalar también las condiciones estructurales en el que se inserta. Chubut se ubica en una posición relativamente favorable en el conjunto de las provincias argentinas, al igual que en las demás provincias de la región. El Censo 2001 indica que en aquel año un 15,5% de la población vivía en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, frente a la media nacional del 17,7%. A su vez, en el año 2002, luego de la fuerte crisis atravesada a nivel nacional y también por las finanzas provinciales, un 37,7% de la población era pobre y un 14,5% de ella era indigente. Si bien estas cifras no son

alentadoras, en contraste con las cifras nacionales del 54% y 25% respectivamente, resultan favorables. En este marco, respecto de otra serie de indicadores Chubut se posiciona por encima de la media nacional pero por levemente por debajo de la regional. En este sentido, el ingreso per cápita alcanzaba los \$6.039 en el año 2000 (media nacional \$4.946 y regional \$6.249) y el desempleo era del 14,2% en el año 2002 (media nacional 17,8% y regional 13%). Por último, los valores correspondientes a la brecha de ingresos (17,5%) demuestran asimismo que las condiciones en la provincia son más equitativas que las correspondientes a la media regional (19,2%) y al total del país (20,4%), realidad que determina que Chubut sea una de las 10 provincias en la que la distancia entre los que más y menos ganan resulte menor. Por otra parte, la estimación del Índice de Desarrollo Humano (elaborado a partir de la combinación de variables relativas a las condiciones de vida y desarrollo de la población) posiciona a la provincia dentro del grupo de las cinco jurisdicciones más favorecidas.

En el plano del sistema educativo², las variables ligadas a las características socioeducativas de la población (población con primaria completa y/o secundaria completa, tasa de analfabetismo³) han evidenciado una mejoría a lo largo de la década. Asimismo, la tasa neta de escolarización en Chubut es superior a la media del país en todos los niveles⁴ educativos, destacándose la del secundario que ha crecido casi un 20% entre 1991 y 2001 alcanzando un 72,8% en ese año frente a una media nacional del 66,1%. Esta situación de alta cobertura del sistema educativo no se corresponde plenamente con un rendimiento destacado en las evaluaciones nacionales de calidad. Si bien un análisis comparado permite constatar que Chubut se ha situado entre 1993 -año en el que comenzaron a tomarse las pruebas- y 2000 en el grupo medio de provincias, sus resultados siempre se han situado por debajo de la media nacional y, en la mayoría de los casos, también de la media regional.

Dentro de este panorama, la práctica política de la educación chubutense durante la década analizada ha estado marcada por los tres rasgos que señalábamos al comienzo: la estabilidad del radicalismo en el Ejecutivo provincial, el carácter negociador y pragmático del gobernador con el partido justicialista provincial y con el gobierno nacional de signo político distinto a él y la vulnerabilidad e inestabilidad fiscal derivada del perfil económico de la provincia petrolera y exportadora.

Estas cuestiones condicionaron las dinámicas políticas en el campo educativo en un contexto de restricción fiscal y contención del gasto. Durante la primera parte de los '90, la presión sobre el gasto tomó consistencia a partir del sostenimiento de las medidas restrictivas asumidas desde finales de la década anterior y que habían tenido impacto sobre algunos de los componentes del salario de los docentes. La sanción de una nueva Ley de Emergencia Económica en 1995, a inicios del segundo mandato del gobernador radical Maestro, explicitó de manera más concreta la decisión del gobierno provincial de seguir avanzando sobre el

² En cuanto a las dimensiones del sistema educativo chubutense, cuenta con 726 unidades educativas de educación común que atienden a más de 117 mil alumnos. La presencia del sector público es mayoritaria, considerando que del total de establecimientos de enseñanza algo más del 80% pertenecen al Estado, instituciones a las que asiste casi el 90% de los alumnos.

³ La población con primaria completa representa en la provincia un 81,2%, la población con secundaria completa un 29,9% y tasa de analfabetismo es de 3,5% (Censo 2001).

⁴ La tasa neta de escolarización de Chubut para nivel Inicial es de 77,2; para nivel Primario 95,6 y para nivel Secundario 72,8 (Censo 2001).

presupuesto del área, determinando incluso la subordinación de la extensión de la oferta educativa a las posibilidades fiscales de la provincia.

La segunda mitad de la década fue la que resultó, sin embargo, la etapa de mayor importancia para el sistema educativo provincial ya que, sin que la precaria situación fiscal quedase atrás, este período estuvo atravesado fuertemente por las reformas, asociadas con la llegada del ministro Massoni a la cartera educativa (funcionario del gobierno del radical Maestro).

La estabilidad en el gobierno provincial, el perfil negociador del gobernador y su buena relación con el entonces presidente de la nación – Carlos Menem- , se tradujo en el terreno educativo fundamentalmente durante el período del ministro Massoni. Permaneciendo en su cargo durante todo el segundo mandato del gobernador radical, trasladó al plano educativo las buenas relaciones personales de los mandatarios -provincial y nacional- avanzando en el terreno de la reforma prevista por la Ley Federal de Educación. Si este acercamiento vino a continuar, de alguna manera, la buena relación entre el gobernador y el presidente, supuso un cambio importante en el ámbito propiamente educativo, en dónde estas vinculaciones no se habían manifestado de manera tan fuerte hasta ese momento. Sin duda, la consolidación de esta “alianza” pareció estar dada por la mutua coincidencia de intereses: si el apoyo del gobierno nacional resultaba central para la autoridades educativas chubutenses en el marco de una situación de restricción fiscal, el hecho de que una provincia gobernada por el radicalismo avanzara tan decididamente en la reforma constituía para las autoridades educativas centrales un elemento simbólico significativo en la pelea por legitimar la reforma. Este acercamiento, que determinó por ejemplo que el gobierno provincial finalmente adhiriera al Pacto Federal Educativo – que no había sido suscripto en la fecha estipulada-, tuvo un importante correlato en términos del financiamiento, plasmándose en una mayor fluidez de los fondos canalizados a través de los programas nacionales. En un marco de restricción fiscal, estos recursos resultaron esenciales para que la provincia pudiese financiar muchas acciones de infraestructura necesarias para la reforma.

En definitiva, Chubut pasó a convertirse en la provincia patagónica que más rápido avanzó en la adopción de la nueva estructura propuesta por la Ley Federal. El hecho de que el proceso se desarrollase sin mayores conflictos planteó además el contraste con las dificultades sufridas por iniciativas similares en provincias vecinas. La capacidad política de Massoni y su estilo negociador junto con una declinación en la ascendencia de la dirigencia gremial en las bases explican en gran medida la ausencia de una oposición extrema a la reforma por parte del gremio provincial. El relativo éxito en el avance de la reforma estuvo sostenido además por la estabilidad de los elencos gubernamentales y técnicos de la cartera educativa. El modo escalonado de plantear la reforma supuso, asimismo, una serie de transformaciones en lo pedagógico, que sin embargo encontraron en la frágil situación fiscal de la provincia un límite al momento de pensar en la generalización. En suma, la implementación de la reforma pone en evidencia los tres rasgos centrales que condicionaron la practica política provincial de los ´90: estabilidad del gobierno, negociación política y crisis fiscal.

En el plano de la estructura central de la educación también es posible analizar las relaciones de poder que se tejen en el terreno educativo. El año 1995 marca un punto de inflexión en lo que hace a la conducción de la educación provincial, ya que es entonces cuando deja de existir el Consejo Provincial de Educación y todas las responsabilidades en lo

que hace al gobierno del sistema son transferidas al Ministerio de Cultura y Educación. Si esta reformulación constituyó una transformación institucional significativa, inscribiéndose por otra parte- en una línea de reforma impulsada por el Ministerio nacional, el hecho de que el Consejo hubiese estado intervenido durante los años precedentes sin que se lograra conformar el órgano consultivo que reuniese en su seno a los diferentes representantes de la comunidad educativa sirve para entender por qué este cambio no despertó una oposición importante. Aquellos que se desempeñaban como interventores resultaban en la práctica virtuales ministros, ya que su autoridad no resultaba compartida con el cuerpo colegiado fijado por la Constitución vigente hasta ese momento. La reforma constitucional de 1994 en la provincia, que posibilitó la reelección del gobernador radical, amplió la cantidad de ministerios y habilitó la creación del Ministerio de Educación. En otro plano, este proceso supuso la readequación del organigrama de la cartera, redefinición que no se dio en lo inmediato sino como resultado de un desarrollo más extendido en el tiempo. En los años que siguieron se llevaron adelante algunas líneas de reforma orientadas a buscar la modernización de la cartera en un contexto signado por las presiones presupuestarias.⁵ Otra de las líneas de acción relativas al funcionamiento administrativo burocrático del área apuntó al fortalecimiento de las delegaciones administrativas, unidades que comparten sede con las supervisiones locales.

Retomando lo dicho acerca del marco político del gobierno de la educación, es posible diferenciar una primera etapa de la década de los '90 en la que la política educativa estuvo centrada en la ampliación del sistema a partir de la transferencia de las escuelas medias desde el gobierno nacional y, al mismo tiempo, determinada por la necesidad de controlar la evolución del presupuesto educativo. En los primeros meses de 1995, la dinámica política de la educación sufrió una redefinición importante con la creación del Ministerio de Educación pero fundamentalmente con el nombramiento del Dr. Massoni como encargado del mismo, coincidentemente con la sanción de una nueva Ley de Emergencia Económica. El espíritu renovador de Massoni y su capacidad política, a pesar de que su formación profesional como abogado no estaba directamente vinculada al campo educativo, le permitieron gestionar la etapa más compleja de la implementación de la reforma sin focos de conflicto. Como parte del elenco del nuevo gobernador que asumió en 1999 (Alianza), la profesora Albertella se hizo cargo del Ministerio de Educación. A pesar de su amplia trayectoria en el sistema educativo y sus antecedentes como funcionaria del ex ministro Massoni – elemento que explica en cierta medida la continuación del proceso de transformación y de los elencos de gobierno- su período se vio atravesado por el incremento de la conflictividad con los docentes, situación expresada a través de prolongados paros durante el 2002. Este escenario pareció ser el resultado de una combinación de factores, entre los que se destacan la profundización de la crisis de las finanzas provinciales y nacionales – que se tradujo en el atraso en el pago de salarios-, por un lado, y la particular gestión del conflicto por parte de la cartera educativa que estuvo signada por rispideces y malos entendidos con los docentes, en contraste con el estilo negociador que anteriormente había caracterizado a Massoni.

⁵ Es en este sentido que la provincia adhirió a las acciones enmarcadas en el Programa de Reforma de la Gestión Administrativa del Sistema Educativo (PREGASE) impulsado por el ministerio de Educación de la Nación y a través del cual se implementó el sistema de legajo único y se trabajó en el ordenamiento de las plantas de personal de las instituciones.

En el plano de las políticas fiscales y presupuestarias de la educación chubutense, la fragilidad ha sido la característica que mejor ha definido la situación de las finanzas provinciales durante la mayor parte de los '90. La evolución de las variables ligadas al gasto experimentaron una constante tendencia deficitaria que debe ser entendida haciendo referencia al perfil fiscal de la provincia y las particularidades que lo definen. Si, por un lado, resulta evidente la importancia que entre los ingresos totales provinciales representan los recursos provenientes por la coparticipación de impuestos; por el otro, debe destacarse el peso que dentro de los ingresos propios asumen los provenientes de regalías petroleras. En definitiva, casi la mitad de los recursos provinciales propios tienen su origen en esta fuente de financiamiento. Este elemento permite observar el impacto que la conjugación de una coyuntura externa no favorable para el sector petrolero – expresada a través de la caída del precio del crudo- y la consolidación del esquema de convertibilidad – que impondría un peso sobrevaluado- tuvieron en la profundización de las restricciones presupuestarias de la provincia.

A lo largo de la década, la respuesta del gobierno a las restricciones fiscales se tradujo en una serie de medidas orientadas a la contención del gasto. Leyes de emergencia económica sucesivamente renovadas constituyeron el contexto que durante toda la década enmarcó la acción del gobierno. Teniendo en cuenta el particular peso del gasto volcado al ámbito educativo dentro del total de las erogaciones provinciales, el sector no pudo escapar a las disposiciones orientadas a "domar" los gastos de la administración provincial. El espíritu de esta normativa apuntaba directamente a reestructurar el marco a partir del cual se organizaba la planta de personal y la carga horaria de los establecimientos educativos, afectando directamente la oferta educativa estatal. Los efectos inmediatos fueron la caída en el gasto educativo en los años 1995 y 1996 y su vigencia a largo plazo constituyó una suerte de "corset" normativo para la implementación de la estructura propuesta por la reforma, ya que esta suponía la creación de cargos que no estaban presentes en la vieja estructura. En este sentido, se implementó una mecánica de "suma cero", a partir de la cuál el crecimiento por un lado suponía acentuar la limitación en otro.

Los efectos a largo plazo de estas medidas de contención del gasto parecen hacerse más evidentes si se toman en cuenta las variables utilizadas para aproximarnos al esfuerzo financiero provincial en educación. Si bien el gasto educativo tendió a lo largo de la década a aumentar como porcentaje del gasto total – siguiendo la tendencia experimentada a nivel regional y nacional- una dinámica contraria experimentó la evolución del gasto por alumno. Mientras que el período 1996-2000 esta variable creció significativamente tanto a nivel de la región patagónica como en relación con el total país, para el caso de Chubut se constató un descenso.

Si bien esta fue la situación fiscal a lo largo de los '90, mejoró relativamente para el segundo semestre del 2002 como resultado del proceso devaluatorio, echando por tierra las razones que justificaban la emergencia económica y reavivando las demandas de recomposición salarial. El impacto positivo sobre los ingresos provinciales se dio por el aumento de los recursos coparticipados a raíz del incremento en la recaudación y por la multiplicación en moneda nacional de los recursos ingresados al tesoro provincial por regalías petroleras, que estos dependen del precio del barril que se paga en dólares. En el plano educativo, la percepción de este cambio en la situación general motivó el pedido de reinstauración del nomenclador docente y se convirtió en eje del paro docente de dicho año. El resultado de dichos reclamos y de la mejoría relativa en las finanzas provinciales fue la

recomposición de los componentes del salario que habían sido afectados desde inicios de la década y la propuesta de incluso aumentar el presupuesto para el área educativa para el año 2003.

Las condiciones laborales docentes se vieron afectadas, como ya se ha dicho, por esta situación de emergencia económica a lo largo de toda la década estudiada que redundaron en el congelamiento de la antigüedad y la suspensión del nomenclador docente, dando lugar a remuneraciones más bajas que las medias regional y nacional. Sin embargo, el sindicato más importante de la provincia –ATECH (Asociación de Trabajadores de la Educación de Chubut)-, que fue uno de los más combativos y con presencia en la escena política provincial durante los '80, disminuyó su peso en los '90. Esto se explica por una progresiva pérdida de legitimidad de la dirigencia gremial frente a los docentes ante la percepción de que la política del sindicato se había tornado demasiado negociadora. Por otra parte, la política gubernamental de determinar la pérdida del presentismo y aplicar descuentos por días no trabajados a los docentes que pararan constituyó una línea de acción que no puede ser soslayada al momento de encontrar explicación a la baja adhesión a las medidas de fuerza durante la década. Otro elemento que tampoco puede ser dejado de lado es la presencia de los docentes definidos "Autoconvocados" que han resultado actores de peso en los reclamos durante los paros del 2002. El gremio recién intentó ponerse al frente de estos pedidos cuando se percibió sobrepasado por la dinámica de las bases que ya habían impuesto el conflicto. La decadencia del gremio provincial tradicional y las limitaciones inherentes a los movimientos "Autoconvocados" han servido de marco para la aparición de expresiones gremiales en ciertos ámbitos locales.

Por otra parte, el sector privado en la provincia tiene una importancia secundaria frente a la educación estatal y se concentra en las localidades más grandes. Los datos evidencian su debilidad, ya que para el año 2000 sólo concurría a las escuelas privadas un 10% de los alumnos chubutenses, porcentaje algo menor al promedio de la región patagónica y menos de la mitad del valor del total país. Asimismo, esta proporción evidenció un movimiento hacia la baja desde el año '94, momento en el que representaba algo más del 12%. La escasa importancia del sector se ve reforzada por el bajo porcentaje del presupuesto educativo (5%) destinado al sector y por la débil presencia de los actores ligados al mismo –CONSUDEC (Consejo Superior de Educación Católica) y SADOP (Sindicato Argentino de Docentes Privados)- en la dinámica política del sistema educativo provincial.

En suma, entender la política educativa chubutense en los noventa exige hacer referencia a la situación general que atravesó la provincia durante la década y a los rasgos claves de la historia política provincial reciente. En este sentido, la crisis de las finanzas provinciales – derivada parcialmente de factores externos derivadas del perfil fiscal provincial - así como también la estabilidad del radicalismo en el poder y la capacidad de negociación con el otro partido de peso provincial y en el gobierno nacional durante los '90 – el partido Justicialista- permiten explicar y entender las principales dinámicas desplegadas en torno de la cuestión educativa en la provincia.

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe provincial se inscribe dentro del proyecto de investigación "Las provincias educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas"⁶, desarrollado por el equipo de Política Educativa de CIPPEC. El objetivo principal de este proyecto es realizar un análisis de las características, los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de la educación, es decir, aquellas dinámicas, técnicas, tácticas y mecanismos vinculados a un cierto modo de ejercicio del poder, que están alineados en mayor o menor concordancia con la macropolítica en cada una de las provincias. El estudio parte especialmente del año 1993, momento de renovación histórica del sistema educativo argentino, por la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias y la aplicación conjunta de la Ley Federal de Educación. A partir del estudio de casos provinciales, se realizará luego una comparación general para elaborar ciertas conclusiones y aprendizajes acerca de las continuidades y discontinuidades entre los casos.

En el abordaje de esta cuestión se asume la hipótesis de que las decisiones de política educativa están atravesadas por relaciones de poder, y es allí donde pueden hallarse las más profundas claves explicativas de las mismas. Es por ello que este estudio de caso se plantea un análisis esencialmente cualitativo e histórico, que, apoyado en una serie de datos y estadísticas, busca reflexionar acerca de los elementos claves de la práctica política de la educación en la provincia, como espacio primordial de acción macroestatal en el ámbito educativo.

La organización de este abordaje parte del análisis histórico de las características del contexto provincial (en materia social, política, económica y cultural) y se centra luego en trece ejes seleccionados que caracterizan a la práctica política educativa, permitiendo un análisis más sistemático y detallado de la misma. Esta estructura admite cierta rigidez pero facilita el abordaje comparado posterior de los casos provinciales, es por ello que se la ha adoptado, aun con las posibles disimilitudes en cuanto a la profundidad del análisis en cada eje, derivado tanto de su desarrollo en la provincia como de las posibilidades abiertas en términos estrictamente metodológicos.

Por otra parte, cabe destacar que este estudio se propone estudiar el contexto (de poder) en el cual se despliegan las políticas educativas, y es por ello que en nuestro recorte metodológico debimos excluir la visión desde las escuelas, concentrándonos en los actores de mayor peso en la toma de decisiones más centralizadas. Sin embargo, esto no implica suponer que el poder desciende unilateralmente de arriba hacia abajo, ya que tampoco este estudio tiene por objetivo la exploración de los efectos de esas políticas educativas en las instituciones escolares, sino específicamente en los procesos de toma de decisiones y en las visiones y posiciones ante los distintos ejes que estructuran el campo de la educación desde el gobierno central provincial. Esta opción se basa igualmente en la hipótesis (a testear en otras investigaciones) con respecto a los muy limitados efectos en la vida cotidiana de las escuelas que tienen en el largo plazo las decisiones de política educativa. En general, el sistema educativo tiene una vida propia, con lógicas y patrones de funcionamiento que las decisiones centrales no pueden desestabilizar con facilidad, y muy probablemente todo intento de

⁶ Una versión completa del proyecto se puede hallar en: www.cippec.org.

cambio que ignore este factor no sólo no conseguirá sus objetivos sino que desconocerá la importancia de los actores vitales del sistema (especialmente los docentes) en su implementación.

Más allá de esta hipótesis, nuestra unidad de análisis se concentra en el poder central de la educación provincial, ya que allí se toman múltiples decisiones aún poco estudiadas que afectan no sólo a los sistemas educativos sino, y quizás principalmente, a la reconfiguración del rol del Estado en el actual momento histórico. Esperamos que este informe aporte a la comprensión de la magnitud de estas transformaciones y del rumbo que están adquiriendo las mismas en el contexto específico de la provincia de Chubut.

En cuanto a la metodología utilizada, se desarrolló en la provincia un profundo trabajo de recolección de documentos, material legal, revisión de diarios provinciales, estadísticas, etc. A este trabajo se sumó una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas con actores relevantes de la política educativa provincial de los últimos años (el listado completo se puede observar en la página 100). En base a este amplio material se realizó este informe, que se presenta aquí en su versión preliminar, ya que el mismo será complementado con los análisis resultados de la comparación con las otras jurisdicciones.

Finalmente, deseamos agradecer a cada uno de los actores entrevistados por su tiempo y su disponibilidad para brindarnos datos, informes y nuevos contactos que hicieron posible este trabajo. A su vez, no queremos dejar de mencionar a todos aquellos que nos ayudaron a concertar las entrevistas y buscar la información requerida.

2. EL CONTEXTO PROVINCIAL

2.1 LA REALIDAD CHUBUTENSE

El acercamiento inicial a la realidad chubutense impone la necesidad de remarcar ciertos elementos que definen el contexto general en el marco del cual toman forma las dinámicas ligadas al plano educativo.

Una de las primeras cuestiones a destacar es que Chubut es una provincia con una historia institucional propia relativamente reciente. Aún cuando su desarrollo poblacional haya tenido sus raíces en el siglo pasado, el hecho de que la provincia haya nacido como tal recién en 1955 (como resultado de la sanción de la Ley nacional 14.408), y que no fuese hasta pasados algunos años de dicha fecha que su Constitución resultase sancionada y las autoridades electas por el voto de sus habitantes, marca un elemento que atraviesa su historia.

Esta relativa “juventud institucional” no parece ser la única característica que asemeja a Chubut a las demás provincias patagónicas, ya que otras similitudes se constatan también en el plano demográfico. Al igual que el resto de las jurisdicciones de la región, la densidad poblacional chubutense resulta significativamente baja. En efecto, los valores correspondientes a este indicador se sitúan entre los menores del país, aún cuando la cantidad de habitantes de la provincia ha evidenciado a lo largo de las últimas décadas una tendencia de crecimiento continuo como resultado de migraciones tanto internas como desde países limítrofes.

En lo que hace al desarrollo geográfico en el interior de la provincia, tres zonas bien diferenciadas pueden observarse: el valle, en donde los polos de desarrollo son el tándem Trelew-Rawson (éste asociado a la administración pública) y Puerto Madryn (ligada al turismo y la industria del aluminio); la cordillera, con Esquel como el centro urbano más desarrollado; y por último, la región de Comodoro Rivadavia, históricamente asociada a la explotación petrolera y en los hechos detentando una mayor autonomía económica y política. Los datos demográficos ponen en evidencia que los departamentos en los que se encuentran ubicados estos centros urbanos reúnen a cerca del 85% del total de la población de la provincia.

Cuadro N°1 Provincia de Chubut. Población por departamento 1991-2001.

Departamento	Superficie en km2	Año			
		1991		2001	
		Población	% sobre el total de población	Población	% sobre el total de
Total	224.686	357.189	100,00	413.237	100,00
Biedma (Puerto Madryn)	12.940	45.494	12,74	58.677	14,20
Cushamen	16.250	13.885	3,89	17.134	4,15
Escalante (Comodoro Rivadavia)	14.015	129.229	36,18	143.689	34,77
Florentino Ameghino	16.088	1.166	0,33	1.484	0,36
Futaleufú (Esquel)	9.435	30.782	8,62	37.540	9,08
Gaiman	11.076	8.209	2,30	9.612	2,33
Gastre	16.335	1.900	0,53	1.508	0,36
Languiñeo	15.339	3.321	0,93	3.017	0,73
Mártires	15.445	805	0,23	977	0,24
Paso de Indios	22.300	1.883	0,53	1.905	0,46
Rawson (Rawson/Trelew)	3.922	100.243	28,06	115.829	28,03
Río Senguer	22.335	6.172	1,73	6.194	1,50
Sarmiento	14.563	7.663	2,15	8.724	2,11
Tehuelches	14.750	4.801	1,34	5.159	1,25
Telsen	19.893	1.636	0,46	1.788	0,43

Fuente: Elaboración Propia en base a INDEC. Censos de Población y Vivienda 1991 y 2001.

Estando estos polos de desarrollo dispersos en el amplio territorio de la jurisdicción, las distancias han hecho que las relaciones entre el gobierno provincial y cada una de las regiones se haya ido construyendo de manera particular. En este sentido, la región del valle, la más cercana al centro administrativo y el poder político provincial, es reconocida como la más proclive a ejercer presiones sobre las autoridades gubernamentales.

Concentrándonos en el perfil económico de la provincia, es necesario destacar que la mayor parte de la actividad pertenece al sector primario, en el cual sobresalen la explotación petrolífera (asentada principalmente en Comodoro y su región aledaña), la pesca y la ganadería ovina. En el sector secundario aparecen con mayor presencia la producción de aluminio y neumáticos y en el sector terciario el turismo. A diferencia del este último, de desarrollo más reciente, el resto de los sectores tienen una larga trayectoria dentro de la economía provincial.

El sector petrolero es el más relevante por su participación dentro del producto provincial, y su importancia se traslada también al empleo y a las exportaciones. La mayor parte de lo producido se exporta (en 2001 el sector contribuyó con algo más del 40% de las exportaciones de la provincia) al tiempo que el resto se procesa en destilerías fuera de

Chubut. La Cuenca del Golfo San Jorge (en dónde se concentra la actividad) es la más antigua en explotación del país y la segunda en orden de importancia en producción de petróleo, después de la neuquina.

Si este sector actúa como dinamizador de la economía provincial, la relativa dependencia de la performance del rubro impone al mismo tiempo cierto grado de vulnerabilidad. Esto a raíz mayormente de la dependencia de los precios internacionales, que durante parte de los noventa experimentaron una tendencia sostenida a la baja.

Del resto de las actividades, el pesquero y el turístico resultan los dos sectores que más se han expandido en los últimos años. La provincia posee la única planta de aluminio aleado y en bruto del país. De mayor tradición, la explotación lanera conforma otro de los sectores relevantes, siendo a su vez la de mayor extensión territorial: los campos dedicados a la actividad ocupan más del 90 % de la superficie.

El conjunto de estos rubros han dado a la provincia una cada vez mayor orientación exportadora. Durante los noventa las exportaciones de Chubut crecieron de manera significativa, mostrando entre 1993 y 2001 un incremento de 227% y representando para dicho año un 5% del total de productos exportados por el país⁷.

Estas dinámicas se han conjugado con otras para dar forma a la actual caracterización de la provincia. Sin duda, la privatización de YPF a inicios de la década (y la política de achicamiento de las plantas de personal que siguió a dicha medida) debe ser destacada como un suceso que marcó un antes y un después en la realidad provincial, impactando particularmente en la región de Comodoro y su ámbito de influencia. Este proceso pareció adoptar las características generales de similares trayectorias experimentadas por otras ciudades argentinas⁸. El crecimiento de los índices de desempleo y el sostenido deterioro de los indicadores sociales pusieron en cuestión el destino tradicionalmente próspero de Comodoro y hasta el propio paisaje urbano tendió a modificarse⁹. Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares de octubre de 2002 mostraban que más del 40% de la población del

⁷ "Panorama Económico Provincial". Dirección Nacional de Programación Económica Regional. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía. Agosto de 2002.

⁸ En septiembre de 1992 el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 24.145 que dispuso la privatización de YPF, a tono con la política gubernamental orientada a desprenderse de las empresas estatales y con el impulso dado en los últimos años a la entrada del capital privado en la explotación petrolífera. De acuerdo con un trabajo del Centro Regional de Estudios Económicos de la Patagonia Central (C.R.E.E.Pa.Ce.) esta decisión tuvo como correlato una profunda reducción del personal de la compañía petrolera en territorio provincial, suceso que se inscribió en una tendencia al achicamiento de las plantas laborales experimentada ya desde los inicios del gobierno de facto en 1976. De acuerdo con los datos aportados por dicho informe, la cantidad de trabajadores de YPF en Chubut representaba hacia 1992 un 20% de la planta de personal existente en 1973. Como consecuencia de esta situación, el índice de desocupación registrado en Comodoro pasó a ocupar en los inicios de los noventa los primeros puestos en las mediciones realizadas por el INDEC en todo el país.

⁹ Un estudio realizado por el Centro Regional de Estudios Económicos de la Patagonia Central señala que durante los noventa la brecha entre los que más y menos ganan se amplió en la región de Comodoro Rivadavia en un 150%. Al mismo tiempo la tasa de desocupación experimentó un incremento nunca antes imaginado. La vinculación entre ambas cuestiones y la privatización petrolera aparece destacada como uno de los elementos centrales a tener en cuenta en la explicación de estas dinámicas. Tal como señala el trabajo, "...la instrumentación de la Convertibilidad estrechó filas en 1992 entre los rubros de los ingresos más bajos y más altos, pero en realidad la privatización de YPF y sus consecuencias laborales venían profundizando desde 1990 la entrada de Comodoro en una crisis sin precedentes para la ciudad y la región." (García, 2002, op. cit.).

conglomerado Comodoro Rivadavia-Rada Tilly vivía bajo la línea de pobreza, una situación impensable en pasadas décadas. Una tendencia aún más profunda afectaba en el mismo momento al polo Rawson-Trelew, en donde algo más de la mitad de la población es pobre.

Concomitantemente a esta decadencia, Puerto Madryn (en la costa) y Esquel (en la cordillera) se consolidaron como polos de desarrollo ligados a la industria turística, lo cual llevó a que se convirtieran paulatinamente en atractivas ofertas para los migrantes. Si tal como pudo observarse en el cuadro Nro 1, la cantidad de habitantes experimentó un incremento para la mayoría de los departamentos durante el período 1991-2001, los datos revelan el particular aumento en la participación porcentual en el total de la provincia para los casos de Biedma y Futaleufú, en dónde se ubican las ciudades mencionadas.

En esta configuración regional, el centro de la provincia (dedicado principalmente a la actividad agropecuaria) continúa apareciendo como el espacio vacío que obligadamente impone extensas distancias entre las zonas en donde se concentra la población y define el modo en el que se distribuye la oferta educativa.

2.2 CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN

Tal como puede apreciarse en el cuadro Nro 2, la provincia de Chubut experimentó un significativo crecimiento demográfico durante la década (15,7%), ubicándose este valor cercano al promedio para el total de la región patagónica y por sobre el nivel de crecimiento del total del país¹⁰. Este incremento por sobre la media determinó un aumento, aunque sea acotado, del porcentaje que la población chubutense representa de la población total de la Argentina. Aún así, dicho valor se ubica en torno a un 1,5%, que devala el poco significativo peso relativo que la provincia continúa teniendo en términos demográficos.

Otra característica a tener presente es que la población de la provincia resulta fundamentalmente urbana (casi un 90%) a pesar de la importancia adquirida por la actividad ganadera. Sin duda, el hecho de que la explotación ovina (principal componente de ésta última) resulte una labor con baja utilización de mano de obra explica en gran medida esta situación.

¹⁰ En el Anexo del presente informe se presentan los cuadros que exponen la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones.

Cuadro 2- Características de la población

	1991			2001			Variación 1991-2001 (%)		
	Chubut	Total Región Patagonia	Total País	Chubut	Total Región Patagonia	Total País	Chubut	Total Región Patagonia	Total País
Cantidad de habitantes	357,189	1,741,998	32,615,528	413,240	2,035,843	36,223,947	15.7	16.9	11.1
Cantidad de habitantes en edad escolar	104,650	497,319	8,387,284	111,215	553,539	s/d	6.3	11.3	s/d
% de la población que vive en hogares con NBI	21.9	20.3	19.9	15.5	15.2	s/d	-29.2	-25.2	s/d
% de la población que vive en zonas urbanas	87.8	83.8	87.2	89.5	87.7	89.3	2.0	4.6	2.4
% de la población con primaria completa	75.0	73.6	76.3	81.2	80.6	s/d	8.3	9.5	s/d
% de la población con secundaria completa	21.5	22.0	25.6	29.9	29.5	s/d	39.3	33.9	s/d
Tasa de analfabetismo (a partir de los 15 años)*	5.0	4.2	4.0	3.5	3.4	s/d	-31.5	-20.0	s/d

* Para 1991, los datos correspondientes a la región son el promedio simple de los de las provincias que la componen.

s/d = sin datos

Nota: Se usa los términos Total Región y Total País como referencia al promedio ponderado. Por ejemplo, para calcular el porcentaje de la población que vive en hogares con NBI, se toma el total de la población que vive en estas condiciones y se lo divide por el total de la población. En cambio la Media Región y Media País se refieren a una media simple. Es decir, se suma los datos de NBI de las provincias y se lo divide por la cantidad de provincias. En el caso de calcular un promedio ponderado, el resultado estará muy condicionado, debido a sus dimensiones, por la Provincia de Buenos Aires. En cambio, al calcular una media simple, esta provincia tiene una ponderación igual a la de las demás.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001, en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003

En otro plano, las variables ligadas a las características socioeducativas de la población (población con primaria y/o secundaria completa, tasa de analfabetismo) han evidenciado en todos los casos una mejoría a lo largo de la década, aunque esta tendencia no resulta excluyente de Chubut sino que se corresponde con lo sucedido en la región patagónica en su conjunto.

Para concluir esta breve caracterización hace falta por último hacer referencia a una serie de indicadores que se desprenden del informe de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD (cuadro Nro 3) y que ubican a Chubut en una posición relativamente favorable en el conjunto de las provincias argentinas. Entre las variables que sustentan esta caracterización podemos por ejemplo destacar que el ingreso per cápita se ubicaba para la provincia por sobre la media del total del país, pero algo por debajo de la media regional¹¹. La misma relación se establece si se considera la tasa de desempleo: Chubut se posiciona en un lugar intermedio entre la media regional (la más favorable) y la media del total del país. Los

¹¹ Junto con la Capital Federal, las provincias patagónicas se ubican en el grupo de jurisdicciones con mayor ingreso per cápita.

valores correspondientes a la brecha de ingresos demuestran asimismo que las condiciones en la provincia son más equitativas que las que reflejan la media regional y del total del país: esta realidad determina que Chubut se ubique dentro del lote de las 10 provincias en donde la distancia entre los que más y menos ganan resulta menor. Por otra parte, la estimación del índice de desarrollo humano (elaborado a partir de la combinación de variables relativas a las condiciones de vida y desarrollo de la población) posiciona a la provincia dentro del grupo de las cinco jurisdicciones más favorecidas.

Cuadro 3: Indicadores económicos y sociales seleccionados

	2000			Variación 1995-2000 (%)		
	Chubut	Media Región Patagonia	Media País	Chubut	Media Región Patagonia	Media País
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0.79	0.79	0.78	3.5	3.6	3.9
IDH ampliado	0.52	0.57	0.48	s/d	s/d	s/d
Ingreso per cápita (\$)	6,039	6,249	4,946	36.0	39.5	39.7
	2002			Variación 1995-2002 (%)		
	Chubut	Media Región Patagonia	Total País	Chubut	Media Región Patagonia	Total País
Brecha de ingresos*	17.5	19.2	20.4	76.8	66.5	77.4
Tasa de desempleo	14.2	13.0	17.8	-2.1	6.7	7.2

* ingreso promedio del quintil 5 dividido el ingreso promedio del quintil 1 de la población de referencia.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se propone medir algunas de las dimensiones esenciales del desarrollo humano. El índice busca reflejar características estructurales y de largo plazo del desarrollo. Los indicadores utilizados son: 1) Longevidad: esperanza de vida al nacer (años), 2) Nivel Educativo: combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación de dos tercios) y la tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria (ponderación de un tercio), 3) Nivel de Vida: PBI per cápita. El IDH es un valor que varía de 0 a 1.

En IDH Ampliado (IDHA), se añadió a la medición de la longevidad, la tasa de mortalidad infantil por causas reducibles, al nivel educativo la tasa de sobre-edad en las escuelas primaria y el índice de calidad educativa (resultados de los ONE), y al estándar de vida se sumaron las tasas de empleo y de desempleo. El objetivo del IDHA es captar tanto las variaciones coyunturales como la calidad de los indicadores base del IDH.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Encuesta Permanente de Hogares; PNUD(2000), "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", en www.undp.org.ar, abril de 2003.

3 EL CONTEXTO EDUCATIVO

Un simple acercamiento a los datos estadísticos básicos permite observar que la estructura del sistema educativo chubutense se sustenta fundamentalmente en la educación pública. El peso adquirido por la acción del Estado provincial al respecto resulta evidenciado si, por ejemplo, se considera que del total de establecimientos de enseñanza de la provincia algo más del 80% pertenecen al sector público, instituciones a las que asiste casi el 90% de los alumnos del sistema educativo.

En lo particularmente referido a la educación común, la incidencia del sector privado resulta algo mayor en el nivel inicial y el Polimodal -en donde la cantidad de unidades educativas del sector alcanza cerca del 25%- y mucho más importante en la educación superior -nivel en el que algo más de la mitad de la oferta está representada por instituciones privadas, que convocan a algo más del 25% de la matrícula-. La mayor preponderancia de la

educación estatal se da principalmente en los tres ciclos de la educación general básica, nivel en el cual el 90% de la matrícula resulta atendida por este tipo de establecimientos. (Cuadro Nro 4).

Cuadro 4- Dimensiones del sistema educativo provincial. Año 2000

			Público		Privado		
			2000	%	2000	%	
Todos los tipos de Educación	Establecimientos	488	400	82.0	88	18.0	
	Alumnos	127,912	113,998	89.1	13,914	10.9	
	Cargos Docentes	8,601	7,040	81.9	1,561	18.1	
	Hs. Cátedra *	72,267	60,323	83.5	11,944	16.5	
Educación Común	Total	Establecimientos	433	346	79.9	87	20.1
		Unidades Educativas	726	594	81.8	132	18.2
		Alumnos	117,055	103,229	88.2	13,826	11.8
		Cargos Docentes	7,858	6,308	80.3	1,550	19.7
		Hs. Cátedra *	65,783	53,929	82.0	11,854	18.0
	Inicial	Unidades Educativas	181	136	75.1	45	24.9
		Alumnos	14,166	12,276	86.7	1,890	13.3
		Cargos Docentes	1,060	820	77.4	240	22.6
		Hs. Cátedra *	772	271	35.1	501	64.9
	EGB1 y 2 /primario	Unidades Educativas	236	211	89.4	25	10.6
		Alumnos	57,194	51,423	89.9	5,771	10.1
		Cargos Docentes	4,048	3,533	87.3	515	12.7
		Hs. Cátedra *	1,570	652	41.5	918	58.5
	EGB 3	Unidades Educativas	205	175	85.4	30	14.6
		Alumnos	26,165	23,101	88.3	3,064	11.7
		Cargos Docentes	1,236	893	72.2	343	27.8
		Hs. Cátedra *	29,978	25,379	84.7	4,599	15.3
	Polimodal / secundario	Unidades Educativas	84	63	75.0	21	25.0
		Alumnos	17,672	15,071	85.3	2,601	14.7
		Cargos Docentes	1,236	981	79.4	255	20.6
		Hs. Cátedra *	27,220	23,229	85.3	3,991	14.7
	Superior no Universitario	Unidades Educativas	20	9	45.0	11	55.0
		Alumnos	1,858	1,358	73.1	500	26.9
		Cargos Docentes	278	81	29.1	197	70.9
Hs. Cátedra *		6,243	4,398	70.4	1,845	29.6	

* Incluye las designaciones denominadas módulos convertidas en horas cátedra en una relación 1:1,5

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

La distancia entre los sectores también parece ponerse en evidencia si se toma en cuenta la evolución del sistema a lo largo de la última parte de la década. Tal como se observa en el cuadro Nro 5, la extensión de la educación provincial parece haber estado motorizada fundamentalmente por la expansión del sector público: si la cantidad de alumnos del sector estatal registró un incremento de casi un 10% durante el período 1996-2000, la matrícula de las escuelas privadas aumentó sólo en un porcentaje mínimo¹².

¹² En términos comparados, Chubut fue la provincia en donde el sector privado menos creció durante la segunda parte de los noventa.

Una tendencia similar se verifica en lo referido al total de establecimientos: mientras que el grupo correspondiente al sector estatal evidenció un aumento de un casi 10%, el total de establecimientos privados se mantuvo igual.

Cuadro 5 - Evolución del sistema 1996-2000. Todos los tipos de educación

	1996			2000			Variación 1996-2000		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
Alumnos	118,144	104,315	13,829	127,912	113,998	13,914	8.27	9.28	0.61
Establecimientos	464	376	88	488	400	88	5.17	6.38	0.00
Alumnos/establ.	255	277	157	262	285	158	2.94	2.73	0.61

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 y 2000; en www.me.gov.ar; abril de 2003.

En lo que respecta a la escolarización, se observa que Chubut exhibe valores que superan a la media nacional en todos los niveles educativos. Entre ellos, el aumento en la tasa de escolarización del nivel medio durante la década (representando un incremento cercano al 20% en el conjunto del período frente al 15.9% de la media del país, tal como puede verse en el cuadro Nro 6) aparece como uno de los indicadores que sirven para contextualizar la evolución de las tendencias en lo educativo durante el período.

Cuadro 6 - Tasa Neta de Escolarización

Nivel	Tasa Neta de Escolarización año 2001		Variación de la Tasa Neta de Escolarización (%) 1991-2001	
	Chubut	Media País	Chubut	Media País
Inicial	77,2	75,7	s/d	s/d
Primario	95,4	94,7	-1,2	-0,8
Secundario	72,8	66,1	19,0	15,9

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991 y 2001, en www.indec.gov.ar, abril de 2003.

Respecto de los demás indicadores educativos, la mayoría de los valores más negativos para la provincia se observan en relación con la tasa de sobreedad, que para los tres niveles se ubica por sobre la media para la Patagonia y el total del país (cuadro Nro 7). En cuanto a la tasa de repitencia, si ésta presenta para los 3 ciclos de la EGB valores bastante más reducidos que los regionales y nacionales, una relación inversa se comprueba para el nivel Polimodal: el valor para Chubut se ubica casi 2 puntos por encima que el correspondiente a la Media País siendo la quinta provincia en la que este indicador registra un valor más elevado. Por otro lado, tanto la tasa de promoción efectiva (en especial para EGB 1 y 2) como la de egreso (en particular para la educación Polimodal) presentan valores ligeramente positivos si se los analiza de modo comparado.

Cuadro 7- Indicadores educativos. Año 1999

		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Chubut	93.0	85.8	81.3
	Media Región Patagonia	92.8	79.8	81.3
	Media País	91.8	84.1	81.4
Tasa de abandono interanual	Chubut	1.7	7.8	11.9
	Media Región Patagonia	1.2	10.2	12.0
	Media País	2.0	7.7	13.6
Tasa de repitencia	Chubut	5.3	6.4	6.9
	Media Región Patagonia	6.1	10.1	6.8
	Media País	6.3	8.2	4.9
Tasa de sobreedad	Chubut	23.1	37.8	39.6
	Media Región Patagonia	21.2	36.2	39.5
	Media País	21.4	33.0	37.3
Tasa de egreso	Chubut	89.7	72.2	64.6
	Media Región Patagonia	92.7	68.4	64.3
	Media País	87.9	75.3	60.7

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en www.me.gov.ar, octubre 2002.

Cuadro 8- Evolución de los indicadores educativos

		Variación 1996-1999 (%)		
		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Chubut	2.3	13.9	8.5
	Media Región Patagonia	1.5	7.2	6.2
	Media País	0.2	7.4	2.8
Tasa de abandono interanual	Chubut	-39.3	-37.1	-34.3
	Media Región Patagonia	-52.4	-3.5	-21.4
	Media País	-23.1	-39.8	-9.9
Tasa de repitencia	Chubut	-17.2	-48.4	-2.8
	Media Región Patagonia	-2.5	-23.1	-13.5
	Media País	8.6	-8.9	-14.0
Tasa de sobreedad	Chubut	6.9	16.7	26.1
	Media Región Patagonia	11.0	9.7	19.0
	Media País	17.6	20.0	37.1
Tasa de egreso	Chubut	8.1	20.1	25.4
	Media Región Patagonia	8.9	13.1	16.6
	Media País	4.4	25.1	6.1

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en www.me.gov.ar, octubre 2002.

Vale por último detenerse en los resultados de operativos nacionales de evaluación, agrupados a modo de síntesis en el cuadro Nro 9. Si bien un análisis comparado permite constatar que Chubut se ha situado entre el pelotón medio de provincias, sus resultados siempre se han situado por debajo de la media nacional y, en la mayoría de los casos, también de la media regional.

Cuadro 9- Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa

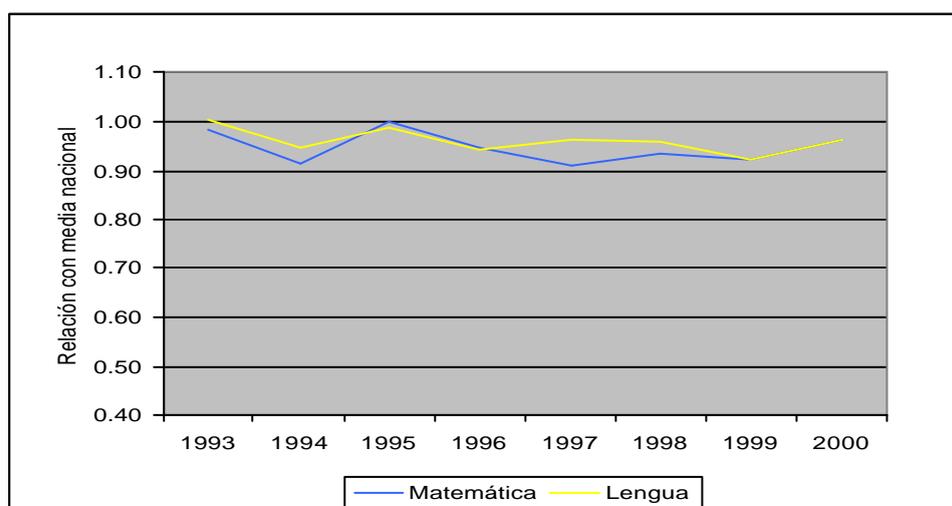
Año	6to. Grado/Año		Finalización del Secundario		
	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática	
1993	Chubut	n/c	n/c	61.8	45.8
	Media Región Patagonia	n/c	n/c	61.7	45.5
	Total País	n/c	n/c	61.5	46.4
1994	Chubut	n/c	n/c	66.0	51.2
	Media Región Patagonia	n/c	n/c	68.0	52.4
	Total País	n/c	n/c	69.7	56.0
1995	Chubut	n/c	n/c	65.6	56.3
	Media Región Patagonia	n/c	n/c	66.8	55.4
	Total País	n/c	n/c	66.4	56.2
1996	Chubut	55.4	45.2	56.7	54.3
	Media Región Patagonia	60.5	52.1	59.7	56.1
	Total País	58.2	50.6	60.3	57.4
1997	Chubut	55.3	51.6	62.7	56.8
	Media Región Patagonia	58.8	55.1	64.3	59.8
	Total País	60.2	56.5	65.2	62.3
1998	Chubut	60.4	61.9	64.3	62.7
	Media Región Patagonia	61.5	64.9	64.5	63.6
	Total País	63.8	66.7	67.0	67.0
1999	Chubut	53.5	59.0	60.8	63.2
	Media Región Patagonia	56.4	62.7	59.3	62.8
	Total País	56.9	63.4	65.7	68.7
2000	Chubut	60.1	55.9	57.0	59.1
	Media Región Patagonia	62.6	59.0	57.4	59.1
	Total País	61.6	57.9	59.1	61.3

n/c = no corresponde

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

El Grafico Nro 1 permite observar que en los resultados correspondientes a la finalización del nivel medio, la tendencia se ha mantenido errante. Tanto para Matemática como para Lengua, la distancia que se observa frente a la media nacional es menor durante los primeros años en los que se llevaron a cabo los operativos de evaluación mientras que ha tendido a hacerse algo mayor luego.

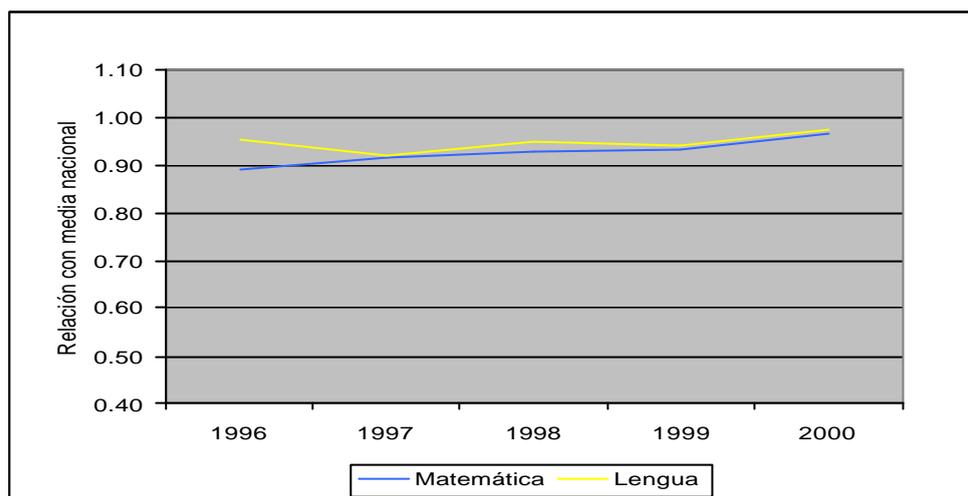
Gráfico 1 - Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación para 5to año del secundario y 3er año del Polimodal (media nacional = 1)



Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

Para el caso del 6to año de la EGB, parece constatarse -por el contrario- una leve tendencia hacia el achicamiento de la distancia que separa los valores promedio de la provincia de aquellos correspondientes a la media nacional. (Gráfico Nro 2).

Gráfico 2 – Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación para 6° Año de EGB (media nacional = 1)



Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

4. EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN

4.1 LA POLÍTICA RECIENTE

En el escenario político de Chubut encontramos dos fuerzas partidarias (ambas de alcance nacional) con un peso mayor y ambas con el antecedente de haber ejercido la conducción de la administración pública provincial: el Partido Justicialista -PJ- y la Unión Cívica Radical -UCR-. Un partido de raíz provincial (el Partido de Acción Chubutense -PACH-) aparece como el tercero en el debate. Habiendo nacido con un peso importante en los sesenta, durante las últimas décadas ha tenido un peso electoral secundario, aún cuando en algunos distritos ha conservado el control de las intendencias.

Este marco general sufrió una modificación relativa durante la última parte de los noventa a raíz de la conformación de la Alianza, que unió al radicalismo provincial con el Frepaso. Para el caso de Chubut, la constitución de esta coalición respondió fundamentalmente a la decisión de los líderes nacionales de ambas fuerzas políticas antes que a la voluntad de los referentes locales, y es por eso que su conformación no fue vivida en la provincia como un proceso natural y sin conflictos. Si en muchos distritos esta unión se concibió como la única manera de destronar al peronismo del poder, esta caracterización no

se aplicó al caso chubutense. De hecho, las relaciones entre el radicalismo (partido gobernante durante toda la década) y el Frepaso (activo opositor a la política oficial desde su nacimiento) nunca habían resultado cordiales y el propio gobernador se mostró en un principio como un ferviente opositor al acuerdo.¹³

El gobierno provincial ha sido ejercido por el radicalismo en forma ininterrumpida desde 1991, luego de que en dicho año el **Dr. Carlos Maestro** ganara las elecciones en segunda vuelta. Con anterioridad -período 1987-1991- el poder estuvo en manos del justicialismo, aunque el final de dicho mandato resultó profundamente conflictivo: Néstor Perl, el gobernador peronista electo en 1987, renunció en 1990 -un año antes de que finalizara el período fijado constitucionalmente y amenazado por un juicio político a punto de avanzar en la Cámara- en el contexto de una profunda crisis fiscal e institucional y la fragmentación de la fuerza política que lo sustentaba. Quien lo reemplazara hasta completar el período, Cosentino, dejó su marca en la vida política provincial debido a que durante su gestión se votó una Ley de Emergencia Económica (luego prorrogada por Maestro) que afectó las condiciones laborales de la mayoría de los empleados públicos provinciales. La crítica situación de las finanzas provinciales resultó ser uno de los temas que desde entonces se instaló en la agenda pública de modo recurrente.

El primer mandato de Maestro tuvo sus inicios en el marco dado por una intrincada distribución de poder entre las fuerzas políticas como consecuencia de las dinámicas que guiaron el proceso electoral. La combinación de las disposiciones emanadas de la Ley de Lemas, vigente desde fines de los '80 como mecanismo para enmarcar el acceso a los cargos electivos provinciales¹⁴, y las prescripciones dispuestas por la Constitución provincial terminaron dando forma a un escenario gubernamental atravesado por la complejidad, en el cual el Poder Ejecutivo quedó en manos del radicalismo mientras que el Legislativo continuó dominado por el justicialismo. Es que si bien el triunfo en la primera vuelta -obtenido a partir de la suma de sus lemas- otorgó al justicialismo la mayoría en la Cámara, tal como lo establecía la Constitución provincial, esto no alcanzó sin embargo para consagrar gobernador al candidato peronista más votado: éste (Sala) se encontraba superado por el único lema presentado por el radicalismo¹⁵. Esta situación determinó que debiera convocarse a una

¹³ Un medio nacional analizaba de este modo la actitud de los diferentes gobernadores radicales al día siguiente de anunciada la articulación nacional del frente común entre la UCR y el Frepaso : "... El caso más paradójico es el de Carlos Maestro, en Chubut, quien calificó al pacto de "hecho histórico para la política argentina", pero desestimó un acuerdo con el Frepaso. Es que sus más fuertes adversarios son gremialistas de la Asociación de Trabajadores de la Educación, cuyo titular es primer candidato a diputado de esa agrupación". (Clarín 6/8/1997)

¹⁴ La introducción de este mecanismo electoral resultó impulsada por el justicialismo provincial, entonces con mayoría parlamentaria, y respondió según algunos autores a la imposibilidad del partido gobernante de resolver sus internas. Así, tal como lo plantea Micozzi (circa 2000) "...se apeló al recurso del doble voto simultáneo acumulativo (nombre técnico de la Ley de Lemas) como salida salvadora ante eventuales quiebres dentro del PJ. Desde las páginas del Diario El Chubut se ratificaba esta presunción cuando se enunciaba que "queda claro que los dirigentes peronistas que impulsan la Ley de Lemas lo hacen porque las condiciones generales de la provincia y de su partido les impiden hacer progresar sus proyectos personales en el marco de acuerdos internos" (Micozzi, circa 2000).

¹⁵ La Ley de Lemas provincial (Ley N° 3569) establecía que una situación similar a la que se planteaba llevaría a definir la elección del gobernador en una segunda vuelta. En su artículo N° 5, el texto de la normativa determinaba que "...si el sublema más votado del lema que acumuló mayor cantidad de votos fuere superado en votos propios por otros sublemas, se realizará una segunda vuelta electoral, en la que participará éste con los

segunda vuelta electoral en la que Maestro resultó finalmente electo por el 52% de los votos, sabiendo desde un inicio que debería gobernar con una mayoría legislativa opositora.

El carácter endeble de este escenario contribuyó a que el mandatario provincial fortaleciera un accionar pragmático, construyendo una estrecha relación con el propio Menem y alcanzando acuerdos políticos con el justicialismo provincial. Esta situación marcó asimismo el carácter que atravesaría la relación entre el oficialismo y la oposición a lo largo de la década. En general, las posturas del gobierno provincial avalaron las decisiones del gobierno nacional en relación con incorporar al sector privado en las políticas petroleras y mineras (una postura plasmada fundamentalmente en el apoyo a la privatización de YPF, que en los hechos compartieron la mayoría de los mandatarios de las provincias petroleras). Siendo gobernador, Maestro fue además uno de los referentes del radicalismo que menor oposición demostró frente a la propuesta de reforma constitucional (finalmente concretada) impulsada por el entonces presidente. Según algunos entrevistados, estas buenas relaciones con el poder central facilitaron que la provincia recibiese una importante cantidad de recursos provenientes de la Nación -que en el campo educativo adquirieron un importante canal de llegada a partir del Plan Social Educativo- y permitió un acuerdo con el justicialismo provincial que hizo posible la concreción de la reforma de la Carta Magna provincial promovida por el gobernador durante 1994 y que, entre otras cuestiones, habilitó la posibilidad de su reelección¹⁶.

El poderío radical se fortaleció a partir del triunfo logrado en las elecciones para convencionales constituyentes (provinciales y nacionales) durante dicho año y terminó de consolidarse al siguiente (1995), cuando Maestro resultó re-electo. El hecho de que el porcentaje de votos obtenidos por el candidato oficialista resultase significativamente mayor al acumulado en la primera vuelta del 91 por él mismo sirvió para fortalecer el poder del partido gobernante y el propio liderazgo de Maestro a la vez que le permitió a éste contar con una mayoría propia en la Cámara. La consolidación de este poder propio permitió que el mandatario provincial impulsara, como una de las primeras medidas de su segundo mandato, una ley que volvió a declarar el estado de emergencia económica al tiempo que impuso limitaciones más profundas al gasto.

Las elecciones de 1999 determinaron que la victoria fuera para la Alianza, recientemente conformada en la provincia y con el radicalismo como eje estructurante. Ante la imposibilidad del entonces gobernador de aspirar a una nueva reelección –y ante el fracaso de los tibios intentos por lograr que éste fuese habilitado a competir- el candidato oficialista resultó ser **José Luis Lizurume**, “delfín” político de Maestro y quien hasta el momento había

sublemas más votados de cada lema, que lo superen en votos”. Esta cláusula apuntaba a resolver uno de los puntos más criticados de este tipo de legislación electoral, eliminando la posibilidad de que el candidato más votado perdiese la elección contra otro que no los superaba en cantidad de sufragios en términos individuales pero pertenecía a un lema con más votos acumulados. (Micozzi circa 2000).

¹⁶ En su libro “La Reforma en la provincia de Chubut”, José Raúl Heredia se refiere a la negociación entre los máximos referentes provinciales del radicalismo y del justicialismo que finalmente habilitó la reforma constitucional como el “Pacto de Rawson”, en obvia referencia al acuerdo que a nivel nacional dio inicio al proceso que culminó con la reforma de la Constitución Nacional y habilitó la reelección presidencial. Para entender las similitudes entre ambos procesos debe mencionarse también que, al igual que lo ocurrido a nivel nacional, la negociación sobrevino luego de que el titular del Ejecutivo amenazara con convocar a un plebiscito que pusiera el tema de la reelección a consideración de la población.

tenido participación en la gestión gubernamental desde los cargos de Secretario General de la Presidencia y Ministro de Gobierno, Trabajo y Justicia. Pese a la dependencia de su jefe político durante los primeros tiempos, el paso de los años determinó un progresivo alejamiento de Lizurume del ala de su antiguo impulsor en pos de la consolidación de un espacio de poder propio. El peso político que Maestro continuó teniendo en la escena local - desde sus sucesivos cargos de diputado nacional primero y de senador nacional luego - determinó que el escenario político haya sido atravesado profundamente por la interna del partido gobernante, con consecuencias incluso en la propia dinámica de la administración pública.

Cuadro 10: Cronología de Gobernadores y Ministros de Educación (1991-2002)

Año	Gobernador	Partido	Ministro de Educación
1992	Carlos Maestro (12/91 - 12/95)	UCR	López Salaberry (interventor CPE) 12/91-4/94
1993			Guerrero (interventor del CPE) 4/94-3/95
1994			
1995	Carlos Maestro (12/95 al 12/99)	UCR	Norberto Massoni (3/95-12/99)
1996			
1997			
1998			
1999	José Luis Lizurume (12/99-continúa)	Alianza	Graciela Albertella (12/99-continúa)
2000			
2001 2002			

Fuente: Elaboración propia.

4.2 EL PODER EJECUTIVO Y LA EDUCACIÓN.

En lo que hace a la conducción de la educación provincial, el año 1995 marca un punto de inflexión ya que es entonces que deja de existir el Consejo Provincial de Educación y todas las responsabilidades en lo que hace al gobierno del sistema son transferidas al Ministerio de Cultura y Educación.

Si esta reformulación constituyó una transformación institucional significativa, el hecho de que el Consejo estuviese intervenido durante los años precedentes sin que se lograra conformar el órgano consultivo que reuniese en su seno a los diferentes representantes de la comunidad educativa sirve para entender por que este cambio no despertó una oposición más o menos importante. Tal como destacaba una entrevistada, "...no hubo resistencias muy fuertes a la disolución del Consejo. El hecho de que estuviese intervenido desde

hace tanto tiempo hacía que en el imaginario de la mayoría de los docentes el Consejo y el Ministerio fuesen más o menos lo mismo".¹⁷

En los hechos, el gobierno educativo estuvo ejercido durante la primera parte de la década por interventores nombrados por el Poder Ejecutivo al frente del Consejo Provincial de Educación continuando con una práctica consolidada desde la última dictadura militar. Aquellos que desempeñaban el cargo de interventor resultaban en la práctica virtuales ministros ya que su autoridad no era compartida con el cuerpo colegiado fijado por la Constitución vigente en ese momento.¹⁸ Concentrándonos en los noventa debemos situar en primer lugar al **Dr. López Salaberry**, abogado de profesión, anteriormente diputado miembro de la Comisión de Educación de la Cámara y para ese momento a cargo de la Secretaría de Educación del Ministerio de Gobierno. Salaberry ejerció sus funciones entre diciembre de 1991 y abril de 1994, cuando fue reemplazado por **José Guerrero**, quien era docente y ostentó el cargo de interventor hasta que el Consejo Provincial fuera disuelto.

La problemática educativa apareció asociada, durante estos primeros años de la década, a las transformaciones impuestas por la transferencia de los servicios de educación media antes bajo responsabilidad del gobierno nacional. Al mismo tiempo, la situación de las finanzas provinciales determinó que la necesidad de controlar la evolución del presupuesto educativo se impusiera constantemente como una de las prioridades gubernamentales y generase focos de conflicto con el gremio docente.

La dinámica de la política educativa provincial sufrió su redefinición más importante durante los primeros meses de 1995 como resultado de la creación del Ministerio de Cultura y Educación y el nombramiento del **Dr. Norberto Massoni** como encargado de dicha cartera, coincidentemente con la sanción de una nueva Ley de Emergencia Económica que tuvo un particular impacto sobre el ámbito educativo. Si las limitaciones impuestas por la crítica situación fiscal parecieron continuar dinámicas igualmente experimentadas por sus antecesores en el cargo, el giro que diferenció a la gestión de Massoni pareció estar dado por la centralidad que la implementación de la reforma propuesta por la Ley Federal de Educación fue adquiriendo en su agenda de gobierno. Hasta ese momento, Chubut se había mantenido bastante al margen de dicho proceso -al igual que la mayoría de las provincias gobernadas por el radicalismo-, destacándose por ser la única provincia que no suscribió el Pacto Federal Educativo en septiembre de 1994 en franca oposición a la política del gobierno nacional. El hecho de que, a partir de la llegada del flamante ministro, la provincia se convirtiese en una de las jurisdicciones más comprometidas con la transformación constituyó, por lo tanto, una redefinición fundamental asociada directamente al espíritu renovador de Massoni. De acuerdo con las palabras de quien fuera funcionaria en ese momento, "*... hasta que él llegó, el tema de la transformación no se había instalado*"¹⁹. Desde una postura algo más crítica, este cambio en el acercamiento gubernamental a la promoción de las reformas debió su razón de ser a la voluntad de la provincia de no quedar excluida en el acceso a los fondos asociados a diferentes líneas de acción llevadas adelante por el gobierno nacional. Esta

¹⁷ Entrevista con Mirta Antón. Ex directora general de Educación Superior. Realizada en Noviembre de 2002.

¹⁸ Un análisis más detallado de esta reformulación institucional se desarrolla en el apartado dedicado al eje Administración Central de la Educación.

¹⁹ Entrevista con Mirta Antón, Ex directora de Educación Superior. Realizada en Noviembre de 2002.

apreciación gana sustento si se considera la precaria situación de las finanzas provinciales y su particular expresión en el campo educativo y las limitaciones impuestas por este escenario a cualquier propuesta de inversión en dicho ámbito.

La gestión de Massoni giró fundamentalmente entonces en torno a este proceso de reformas que se inició con experiencias piloto tanto para el Tercer Ciclo como para el Polimodal. Si bien la formación profesional del ministro no estaba directamente vinculada al campo educativo (es abogado), esta falencia pareció resultar compensada por su perfil negociador y su capacidad política (con cierto costado polémico que generó algunas críticas), cualidades que –de acuerdo con lo que reconocen partidarios y opositores- resultaron esenciales para que pudiese gestionar la etapa más compleja de implementación de la nueva estructura sin focos significativos de conflicto. La finalización de la gestión de Massoni al frente de la cartera educativa coincidió con la culminación del segundo mandato de Maestro y su alejamiento de la gobernación provincial.

Como parte del elenco del nuevo gobernador asumió la gestión del área la **Prof. Graciela Albertella**, con amplia trayectoria en el sistema educativo y los antecedentes que le daban haber sido directora de uno de los institutos de formación docente más importantes de la provincia y subsecretaria de educación durante un período de la gestión de Massoni. Este elemento explica en cierta medida la continuación del proceso de transformación iniciado por su antecesor. Durante la gestión de Albertella se culminó la reforma de la estructura del sistema educativo provincial hacia el modelo impuesto por la Ley Federal encarando particularmente el pasaje de la antigua escuela secundaria al Polimodal. Si bien este proceso pudo llevarse adelante sin demasiados problemas, su período de gobierno se vio atravesado, por el incremento de la conflictividad con los docentes, situación expresada a través de prolongados paros durante el 2002. Este escenario pareció ser el resultado de una combinación de factores, entre los que se destacaron, por un lado, la profundización de la crisis de las finanzas provinciales y nacionales –que se tradujo en atrasos en el pago de los salarios- y, por el otro, la particular gestión del conflicto por parte de la cartera educativa que estuvo signada por rispideces y malos entendidos con los docentes, en contraste con el estilo negociador que anteriormente había caracterizado a Massoni.

Cuadro 10b - Ministros de Educación desde 1991 hasta 2002.

Gobernador	Cantidad de ministros	Cantidad según gobernadores	Duración promedio (en años)	Experiencia previa en el sistema educativo		
				Si	No	Parcial
Carlos Maestro (1991 a 1999)	3	-	3	1	-	2
José Luis Lizurume	1	-	3 años y continúa	1	-	-
Total	4	2	3	2	0	2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información relevada en la provincia

4.3 EL PODER LEGISLATIVO Y LA EDUCACIÓN

El modo en el que durante la década se han tejido las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo no ha escapado a las características adquiridas en términos generales por la vida política provincial. De acuerdo con la Constitución Provincial, el Poder Legislativo de la jurisdicción tiene carácter unicameral y esta compuesto por 27 miembros elegidos en forma directa por los habitantes de la provincia en distrito único. La citada normativa otorga un carácter particular a la composición del cuerpo, ya que en su artículo 124 establece que "...al partido más votado le corresponde dieciséis bancas y las once restantes se distribuyen a su vez entre los demás partidos por el sistema proporcional, respetándose el orden en que están colocados los candidatos en las respectivas listas oficializadas". La intención de estas disposiciones parece ser la de asegurar al candidato victorioso en las elecciones cierto margen de fortaleza política que le otorgue mayor estabilidad a la gestión y disponga una distribución del poder que evite situaciones de empate o parálisis en la relación interinstitucional.

Esta particularidad debe tenerse en cuenta al momento de analizar las dinámicas del Poder Legislativo a lo largo de la década a partir del carácter adquirido por la composición de la Cámara (Cuadro Nro 11).

De este modo, podemos hablar de tres etapas que signaron la relación entre el Ejecutivo y la Legislatura a lo largo de la década. La primera de ellas se corresponde con el primer mandato de Maestro, en la que –como consecuencia de las particularidades que signaron su elección descritas en el apartado correspondiente al marco político- el gobernador radical debe convivir con una mayoría de la Cámara en manos del justicialismo. La segunda etapa corresponde con el segundo de sus mandatos, inaugurado luego de la victoria en las elecciones del año 1995, que le aseguran al radicalismo –en consonancia con la retención de la gobernación provincial- la conformación de una mayoría propia en la Cámara.

Si durante la primera etapa las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se tuvieron que dar en el marco de un entendimiento político más amplio entre ambos partidos, la mayoría propia permitió que el Ejecutivo fortaleciera una posición dominante sobre la Cámara en la segunda de las etapas, que prácticamente se inició con la votación de una ley profundamente criticada que disponía la profundización de la emergencia económica.

La tercera de las etapas corresponde al período que se inaugura luego de las elecciones de octubre de 1999 –que implicaron el triunfo de la Alianza, construida básicamente en torno del radicalismo- que nuevamente determinaron que el mandatario electo contara con mayoría propia en la Legislatura. Esta fase supone, sin embargo, una relación no tan estrecha entre el Ejecutivo y el Legislativo a partir de la profundización de las internas dentro del partido gobernante²⁰. La expresión de estas dinámicas en el ámbito Legislativo implicó para el mandatario provincial el no poder contar con una base de apoyo incondicional entre los diputados de su propio partido (varios de los cuales responden a la línea política interna opuesta al gobernador), lo que tendió a hacer la relación entre ambos poderes más ríspida. Junto con otras cuestiones esta situación sirve para entender algunos cortocircuitos surgidos a

²⁰ Esta dinámica tendió a hacerse cada vez más manifiesta a medida que se evidenciaron las intenciones de Lizurume de aspirar a su re-elección en el 2003, proyecto que inevitablemente choca con el propósito de Maestro de volver a la gobernación en dicho momento.

lo largo de estos últimos años, que –tal como se explica más adelante- tuvieron una particular expresión en el campo de las temáticas educativas.

Cuadro 11: Composición de la Cámara de Diputados de la Provincia de Chubut

Período	UCR/Alianza	Partido Justicialista	Partido de Acción Chubutense	Frepaso
1991/1995	9	16	2	
1995/1999	16	10		1
1999/2003	16	10	1	

Fuente: Elaboración Propia en base a información proporcionada por la Dirección de Prensa de la Cámara de Diputados de Chubut.

Dentro de la dinámica parlamentaria, la responsabilidad en cuanto al tratamiento de las temáticas educativas recae en la comisión de “*Legislación General, Educación y Cultura*”, cuerpo integrado por 7 miembros en el cual tienen presencia todos los partidos políticos con representación parlamentaria (aun cuando en su seno la mayoría corresponde al radicalismo).

Una temática reiterada en la agenda de dicha comisión durante la última parte de la década ha sido la referida a la modernización del marco legal que regula el funcionamiento del sistema educativo provincial. De los asuntos a atender en este sentido, dos son los que han aparecido como destacados: la elaboración de una Ley Provincial de Educación acorde a lo establecido por la Ley Federal de Educación y la reforma del Estatuto del Docente provincial (Ley N° 1820). A pesar de que el discurso del Poder Ejecutivo planteó reiteradamente que la resolución de estas cuestiones debía ocupar un lugar destacado en la lista de prioridades del área educativa y de que la propia Legislatura sancionó una ley que establecía la conformación de una comisión de trabajo y la fijación de plazos para la sanción de la nueva normativa²¹, éstas eran aún cuestiones pendientes al momento de realizar este estudio.

Dentro del marco general otorgado por el tipo de vinculaciones desarrolladas entre ambos poderes durante los últimos años, la relación entre la Comisión de Educación y el Ejecutivo –a través del Ministerio del área- se vio resentida durante el año 2002 como resultado del conflicto docente.²²

Durante dicho año, la Comisión debió asumir (como consecuencia inevitable del curso que habían tomado los hechos) un papel relevante en la resolución de sucesivos conflictos con los docentes que tenían al sistema educativo en una cuasi-parálisis. Los roces parecen

²¹ La ley N° 4760 sancionada en agosto de 2001 dispuso la creación de una Comisión Mixta –conformada por los diputados de la comisión de educación de la cámara, 3 representantes de ATECh y 1 representante por cada nivel del sistema educativo provincial- con la misión de lograr la “...b) Elaboración de la Ley de Educación Provincial. c) Adaptación y elaboración del Estatuto Docente”. En la misma norma se establecían plazos para la efectivización de dichas tareas.

²² Dicho conflicto será explicado con más detalle en el apartado correspondiente al Eje Políticas Laborales.

haber tenido su origen en la sensación de los diputados (inclusive los ligados al oficialismo) de que la Comisión tuvo que hacerse cargo de resolver una cuestión que correspondía invariablemente al Poder Ejecutivo y su cartera educativa: “...el destrabe de los dos conflicto terminó generando una interrupción del diálogo y desgaste de la relación entre la Comisión y el Ministerio de Educación”²³. Sin duda, esta sensación parece responder a que la dinámica de los acontecimientos llevó a los diputados a estar en el ojo de la tormenta sin quererlo y a hacerse cargo de un costo político que no estaban dispuestos a asumir. En palabras de una legisladora, “...tuvimos la Legislatura tomada durante dos días, estuvimos acá día y noche con una presión psicológica y con mucha agresión por parte de los docentes hacia los legisladores...”²⁴.

El propio accionar del Ejecutivo, y en particular las autoridades educativas, aparece señalado como uno de los factores que contribuyó a que la situación asumiera estos ribetes. Tal como afirmaba una diputada del bloque mayoritario y miembro de la Comisión de Educación, “...las leyes que nosotros sancionamos podrían haber sido decisiones tomadas desde el Ministerio de Educación”; en este sentido, “...fueron resoluciones que se podrían haber tomado previamente en el Ministerio y no habríamos tenido que llegar a un conflicto como al que llegamos”²⁵. Aunque desde ambos poderes se ha intentado trabajar en pos de mejorar el vínculo²⁶, algunas distancias parecían aún ser percibidas en relación con algunas de las tareas pendientes en la elaboración de la normativa a pesar de la -ya referida- existencia de pautas para la articulación. Así, por ejemplo, una legisladora entrevistada manifestaba la falta de coordinación en el trabajo referido a la reforma del Estatuto del Docente al comentar que “...estabamos empezando a trabajar en el tema, y nos enteramos que el Ejecutivo ya tenía un proyecto que lo estaba mandando a las escuelas...”²⁷. Sin duda, la profundización de las disputas internas en el partido gobernante no pueden dejar de ser tenidas en cuenta para entender la situación.

5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO

Una de cualidades más relevantes que caracteriza a la normativa provincial ligada al campo educativo es su dispersión. Esta situación es consecuencia, de acuerdo con la mayoría de los actores entrevistados, de la ausencia y la falta de actualización (o la reforma parcial) de cierta legislación que hace a la estructura fundamental del marco regulatorio. Conforme con las palabras de una diputada que forma parte de la Comisión de Educación de la Cámara, “...a lo largo de estos diez años y de todos los cambios que hubo, la legislación ha ido sufriendo

²³ Entrevista realizada en Noviembre de 2002.

²⁴ Entrevista realizada en Noviembre de 2002.

²⁵ Entrevista realizada en Noviembre de 2002.

²⁶ Una vez superado el segundo conflicto del 2002, el diputado Montenegro asumió como presidente de la Comisión de Educación con, entre otros objetivos, “...recomponer un poco las relaciones con el Ministerio”. Entrevista con el diputado Montenegro (Alianza), presidente de la Comisión de Educación de la Legislatura, realizada en noviembre de 2002.

²⁷ Entrevista realizada en Noviembre de 2002.

modificaciones parciales, parches, que han hecho que las leyes se hayan ido desvirtuando. En algunos casos son más los parches que tienen que el eje central que existe”.²⁸

Cuadro 12: principal normativa de la provincia de Chubut

Normativa	Tipo y número	Año de sanción	Ejes involucrados
Constitución Provincial		1994	Administración Central / Política Educativa
Ley Orgánica de Educación	Ley N° 3146	1988	Política Educativa
Estatuto del Docente	Ley N° 1820	1977	Políticas laborales
Reglamento General para las Escuelas Primarias		1977	Supervisión, control y evaluación del sistema
Implementación de la estructura de niveles acorde con la Ley Federal de Educación	Ley 4242	1996	Implementación de la reforma
Implementación de la EGB	Dto. 1408/96; Dto. 150/97; Dto. 409/97; Dto. 1352/97; Ley 4337/97; Dto. 64/98.		Implementación de la reforma
Implementación del Nivel Polimodal	Ley 4718; Dto. 1423/01.		Implementación de la reforma

Por otra parte, la falta de una Ley Provincial de Educación que retome la estructura de la Ley Federal de Educación es, de acuerdo con muchos, la ausencia más notoria y uno de los temas que, como ya hemos mencionado, ha estado en el listado de prioridades ²⁹.

En los hechos, la normativa fundamental que regula la vida del sistema educativo chubutense resulta ser el Estatuto del Docente provincial (Ley N°1820). Varios de los entrevistados hablan de dicha norma como “..la ley de educación provincial”, denotación que revela sin duda la centralidad que dicha legislación adquiere en la gestión cotidiana del sistema educativo. Esta normativa, que tuvo su origen durante el último gobierno de facto, no ha sido hasta el momento objeto de una reformulación global. Sin embargo, tanto debido a la sucesión de normas que han modificado alguna de sus partes como a la existencia de estrategias gubernamentales orientadas a “saltar” sus disposiciones invocando su falta de actualización en relación con la Ley Federal³⁰, es posible afirmar que en los hechos el texto original de esta normativa sólo se encuentra en vigencia de modo parcial.

²⁸ Entrevista con la diputada Fara, Comisión de Educación. Realizada en noviembre de 2002.

²⁹ El antecedente más inmediato al respecto lo constituye la Ley Orgánica de Educación N°3146, sancionada en 1988 a instancias del entonces gobierno justicialista pero que, sin embargo, no llegó a reglamentarse.

³⁰ Esto se ve, por ejemplo, en el plano de los nombramientos de los docentes de las nuevas asignaturas del Polimodal. Argumentando que estas no se encuentran contempladas en la estructura del sistema educativo

Tanto la sanción de una Ley Provincial de Educación como la reformulación del Estatuto han sido reiteradamente presentados por el gobierno como importantes líneas dentro de su agenda educativa. Una serie de proyectos han sido elaborados en relación con ambas cuestiones, y también la Legislatura ha tomado el tema dentro de sus prioridades. Por medio de un decreto, el Poder Ejecutivo impulsó la conformación de una comisión integrada por representantes del Ministerio de Educación, de los sindicatos, y legisladores cuya mayor responsabilidad estaba dada por la elaboración de un proyecto de ley que luego sería tratado por la Legislatura.³¹ Dichos plazos no resultaron respetados y la iniciativa no logró los resultados esperados. La aparente decisión de encarar esta cuestión volvió a reactualizarse con la sanción de la Ley 4760/01, que insistió con la conformación de una comisión avocada a formular la normativa especificada.

Si estas iniciativas no lograron adquirir el grado de continuidad que en principio parecía que iban a tener, el Ministerio de Educación continuó avanzando en esta reformulación por cuenta propia. Así, por ejemplo, al momento de realizarse el trabajo de campo en el que se basa este informe, desde la cartera educativa se estaba impulsando una ronda de consulta con los actores ligados al ámbito educativo en torno a un proyecto de Estatuto Unificado elaborado desde el gobierno.

Respecto al resto de la normativa, existe también un Reglamento General de Escuelas Primarias sancionado en 1977, que rige también al nivel inicial. En la práctica, su aplicación se limita a situaciones de emergencia. Tal como señalaba una entrevistada "...esta ahí, pero sólo se aplica cuando hay problemas"³².

En forma paralela, un nuevo corpus normativo se ha generado durante los últimos años como consecuencia de la implementación de la reforma. En este sentido, la Ley 4242 sancionada en 1996 resultó de significativa importancia, ya que estableció el paraguas normativo a partir del cual pudieron encararse los cambios derivados de la transformación. El artículo 1° de dicha norma autorizó al Poder Ejecutivo a dictar la legislación que sustentara la transición hacia la nueva estructura. Como consecuencia de esta disposición, la parte más significativa de la normativa ligada a la transformación tomó forma a través de decretos del gobernador.

Tenemos entonces un conjunto de normas que establecieron el marco regulatorio para el desarrollo del tercer ciclo de la EGB, primero en forma de experiencia piloto y luego haciendo masiva su implementación. (Dto. 1408/96; Dto. 150/97; Dto. 409/97; Dto. 1352/97; Ley 4337/97; Dto. 64/98). Algo similar sucedió años más tarde con lo que hace a la implementación del Polimodal y los Trayectos Técnico Profesionales. (Ley 4718; Dto. 1423/01).

En definitiva, el marco legal que regula al sistema educativo chubutense presenta un carácter desactualizado y disperso. La producción normativa se ha concentrado en los últimos tiempos en generar las condiciones para que fuese posibles llevar adelante la implementación de la estructura propuesta por la Ley Federal. Es necesario destacar sin

presente en el Estatuto, para cubrir las vacantes el gobierno ha impulsado el esquema de nombramiento a término y por concurso de proyectos, lo que se aleja de los criterios fijados por el Estatuto para la cobertura de cargos.

³¹ *En esta acción no puede soslayarse el peso de una estrategia de "presión" del gobierno nacional de la Alianza para lograr una actualización normativa en aquellas provincias gobernadas por la misma fuerza.*

³² *Entrevista a la Directora de Nivel Inicial, Olga Nastovich. Realizada en Noviembre de 2002.*

embargo que las leyes sancionadas al respecto han establecido más bien una suerte de "paraguas legal", transfiriendo al Poder Ejecutivo facultades para definir por decreto muchas de las cuestiones más operativas de dicho proceso.

Si el impulso para la sanción de una Ley de Educación Provincial no ha logrado condensar la fuerza necesaria como para lograr su materialización, la acción gubernamental no tampoco parece haber sido lo suficientemente consecuente con las necesidades de ordenar lo existente. Tal como señala una antigua funcionaria. *"...no hay ninguna compilación de la normativa, nada que la centralice. Hace algunos años hubo un proyecto para armar un Digesto educativo, pero luego se dejó de lado"*.³³

6 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN

En lo relacionado con el gobierno de la educación chubutense, el hecho más trascendental a lo largo de la década ha tenido que ver con la disolución -en el año 1995- del Consejo Provincial de Educación y la creación en su lugar del Ministerio de Educación. El Consejo se encontraba hasta ese momento a cargo de la educación primaria de la provincia, tal como lo establecía la Constitución provincial. Hasta que fuera reformada en el año 1994, la Carta Magna de Chubut establecía que *"...la dirección técnica y la administración general de las escuelas primarias serán confiadas a un Consejo Provincial de Educación, autárquico..."* (Art. 107 inc. j). En cuanto a su conformación, se establecía que dicho órgano *"...se compondrá de un Presidente y por lo menos cuatro vocales que deberán pertenecer por mitades al magisterio y a padres de familia. El Presidente será elegido por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura. Los vocales docentes serán elegidos por el Magisterio en ejercicio y los vocales padres de familia lo serán por el Poder Ejecutivo"* (Art. 107 inc. k).

Si la disolución de este organismo supuso una importante transformación en términos institucionales y prescriptivos, inscribiéndose -por otra parte- en una línea de reforma impulsada por el ministerio nacional con resultados similares en otras provincias, sus consecuencias no parecen haber sido vividas como demasiado traumáticas por los actores del campo educativo local. Mientras que la abolición del carácter colegiado de la conducción educativa resultó resistida en varias jurisdicciones, esta situación no generó tantas reacciones en Chubut, algo que parece haberse debido a una serie de dinámicas que atravesaban la cotidianeidad del gobierno de la educación ya con anterioridad a dicha reforma. Por un lado, una parte del sistema se encontraba ya por fuera de la potestad del Consejo Provincial como consecuencia de la transferencia de las escuelas medias al inicio de la década. Desde que este proceso tuvo lugar, éstas quedaron bajo la órbita de la Secretaría de Educación (existente con anterioridad y dependiente del Ministerio de Gobierno), mientras que las potestades del Consejo se encontraban restringidas a la educación primaria. Al mismo tiempo, el propio funcionamiento del Consejo de Educación resultaba limitado como consecuencia de la consolidada práctica gubernamental de disponer su intervención, lo que en términos concretos implicaba la negación del carácter colegiado del cuerpo. Esta situación ayudó a que dentro del imaginario de la comunidad educativa el interventor designado fuera asumido

³³ Entrevista a Mirta Antón, ex-directora de Educación Superior del Ministerio de Educación de Chubut.

como un virtual ministro y, por lo tanto, la eliminación del Consejo y la instauración de un Ministerio no terminase siendo vivida como un cercenamiento de derechos de los docentes³⁴.

La creación del Ministerio de Educación -como componente de la administración provincial- resultó posible a partir de la reforma Constitucional de 1994, que amplió la cantidad de ministerios de 3 a 5. La Ley de Ministerios N° 4068, aprobada en 1995, estableció la conformación de una cartera educativa con estructura institucional propia (definida luego a través del Decreto 836/95), elevando el rango de la Secretaría de Educación que anteriormente dependía del Ministerio de Gobierno, Educación y Justicia. La contrapartida negativa de dicha jerarquización fue la desaparición del carácter colegiado y autárquico de la conducción educativa, que el antiguo texto de la Constitución definía como elementos constitutivos del Consejo Provincial de Educación.

En otro plano, este proceso supuso la readecuación del organigrama de la cartera, redefinición que no se dio en lo inmediato sino como resultado de un desarrollo más extendido en el tiempo. De acuerdo con un entrevistado que vivió el proceso desde adentro, el andamiaje administrativo del Consejo Provincial se encontraba profundamente desactualizado. El paso del tiempo había determinado que parte de la estructura de la administración central educativa se desarrollase sin que este proceso fuera acompañado por los preceptos normativos necesarios para darle sustento legal. Sin duda, este tipo de dinámicas han caracterizado la evolución de la administración pública en nuestro país –que suele generar distancias importantes entre los organigramas formales y las estructuras de cargos funcionales- sin que por lo tanto puedan ser asimilados como una característica propia del caso chubutense. El momento "fundacional" que supuso la creación del Ministerio de Educación pareció constituir el punto para subsanar estas falencias. Las condiciones existentes impusieron a este proceso de redefinición una impronta y unos tiempos particulares, determinando una estrategia que descartó acciones radicales de entrada. Por el contrario, según una entrevistada "....cuando recién se dio el cambio se respetó lo que había para no generar conflictos y después se fue reformulando porque había mucha presión para hacerlo. Todo eso llevó como nueve meses"³⁵.

A partir de su creación, la cartera educativa ha sido la repartición más extensa dentro de la estructura de la administración gubernamental de la jurisdicción, congregando a más de la mitad del total de agentes públicos. Según datos del presupuesto chubutense del 2001, bajo la órbita del Ministerio de Educación reportaban dicho año 11.129 cargos de los 20.208 que en total conformaban la administración provincial. El peso del área resulta mayor si se considera que a esta cantidad de cargos deben sumarse algo más de 81 mil horas cátedra.

Un análisis de la actual estructura ministerial permite observar que, tal como sucede en las demás provincias, en el interior de la cartera educativa se diferencian dos pilares fundamentales: por un lado la subsecretaría de Educación, responsable pedagógica del

³⁴ Debe destacarse que, durante el año 1994, el gobierno impulsó una regularización de la situación del Consejo llevándose a cabo inclusive las elecciones para seleccionar a los representantes docentes. Paradójicamente, éstos no llegaron a asumir ya que la reforma constitucional llevada adelante ese mismo año determinó la disolución del cuerpo.

³⁵ Entrevista con Marcela Leticia Chiaro, directora general de Administración y Personal, realizada en noviembre de 2002.

sistema educativo provincial; y por el otro la Dirección General de Administración y Personal, a cargo del manejo administrativo.

De la primera de las oficinas dependen las diferentes direcciones de nivel, que gestionan los distintos niveles del sistema. La llegada territorial de cada una de estas dependencias se materializa a través de las estructuras de supervisión, bajo la autoridad jerárquica de los Directores y en cada caso comandadas por un Jefe de Supervisión bajo el cual se ubican las unidades regionales. Existen en este sentido diferencias importantes en la forma organizativa del sistema para los diferentes niveles y sectores (público-privado) que serán explicadas en el apartado correspondiente al Eje de Supervisión.

Otra instancia a mencionar a raíz de su dependencia de las Direcciones de Nivel es la constituida por las juntas de clasificación, organismos encargados de recopilar los datos de los docentes, realizar la evaluación y clasificación de antecedentes y elaborar los listados para la cobertura de los cargos. También se plantean diferenciaciones en este sentido de acuerdo con el nivel educativo. Así por ejemplo, en el caso de la educación básica e inicial existen 6 juntas de clasificación (1 por cada una de las regiones educativas y ubicadas en las sedes regionales de supervisión) coordinadas por un Departamento Central localizado en Rawson. Cada junta regional está conformada por 3 miembros –dos elegidos por los docentes y 1 por el ejecutivo- y tiene a su cargo realizar los listados y convalidar las designaciones. El Departamento Central es el que asume la elaboración de los listados unificados para la cobertura de cargos jerárquicos y traslados y actúa como organismo responsable de las juntas regionales.

En el caso de la educación Polimodal, la estructura es diferente ya que –como consecuencia del desarrollo más tardío y limitado de la educación media- toda la actividad se concentra en una única Junta con sede en Rawson. Dicha instancia está conformada por 5 miembros con mandatos por período, 3 electos por los docentes y 2 nombrados por el ejecutivo.

Respecto del tercer ciclo de la EGB, la tarea de clasificación resulta dividida ya que la junta de Polimodal tiene a su cargo lo referido a 8vo y 9no año y la de Educación Básica lo pertinente al 7mo año.

La segunda de las instancias agrupa a las unidades encargadas del funcionamiento administrativo de la cartera, ligadas a la dinámica del personal y el manejo presupuestario. El conjunto de estas instancias aparece bajo la órbita de la Dirección General de Administración y Personal.

Si el cambio que supuso el pasaje del Consejo al Ministerio determinó la necesidad obligada de readecuar la estructura administrativa, en los años que siguieron se llevaron adelante algunas líneas de reforma orientadas a buscar la modernización de la cartera en un contexto signado por las presiones presupuestarias. Es en este sentido que la provincia adhirió a las acciones enmarcadas en el Programa de Reforma de la Gestión Administrativa del Sistema Educativo (PREGASE) impulsado por el Ministerio de Educación de la Nación y a través del cual se implementó el sistema de legajo único y se trabajó en el ordenamiento de las plantas de personal de las instituciones. Cabe destacar sin embargo que el control sobre la liquidación de haberes se encuentra fuera de la potestad directa del Ministerio de Educación, ya que el proceso se lleva adelante desde una unidad centralizada que abarca a todo el gobierno provincial.

Otra de las líneas de acción relativas al funcionamiento administrativo-burocrático del área apuntó al fortalecimiento de las delegaciones administrativas³⁶, unidades que comparten sede con las supervisiones locales y funcionan a nivel regional como receptoras de novedades relacionadas con la liquidación de haberes y responsables entre otras cuestiones de la carga de las bajas al sistema y la notificación a la instancia central acerca de los pedidos de altas.

7. LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

7.1 LAS DINÁMICAS DEL GASTO

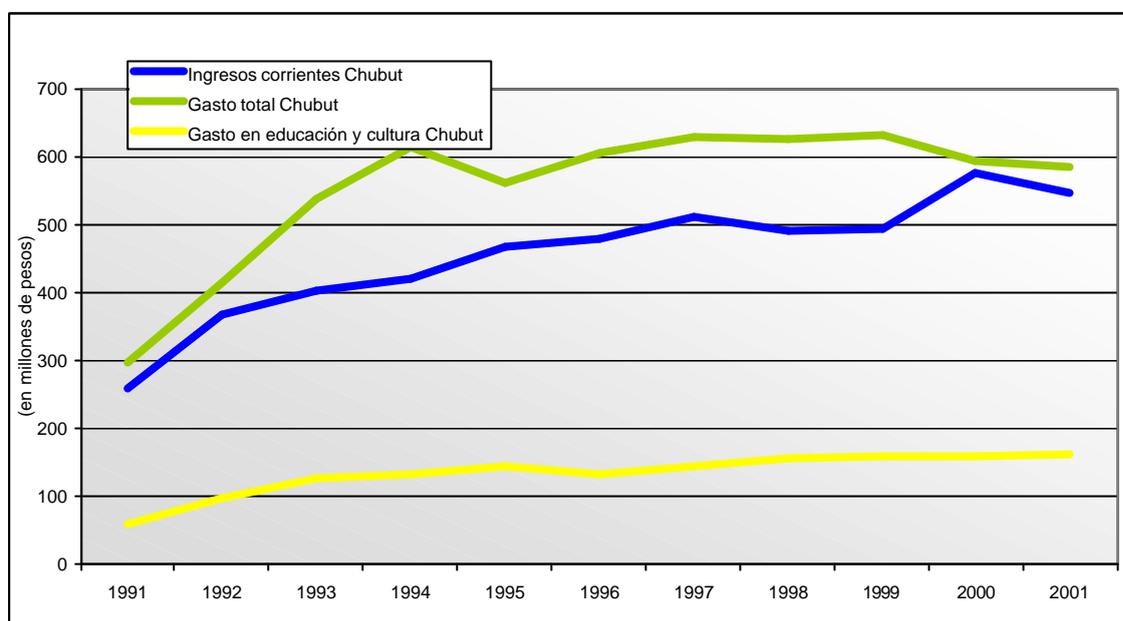
Durante la mayor parte de los noventa, la fragilidad ha sido la característica que mejor ha definido la situación de las finanzas provinciales. A lo largo de dichos años, la evolución de las variables ligadas al gasto experimentó una constante tendencia deficitaria. Tal como puede observarse en el gráfico 3, la consideración de los valores referidos al gasto total provincial en comparación con los ingresos demuestra que para todos los años la relación entre ambos resultó negativa.

A lo largo de la primera parte de la década, el crecimiento del gasto público se sostuvo desde sus inicios hasta el año 1994, pico al que siguió una reducción importante. Si bien los ingresos también tendieron a incrementarse, el ritmo de aumento resultó ser menor que el de las erogaciones.

Para la segunda parte, la evolución del gasto también evidenció una tendencia incremental, aunque mucho menos pronunciada que la verificada en los primeros años de la década. Alcanzando un punto máximo en el año '99, una reducción importante se constató a partir de dicho momento. Los ingresos demostraron durante esta etapa un ritmo de crecimiento menos sostenido, hasta llegar a un virtual estancamiento. La tendencia incremental sólo se recuperó hacia el año 2000 haciendo posible que –a partir de la caída en el gasto- se redujera el déficit.

Si la atención se concentra particularmente en el gasto educativo, el gráfico permite observar que el mismo registró un aumento significativo durante el primer tercio de la década, coincidentemente con la transferencia de los servicios de educación media e instituciones privadas que estaban bajo la órbita del gobierno nacional. Durante los años que siguieron, la tendencia incremental adquirió un pendiente mucho más moderada, hasta prácticamente estabilizarse a partir del año 1997. Las medidas orientadas a contener el gasto y las dimensiones del sistema educativo chubutense pueden resultar elementos que explican que éste se haya mantenido en niveles restringidos aun durante la etapa de implementación de la reforma.

³⁶ Creadas a partir del Decreto 64/98.

Gráfico 3 – Evolución del ingreso corriente, gasto total y gasto en educación y cultura (1)

(1) **Gasto en Educación y Cultura** se refiere a al gasto consolidado de las provincias utilizado como fuente el Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias. **Gasto Educativo Total** (utilizado en cuadros siguientes) se refiere al gasto en educación, sin considerar cultura, en la provincia. Incluye las transferencias financieras realizadas por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, el gasto del organismo provincial a cargo de la gestión del sistema educativo y el gasto en educación realizado por otros ministerios provinciales. La fuente en este caso es el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Programa de Costos del Sistema Educativo.

El efecto de las dinámicas experimentadas por las finanzas provinciales resulta más evidente si se consideran, por un lado, los niveles de déficit y, por el otro, la evolución de la deuda pública acumulada. En relación con el primero de los indicadores, los números demuestran que los gastos excedieron a los ingresos a lo largo de toda la década, aún cuando la brecha se redujo a partir de 1999. Estas tendencias sostenidas llevaron a que el déficit promedio representara durante la década considerada un 25% de los ingresos corrientes de la provincia.

Asimismo, y como consecuencia de este comportamiento, la deuda acumulada tendió a incrementarse de modo sostenido. Tal como queda evidenciado en el cuadro Nro 13, el stock de deuda de Chubut prácticamente se duplicó en el período 1996-2000, representando hacia finales de la década casi un 70% de los ingresos provinciales.

Cuadro 13 - Evolución de ingresos y gastos (en mill. de pesos corrientes), déficit y deuda

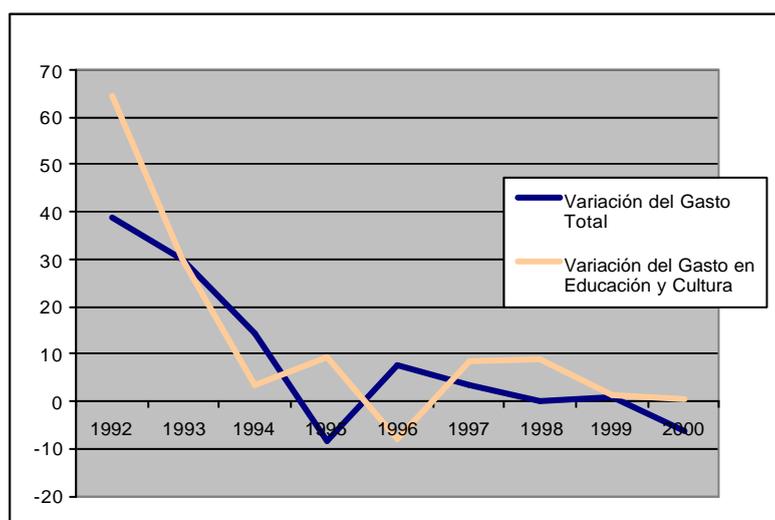
Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ingreso total	266.3	375.5	403.9	429.4	480.6	491.1	517.7	510.2	509.6	588.9	567.5
Gasto total	297.7	413.8	537.4	613.5	562.3	606.4	628.1	627.1	631.9	592.2	586.6
Gasto en											
Servicios Sociales	155.4	218.7	253.2	268.8	262.2	262.6	287.7	332.8	304.1	279.3	282.7
Gasto en											
Educación y Cultura	59.3	97.6	126.8	131.3	143.5	132.0	143.4	156.4	158.5	159.5	161.8
Déficit*	s/d	s/d	-30.6	-40.7	-17.0	-23.9	-21.8	-23.1	-23.6	-0.6	-3.4
Stock de deuda*	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	55.1	63.3	74.8	68.8	68.5	84.0

* % del ingreso total

s/d = sin datos

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto y por finalidad, años 1991-2000; Resultado fiscal, años 1993-2000; y Stock de deuda provincial, años 1996-2000; en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm, abril de 2003.

El gráfico 4 permite observar que, a grandes rasgos, las dinámicas del gasto educativo estuvieron en gran medida relacionadas con las tendencias que afectaron al gasto público total. Las líneas muestran que ambos crecieron, aunque desacelerando su ritmo de variación, hasta mediados de la década. En ese momento puede observarse una dinámica de reducción que primero afecta el gasto total para luego impactar en el gasto educativo, evidenciándose una tendencia contradictoria entre ambos gastos en 1995 y 1996. A partir de entonces la evolución de ambos combina etapas de crecimiento moderado con años de estancamiento.

Gráfico 4 - Variación interanual del gasto total y gasto educativo

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto; en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm, abril de 2003.

Estas tendencias generales deben intentar entenderse haciendo referencia al perfil fiscal de la provincia y las particularidades que lo definen. Si por un lado resulta evidente la importancia que dentro de los ingresos totales provinciales representan los recursos provenientes por la coparticipación de impuestos; por el otro debe destacarse el peso que dentro de los ingresos propios asumen los provenientes de regalías petroleras. En definitiva, casi la mitad de los recursos provinciales propios tienen su origen en esta fuente de financiamiento, ubicándose Chubut entre las provincias en donde los ingresos provenientes de regalías representan un porcentaje mayor de los recursos totales (PNUD 2002). Este elemento permite observar el impacto que la conjugación de una coyuntura externa no favorable para el sector petrolero –expresada a través de la caída del precio del crudo- y la consolidación del esquema de convertibilidad -que imponía un peso sobrevaluado- tuvieron en la profundización de las restricciones presupuestarias de la provincia. Tal como aclara quien fuera ministro de educación durante la mayor parte de los noventa "...las regalías eran bajas porque el precio del barril era bajo. Esto sin duda imponía una presión presupuestaria"³⁷. El propio gobernador Maestro hacía referencia a las dificultades experimentadas por la jurisdicción y a la forma de enfrentarlas, cuando en 1999 declaraba que "*las regalías petroleras han bajado mensualmente tres millones y medio de pesos, por lo que es obvio que, sin alterar los sueldos de nadie, sin despedir personal y sin hacer recortes muy grandes, si antes no se podía dar incrementos, menos se puede ahora*".³⁸

Desde el punto de vista gubernamental, esta particular combinación de elementos dio forma a un escenario adecuado para promover medidas de contención del gasto. Tal como expresaba el propio gobernador intentando justificar el marco de ajuste fiscal, "*El día que salga una nueva ley de coparticipación tendremos una realidad distinta y allí estaremos en condiciones de dejar de lado la emergencia económica*".³⁹

A lo largo de la década, la respuesta del gobierno a las restricciones fiscales se tradujo en una serie de medidas orientadas a la contención del gasto. Leyes de Emergencia Económica sucesivamente renovadas constituyeron el contexto que durante toda la década enmarcó (y en cierto sentido limitó) la acción del gobierno. De hecho, la década se inicia con la sanción de una Ley de Emergencia Económica (1991) poco antes de la culminación del gobierno justicialista. En consonancia con este objetivo, el Decreto N°1164/91 firmado por Fernando Cosentino -en ese momento a cargo de la gobernación en reemplazo del renunciante Perl- afectó los salarios de los empleados provinciales de la educación y de la salud, estableciendo la suspensión del pago de algunos de los componentes que según las normas estatutarias se encontraban incluidos en los haberes. Por medio de la misma normativa se dispuso el congelamiento de la antigüedad.

Si en el corto plazo estas decisiones apuntaron a revertir una situación definida como "de emergencia", sus consecuencias y vigencia se sostuvieron en el tiempo. En los hechos, la aplicación de este marco de emergencia económica se mantuvo durante el primer mandato de Maestro y resultó incluso profundizado en 1995 a partir del dictado de la Ley N°4154 ("*Declaración del Estado de Emergencia Económica y Administrativa Provincial*") apoyada por el bloque mayoritario ligado al gobernador. Esta normativa volvía a declarar el estado crítico de

³⁷ Entrevista con el Dr. Norberto Massoni, ex-ministro de educación de Chubut. Noviembre de 2002.

³⁸ Diario El Chubut 9/03/99.

³⁹ Diario El Chubut 9/03/99.

las finanzas provinciales y establecía medidas para dar cuenta de dicha situación. Teniendo en cuenta el particular peso del gasto volcado al ámbito educativo dentro del total de las erogaciones provinciales, el sector no pudo escapar a las disposiciones orientadas a "domar" los gastos de la administración provincial. En este sentido, el título IV de la mencionada Ley -dedicado particularmente a la Emergencia Educativa- aglutinó la serie de medidas dirigidas a lograr un "reordenamiento" del presupuesto educativo (art.32). El espíritu de la normativa apuntaba directamente a reestructurar el marco a partir del cual se organizaba la planta de personal y la carga horaria de los establecimientos educativos y, por lo tanto, la implementación de las medidas en ella incluidas terminaban por afectar directamente la oferta educativa estatal. Así, entre sus determinaciones la ley establecía que quedaban "...suprimidas expresamente las horas extra curriculares, extra clase, de proyectos educativos especiales y/o de coordinaciones y toda otra acción o proceso educativo del que se deriven erogaciones financieras que, por lo límites económico-financieros emergentes del pertinente presupuesto educativo, sea de imposible generalización a todo el sistema". (Art. 32 inc. 1). No menos drástica resultaba la medida que disponía que "en los casos de Unidades Escolares de Nivel Primario, Medio y Superior de la Provincia, con idéntica orientación e igual turno, pero con Planes de Estudio disímiles, se dispone: aquellas Escuelas con orientaciones similares que otorguen el mismo título y de igual turno de todos los niveles, adoptarán el Plan de Estudio de menor carga horaria vigente en la Provincia correspondiente al mismo turno" (Art. 32 inc. 1).

Las restricciones y congelamientos impuestos por esta normativa en relación con los cuerpos docentes resultaron sintetizados en el inc. 4 del artículo 32, que disponía que "...queda sin valor ni efecto alguno a partir de la vigencia de la presente ley, toda autorización de cargos y horas remuneradas, que no se correspondan exclusivamente con las plantas orgánico-funcionales de los Planes de Estudio adecuados a la matrícula de 1996".

Los efectos inmediatos de la puesta en vigencia de esta batería de medidas se hacen evidentes si se observa la caída en el gasto educativo experimentada entre los años 95 y 96 (tal como ya pudo observarse en el gráfico 3). Su vigencia a largo plazo constituyó una suerte de "corset" normativo que la implementación de la nueva estructura propuesta por la Ley Federal puso en cuestión, ya que la implementación de esta forma organizativa suponía la creación de cargos que no estaban presentes en la vieja estructura.

Las restricciones, que se hicieron particularmente evidentes ante cada etapa de avance de la ley, continuaron presentes en términos prácticos limitando la creación de cargos o tendiendo incluso hacia una mecánica de "suma cero" a partir de la cual el crecimiento por un lado suponía acentuar la limitación en otro. Tal como explicaba una funcionaria: "...ahora el Polimodal es la vedette y se sacan cargos de todos lados para que éste pueda desarrollarse. Así por ejemplo se resignó crecer en sala de 4 para que pudiese generalizarse el Polimodal"⁴⁰.

Los efectos a largo plazo de estas medidas de contención del gasto parecen hacerse más evidentes si se toman en cuenta las variables utilizadas para aproximarnos al esfuerzo financiero provincial en educación. Así, en el cuadro Nro 14 puede verse que si bien el gasto educativo tendió a lo largo de la década a aumentar como porcentaje del gasto total –siguiendo la tendencia manifiesta a nivel regional y nacional- una dinámica contraria experimentó la evolución del gasto por alumno. Mientras que en el período 1996-2000 esta

⁴⁰ Entrevista con Olga Nastovich, directora de Educación Inicial del Ministerio de Educación de Chubut. Realizada en Noviembre de 2002.

variable sufrió un crecimiento significativo tanto a nivel de la región Patagónica como en relación con el total país, para el caso de Chubut se constató un descenso. Estas cifras llevan a Chubut a ser la octava provincia que entre 1991 y 2000 menos porcentaje de su gasto fue destinado a educación. No obstante, si se analiza en comparación con el resto de las jurisdicciones el gasto por alumno que finalmente se ejecuta, Chubut se posiciona como la novena que más gasta en educación.

Una situación similar puede observarse si se considera la relación entre el gasto por alumno y los recursos fiscales por habitante. Mientras que a mediados de la década esta variable registraba para Chubut un valor mayor que el correspondiente a la Región Patagonia, estos valores se invierten a partir del año 1998 y la distancia se manifiesta aún más amplia al finalizar la década. Durante el 2001 y 2002 se observa un aumento de dos puntos porcentuales en el gasto en educación, aunque se desconocen los datos acerca de cómo evolucionó el gasto por alumno.

Cuadro 14 - El esfuerzo financiero por la educación

	Gasto en Educación y Cultura como porcentaje del Gasto Público Total			Gasto por alumno del sector público -en pesos corrientes			Gasto por alumno como % de los recursos fiscales por habitante		
	Chubut	Total Región Patagonia	País	Chubut	Total Región Patagonia	País	Chubut	Total Región Patagonia	País
1991	19,9	21,9	24,3	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1992	23,6	24,8	27,0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1993	23,6	24,7	27,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1994	21,4	25,1	27,2	1.295,2	1.723,4	996,4	154,7	150,2	174,5
1995	25,5	24,8	27,7	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1996	21,8	22,7	27,3	1.232,5	1.584,5	993,8	134,3	130,1	179,7
1997	22,8	23,8	28,5	1.226,2	1.559,1	1.057,1	s/d	s/d	s/d
1998	24,9	24,2	27,9	1.247,9	1.606,6	1.097,9	134,6	140,4	177,1
1999	25,1	24,0	29,5	1.266,9	1.610,6	1.146,8	s/d	s/d	s/d
2000	26,8	24,9	30,9	1.221,7	1.661,4	1.164,2	118,3	136,9	196,8
2001	27,6	24,1	30,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2002	28,5	24,6	31,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Nota: El Gasto en educación y cultura del año 2002 que se utilizó es una estimación realizada por el Ministerio de Economía.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar/webcenso/provincias/provincias.asp>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo; y en base a Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa (1996), Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos '94 Resultados Definitivos, Serie A N° 1, Total país, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Subsecretaría de Evaluación de la Calidad Educativa, Dirección General Red de Federal de Información Educativa, Buenos Aires.

Si este fue el panorama general que afectó a la provincia durante los noventa, la situación fiscal parece haber presentado un mejoramiento relativo a partir del segundo semestre del 2002, como resultado del proceso devaluatorio. Esta última dinámica tuvo un impacto positivo en los ingresos provinciales por una doble vía: por un lado, por el aumento de los recursos coparticipados a raíz del incremento en la recaudación; por el otro, por la

multiplicación en moneda nacional de los recursos ingresados al tesoro provincial por regalías petroleras ya que éstos dependen del precio del barril, que se paga en dólares. Este cambio de escenario sirve para entender algunas dinámicas políticas que se generaron como consecuencia.

Si durante los primeros meses de verificarse este cambio de tendencia el congelamiento de los salarios de los empleados estatales -principal elemento explicativo del gasto de la administración gubernamental- permitió cierta holgura a las autoridades provinciales⁴¹, esta situación echó por tierra el argumento central para justificar la emergencia económica y dio razones a diferentes sectores de la administración provincial para reavivar demandas de recomposiciones salariales. En el plano educativo, la percepción de este cambio en la situación general fue la que motivó el pedido de reinstauración del nomenclador docente, eje del paro docente de julio-agosto de dicho año⁴². En relación con esta cuestión una referente sindical de la seccional Trelew de la ATECh comentaba que “...nos empezamos a enterar que el gobierno recibía cada mes más y más plata por coparticipación y regalías, y entonces comenzamos a presionar porque esta situación hacía que cambiaran las condiciones en las que se sustentaba el estado de emergencia”.⁴³

7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES

La consideración de los diferentes componentes del gasto educativo muestra claramente que la casi totalidad del mismo –con porcentajes siempre mayores a 90% a lo largo de la década- resulta utilizado para financiar el pago de salarios docentes (Cuadro 15). La mayor porción de este componente corresponde a los sueldos pagados a los docentes estatales, mientras que la parte dirigida a subsidios al sector privado comprende una fracción reducida. Esta situación determina el efecto inevitable que cualquier medida dirigida a “contener” el gasto educativa tiene sobre las partidas salariales. Una particular situación es la registrada en relación con el componente *Erogaciones de Capital*: los picos de crecimiento más significativos parecen registrarse a principios de la década y durante los años de implementación de la Ley Federal lo cual muy probablemente se deba a la construcción de escuelas.

⁴¹ El cambio en esta dimensión pareció hacerse evidente en la dinámica de administración ya que según lo que contaba la directora de Administración, Marcela Leticia Chiaro: “..la tesorera me llamaba y me decía ‘Me esta entrando mucha plata ¿Necesitas? ¿Dónde te la imputo?’”. Noviembre de 2002.

⁴² El análisis en mayor detalle de este conflicto estará incluido en el eje sobre las Políticas Laborales.

⁴³ Entrevista con Elizabeth Marcó, secretaria de ATECh regional Trelew, noviembre de 2002.

Cuadro 15 - Gasto Educativo Total por objeto del gasto

Objeto del gasto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>En millones de pesos corrientes</i>										
Total gasto educativo (1 + 2)	72.3	85.0	135.0	129.6	139.4	134.6	136.7	143.8	150.4	145.6
<i>Porcentaje</i>										
Total gasto educativo (1 + 2)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. Erogaciones corrientes (1.1 + 1.2 + 1.3 + 1.4) como % del gasto educativo provincial total	91.2	93.6	92.1	98.4	96.9	93.0	93.7	94.9	97.1	98.9
1.1. Gastos en personal	93.1	94.2	93.3	91.5	91.9	91.5	90.7	90.2	89.3	93.0
1.2. Gastos en bienes y servicios no personales	0.6	0.4	0.3	3.1	3.1	3.5	4.1	4.2	4.7	1.3
1.3. Transferencias al sector privado	0.0	0.0	3.7	4.8	4.5	4.8	4.8	4.5	4.7	4.4
1.4. Otras transferencias	6.4	5.4	2.8	0.6	0.5	0.2	0.5	1.1	1.3	1.4
2. Erogaciones de capital como % del gasto educativo	8.9	6.4	7.9	1.6	3.1	7.0	6.3	5.1	2.9	1.1

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

En cuanto a la distribución por nivel educativo, la estructura del gasto permite destacar el peso de la porción destinada a educación primaria (57% del total para el año 2000, valor que se ubica un 10% por sobre el promedio para el país), a pesar de la reducción en términos porcentuales experimentada por este componente. En efecto, Chubut se ubica, para el año 2000, entre las siete jurisdicciones que menor porcentaje de su gasto destinan a la educación media frente al gasto que realizan para el nivel primario. Por el contrario, menores a los promedios nacionales resultan la porción del gasto destinadas a financiar a la Educación Superior y aquella partida correspondiente a gastos sin discriminar.

Cuadro 16 - Gasto Educativo Total por nivel educativo. En porcentaje.

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	Chubut	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	Total País	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Educación	Chubut	72.6	75.0	64.6	63.3	61.0	60.7	59.8	61.0	56.4	57.0
Primaria	Total País	61.9	62.0	52.3	49.9	47.4	48.0	47.9	47.6	47.8	48.0
Educación	Chubut	16.2	16.2	24.4	27.3	30.7	27.2	27.4	28.3	29.6	31.9
Media	Total País	18.1	18.9	26.2	28.4	30.7	29.6	29.3	29.8	32.9	32.6
Educación	Chubut	1.9	1.9	2.6	3.3	3.4	3.1	3.0	3.1	3.4	3.5
Superior	Total País	3.1	3.0	3.1	3.8	5.5	5.7	5.7	6.2	5.2	5.1
Sin discriminar	Chubut	9.3	6.9	8.4	6.1	4.8	9.0	9.7	7.6	10.6	7.6
	Total País	16.9	16.2	18.4	17.9	16.4	16.8	17.1	16.4	14.1	14.2

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

8. POLÍTICAS LABORALES

8.1 CARACTERÍSTICAS DEL CUERPO DOCENTE EN CHUBUT Y SUS CONDICIONES LABORALES

Los flujos migratorios que en el último cuarto del siglo XX llegaron a diversas zonas de la provincia tuvieron una particular manifestación en las dinámicas del sistema educativo y en la composición del cuerpo docente. Este fenómeno poblacional sirvió para dar respuesta al déficit constatado en la provincia en relación con el número de docentes, ya que una importante cantidad de los nuevos pobladores terminaron cubriendo las necesidades de maestros y profesores que desde el sistema educativo provincial se requería para sostener y ampliar la oferta existente.

Esto explica en parte el bajo porcentaje de titulación, particularmente en la educación media. La dificultad para revertir esta lógica se debe en gran medida al hecho de que al realizarse la transferencia de las escuelas medias nacionales la Nación titularizó a todos los docentes que pasaron a la provincia, muchos de los cuáles ni siquiera tenían título secundario. Estas dinámicas llevaron a que, según un análisis realizado en el año 1998, de la totalidad de docentes de las escuelas medias sólo un 25% tenía título terciario o universitario de profesor⁴⁴. En la actualidad, existe una política que intenta privilegiar a los egresados de los Institutos de Formación Docente (IFD) provinciales, otorgándose a los docentes con estas características una cantidad de puntos extra en el puntaje que se considera para la elaboración de los listados.

El instrumento normativo básico que rige la actividad de los trabajadores de la educación es el Estatuto del docente, ya mencionado en el apartado correspondiente al marco legal. No debe dejar de mencionarse, sin embargo, la Ley de Paritarias N° 3557 en la que se enmarcan las relaciones entre el gobierno -en tanto empleador- y los docentes -en tanto empleados- representados a través de sus organizaciones sindicales. Los marcos de negociación establecidos por esta normativa han servido para generar instancias de diálogo para destrabar los conflictos más importantes y articular reformas en el marco legal.

En cuanto a la dimensión salarial, debe destacarse que el valor de los sueldos percibidos por los docentes en Chubut se ubica muy por debajo de los correspondientes al resto de las provincias patagónicas. La observación de los cuadros Nro 17 y 18 pone en evidencia la distancia existente entre los sueldos promedio de la provincia y la media para la región, y permite vislumbrar que para varias de las categorías, los promedios para Chubut se encuentran incluso por debajo de la media nacional.

De este modo, por ejemplo, el salario de bolsillo de un maestro con 10 años de antigüedad resulta casi \$200 más bajo que el del valor promedio para la región patagónica en esa misma categoría y más de \$80 menor del importe promedio para el total del país. Este valor ubica a la provincia en el decimosexto lugar en la comparación con el resto de las provincias.

⁴⁴ Entrevista con vocales de la Junta de Clasificación de Educación Media del Ministerio de Educación. Noviembre de 2002.

La situación relativa de la provincia es algo mejor en lo referido al sueldo de los directivos de la educación básica, categoría para la cual el promedio provincial para un cargo con diez años de antigüedad se acerca un poco más a la media regional y se ubica por sobre la media del total del país.

Cuadro 17- Salarios docentes. Nivel primario. Jornada simple, 10 años de antigüedad. Año 2000.

Jornada simple, 10 años de antigüedad.

		Salario de bolsillo	Salario bruto	Salario de bolsillo como % del bruto
Maestro de grado	Chubut	393.6	498.9	78.9
	Media Región Patagonia	584.5	682.6	85.6
	Media País	477.7	568.3	84.1
Director	Chubut	798.6	1005.2	79.4
	Media Región Patagonia	975.8	1176.5	82.9
	Media País	772.2	933.5	82.7

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

La serie de situaciones descritas han sido consecuencia, en gran medida, de las sucesivas políticas de restricción presupuestaria y las acciones de reducción salarial impulsadas para poder atender las urgencias fiscales. Como ya ha sido mencionado, las particulares medidas adoptadas durante la década implicaron el congelamiento de la antigüedad y la suspensión de varios componentes del nomenclador docente que se explican con mayor detalle en el apartado dedicado al Eje de Políticas Fiscales de la Educación. El cuadro Nro 19 – concentrado en la evolución de los salarios docentes- permite observar las caídas que éstos experimentaron luego del año 95, en contraposición con un aumento del salario promedio del sector público.

Cuadro 19 - Evolución anual del salario docente en pesos corrientes

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salario primario	Chubut	577.8	498.9	498.9	498.9	558.9	498.9
	Media País	564.0	484.7	554.1	565.0	628.6	568.3
Salario público promedio	Chubut	972.9	963.3	1,062.0	1,056.5	1,046.8	1,051.9
	Media País	1,035.1	992.0	1,022.8	1,053.0	1,064.5	1,049.6
Salario privado promedio	Chubut	1,475.1	1,495.5	1,470.0	1,406.6	1,318.1	1,310.2
	Media País	1,118.3	1,075.0	1,081.9	1,072.9	1,061.4	1,042.8
Canasta Básica Alimentaria para persona adulta	Chubut	72.3	72.0	71.5	72.7	70.0	68.2
	Media País	65.4	65.1	64.7	65.8	63.4	61.7

Salario primario: Maestro jornada simple - enseñanza común - Total de remuneración con 10 años de antigüedad

Nota: La Canasta Básica Alimentaria es el conjunto de alimentos, determinado de acuerdo a los hábitos de consumo de la población, que tiene la capacidad de satisfacer los requerimientos normativos nutricionales imprescindibles que un adulto de actividad moderada tiene durante un mes. El valor de esta canasta se obtiene de valorizar sus componentes de acuerdo a los precios recopilados por INDEC a través del Índice de Precios al Consumidor.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_sal.htm, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>, abril de 2003; en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología.

Esta situación se constituyó en una de las determinantes para que, al momento de definir el mecanismo de reparto del Fondo de Incentivo Docente, Chubut haya sido incluida entre el grupo de provincias que reciben una porción adicional de recursos. El impacto que la liquidación del FONID significó en términos del salario docente de bolsillo resulta evidenciado en el cuadro anteriormente citado.

La reacción más importante de los docentes ante esta situación tuvo su expresión en el 2002, cuando la crítica situación fiscal de la provincia determinó que se produjeran retrasos significativos en el pago de los haberes, un escenario que hasta el momento el gobierno había logrado esquivar.

Como consecuencia del conflicto que en diferentes etapas se sostuvo durante dicho año, y el cambio en el estado de las finanzas provinciales a partir del aumento de los ingresos por regalías petroleras, la Legislatura provincial terminó aprobando el reestablecimiento del nomenclador docente suspendido a inicios de la década y dejando sin efecto el congelamiento de la antigüedad⁴⁵.

Para concluir con este apartado es necesario hacer mención a algunas dinámicas existentes en torno a los mecanismos de nombramiento de los docentes chubutenses ya que, especialmente a partir de la implementación del Polimodal, algunas particularidades se han constatado debido a la consolidación de espacios legales poco claros derivados de la falta de

⁴⁵ La dinámica del conflicto docente y sus consecuencias serán abordadas con mayor detalle en el apartado titulado "El conflicto" en este mismo eje.

adecuación de la normativa a la nueva estructura. Estos vacíos han resultado "aprovechados" por las autoridades educativas para promover cambios en las instancias de designación y plasmadas en el Decreto 1423/01 que posibilitó la implementación del Polimodal y los Trayectos Técnico Profesionales. De este modo, en los nuevos espacios curriculares el acceso a los cargos se lleva adelante a través de un concurso de presentación de proyectos y es a término. De este modo, al momento de cubrir las vacantes los docentes deben presentar un proyecto de trabajo y el orden de prioridades para la cobertura se establece combinando (con un peso del 50% cada componente) el puntaje otorgado por la Junta de Clasificación a los antecedentes docentes, con el puntaje otorgado al proyecto por una Junta Evaluadora (conformada por el directivo de la institución, docentes, representantes del sector productivo, etc.). Varias han sido las críticas realizadas a este esquema, resaltando que este modelo de nombramientos ha promovido irregularidades en algunas designaciones, dando lugar a manejos más o menos arbitrarios por parte de los directivos particularmente en zonas alejadas de los centros urbanos a las que los funcionarios del Ministerio, en general, no fiscalizan ⁴⁶.

8.2 LOS SINDICATOS DOCENTES

El sindicato más importante de la provincia es la ATECh (Asociación de Trabajadores de la Educación de Chubut), que según datos recabados en el trabajo de campo cuenta con cerca de 4500 miembros. Afiliado a nivel nacional a CTERA, la ATECh tiene además la personería gremial en la jurisdicción, lo cual le otorga potestad para representar a los trabajadores de la educación en las negociaciones formales con el gobierno.

Siendo uno de los sindicatos más combativos y con presencia en la escena política provincial durante los '80, el peso de la ATECh disminuyó a lo largo de los '90. Durante la década no hubo conflictos que hayan quedado en la memoria colectiva como muy significativos. Esta situación parece haber sido consecuencia de la suma de una serie de factores. Por un lado, la progresiva pérdida de legitimidad de la dirigencia gremial entre docentes y afiliados ante la percepción de que la política del sindicato ha sido demasiado negociadora. La postura sindical de no impulsar reclamos basados en medidas de fuerza ha sido interpretada por algunos como una confirmación de esta actitud. De acuerdo con las voces más críticas, ligadas en general al oficialismo, los llamamientos de los dirigentes ya no tienen impacto en las bases. Por otro lado, la política gubernamental de aplicar la pérdida del presentismo y descuentos por los días no trabajados a los docentes que paran constituye una línea de acción que no puede ser soslayada al momento de encontrar explicación a la baja adhesión a las medidas de fuerza durante la década⁴⁷.

⁴⁶ Entrevista con el diputado Marchovecchio, miembro de la Comisión de Educación de la Legislatura, realizada en noviembre de 2002.

⁴⁷ Como reconocía uno de los entrevistados perteneciente a ATECh, el efecto de la introducción del presentismo "...fue matador". Esto resultó así "... porque en un primer momento vos faltabas un día por cualquier causa y perdías 30 pesos. El salario de un maestro es de 300 pesos y perder el 10% por un día es matador. Después a través del tiempo, en comisión negociadora se fueron modificando algunas cuestiones de aplicación del presentismo, como por ejemplo por enfermedad los maestros hoy tienen doce días al año en los

La importancia del primero de los elementos tampoco puede ser dejada en un segundo plano si se consideran sus consecuencias en el mapa gremial: como consecuencia de este descrédito, otras formas de representación y canalización de los intereses y demandas docentes han incrementado su peso político y presencia, particularmente durante los últimos años. En el marco de los conflictos más recientes se ha consolidado la presencia de los Docentes Autoconvocados que, aún sin tener una estructura formal definida, han resultado actores de peso en la articulación de los reclamos docentes emergentes durante los paros del año 2002⁴⁸, logrando incluso que se incluyera a algunos de sus representantes en la mesa de paritarias aún cuando en términos estrictos dicho derecho sólo corresponde a los representantes de la organización con personería gremial. La percepción general que pareció consolidarse es que la dirigencia de ATECh recién intentó ponerse al frente de los reclamos cuando se percibió sobrepasada por la dinámica que las bases ya habían impuesto al conflicto.

Si las particulares características del movimiento de los autoconvocados -la ausencia de estructuras jerárquicas, la definición asambleística de sus decisiones- hicieron posible su crecimiento en épocas de mayor conflictividad, también impusieron limitantes a su desarrollo una vez superados los momentos más críticos.

En este marco, expresiones gremiales de carácter más organizado han ido apareciendo y comenzado a tener un rol algo más importante, particularmente en ciertos ámbitos locales. Entre las mismas puede mencionarse al Sindicato de Trabajadores de la Educación Municipal (Si.Tra.E.M.) -que nuclea a los docentes municipales de Puerto Madryn- aún cuando su crecimiento ha tomado mayor fuerza recién durante los últimos años.

8.3 EL CONFLICTO DOCENTE

Durante la mayor parte de los noventa, el escenario gremial no presentó en Chubut aristas demasiado problemáticas. Pueden plantearse una serie de factores explicativos de esta situación general. Por un lado, por las particularidades que caracterizaron la relación entre las autoridades gremiales y los propios docentes provinciales. De acuerdo con las impresiones de varios entrevistados, la dirigencia de ATECh perdió a lo largo de la década credibilidad entre las bases docentes, lo cual trajo como consecuencia un debilitamiento en la llegada de sus postulados a las escuelas provinciales y una tendencia a la pérdida de

cuales el presentismo no se pierde, y así algunas otras licencias previstas en el régimen que tampoco pierden el presentismo (...) pero esto sin duda que tuvo un impacto fuertísimo, a la gente un día de paro le significa 30 pesos de presentismo más 14 o 15 por día no trabajado, son casi 50 pesos que pierden en un día". Entrevista realizada en noviembre de 2002.

⁴⁸ La fuerza de los Autoconvocados y su particular relación con las estructuras sindicales existentes presentan significativas variaciones en términos regionales. Su presencia ha sido particularmente poderosa en Comodoro (foco del conflicto del 2002), en donde además no existen buenas relaciones con los referentes sindicales. En el caso de Trelew, por el contrario, representantes de los Autoconvocados han asumido la conducción de la seccional regional de la ATECh, que se encontraba acéfala durante el último tiempo. Un análisis más detallado del conflicto es abordado en el Apartado "El conflicto docente" dentro de este mismo Eje.

afiliados. Por el otro, por el impacto de la pérdida del plus por presentismo y los posibles descuentos de los días no trabajados en los salarios.

En términos de la política gremial, la ausencia de paros importantes a lo largo de la década puede ser entendida como la consecuencia más significativa de la combinación de estas dinámicas. Entender la complejidad a partir de la cual esta realidad se construye y concebir la serie de paradojas que la atraviesan resulta, quizás, el desafío más significativo de este análisis. Dirigentes gremiales que se oponen a convocar a un paro y resoluciones gubernamentales que, por el contrario, apoyan las acciones en este sentido constituyen situaciones que de manera algo extrema ponen en evidencia el engorroso carácter del escenario.

Tal como ya ha sido expresado, la limitada ascendencia de los dirigentes entre los docentes sumada a las pérdidas que en términos económicos (descuento de días no trabajado y del presentismo) suponía y supone para maestros y profesores adherir a un paro, generaron una situación en la que la convocatoria a medidas de fuerza se presentaba ante los referentes gremiales como una paradoja: si el llamado al paro se imponía como muestra de fortaleza política, la posibilidad de que la adhesión fuera escasa aparecía como una amenazante muestra de debilidad. Un análisis de las declaraciones de algunos líderes sindicales a lo largo de la década parece mostrar la presencia de este dilema en las instancia de decisión de la política gremial. De acuerdo con lo expresado por los referentes gremiales, un llamado al paro imponía caer en un lógica funcional a los intereses gubernamentales ya que la probable baja adhesión docente pondría al sindicato en una situación de manifiesta fragilidad. Así por ejemplo, en el contexto de aplicación de la Ley de Emergencia Educativa el entonces secretario general de ATECh declaraba que *"...no caeremos en las provocaciones como el inicio del ciclo con un paro docente, al contrario, seguiremos con nuestras medidas de acción gremial como la campaña de recolección de firmas, que serán presentadas como un proyecto de iniciativa popular"*⁴⁹.

En la mayoría de los casos, el gobierno apuntó a ahondar esta contradicción. Esta postura oficial aparece claramente en las expresiones del propio gobernador cuando señalaba, en relación con la adhesión de ATECh a un paro convocado a nivel nacional, que *"... (ATECh) adhiere al paro nacional de CTERA, pero sin parar. Yo que digo: no paran porque se sentirían nuevamente desairados por las bases, que seguirían yendo a la Escuela a brindar educación."*⁵⁰

El Ejecutivo, sin embargo, tampoco quedó al margen de cierta situación dilemática a partir de su condición de oficialismo en el nivel provincial y oposición en el plano nacional. En ciertas ocasiones debió enfrentarse a la paradoja de tener que oponerse a la adhesión de ATECh a medidas de fuerza impulsadas por CTERA apoyadas por el radicalismo a nivel nacional mientras que en otras, por el contrario, llegó a cerrar acuerdos políticos con la ATECh, apoyando explícitamente medidas de fuerza impulsadas a nivel nacional a las que la entidad gremial chubutense adhería, utilizando incluso la figura del asueto a los empleados del sector educativo para que los docentes no perdieran el presentismo y el día de sueldo. Tomar en cuenta el marco más general de las negociaciones y el tipo de relaciones con las autoridades nacionales sirve para entender estas conductas aparentemente contradictorias. Así, por ejemplo, la decisión del gobierno provincial de no descontar el día de paro a los

⁴⁹ *Diario El Chubut*, 29 de febrero de 1996

⁵⁰ *Diario El Chubut*. 22 de marzo de 1997.

docentes que adhirieran a una medida de fuerza convocada por CTERA en junio de 1997 se dio en el marco de intensas disputas entre el gobierno nacional y las provincias en relación con los salarios docentes y el apoyo del radicalismo a esta medida de fuerza, considerada como una expresión "en contra de la política educativa del gobierno nacional".

El hecho de que este tipo de actitudes remitiesen a una estrategia política que apuntaba más allá de la provincia puede resultar algo más claro si se tiene en cuenta que este acuerdo entre las autoridades educativas provinciales y el gremio docente se daba pocos días antes de una importante reunión entre los gobernadores provinciales y el presidente Menem en la que se trataría el tema de la crisis docente. Tal como expresaba el diario El Chubut, "...en esta oportunidad (Maestro) arribará a la sede presidencial cargando con el acuerdo político que cerró con la ATECh y que incluye la adhesión del Gobierno de Chubut al paro convocado por los docentes para el viernes próximo" ⁵¹. El acercamiento parecía responder más bien a la intención de generar presiones sobre las autoridades nacionales. Una actitud similar se planteó por parte del gobierno provincial pocos meses antes del final del mandato menemista cuando el gobierno nacional intentó promover recortes sustantivos en el presupuesto destinado al área educativa⁵².

Otra particularidad del panorama gremial chubutense durante la década puede encontrarse en el hecho de que -si bien distante de una actitud de aceptación pasiva⁵³- la postura sindical frente a la Ley Federal no derivó en situaciones conflictivas como las vividas en las vecinas provincias de Neuquén y Río Negro⁵⁴. Este posicionamiento parece haber remitido, por un lado, a la existencia de una posición favorable a los cambios por parte de los propios docentes, que no estaba exenta -sin embargo- de las dudas generadas frente a las inciertas consecuencias que en términos de la estabilidad laboral parecían asociadas al cambio de estructura⁵⁵. Por otro lado, la propia estrategia gubernamental pareció apuntar a generar mecanismos que sumaran al gremio docente al proceso de transformación. En palabras de una ex-funcionaria, "...no hubo oposición a la Ley Federal. Massoni [NdelA: Ministro

⁵¹ Diario El Chubut, 17 de junio de 1997.

⁵² El gobierno provincial estableció por decreto que el día en el que el paro nacional estaba convocado fuese "día no laborable" para el personal del Ministerio de Educación. Esta decisión apareció fundamentada en una declaración del Consejo Federal de Cultura y Educación de la Nación. (El Chubut, 11 de mayo de 1999).

⁵³ En relación con la reforma, la oposición gremial pareció dirigirse más que nada al modo en que la implementación de la nueva estructura se planteaba, haciendo hincapié en la celeridad de los tiempos y en la falta de una discusión más amplia con los diferentes actores del campo educativo. Pasados algunos años, las críticas se centran más que nada en la ausencia de los cambios sustanciales que la reforma prometía promover.

⁵⁴ Para marcar la diferencia en la actitud de los docentes chubutenses en relación con lo ocurrido en provincias vecinas, una alta funcionaria del Ministerio destacaba que "...en cierto momento vino inclusive gente de Neuquén a hablar en contra de la Ley pero no tuvieron eco. Ni siquiera hubo aceptación en el propio sindicato". Entrevista con Ana Rosa Arce, Subsecretaria de Educación. Noviembre de 2002.

⁵⁵ Un entrevistado perteneciente a la ATECh remarcaba que "...los maestros querían realmente que la cosa cambie y creyeron en que se podía cambiar. Es decir, se comprometieron mucho. Yo personalmente me comprometí, estuve como tutor de mi área, trabajamos mucho con los maestros, creímos que realmente era posible..." (Entrevista realizada en Noviembre de 2002). Sin duda estas palabras no pueden ser asimiladas a la postura del sindicato en su conjunto, pero sin embargo muestran claras diferencias con lo que en general constituyó el discurso de los gremios provinciales más combativos respecto de la Ley Federal.

de Educación en ese momento] tenía buena relación con ATECh y los puso de su lado. Entre otras cosas le dio un espacio en la capacitación, y eso traía aparejado el acceso a recursos económicos"⁵⁶.

Si el conflicto pareció "contenido" durante los noventa, el cambio de década implicó un vuelco significativo en el panorama general y la explicitación de la debilidad de las estructuras gremiales para encauzar los reclamos docentes.

La conflictividad comenzó a incrementarse desde fines del 2001 paralelamente al fortalecimiento de grupos de docentes autoconvocados. El statu-quo terminó de estallar en abril de 2002 como resultado de la generalización –a raíz de un atraso significativo en el pago de los salarios⁵⁷- de una huelga por tiempo indeterminado que tuvo paralizado al sistema educativo provincial por cerca de un mes y que culminó recién cuando –luego de haber permanecido la Legislatura Provincial tomada durante 48 horas por los docentes- los diputados votaron una ley que establecía el compromiso de dar cumplimiento a los reclamos⁵⁸.

En los hechos, esta medida sólo impuso un compás de espera ya que la conflictividad se incrementó nuevamente al reiniciarse el ciclo lectivo luego del receso escolar. De acuerdo con algunos representantes gremiales entrevistados, el cambio en la situación fiscal de la provincia a raíz del explosivo incremento de los recursos del rubro "ingresos por regalías petroleras" instaló entre los docentes la sensación de que estaban dadas las condiciones para dejar atrás los recortes impuestos por las restricciones presupuestarias de los años anteriores. En palabras de la secretaria de ATECH-Regional Trelew, "por el tema de la devaluación la provincia vio crecer mucho sus ingresos por regalías petroleras, entonces ya no podían decir que no tenían plata para volver a instaurar el nomenclador y descongelar la antigüedad".⁵⁹ El conflicto culminó con la sanción de la Ley N° 4.894 (modificatoria de la Ley N° 4.859) sancionada en Agosto de 2002, en la que se conminó al Poder Ejecutivo a recomponer el nomenclador docente y comprometer las partidas presupuestarias necesarias para garantizar su cumplimiento.

La trascendencia adquirida por ambos conflictos parece haber sido consecuencia, por un lado, de su extensión en el tiempo, que implicó la paralización del sistema educativo por casi dos meses –algo que no ocurría desde hacía algo más de diez años⁶⁰- y por el otro, de las dinámicas que esto generó en el escenario gremial, en cuanto a la relación entre los dirigentes

⁵⁶ Entrevista con Mirta Antón, ex-directora de Educación Superior. Noviembre de 2002.

⁵⁷ Vale resaltar que las demandas docentes no se limitaban exclusivamente a lo salarial sino que incluían un reclamo al gobierno provincial para que asumiera el compromiso que asegurara las partidas presupuestarias para comedores escolares y becas estudiantiles.

⁵⁸ El artículo 4° de la ley 4859, sancionada por la Legislatura el 24 de abril, autorizaba al Poder Ejecutivo a "...realizar las modificaciones presupuestarias necesarias en el Presupuesto prorrogado del Año Fiscal 2001 y su incorporación en el Proyecto de Presupuesto del Año Fiscal 2002, a los efectos de garantizar los siguientes objetivos: a) previsión de partidas para comedores escolares; b) normalización de entregas de becas; c) mantenimiento y obras de infraestructura escolar." El artículo 2° por otra parte, instaba al Poder Ejecutivo a dar cumplimiento a las normas que habían establecido la creación de la "Comisión Mixta para la Reforma Educativa".

⁵⁹ Entrevista con Elizabeth Marcó, secretaria general de ATECh, Regional Trelew.

⁶⁰ A lo largo de los ochenta ATECh jugó un rol importante en la vida política de la provincia. Durante el gobierno de Perl, dos de sus dirigentes más importantes (Sergio España y Palacios) incluso asumieron funciones en el área educativa del gobierno provincial.

y las bases y al fortalecimiento de instancias de canalización de las demandas por fuera de las estructuras tradicionales.

8.4 LA CAPACITACIÓN DE LOS DOCENTES EN CHUBUT

Durante la segunda mitad de los noventa, la capacitación docente estuvo estrechamente ligada a la implementación de la reforma educativa. Las acciones en este sentido parecen haber sufrido, sin embargo, una paulatina pérdida de peso con el transcurso de los años. Si al momento de iniciarse la experiencia piloto del tercer ciclo en Rawson las autoridades educativas presentaron al componente de capacitación como una de las condiciones centrales para el éxito de la transformación –lo que se tradujo en los hechos en la contratación específica de un equipo de capacitación de una universidad privada de Buenos Aires⁶¹- dicha centralidad no pareció poder sostenerse una vez que la transformación se masificó y avanzó en las etapas subsiguientes.

En esta primera etapa, la decisión apuntó a que la capacitación fuese en servicio y en función de esto fue que la figura del "tutor disciplinar" resultó concebida. Este rol apareció cubierto por capacitadores, docentes y especialistas en temáticas educativas que conformaron equipos orientados a apoyar de los docentes que, en el marco de la nueva estructura, asumían la enseñanza de los nuevos contenidos. En este sentido, los tutores disciplinares trabajaban con las escuelas, desarrollando acciones de capacitación para los docentes en los tiempos institucionales e incluso acompañándolos en el aula como pareja pedagógica. Si esta línea de acción aparece en principio como remarcable, su mayor debilidad estuvo dada por su carácter limitado, ya que por cuestiones presupuestarias se circunscribió a los primeros años de la experiencia piloto de Rawson. Tal como señalaba una de las entrevistadas, "*Nuestra idea en principio era capacitar a los docentes en servicio para que esto realmente llegara al aula. Esto se empezó a llevar adelante a partir de la creación de la figura del tutor disciplinar (docentes de Institutos de Formación Docente, especialistas, pero esto se cayó por cuestiones presupuestarias. Se hizo en Rawson y en 7mo año en el resto de la provincia, pero cuando queríamos llevarlo al 8vo cayó el precio del petróleo y las finanzas provinciales se deterioraron*"⁶².

En su etapa extendida, las acciones de capacitación se llevaron adelante básicamente a través de los circuitos de la Red Federal. La percepción general de los entrevistados es que durante los años más fuertes de la transformación la provincia recibió una cantidad significativa de fondos para estas líneas. Los datos del propio Ministerio de Educación de la Nación parecen confirmar esta apreciación: durante el período 1994-1999, las transferencias a la provincia por este concepto resultaron cercanas a los \$4.800.000⁶³.

Durante parte importante de la década, fue la Dirección de Educación Superior la que funcionó como cabecera de la Red Federal. Esto estuvo ligado, de alguna manera, a la decisión gubernamental –tanto en la anterior como en la actual gestión- de implicar

⁶¹ La universidad Bar-Ilán fue la que tuvo a su cargo esta etapa de la capacitación.

⁶² Entrevista con María Elena Danz, supervisora de EGB, regional Trelew. Noviembre de 2002.

⁶³ "La política de capacitación docente en la Argentina. La Red Federal de Formación Docente Continua (1994-1999)" Ministerio de Educación. 2001.

fuertemente a los institutos de formación docente en el dictado de las capacitaciones. Como consecuencia de la realidad de la oferta educativa terciaria en la provincia, fueron los proyectos de capacitación de los propios institutos de formación docente los que acapararon la parte más significativa de los fondos de la red. El trabajo de la Dirección para lograr que los Institutos de Formación Docente fortalecieran sus áreas de capacitación e investigación - intentando que el accionar de estas últimas se entrelazara con las necesidades y demandas de las instituciones educativas de la misma comunidad- continuó aún cuando el flujo de fondos de la Red tendió a reducirse.

Entre las demás organizaciones que tuvieron participación en la oferta de cursos de capacitación de la Red se destaca la ATECh, a partir del trabajo de un ámbito propio denominado Centro de Formación, Investigación y Documentación. Para quienes adoptan una postura crítica, la incorporación del gremio dentro del circuito de capacitación respondió a la estrategia política del gobierno provincial de generar apoyos (o al menos desactivar las oposiciones profundas) al proceso de implementación de la Ley Federal. El propio discurso gubernamental intentó aludir a esta cuestión como una manera de mostrar las contradicciones expresadas por la ATECh en relación con la reforma educativa. Tal como señalaba una entrevistada, "...por un lado decían firmemente que se oponían a la reforma pero por el otro eran parte del esquema de capacitación dirigido a promover los nuevos contenidos"⁶⁴.

Por el contrario, el rol desempeñado por la universidad –en este caso la Universidad Nacional de la Patagonia "San Juan Bosco" - no logró ser en el plano de la capacitación tan significativo como en otras provincias del país, ni tampoco ha sido estrecho el trabajo con los institutos de formación docente. Tal como nos relataba la directora de un Instituto de Formación Docente de la provincia, "...no hay ningún contacto con la universidad: no ha hecho ningún intento de acercamiento a los institutos terciarios. Igual hubo algunos trabajos entre algunas facultades y algunos institutos de formación docente. (Ej: trabajo con la Facultad de Ciencias Económicas para capacitar a docentes de Polimodales con esa orientación)"⁶⁵.

Tomando en consideración las diferentes acciones de capacitación, una de las líneas importantes fue la desarrollada para los docentes de 7mo grado que pasaron a revistar en el tercer ciclo de la EGB, ya que se hicieron trayectos de especialización en cada uno de los espacios curriculares y capacitaciones a través del circuito C. En el caso del Polimodal y en el Tercer Ciclo se intentó capacitar por áreas, debiendo atender al mismo tiempo otra falencia: una proporción significativa de las horas cátedra del nivel medio de la provincia han estado tradicionalmente cubiertas por profesionales sin título docente y carentes, por lo tanto, de una formación pedagógica específica. Existen divergencias en cuanto a los resultados concretos de esta capacitación, pero en general las visiones la ubican como una tarea pendiente.

8.5 LA FORMACIÓN DOCENTE

⁶⁴ Entrevista a Ana Rosa Arce, subsecretaria de Educación, Ministerio de Educación de Chubut. Noviembre de 2002.

⁶⁵ Entrevista con la directora de un Instituto de Formación Docente. Noviembre de 2002.

Al momento de realizar este trabajo, existían en la provincia 14 institutos de formación docente acreditados (10 estatales y 4 privados). Casi la totalidad de los mismos habían llevado adelante el proceso de acreditación en los tiempos y condiciones establecidas por el Ministerio de Educación de la Nación.

Las particularidades de Chubut en este aspecto nos remiten a tomar en consideración la existencia de una tradición de formación docente propia, cuya más importante expresión tuvo que ver con la creación a mediados de los setenta de las escuelas de Magisterio Provinciales orientadas a la formación de maestros rurales. Fue a partir del desarrollo de esta experiencia que el nivel superior fue adquiriendo forma, hasta la conformación de una estructura propia en la administración educativa con la creación de la Dirección de Educación Superior durante los ochenta.

A inicios de los noventa –con anterioridad a que se llevara adelante la transferencia de los servicios educativos- tuvo lugar un intento de transformación del nivel superior tomando como referencia el Programa de Transformación de la Formación Docente desarrollado por el Ministerio de Educación de la Nación. Dentro de este marco, las instituciones generaron proyectos de transformación curricular e institucional a partir de las líneas que disponía Nación.

A partir de 1992 la provincia impulsó lo que se dio a conocer como Plan Provincial de Transformación de la Formación Docente con obvia referencia en el antecedente brindado por el modelo nacional. Esto determinó que en 1993 se llevara adelante una readecuación de la estructura de la formación, dando lugar a la conformación de un tronco común (o ciclo básico unificado) para todas las carreras. También se pretendía consolidar dentro de los institutos líneas de trabajo en la capacitación y en la investigación. Según una entrevistada, la reforma quedó un tanto relegada a medida que en la instancia central comenzó a tomar forma lo que luego terminaría siendo la Ley de Educación Superior.

Este proceso sirve como referencia inmediata para el tipo de transformaciones que se dieron en la educación superior durante la segunda mitad de la década a partir de la transferencia de las instituciones y la reforma educativa impulsada desde el gobierno nacional.

En relación con esta última cuestión, la cartera educativa provincial asumió como una de las líneas principales de acción la política orientada a lograr que los IFDs desarrollasen las líneas de formación, capacitación e investigación dentro de su estructura y que adquieran el esquema de conducción colegiada de acuerdo con lo determinado por la Ley de Educación Superior. Siguiendo esta línea es que se promovieron líneas de acción para democratizar el gobierno de los institutos de formación, determinando que el mismo pasase a ser ejercido por el director y los coordinadores de cada una de las ramas (Formación, Capacitación, Investigación) en forma compartida.

Paralelamente, una transformación en el mismo sentido se dio a nivel del gobierno del sistema en su conjunto: en el marco de la Dirección de Educación Superior se creó un Consejo Asesor conformado por los directores de todos los institutos de formación docente de la provincia –primero sólo los de instituciones estatales a los que luego se incorporaron los privados-, con el objeto de servir como espacio para la discusión sobre la política educativa gubernamental para el nivel. Desde esta instancia se tomaron las decisiones más importantes referidas a la transformación de la educación superior.

En cuanto a los institutos, el proceso de acreditación –iniciado en 1997- constituyó el marco para la reformulación de sus acciones en base a las líneas propuestas por el nuevo marco normativo, existiendo para Chubut el antecedente del Plan de Transformación ya mencionado.

En relación con la capacitación, y tal como se señaló en el apartado anterior, el Ministerio de Educación provincial apuntó ya desde la gestión de Massoni a lograr que los IFDs se convirtieran en los referentes en la materia para las demás instituciones educativas de su ámbito de influencia, orientando sus líneas de capacitación a las necesidades y demandas de estos establecimientos ⁶⁶.

Respecto de la formación, el acento parece haber estado puesto en la ampliación de la oferta. Esto se ha materializado por una doble vía: por un lado, a partir de una mayor cantidad de titulaciones; por el otro, como consecuencia de la extensión geográfica de la red de formación. Respecto del primero de los puntos, los institutos adaptaron sus propuestas a las necesidades de formación de la nueva estructura al tiempo que incorporaron nuevas ofertas: además de las carreras de formación hay tecnicaturas y diplomaturas para los docentes que se formaron en el viejo sistema. En referencia a la segunda cuestión, la política ha estado dirigida a que las instituciones expandan sus ofertas más allá de la localidad de residencia, históricamente coincidente con las tres ciudades más importantes: Trelew, Comodoro y Esquel. En estos últimos años se han llevado adelante acciones en este sentido. Una de las líneas ha tenido que ver con la suscripción de convenios inter-institucionales con el objetivo de que los institutos estén en condiciones de replicar diseños curriculares de sus pares en otras ciudades.

Al mismo tiempo se ha trabajado para promover que los institutos de las ciudades desarrollen esquemas de formación en localidades del interior. Así, "*....hay institutos ubicados en las ciudades más importantes (Trelew, Comodoro, Esquel) que han llevado sus ofertas a ciudades cercanas. Se convenía entre los directores de los institutos y los intendentes, y estos últimos se hacen cargo del traslado y alojamiento de los docentes. Eso permite llevar ofertas nuevas a localidades lejanas*"⁶⁷. El restringido tamaño del sistema educativo provincial y el también reducido, aunque creciente, número de potenciales demandantes de este tipo de formación parecen imponer límites a la expansión creciente de la oferta. De acuerdo con una entrevistada, "*...teniendo en cuenta que en la provincia no hay demasiada población, no se puede saturarla con demasiadas ofertas. Tampoco es cuestión de generar docentes formados en una determinada disciplina y que después no tengan trabajo*"⁶⁸. Dando cuenta de estas características, algunas de las carreras se proponen a término, es decir, limitadas en el tiempo a la formación de una o dos cohortes de estudiantes.

Las dificultades más importantes parecen haberse presentado, sin embargo, en lo relativo a la línea de investigación. Sustentada en la propuesta de que los IFDs desarrollen acciones en este sentido con el objetivo de lograr un conocimiento más acabado de la realidad educativa de su región, el desarrollo de esta línea ha resultado más problemático. Los obstáculos han derivado de la combinación de circunstancias coyunturales –por ejemplo, las

⁶⁶ Entrevista con Mirta Antón, ex directora provincial de Educación Superior. Realizada en Noviembre de 2002.

⁶⁷ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

⁶⁸ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

restricciones presupuestarias impidieron una transformación masiva de horas cátedra en cargos y que los docentes pudiesen alternar años de trabajo entre estas diferentes líneas de acción- con realidades más estructurales –como la ausencia de una cultura de la investigación en los institutos.

Varios parecen haber sido los efectos del conjunto de estas transformaciones en el plano de las dinámicas de la formación docente. Una importante consecuencia ha tenido que ver con el impacto de esta nueva realidad en los patrones de reclutamiento de los docentes del sistema educativo provincial, cuestión que sin lugar a dudas debe pensarse de manera relacionada con transformaciones experimentadas en las dinámicas sociales más generales. En este sentido, tal como señalaba una entrevistada, “*hasta ahora Chubut necesitó de docentes que viniesen de otras provincias pero ya hemos desarrollado nuestros propios proyectos de formación, que se están consolidando. La matrícula de los IFD viene creciendo en estos últimos años*”⁶⁹. Esto se conjuga con la ya mencionada disposición de dar, dentro de la escala de puntaje docente, mayor valoración a los docentes con título otorgado por la provincia.

En este marco, la carrera docente aparenta haberse consolidado como un trayecto de formación con salida laboral rápida ya que a diferencia de lo ocurrido en otras provincias, en Chubut no existen significativas demoras en el proceso de inserción en el sistema de quienes egresan de los IFDs. De acuerdo con la directora de un instituto, “*...en la zona de la cordillera, por ejemplo, al día siguiente de haber egresado ya están trabajando*”⁷⁰.

Este relativamente fácil acceso al campo laboral junto con la dinámica de ampliación de la oferta de formación antes descripta ha dado lugar a un aumento constante de la matrícula de formación docente en los últimos años y un ensanchamiento de la base social que ha tradicionalmente asistido a dichas instituciones. A decir de una directora, “*...antes accedían sólo los chicos de clase media pero ahora, y cada vez más, vienen chicos de sectores más populares*”⁷¹.

Una última cuestión refiere a los docentes de los Institutos. En este sentido, es necesario remarcar que durante el proceso de reforma, una de las líneas de política gubernamental apuntó a intentar resolver los problemas de titulaciones de estos docentes. Es en este sentido que se plantearon “cursos de reciclaje” para los docentes de esas instituciones con el objetivo de promover un mejoramiento en los niveles de formación de los mismos.

9. RELACIONES CON LA NACIÓN.

Durante la mayor parte de la década, Chubut formó parte del grupo de provincias gobernadas por el radicalismo, partido político opositor a la fuerza que detentó el control del gobierno nacional. Si la dinámica política tejida en torno a esta diferencia se planteo en algunos casos como eje de conflicto entre las autoridades locales y las centrales, el vínculo tejido entre Maestro y Menem (ya desarrollado en el apartado correspondiente al “Marco Político”) sirve para explicar las buenas relaciones que se consolidaron durante dichos años entre la provincia y el Poder Ejecutivo Nacional. En el plano propiamente educativo, la

⁶⁹ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

⁷⁰ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

⁷¹ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

relación entre los diferentes niveles de gobierno parece haber pasado por diferentes etapas, que estuvieron sin duda atravesadas por las temáticas propias de la coyuntura.

Durante los primeros años de la década, la relación giró en torno de la decisión del gobierno central de transferir a las provincias las escuelas de educación media que hasta ese momento se encontraban bajo su responsabilidad. La materialización de este proceso generó un impacto significativo en la vida del sistema educativo chubutense ya que, a esa altura, la mayor porción de la educación media con asiento en la provincia era nacional. Esta redefinición determinó que, en términos organizacionales, el en ese momento existente Consejo Provincial de Educación siguiera a cargo de la Educación primaria en tanto que la educación secundaria quedara bajo responsabilidad de la Secretaría de Educación dependiente del Ministerio de Gobierno.

La cantidad total de escuelas transferidas fue de 40 estatales y 21 privadas, lo que para la provincia supuso sumar a su planta de personal 1.216 cargos docentes y 17.626 horas cátedra.⁷² Si bien el número de escuelas transferidas puede parecer limitado en relación con los valores para otras provincias, el hecho de que las escuelas nacionales fueran históricamente las que detentaron una estructura más extendida determinó que el impacto de este proceso fuese significativo.

Si esta situación generó un impacto importante en términos administrativos, la redefinición que la transferencia supuso implicó consecuencias también en otros aspectos. En este sentido, uno de los efectos colaterales derivó de la decisión del gobierno nacional de titularizar a los docentes que, desde ese momento, pasaban a revistar como empleados del gobierno provincial. Teniendo en cuenta el atraso existente en los concursos, y las características de los recursos humanos de la educación media, esta política generó que los resultados de la titulación distasen de ser adecuados.

Otro plano complejo de la transferencia –experimentado de manera concomitante por la mayoría de las provincias– tuvo que ver con el tratamiento de las diferencias existentes entre los salarios de quienes ya eran docentes provinciales y quienes a partir de ese momento pasaban a serlo. Esta cuestión remitía al estado de situación generado como consecuencia de la histórica existencia en paralelo de un sistema educativo provincial y uno dependiente del gobierno nacional. Así, según comentaba una entrevistada, "*...en las escuelas había personal con salarios muy distantes. En mi instituto por ejemplo, los docentes nacionales cobraban por hora cátedra el doble que nosotros, los provinciales.*"⁷³

Si estas temáticas atravesaron el vínculo entre ambos niveles de gobierno durante los primeros años de la década, la sanción de la Ley Federal de Educación y el impulso dado a esta cuestión por el Ministerio de Educación nacional redefinió el escenario, determinando que este pasase a ser el tema en torno al cual se estructuraría la relación intergubernamental por el resto de los noventa, lo que plantea la íntima relación entre el presente eje de análisis y el correspondiente a Reforma Educativa.

Durante una primera etapa, situada cronológicamente en torno al año 1994, estos vínculos se endurecieron como consecuencia de la discusión referida al financiamiento de la

⁷² Fuente: "Servicios Educativos Nacionales en las Provincias. Información básica sobre aspectos financieros y edilicios." Ministerio de Cultura y Educación; CFI. Agosto 1991

⁷³ Entrevista con la directora de un Instituto de Formación Docente provincial. Noviembre de 2002.

reforma. Los argumentos desplegados desde la postura provincial apuntaron a destacar que el cumplimiento de los objetivos propuestos no se encontrarían asegurados en tanto no estuviesen comprometidos los fondos que acompañaran una transformación como la que se pretendía. La intransigencia en esta postura opositora determinó que el gobierno de Chubut fuese el único que no suscribiera el Pacto Federal Educativo firmado en San Juan en septiembre de 1994, expresando la decisión de que la provincia no estaba dispuesta a asumir los costos que la reforma suponía. El argumento apuntaba a destacar que la transformación impondría un significativo aumento en la cantidad de personal, cuestión que definitivamente impactaría en las cuentas públicas.

Tal como se expresaba en los medios, *“Una de las razones por las que la Provincia no firmará el Pacto estriba en que en el ’95 la enseñanza será obligatoria a partir de los cinco años. Este año (1994) sólo está cubierto el 60 por ciento de la matrícula total de los chicos de esta edad. “Habrá serios incrementos de personal” dijo López Salaberry. [NdelA: en ese momento interventor del Consejo Provincial de Educación]”*⁷⁴. En el marco de esta disputa política, las autoridades locales exponían –asimismo- su disconformidad con el punto referido a quienes asumirían el costo de las inversiones comprometidas. En este sentido, uno de los diarios provinciales destacaba que *“...el Gobierno Provincial discrepa además con la intención del poder central de financiar como máximo el 80 por ciento de la inversión que demanden los programas acordados por el Pacto. Chubut, en cambio, reclama que el financiamiento llegue al 100 por ciento”*⁷⁵. En esta pelea por los fondos, un último cuestionamiento remitía a la discusión referida a la potestad por el manejo de esos recursos. En este sentido, *“Otro punto con el que Chubut no está de acuerdo: según el Pacto los fondos destinados a Educación serán girados a la institución responsable. López Salaberry puntualizó sobre esta cuestión que la Provincia no puede perder la facultad de repartir sus propios fondos”*⁷⁶.

La postura provincial evidenció, sin embargo, un vuelco significativo a partir del año siguiente; un cambio que supuso que el gobernador Maestro finalmente suscribiera el mencionado Pacto y que ya en mayo el recién asumido ministro de educación pudiese anunciar que *“...en los próximos días comenzarán a ingresar los aportes que, por un total de 5 millones de pesos de este año, corresponden al Estado provincial por virtud del Pacto Federal Educativo, mientras que la provincia aportará un millón adicional.”*⁷⁷.

En efecto, la llegada del Dr. Massoni y su decisión de impulsar la implementación de la Ley sirvió para estrechar aún más la relación con las autoridades educativas nacionales. Y es en este punto donde la dimensión de la implementación de la Ley y la referida a la relación entre la provincia y la Nación se entrecruzan. Este fue el tema de quizás mayor importancia que atravesó dicho vínculo durante la última parte de la década y puso en concordancia los intereses de ambas partes. Para el Ministerio Nacional, contar con una provincia gobernada por el radicalismo que se comprometiera tan abiertamente con la implementación de la Ley implicaba sumar un importante elemento a la estrategia en pos de legitimar la reforma. Desde la óptica del gobierno provincial, construir una buena relación con las autoridades nacionales implicaba lograr acceso a los recursos que comenzaban a movilizarse desde el Ministerio. Para algunos, entonces, la aceptación de la reforma se planteó en directa relación

⁷⁴ *Diario El Chubut. 10 de septiembre de 1994*

⁷⁵ *Diario El Chubut. 10 de septiembre de 1994*

⁷⁶ *Diario El Chubut. 10 de septiembre de 1994*

⁷⁷ *Diario El Chubut, 23 de mayo de 1995*

con la pretensión gubernamental de participar del reparto de fondos nacionales. Así parece sintetizarse en la opinión de un dirigente sindical, cuando afirma que la aceptación de la reforma fue más bien *“una cuestión política, de congraciarse el gobierno provincial con el gobierno nacional porque había fondos en esa época que se destinaban a educación. La provincia quería estar dentro de esa repartija”*.⁷⁸ La celeridad adquirida por el proceso también parece, según algunos entrevistados, haber estado puesta al servicio de este objetivo. Así, según una legisladora justicialista, *“el Ministro de Educación tenía urgencia por mostrar resultados, por mostrar que hacía bien los deberes, porque eso significaba mucha plata para la provincia. Entre 1995 y 1999 Chubut recibió \$26 millones por medio del Plan Social y para capacitación”*⁷⁹.

El espacio dado por la provincia al tema de la reforma en su estrategia de vinculación con la Nación parece quedar evidenciado en las palabras de quien ese momento fuese funcionaria, cuando argumenta que *“...en las reuniones nacionales Chubut aparecía como una provincia que iba adelante y esto la posicionaba bien ante Nación, aún cuando para adentro de la provincia este avance fuese vivido como una vorágine que no se sabía a dónde iba a terminar”*⁸⁰. En este sentido, coincidentes resultan las declaraciones de los entrevistados acerca del lugar adquirido por la reforma en el posicionamiento de la provincia en su relación con el gobierno central. Al ser entrevistada, la directora de un IFD explícitamente enunciaba que *“La provincia de Chubut respetó prolijamente lo que establecía Nación”*, al tiempo que otra sintetizaba una postura similar a partir de la idea de que *“...en Chubut siempre fuimos buenos alumnos de la transformación”*⁸¹.

Esta caracterización general tuvo su manifestación particular en el plano referido a los programas impulsados por el Ministerio Nacional, en el que la vinculación también adquirió forma con la llegada del Dr. Massoni. La ausencia hasta ese momento de una decisión firme por parte del gobierno de la jurisdicción de involucrarse en dichas líneas de financiamiento implicó por ejemplo que Chubut quedara afuera del grupo de provincias que ingresaron dentro del Prodymes ⁸². La reformulación de la postura a partir de la llegada del nuevo ministro pareció clara desde un principio. Sus propias palabras en mayo de 1995 parecían confirmar este reacomodamiento cuando declaraba que *“...en diciembre de 1994 el sector educativo perdió un posicionamiento preferencial para acceder a créditos del BIRF, a los que sólo se accedería ahora en 1996, por no haber cumplimentado en fecha los requisitos correspondientes”*⁸³. Los primeros frutos de este nuevo posicionamiento eran los que en septiembre de dicho año llevaban al Ministerio a anunciar que la provincia había logrado acceder a un crédito del BID por \$11 millones (PRISE), destinados al mejoramiento de la infraestructura escolar. Ante esta situación el ministro declaraba que *“...el Ejecutivo remitió ayer a la Legislatura el proyecto de Ley solicitando la autorización del Parlamento para contraer el crédito, que permitirá al Estado provincial hacerse con fondos blandos para financiar en los próximos cinco años la aplicación de la Ley Federal de Educación en los primeros niveles de la enseñanza”*⁸⁴.

⁷⁸ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

⁷⁹ Entrevista con la diputada Di Filippo, realizada en Noviembre de 2002.

⁸⁰ Entrevista con Mirta Antón, ex directora provincial de educación superior, noviembre de 2002.

⁸¹ Entrevista con directoras de Institutos de Formación Docente. Noviembre de 2002.

⁸² El Prodymes fue uno de los programas que, contando con financiamiento internacional, se ofrecieron a las provincias en tanto préstamos para promover la educación media.

⁸³ Diario El Chubut, 23 de mayo de 1995.

⁸⁴ Diario El Chubut 7 de septiembre de 1995.

La línea nacional que, sin embargo, resultó más importante a lo largo de la década fue el Plan Social Educativo. Muchos entrevistados coincidieron en confirmar que Chubut recibió una cantidad significativa de fondos por esta vía aún desde antes de adoptar un compromiso tan fuerte con la implementación de la Ley. Desde la percepción de algunos actores, no resulta menor para explicar esta circunstancia que el funcionario que a nivel nacional resultaba responsable de la oficina de la que dependía el Plan Social (el Prof. Sergio España) era de origen chubutense e incluso había tenido participación en la gestión educativa provincial durante el gobierno peronista de Perl.

No puede dejar de soslayarse el impacto que desde una visión más o menos compartida tuvo el Plan Social en la provincia, y el rol central adquirido por los fondos provenientes de esta línea de acción en la modernización y ampliación de la infraestructura escolar en un momento en el cual las finanzas locales demostraban una evidente estrechez. Al mismo tiempo, desde la cartera educativa se promovió el desarrollo de algunos proyectos (como invernáculos o criaderos de animales, por ejemplo) que terminaron teniendo impacto en la comunidad en su conjunto. Asimismo, el Plan Social Educativo brindó el marco dentro del cual se llevó adelante el proyecto 7 (desarrollo del Tercer Ciclo en escuelas rurales), cuyo profundo impacto positivo determinó que luego la provincia instrumentara un programa de Polimodal Rural tomando varios de los elementos presentes en esta experiencia anterior⁸⁵.

Según datos del Ministerio de Educación nacional, la provincia recibió durante el período 1993-1999 un total de \$51 millones (ver cuadro N° 20) de aquellos programas financiados con recursos del Tesoro Nacional (Plan Social y Pacto Federal), lo que coloca a Chubut en el tercer lugar en el ranking de provincias que más fondos por alumno recibieron durante dicho lapso temporal.

En relación con esta disponibilidad de recursos -orientados en gran medida a la construcción y refacción de escuelas- no puede dejar de ser considerado tampoco el “rédito político” que tradicionalmente es asociado a este tipo de acciones y su particular expresión en el ámbito chubutense. Es que, según las voces más críticas, este resultó ser uno de los elementos que se constituyó en eje de la acción política del gobierno provincial. Tal como señalaba una legisladora de la oposición, “...Maestro hizo campaña inaugurando escuelas que le construían con los fondos nacionales...”.⁸⁶

En cuanto a lo organizativo, la llegada de estos recursos desde el gobierno central supuso la creación de una unidad coordinadora encargada de la administración de dichos fondos y dependiente formalmente del Ministerio de Educación provincial. Sin embargo, el accionar de esta oficina pareció adquirir con el correr de los años una dinámica propia y un funcionamiento descoordinado respecto del resto de las áreas de la administración central educativa. Al mismo tiempo, el gobierno provincial intentó en algunas oportunidades sacar a dicha oficina de la órbita de la cartera educativa y fusionarla con la Unidad Ejecutora Provincial.

⁸⁵ La consideración del proyecto 7 será abordada en más detalle en el apartado correspondiente al Eje Reforma Educativa. La experiencia del Polimodal Rural será analizada en el apartado correspondiente al Eje Políticas curriculares y pedagógicas.

⁸⁶ Entrevista con la diputada del PJ Marchoveccio, Miembro de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados. Noviembre de 2002.

Si las relaciones con el gobierno menemista gozaron de una significativa fluidez -principalmente durante la gestión de Decibe en el Ministerio de Educación- el alejamiento de esta ministra primero, y la posterior llegada de la Alianza a la presidencia -y la particular expresión de este cambio en el ámbito educativo- parecen haber resultado vividas, según la visión de algunos entrevistados, como puntos de quiebre. Tal como señalaba una alta funcionaria de la cartera educativa provincial, "...Cuando Decibe estaba en el Ministerio Nacional la relación era muy buena. Después se notó el cambio, que todavía fue más patente con el gobierno de la Alianza. No había gente ejecutiva"⁸⁷. Más allá de la coincidencia en el color partidario que a partir de dicho momento se planteaba entre el gobierno local y el nacional, el impacto del cambio gubernamental respecto de la gestión educativa no parecen haber sido vivido como algo positivo. Más gráficas resultan las palabras de otra entrevistada cuando afirma que , "Con De la Rúa se perdió el hilo de lo que se venía haciendo"⁸⁸.

En términos concretos, la victoria de la Alianza en las elecciones generales y la, a partir de entonces, coincidencia en el color político de las autoridades locales y nacionales no pareció traducirse en una mejora en la posición relativa de la provincia sino que la ubicó en un lugar algo incómodo. Si la afinidad partidaria con el gobierno nacional convirtió a Chubut en parte del grupo de provincias en el que el gobierno nacional pretendió usar como aliadas para promover reformas bastante resistidas en el sector -principalmente ligadas a la gestión administrativa⁸⁹-, en el aspecto de la asistencia financiera la jurisdicción se vio más bien relegada. Esto último puede resultar claro si se considera, por ejemplo, que en relación con la cantidad de fondos por alumno recibidos del gobierno nacional su posición cayó al noveno lugar durante los años del gobierno aliancista. Asimismo, un hecho particular afectó durante este período la relación con el gobierno nacional, particularmente en lo que hace a los programas con financiamiento externo. En el 2001 la ministra separó y denunció penalmente al encargado de esta Unidad Ejecutora al encontrarse irregularidades en la utilización de los recursos del PRISE. Esta situación dio lugar a que la ejecución del préstamo estuviese detenida temporalmente debido a que la disposición de la autoridad nacional en favor del congelamiento de las cuentas por medio de las que se canalizaban estos recursos.

Para concluir con este eje, los siguientes cuadros permiten dar un marco más acabado a las dinámicas antes descriptas. Tal como queda evidenciado en el cuadro Nro 20, referido a los fondos pertenecientes a programas financiados por el Tesoro Nacional, para el total de la década el promedio de transferencias por alumno resultó para Chubut elevadamente superior a la media nacional. Es interesante observar, sin embargo, que la distancia promedio entre ambos valores tendió a hacerse mucho más evidente desde la mitad de la década (revirtiendo la tendencia anterior y llegando a su pico en 1997, cuando la provincia recibió por alumno casi el doble que el promedio nacional) para luego reducirse y llegar incluso a

⁸⁷ Entrevista con Ana Rosa Arce, subsecretaria de Educación de Chubut. Noviembre de 2002.

⁸⁸ Entrevista con Mirta Antón, ex- directora provincial de Educación Superior. Noviembre de 2002.

⁸⁹ Así, a pocos meses de asumir el nuevo gobierno el diario provincial destacaba la participación de la ministra de educación provincial y los demás representantes de las provincias gobernadas por la Alianza en una reunión con las flamantes autoridades educativas nacionales en la cual "...se trazaron líneas para ejecutar las reformas educativas, a fin de alcanzar ahorros y depurar las plantas docentes, y además proyectaron en el breve plazo sancionar sus propias leyes de Educación en cada una de las ocho jurisdicciones". (Diario El Chubut, 14-01-2000).

mostrarse como equivalentes en el año 2000, con el gobierno aliancista ya en el poder a nivel nacional.

Cuadro 20 - Transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Años 1993-2000.

	Miles de pesos					Transferencias por alumno	
	Pacto Federal Educativo y Plan Social					Provincia	Media Nacional
	Equipamiento Escolar	Infraestructura	Becas	Capacitación	Total		
1993	506.320	2.756.800	0	0	3.263.120	s/d	s/d
1994	1.451.300	1.682.949	0	185.000	3.319.249	32,8	42,3
1995	2.529.725	3.752.315	0	976.972	7.259.012	s/d	s/d
1996	1.767.994	7.649.785	0	585.852	10.003.631	91,2	60,7
1997	2.670.293	7.609.721	440.500	1.989.528	12.710.042	113,1	67,7
1998	2.349.634	3.538.768	1.499.050	926.384	8.313.836	68,9	58,7
1999	2.208.000	2.014.068	1.938.550	140.000	6.300.618	54,4	36,7
Total 1993-1999	13.483.266	29.004.406	3.878.100	4.803.736	51.169.508	351,2	252,5
	Programa 28 - Innovación Educativa	Programa 29 – Gestión de Prog. y Proy. Educativos	Progr. 33. Acciones compensatorias	Progr. 37 - Equipamiento e Infraestructura Escolar	Total	Provincia	Media Nacional
2000	28.875	510.025	1.376.019	1.106.250	3.021.169	25,8	23,2
Total 1993-2000					54.190.677	373,1	270,0

Fuente: Elaboración propia en base a información Suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Programa del Proyecto de Costos; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1994 a 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003.

A diferencia de las dinámicas percibidas anteriormente, el impacto de los recursos canalizados a la provincia a través de los programas nacionales con financiamiento externo (del BM y del BID) no se diferenció demasiado de los parámetros referidos a la media nacional (Cuadro Nro 21). De este modo puede observarse que para el conjunto del período 1995-2000, el promedio de fondos por alumno recibido por la provincia por esta vía resultó inclusive algo menor que la media nacional.

Cuadro 21 - Transferencias de los programas con financiamiento internacional (PRISE, PRODYMES 1 y 2). Años 1993-2000.

	Miles de pesos			Pesos por alumno	
	PRISE	Programa 41 - PRODYMES 2	Total	Provincia	Media Nacional
1995	50.100	0	50.100	s/d	s/d
1996	1.055.000	0	1.055.000	9,6	5,0
1997	1.032.000	0	1.032.000	9,2	6,1
1998	2.795.800	942.386	3.738.186	31,0	22,7
1999	767.931	1.004.503	1.772.434	15,3	26,9
2000	178.000	107.953	285.953	2,4	13,5
Total	5.878.831	2.054.842	7.933.673	67,3	72,4

Fuente: Elaboración propia en base a información Suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Programa del Proyecto de Costos; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1994 a 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003.

Analizando el conjunto de transferencias del gobierno nacional recibidas por la provincia a lo largo del período 1993-2000 parece resultar más evidente el peso diferencial que los recursos de programas nacionales con financiamiento del Tesoro (cuyo mayor flujo de fondos se concentró en el período 1996-1998) tuvieron en la dinámica del vínculo entre ambos niveles de gobierno. Los datos agregados (Cuadro Nro 22) también permite observar que, si en los dos últimos años de la etapa considerada el total de los fondos se mantiene en valores más o menos similares a los de años anteriores, la composición de los fondos sufre una redefinición importante a partir del surgimiento del Fondo del Incentivo Docente. En este sentido, la caída de los recursos canalizados a través de programas del Ministerio Nacional es concomitante al aumento de la masa transferida a través del FONID. El hecho de que los recursos derivados de este componente aparezca en directa relación con el tamaño del sistema educativo de cada jurisdicción (a partir de una asignación fija por docente) sirve para entender el acercamiento del promedio de fondos por alumno recibido por la provincia a la media nacional.

Cuadro 22- Total transferencias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Años 1993-2000.

	Miles de pesos					Total – Pesos por alumno	
	Programas del MCCVT	Institutos terciarios	Programas con financ. Int.	FONID	Total	Provincia	Media Nacional
1993	3.263.120	2.232.941	0	0	5.496.061	s/d	s/d
1994	3.319.249	2.613.751	0	0	5.933.000	58,6	66,4
1995	7.259.012	2.932.751	50.100	0	10.241.863	s/d	s/d
1996	10.003.631	2.721.905	1.055.000	0	13.780.536	125,6	90,2
1997	12.710.042	2.748.012	1.032.000	0	16.490.054	146,7	96,8
1998	8.313.836	2.665.000	3.738.186	0	14.717.022	122,0	102,8
1999	6.300.618	2.494.444	1.772.434	5.072.803	15.640.299	53,5	46,8
2000	3.021.169	2.077.056	285.953	10.181.438	15.565.616	133,0	130,0
Total	54.190.677	20.485.860	7.933.673	15.254.241	97.864.451	620,9	505,0

Fuente: Elaboración propia en base a información Suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Programa del Proyecto de Costos; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1994 a 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003.

En síntesis, los datos surgidos de los cuadros anteriores sirven para comprender en qué medida Chubut se vio beneficiada por los fondos derivados de programas nacionales durante la década. Las distancias evidenciadas entre el promedio de fondos por alumno recibido por la provincia y la media nacional resulta una forma indirecta de analizar la relación entre la cantidad de recursos recibidos por la provincia y el tamaño de sus sistemas educativos. Es en este sentido que resulta posible argumentar que Chubut, con una cantidad de escuelas relativamente limitada, se vio relativamente más favorecida que otras provincias.

10 IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

Como en muchas de las provincias argentinas, el tema de la reforma educativa ocupó en Chubut un espacio central en la agenda del sector durante la última parte de la década y , tal como ya hemos desarrollado en el eje anterior, constituyó un condicionante significativo

en la relación entre la provincia y el gobierno nacional durante la segunda parte de los noventa.

De acuerdo con lo que ya ha sido dicho, la decisión de avanzar en la reforma no apareció en un principio dentro de las prioridades de la gestión educativa de la provincia. En este sentido, la reticencia inicial de Chubut parece encontrar explicación en una serie de argumentos. Por un lado, la posición de la provincia resultaba coincidente con la postura crítica adoptada desde el radicalismo con respecto a la Ley Federal, identificándola como una política propia del menemismo. Por el otro, se apoyaba en la convicción de que no estaban suficientemente aseguradas por parte del gobierno nacional las condiciones para financiar los costos que implicaría el proceso. Sin dudas, estas razones entrecruzan el desarrollo de este eje con el correspondiente al de la relación entre la Nación y la provincia.

En el plano interno, y tal como ya ha sido mencionado, la decisión provincial de avanzar en la implementación de la nueva estructura parece haber estado directamente relacionada con la llegada de Massoni al Ministerio de Educación provincial. La brusquedad de este giro parece haber sido el resultado de una definición atravesada por la celeridad. Tal como una antigua funcionaria nos comentaba, *"en un momento de abril de 1996 Massoni (que había estado en Buenos Aires) nos llama y nos dice 'Para el lunes quiero un proyecto para organizar el 3er ciclo'. Esto era un viernes. Trabajamos todo el fin de semana y analizamos un montón de cuestiones: las causas de fracaso en primero y segundo año, los perfiles de los docentes, la articulación entre primaria y secundaria, la infraestructura"*⁹⁰.

En el marco de la discusión político-partidaria que atravesó el debate en torno a la implementación de la reforma derivada de la Ley Federal, la decisión de que una provincia radical asumiera un compromiso tan estrecho con el proceso no pudo dejar de disparar algunas controversias. Según lo expresado por el propio Massoni, el asumir esta postura llegó incluso a costarle discusiones con ministros de educación de otras provincias radicales, quienes sostenían que –al contrario de la trayectoria que Chubut comenzaba a encarar- las provincias gobernadas por el partido deberían adoptar una oposición firme a la implementación de la nueva estructura.⁹¹

Para quienes sostienen una visión crítica, el compromiso provincial con la reforma se explica más bien haciendo referencia al tipo de vinculaciones con el gobierno nacional y al mutuo beneficio que desde ambas instancias se veía en el proceso. En las palabras de una legisladora, *"el doctor Maestro era como el hijo dilecto del presidente Menem y la decisión de avanzar en la reforma se hizo con acuerdo político. La provincia recibió muchísimo dinero para infraestructura de la Nación. Es más, parte de la campaña de Maestro se hizo mostrando las aulas nuevas, los famosos SUM. El acuerdo que tenía era haber aceptado el proyecto de la Ley Federal"*.⁹²

Siendo una de las provincias que más rápido decidió avanzar en la aplicación de la reforma, Chubut propuso adoptar un esquema de aplicación gradual a partir de una primera experiencia piloto. Así, en el año 1997 se inició la implantación del 3er ciclo en 3 escuelas de la ciudad de Rawson, al tiempo que se determinó la obligatoriedad del nivel inicial y la aplicación del EGB 1 y 2 a la estructura que hasta ese momento se correspondía con la escuela

⁹⁰ Entrevista realizada en Noviembre de 2002.

⁹¹ Entrevista con el Dr. Norberto Massoni, ex ministro de Educación, realizada en Noviembre de 2002.

⁹² Entrevista con la diputada Marchovechio (PJ Chubut) realizada en Noviembre de 2002.

primaria⁹³. Ante la incertidumbre que esta decisión generó en los docentes, la estrategia gubernamental intentó fortalecer el compromiso para garantizar que éstos no verían peligrar sus puestos laborales. En cuanto a la distribución de los recursos humanos de acuerdo con la nueva estructura, la decisión gubernamental apuntó a que los cargos docentes para 7mo año del tercer ciclo de la EGB fuesen cubiertos con maestros mientras que a los pertenecientes a 8vo y 9no años del mismo ciclo se asignaran a profesores.

Los resultados de la experiencia piloto parecen concitar, sin embargo, posturas contrapuestas. De acuerdo con quienes en esos momentos eran responsables de la política educativa provincial, este modelo sirvió para vislumbrar – con anterioridad a que la reforma se generalizara a las demás escuelas de la provincia - una serie de dificultades derivadas de la implementación y rever algunos de los supuestos en base a los que se propuso esta política. En palabras de quien estuviera a cargo del proceso, *“nosotros nos habíamos propuesto hacer un cambio en el sistema y esto implicaba dar vuelta los planteles docentes; no como en otras provincias que dejaron 7mo en la primaria y 8vo y 9no en la secundaria. Teníamos un diseño previo y queríamos probarlo, ver cuáles eran las mayores falencias, por dónde hacía agua y qué era necesario modificar. Por ejemplo, creamos una figura que era la del docente de orientación y tutoría, que estuviera atenta a la trayectoria de los alumnos en el tercer ciclo y sus dificultades de aprendizaje. En la primera experiencia se decidió que estos docentes asumieran también las horas de formación ética y ciudadana, por una cuestión presupuestaria. Después de un tiempo nos dimos cuenta que teníamos que separarlos porque estos docentes eran profundamente demandados”*⁹⁴. Algunas otras de las modificaciones derivadas de la experiencia piloto tuvieron que ver con la readecuación de los requisitos de asistencia establecidos en un principio para los alumnos de EGB3 y que en los hechos resultaban muy laxos, o la reformulación del modelo de organización de los espacios curriculares a instancias de la presión de las autoridades educativas nacionales.

Si a simple vista éstos parecen elementos ponderables de este esquema de intervención, algunas visiones cuestionan el hecho de que las experiencias aportadas por el desarrollo de este plan piloto no lograron trasladarse al resto del sistema. Tal como señalaba una diputada de la Comisión de Educación, *“nunca se hicieron públicas las evaluaciones que se llevaron adelante acerca de la experiencia piloto antes de su generalización”*⁹⁵. En esta misma línea parece ubicarse la concepción de una supervisora, quien durante esos años ejercía como directora de una escuela media: *“lo que pasó en Rawson lo saben ahí y en el Ministerio, pero eso jamás se volcó al resto del sistema. Lo único que yo recuerdo es una vez que vinieron los coordinadores de Rawson a darnos una charla más que nada para tranquilizarnos. No fue realmente una transposición real de las problemáticas, los traumas. La experiencia de Rawson le sirvió fundamentalmente a Rawson”*⁹⁶.

⁹³ El Dto. 1408/96 dispone que el 7° año de EGB va a estar a cargo de maestros y los años 8° y 9° a cargo de profesores de nivel medio. Asimismo, se designa a Rawson como espacio para la realización de la experiencia piloto para la implementación del Tercer Ciclo. También se estipula que la localización del Tercer Ciclo puede ser tanto en establecimientos de Educación General Básica como en establecimientos de Polimodal.

⁹⁴ Entrevista con María Elena Danz, supervisora regional de EGB, Noviembre de 2002.

⁹⁵ Entrevista con la diputada Marcovecchio (PJ), miembro de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados. Realizada en Noviembre de 2002.

⁹⁶ Entrevista con Graciela Cristina Rosso, supervisora general de Educación Polimodal. Realizada en Noviembre de 2002.

Teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias de la jurisdicción, el pasaje de esta experiencia limitada a la extensión al resto de la provincia no se pudo sostener en las mismas condiciones sobre las que se había construido el plan piloto.

La generalización del EGB3 comenzó finalmente en el año 1998. El criterio elegido para la localización fue abierto -determinando que el ciclo pudiese ubicarse tanto en escuelas primarias como medias- descansando la decisión mayormente en las características infraestructurales y las plantas docentes existentes en cada una de las escuelas⁹⁷. Como resultado, poco menos del 50% (50 casos) quedó localizado en escuelas ex-primarias y el resto (53 casos) en escuelas medias. Respecto de la educación Rural, el tercer ciclo tomó forma en el marco del Proyecto 7 del Plan Social Educativo promovido por el Ministerio de Educación Nacional⁹⁸, llegando las escuelas rurales con 3er ciclo a sumar un total de 57.

En cuanto a las consecuencias de la puesta en funcionamiento de la nueva estructura, la situación en Chubut parece no haber distado demasiado de lo ocurrido en otras provincias. Si entre los actores consultados es destacado como positivo el efecto que la reforma tuvo en lo referido al incremento de la matrícula del sistema educativo –de acuerdo con la Directora General de EGB, en la actualidad hay 30% más de alumnos que antes de la transformación⁹⁹-, las falencias aparecen resaltadas en relación con la calidad y la diferenciación interna del sistema. Según una supervisora, “...el tercer ciclo logró en Chubut la retención y punto. Falta calidad, falta desarrollar el perfil, no tiene reglamentación clara. Hay además mucha diferencia entre el perfil que fue tomando en cada caso. En la escuela primaria se primarizó, en la secundaria se secundarizó. El tercer ciclo no ha desarrollado todavía su propia especificidad”¹⁰⁰. El efecto de esta situación de dispersión parece provocar consecuencias importantes en las futuras trayectorias de los alumnos una vez establecido el pasaje de nivel. Según la misma supervisora, “...vemos que cuando entran al Polimodal hay una diferencia entre los chicos que vienen del Tercer Ciclo que está en la misma escuela y los que vienen de escuelas de EGB”¹⁰¹.

Un modelo de experiencia piloto similar al desarrollado al momento de poner en marcha el tercer ciclo se propuso cuando la cartera educativa debió organizar la implementación del Polimodal. La celeridad por cumplir los tiempos fijados desde las instancias nacionales pareció ser, también, uno de los elementos condicionantes para avanzar con esta etapa. Tal como comentaba una de nuestras entrevistadas, “...el Ministro quería cumplir con lo que se había establecido en el Consejo Federal en el sentido de que a partir de diciembre del 2001 no se podrían seguir entregando títulos del viejo sistema”¹⁰². Esta parece haber sido una de las razones fundamentales para explicar por qué la decisión de avanzar se tomó aún cuando no se encontraban definidas cuestiones relacionadas con la estructura de los Trayectos Técnico-Profesionales ni con los diseños curriculares.

⁹⁷ El Decreto 409/97 dicta la implementación masiva gradual del 3° ciclo de EGB y faculta al Ministerio de Cultura y Educación para dictar todas las normas interpretativas.

⁹⁸ Decreto 150/97 de implementación gradual del 3er ciclo en escuelas rurales.

⁹⁹ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

¹⁰⁰ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

¹⁰¹ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

¹⁰² Entrevista realizada en noviembre de 2002.

El año 1998 marcó el inicio de esta experiencia, que tomó a las 14 escuelas técnicas localizadas en territorio provincial (que habían sido escuelas nacionales transferidas en el 93) como conjunto para ensayar esta acción acotada¹⁰³. A estas iniciales se sumaron en 1999 otro grupo de escuelas, hasta alcanzar un total de 21 establecimientos. Esta experiencia hizo posible que en el año 2000 la provincia ya tuviese los primeros egresados bajo esta nueva estructura.

El cambio de gobierno a fines de dicho año supuso una desaceleración del ritmo que hasta ese momento traía la reforma. Según quien en ese momento fuera Directora de Educación Polimodal, “...la ministra no quiso avanzar con la generalización hasta que no estuviesen listos los diseños curriculares”¹⁰⁴. Esto explica que la extensión del Polimodal al resto de la provincia recién lograra materializarse en el 2001¹⁰⁵.

Si el proceso de definición de las modalidades del Polimodal intentó ser enmarcado en una política de mapeo de la oferta con el objetivo de evitar superposiciones, en los hechos la decisión final dependió en gran medida de las realidades de las instituciones al momento de encarar la transformación (tanto de sus tradiciones como principalmente de los recursos humanos con los que contaban). Como ya resultó mencionado en el apartado “Políticas Laborales”, las escuelas medias provinciales contaban en sus planteles con un alto nivel de docentes titulares desde la transferencia. Esta relativa rigidez de las plantas funcionales, al tiempo que el compromiso gubernamental de evitar que docentes quedaran afuera, pareció determinar que –al igual que lo ocurrido en la mayoría de las provincias– el cambio de estructura no implicara una redefinición sustantiva de las ofertas institucionales. Según señala la supervisora general de educación polimodal, “...existe una relación bastante directa entre la antigua oferta y la actual. Así, las que eran escuelas de comercio adoptaron la modalidad de Economía y Gestión, las técnicas la modalidad de Producción de Bienes y Servicios.”¹⁰⁶.

Al mismo tiempo, y tomando como base la experiencia del EGB3 Rural, la cartera educativa avanzó en el desarrollo de una política de Polimodal para la zonas rurales, estructurando un modelo de educación semi-presencial. Esto implicó llevar adelante, por parte del gobierno provincial, una estrategia orientada a lograr el involucramiento de los gobiernos municipales en la financiaciones de este sistema (ya sea poniendo las instalaciones, o pagando algunos salarios, etc), destacando el aporte significativo para las comunidades que este modelo propone al actuar como un contenedor de la migración desde las zonas rurales hacia los puntos geográficos de mayor desarrollo.

¹⁰³ Ley 4337/97 “Implementación de la Transición del sistema educativo Provincial durante los años 1998-1999-2000”. Ampliación de la experiencia piloto de Rawson, implementación masiva del EGB3 en toda la provincia, experiencia piloto del Polimodal.

¹⁰⁴ Entrevista con Cristina Pereyra, Ex-Directora de Nivel Polimodal. Noviembre de 2002.

¹⁰⁵ Ley 4718 Facultar al poder Ejecutivo a dictar la normativa necesaria para la implementación y generalización de la Educación Polimodal y los Trayectos Técnico Profesionales. Dto. 1423/01 “Implementase la Educación Polimodal y los Trayectos Técnico Profesionales en todos los establecimientos Educativos de Territorio Provincial.” Se establecen los criterios para la definición y localización de las ofertas de Educación Polimodal.

¹⁰⁶ Graciela Cristina Rosso, supervisora general de Educación Polimodal, entrevista realizada en noviembre de 2002.

Asimismo, la educación Polimodal intentó ser articulada con los trayectos técnicos profesionales tal como lo establecía la Ley Federal y las líneas del gobierno nacional. En la práctica, y teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias, las escuelas que lograron desarrollar los Trayecto Técnico Profesional completos resultaron ser aquellas cuya antigua estructura correspondía a la de la educación técnica. Estas instituciones eran las que contaban con los recursos humanos y materiales (talleres, equipamiento) como para poder desarrollar las nuevas ofertas al tiempo que se imponía como necesidad para no dejar a los docentes de las materias técnicas sin horas de clase. Muchas han, inclusive, logrado desarrollar más de un trayecto técnico. El resto de las escuelas polimodales se ha limitado a conformar itinerarios.

Tomando en cuenta la globalidad del proceso, el cuadro Nro 23 permite observar el ritmo adquirido por la implementación de la reforma en Chubut y, en este sentido, vislumbrar las distancias que se plantearon a lo largo de este proceso con respecto a las demás provincias del país. De los datos surge que para el año 2001 la implementación de la estructura de la Ley Federal había avanzado en Chubut hasta incorporar a casi la totalidad de la matrícula de la EGB3 -99.8%- (frente al 76.4% de la media del país) y al 64.9% de los estudiantes del polimodal frente al 43.1% de la media del país.

Cuadro 23 – Implementación de la Ley Federal de Educación

			1997	1998	1999	2000	2001
% alumnos en nueva estructura	EGB 3	Chubut	3,4	40,2	72,5	98,4	99,8
		Media País	9,4	30,3	60,5	74,5	76,4
	Polimodal	Chubut	0,0	7,9	20,0	31,6	64,9
		Media País	2,1	3,9	10,1	22,6	43,1
Crecimiento de la matrícula	EGB 3 / 7º Primario, 1º y 2º Medio	Chubut	2,3	-5,4	4,9	4,8	1,8
		Media País	0,2	3,3	4,3	2,5	2,1
	Polimodal / 3º a 5º Medio	Chubut	5,2	4,3	8,2	5,9	6,4
		Media País	3,7	3,6	4,7	5,2	5,3
Tasa neta de escolarización	EGB 3 / 7º Primario, 1º y 2º Medio	Chubut	74,4	75,8	80,2	81,0	s/d
		Media País	69,2	71,0	74,4	76,3	s/d
	Polimodal / 3º a 5º Medio	Chubut	46,8	49,0	53,5	53,3	s/d
		Media País	46,1	47,1	48,9	50,2	s/d

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, Relevamientos Anuales 1997, 1998, 1999 y 2000; en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003; sobre la base de información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003.

En síntesis, los valores expuestos demuestran la posición "pionera" que Chubut en la implementación de la reforma en la región. La significancia de este dato no resulta menor si se tiene en cuenta a su vez que se trataba de una provincia gobernada por el partido opositor al gobierno nacional, partido que desde sus instancias centrales había mostrado sus reticencias a la política educativa menemista. Si entre los elementos que explican este compromiso con la adopción de la reforma no pueden dejar de considerarse las preocupaciones ligadas con lo pedagógico, una de las razones centrales para entender esta actitud parece derivarse del acceso a una cantidad importante de recursos financieros y técnicos gestionados por el Ministerio Nacional para apuntalar el proceso. Las características limitadas del sistema educativo local permitieron que el proceso pudiese darse de manera más o menos ordenada, avanzando primero a partir de experiencias más acotadas. Si este modelo sirvió para corregir algunas de las falencias al momento de darle carácter masivo a

los cambios, las restricciones presupuestarias atravesadas por la jurisdicción impidieron que las condiciones sobre las que se desarrollaron estas experiencias pudiesen ser sostenidas cuando la transformación se extendió al resto del sistema.

11. LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN Y CURRÍCULUM

11.1 LAS FUNCIONES TÉCNICO -PEDAGÓGICAS DEL ESTADO

La implementación de la estructura de la Ley Federal, y la particular modalidad de impulsar una experiencia piloto restringida, brindó una importante fuente de innovaciones en lo pedagógico. Esta primera etapa contó, sin duda, con condiciones particulares (una limitada cantidad de escuelas, la proximidad geográfica de las instituciones, la focalización presupuestaria) que resultaron difíciles de sostener al momento de promover la generalización del tercer ciclo. Las restricciones más importantes vinieron fundamentalmente de la mano de limitaciones presupuestarias. La experiencia piloto brindó además, según la visión de algunos de quienes estuvieron involucrados en el proceso desde el gobierno, la posibilidad de repensar algunos de las transformaciones propuestas.

Varias de estas innovaciones estuvieron relacionadas con la aparición de nuevas figuras dentro de la estructura orgánico-funcional del mencionado nivel, comprometidas con fortalecer la dimensión pedagógica de la reforma así como brindar mecanismos para lograr consolidar la nueva estructura. Así, por ejemplo, la inclusión de tutores disciplinares se planteó como un mecanismo para brindar apoyo a los docentes en el desarrollo de los nuevos contenidos, especialmente aquellos de las nuevas áreas.

Un antecedente importante en este sentido lo constituyó una experiencia para el primer ciclo realizada antes de entrar en la etapa más profunda de reforma. Esta política apuntó a adoptar un modelo de trabajo con parejas pedagógicas, incorporando la figura de maestros de apoyo en base a una política que venía realizando el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con el objetivo de trabajar particularmente en intentar contrarrestar la deserción escolar. El modelo se sustentaba en un esquema de trabajo compartido entre docentes con la preferencia de que uno tuviera una especialización en problemáticas de marginación.

Esta línea se intentó profundizar a partir de la implementación del EGB3. En este marco, la creación de la figura de los maestros de Orientación y Tutoría (MOTs) se propuso como herramienta para consolidar la modalidad de trabajo en parejas pedagógicas intentando consolidar un profesor y un maestro trabajando juntos. Con este objetivo se nombraron en una primera etapa uno o dos MOTs por escuela. La acción de esta nueva figura estaba directamente relacionada con el fortalecimiento de las acciones pedagógicas, ya que entre las funciones de los maestros tutores se incluía la responsabilidad por seguir la trayectoria de los alumnos y detectar posibles problemas de aprendizaje, al tiempo que debían dedicar parte de su tiempo a asistir a los docentes en las horas institucionales en el diseño de estrategias orientadas a dar respuesta a estas problemáticas e incluso trabajar en pareja pedagógica con los maestros. Se proponía también que otra responsabilidad de los MOTs derivara de su actuación como nexo con los padres y con la dirección de la institución.

Teniendo en cuenta las características de este trabajo es que desde un principio se planteó que los recursos humanos necesarios para completar este tipo de cargos debía asumir un perfil bastante particular. Es por esto que desde la conducción educativa se ha intentado convocar a maestros primarios con experiencia en estas problemáticas o profesores en Ciencias de la Educación. En la actualidad además se ha desarrollado una oferta de formación particular para este tipo de cargos (una especialización de tres años de duración) desde uno de los IFD provinciales.

Para el tercer ciclo se impulsó asimismo la consolidación de la figura de los coordinadores de ciclo, como referentes pedagógicos del nivel. Al momento de llevar adelante la generalización, y teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias, la provincia avanzó en un modelo de coordinadores itinerantes con entre 8 y 10 escuelas a cargo cada uno. Este camino fue, sin embargo, dejado de lado.

Recuadro 1

La experiencia del Polimodal Rural

El Polimodal Rural resulta un modelo desarrollado por Chubut tomando como antecedente y paradigma organizativo la experiencia de EGB3 Rural llevada adelante en el marco del proyecto 7 del PSE. Sin duda, el tipo de consecuencias generado por esta última política generó las bases para que un tipo de oferta para las poblaciones distantes fuera propuesto y reclamado- al momento de llevar adelante la etapa de transformación de la educación media. El esquema se concibió entonces tomando como base el modelo de EGB3 Rural e incorporándole instrumentos de la educación semipresencial, lo cual permitió que se desarrollase hasta alcanzar a 25 localidades del interior de la provincia y registrar una matrícula de aproximadamente 300 alumnos. En cinco de estas localidades, la oferta se desarrolló más próxima al modelo tradicional e implicó que los municipios en los que la experiencia tomó forma se comprometieran a sostener financieramente algunos de los aspectos de la propuesta (por ejemplo, hacerse cargo del alojamiento del directivo, el pago de docentes para las clases de informática o el equipamiento de la biblioteca de la institución).

En el resto, la actividad resulta coordinada por un equipo de profesores itinerante con base en Rawson y que tienen a su cargo la producción del material que sirve como base para el desarrollo de los contenidos, material organizado de manera tal que permite que los estudiantes puedan acreditar el nivel en tres años. Estos profesionales se encargan además de asistir técnicamente a los maestros coordinadores encargados en cada localidad de articular las acciones. Desde este equipo central también se preparan y corrigen (en forma conjunta con los maestros coordinadores) las evaluaciones que periódicamente se administran a los alumnos para constatar el nivel de aprendizaje alcanzado.

La posibilidad de acceder a este tipo de ofertas ha potenciado las presiones de las localidades más chicas a través de sus representantes políticos para poder acceder al desarrollo de esta modalidad, generando de parte del Ministerio de Educación estrategias para comprometer la participación de los municipios en el financiamiento.

11.2 LAS POLÍTICAS CURRICULARES

La otra dimensión importante de este proceso tuvo que ver con la renovación de los diseños curriculares. En este plano, el accionar de las autoridades educativas locales estuvo fuertemente influenciado por las directivas planteadas desde el gobierno nacional y la elaboración de los diseños siguió las modalidades propuestas desde la instancia central. De este modo, se planteó un trabajo orientado a generar espacios de participación de los docentes de las diferentes regiones de la provincia y especialistas en las temáticas tratadas. Los diseños curriculares de nivel Inicial y de EGB1 y 2 se aprobaron en 1996 mientras que al año siguiente se confeccionó el correspondiente al tercer ciclo de la EGB, procesos que en ambos casos resultaron financiados con fondos provenientes de programas nacionales con recursos externos.

Aprobado en el 2000, el costo de la elaboración del diseño curricular del Polimodal resultó responsabilidad de la provincia y se planteó como condición para avanzar en la generalización. Durante ese año se trabajó a partir de un equipo articulado desde el nivel central y armado con el objetivo de trabajar en la elaboración. En dicha instancia se recibieron además aportes de las instituciones que desde hacía algunos años participaban en la implementación de la experiencia piloto, lo que implicó que algunas de las otras instituciones escolares sintieran que no tenían suficiente participación en el proceso. Por último, el material tuvo la lectura de especialistas contratados para tal fin. A pesar de esta modalidad participativa, *“el problema es que no se pudo evitar que el Diseño Curricular fuese vivido desde las escuelas como un instrumento ajeno”*, según lo planteado por una antigua directora general del nivel¹⁰⁷. Esta realidad se vio agravada por las limitaciones presupuestarias, que determinaron que lograsen imprimirse unas pocas copias y sólo uno o dos ejemplares del diseño llegasen efectivamente a las escuelas.

12 POLÍTICAS SOCIALES Y DESIGUALDADES EDUCATIVAS

Una política encarada desde el gobierno provincial en relación con el tema de las desigualdades tiene que ver con un programa de Becas financiado con fondos del presupuesto de la jurisdicción. Esta línea resultó una de las priorizadas durante el proceso de transformación de la estructura como instrumento para intentar sostener la retención en el tercer ciclo. Pasada la etapa más crítica de la implementación de la ley y en consonancia con el deterioro de los indicadores sociales, las becas (que al momento de realizar el trabajo de campo alcanzaban un total de 1900 alumnos) se han redireccionado principalmente hacia los primeros ciclos de la Educación General Básica.

Otras líneas de acción han resultado más tradicionales, aunque en ciertos casos, como por ejemplo los comedores escolares –dependientes de la Secretaría de Desarrollo Social–, escapan de la potestad de la cartera educativa.

¹⁰⁷ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

Ante el deterioro de las condiciones sociales y las paralelas mayores restricciones presupuestarias evidenciadas durante el 2001, la amenaza a la continuidad de estas líneas de políticas se instaló fuertemente en la discusión pública hacia fines de dicho año y pasó a constituirse en uno de los reclamos incluidos por los docentes dentro de sus demandas. En los hechos, la ley que terminó destrabando el conflicto ocurrido durante la primera parte del 2002, incluyó entre los compromisos gubernamentales el asegurar las partidas presupuestarias para sostener el financiamiento de los comedores escolares y la normalización de la entrega de becas (Ley 4859, art. 4°).

Otras serie de políticas también se han planteado como propuestas para apuntalar la inserción escolar y sostener, por lo tanto, el trayecto de los alumnos dentro del sistema. Las acciones en este sentido se han concentrado en los diferentes niveles educativos.

Una de la líneas ha apuntado, por ejemplo, a los adolescentes con sobreedad a partir de la generación de ofertas (tanto en EGB3 como en educación media, con un bachillerato intermedio) dirigidas de modo particular a este grupo etario para que estos alumnos no queden obligados a las ofertas propias de la educación de adultos.

El tema de la retención parece haberse instalado desde la óptica gubernamental como una problemática importante y no exclusivamente ligada con el cambio de estructura derivado de la implementación de la Ley Federal. En este sentido, las políticas compensatorias para EGB3 y Polimodal –que no han resultado exentas de críticas por su supuesto impacto negativo en términos de la calidad- aparecieron conceptualizadas como acciones orientadas a sostener la inclusión escolar principalmente de aquellos sectores de la población con mayor riesgo de abandono.

Asimismo, acciones orientadas a trabajar en la alfabetización–desarrolladas en el marco de la educación general básica y siguiendo líneas planteadas por el gobierno nacional– parecen haber sido concebidas resaltando la importancia que fortalecer las capacidades lectoras tiene en el sostenimiento del trayecto escolar futuro de los chicos. El trabajo desarrollado con parejas pedagógicas en el primer ciclo apuntando a disminuir el fracaso escolar también debe ser pensado desde esta misma lógica.

13 POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO

Tal como puede observarse en el cuadro Nro 24, la presencia del sector privado en la educación provincial adquiere un carácter significativamente secundario y las pocas escuelas privadas se encuentran concentradas en las localidades más grandes: Rawson, Trelew, Madryn, Esquel, Comodoro. Los datos ponen en evidencia que para el año 2000 sólo concurría a escuelas privadas alrededor del 10% de los alumnos chubutenses, porcentaje algo menor al promedio correspondiente a la región patagónica y menos de la mitad del valor referido al total del país. Es posible observar, asimismo, que la porción de la matrícula asistente a establecimientos de gestión privada tendió a evidenciar un movimiento hacia la baja desde el año 1994, momento en el que representaba algo más de un 12%. Este lugar secundario de la educación privada se hace asimismo evidente si se considera la dimensión referida al sostenimiento financiero del sector por parte del gobierno provincial.

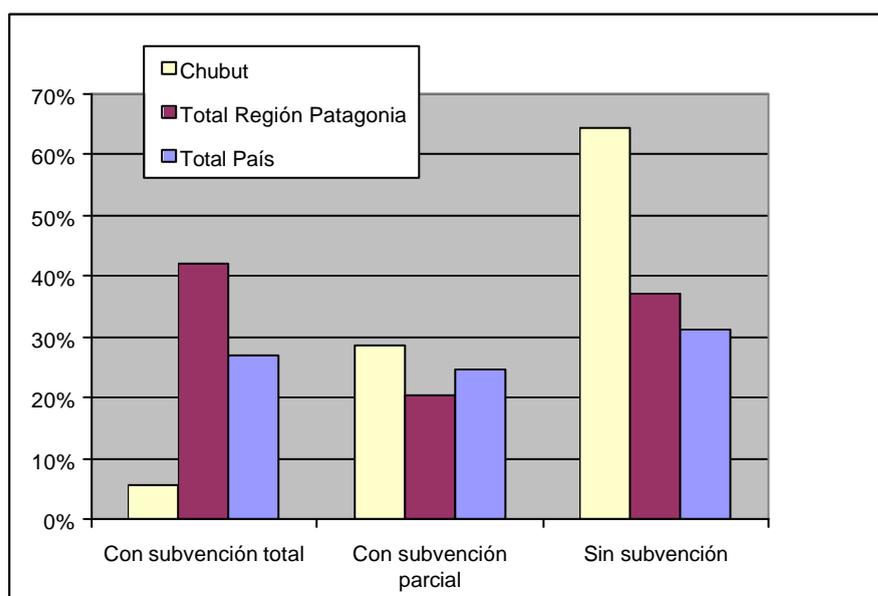
Cuadro 24 - Evolución del sector privado

	Porcentaje de alumnos en el sector privado			Transferencias al sector privado (como porcentaje del gasto educativo provincial)			Gasto público por alumno del sector privado en relación a gasto por alumno del sector público		
	Media Región			Media Región			Media Región		
	Chubut	Patagonia	Total País	Chubut	Patagonia	Total País	Chubut	Patagonia	Total País
1993	s/d	s/d	s/d	3.4	5.2	10.5	s/d	s/d	s/d
1994	12.4	11.5	24.4	4.7	5.2	11.3	0.35	0.42	0.39
1995	s/d	s/d	s/d	4.4	5.4	12.4	s/d	s/d	s/d
1996	11.7	11.5	23.9	4.5	5.6	12.8	0.36	0.46	0.47
1997	11.7	11.6	23.5	4.5	6.4	12.5	0.35	0.52	0.47
1998	11.5	11.8	23.7	4.3	7.1	12.8	0.34	0.57	0.47
1999	11.3	11.6	23.2	4.5	7.5	13.1	0.37	0.62	0.50
2000	10.9	12.0	23.7	4.3	7.8	13.2	0.37	0.62	0.49

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1994 a 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003; y en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

Tal como muestra el cuadro anteriormente referido, los fondos correspondientes a transferencias al sector representan menos del 5% del presupuesto provincial, ubicándose este valor muy por debajo del promedio para la región patagónica y para el total del país. Esta realidad resulta entendible si se considera la limitada cantidad de escuelas privadas que se encuentran subvencionadas –de manera total o parcial- por el estado provincial: en el gráfico 6 puede observarse que casi el 65% de los establecimientos privados chubutenses no reciben ningún tipo de aporte financiero del gobierno provincial mientras que menos del 10% se encuentran subvencionados de manera total (Gráfico 5). Estas cifras ubican a Chubut como la provincia con menor porcentaje de escuelas subvencionadas del país.

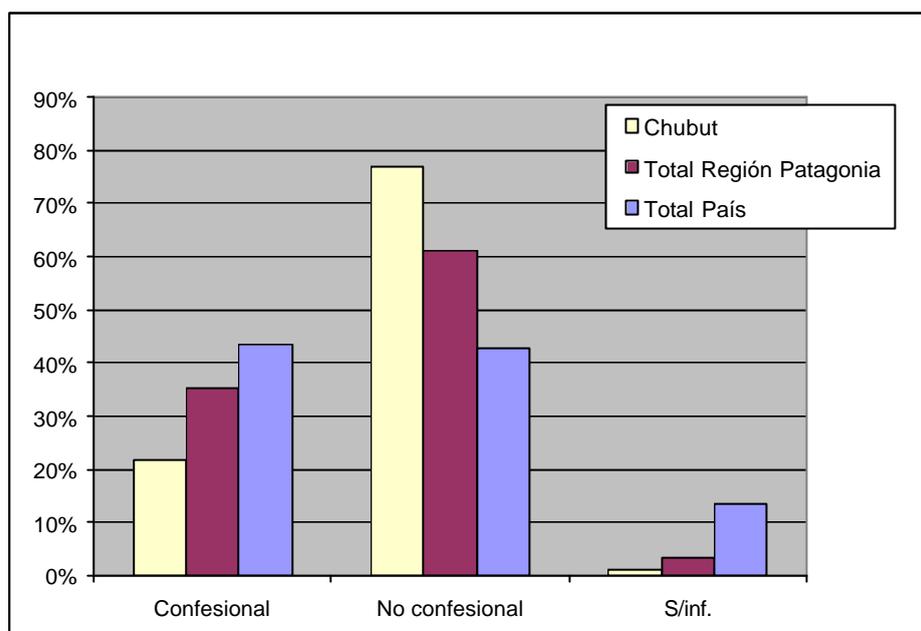
Gráfico 5 – Porcentaje de establecimientos del sector privado subvencionado por el Estado



Fuente: Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento Anual 2000, en <http://dineece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

Si bien los orígenes de la educación privada estuvieron históricamente ligados en la provincia a la acción de la Iglesia Católica –y en particular a la Orden de los Salesianos, que ha tradicionalmente extendido su presencia a la totalidad de la Patagonia-, en la actualidad la mayoría de los establecimientos del sector (casi un 80%) son no confesionales (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Porcentaje de establecimientos del sector privado según carácter confesional



Fuente: Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento Anual 2000, en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

Las pocas escuelas religiosas asentadas en territorio provincial históricamente estuvieron, sin embargo, bajo la órbita del Ministerio Nacional a través del Servicio Nacional de Enseñanza Privada (SNEP) y pasaron a depender del gobierno provincial durante los noventa cuando se llevó adelante el proceso de transferencia. La falta de peso de la educación privada provincial resultó evidente al materializarse el traspaso, al punto de que el Consejo Provincial de Educación suscribió con el Ministerio Nacional un convenio para que este último continuara durante un tiempo asesorando a las autoridades locales en lo relativo a la gestión del sector. Este pasaje tuvo también impacto en las finanzas provinciales, ya que la jurisdicción debió hacerse cargo de las subvenciones que la totalidad de estas instituciones recibía del gobierno nacional. En la actualidad, el grupo de escuelas subvencionadas desde la provincia prácticamente coincide con el paquete de instituciones privadas recibidas por la jurisdicción en dicho momento.

El poco desarrollo del sector privado provincial se conjuga con una debilidad del marco normativo que lo contempla, ya que la jurisdicción no cuenta con normativa propia

que regule la actividad de la educación privada. En los hechos, es la vieja legislación de SNEP la que, actuando en carácter supletorio, brinda el marco general para la actividad del sector¹⁰⁸.

En lo que hace a su gobierno, la responsabilidad recae en la Dirección de Educación Privada dependiente de la Subsecretaría de Educación. A pesar de la existencia de dicha estructura institucional, las capacidades de fiscalización resultan limitadas ya que esa oficina no cuenta con supervisores propios sino que esta tarea resulta responsabilidad de aquellos del sector estatal quienes, sin embargo, se encargan principalmente de realizar los informes necesarios para el trámite de reconocimiento oficial y, esporádicamente cuando la Dirección de Educación Privada lo solicita, de la supervisión pedagógica. El control de la utilización de los aportes también es llevado a cabo por fuera de la órbita de esta dependencia, ya que de esta tarea se encarga la Dirección General de Administración del Ministerio de Educación.

La importancia secundaria del sector también parece tener su correlato en una débil presencia de los actores ligados al mismo en la dinámica política del sistema educativo provincial. En el plano de las organizaciones que nuclean a los propietarios, la regional provincial del Consudec –que canaliza los reclamos de las escuelas católicas– no tiene prácticamente presencia en las discusiones ligadas a la dinámica educativa general. Este posicionamiento guarda similitudes con el rol asumido por las entidades ligadas a la educación católica en otras provincias patagónicas y parece encontrar una explicación en el limitado número de establecimientos que estas agrupaciones reúnen. Tampoco existe una entidad de peso que asocie a las escuelas privadas no confesionales, más allá de un intento no demasiado exitoso por promover una iniciativa de este tipo en Comodoro Rivadavia.

Una presencia igualmente limitada asumen las entidades gremiales del sector. Así, por ejemplo, la principal organización sindical del sector (el SADOP) no posee siquiera una seccional provincial, y los pocos afiliados a dicho sindicato corresponden a docentes de escuelas nacionales y que lo eran antes de la transferencia. A pesar de esta falta de presencia sindical, los docentes del sector tuvieron una participación activa en los conflictos laborales del año 2002.

14. LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA

El abordaje del presente eje exige una mirada sustentada en dos planos diferentes, combinando, por un lado, un primer acercamiento a la organización de la estructura de supervisión y, por el otro, un breve abordaje a las políticas seguidas por el gobierno provincial vinculadas con la definición del rol asignado a los supervisores del sistema.

En relación con el primero de los puntos debe decirse entonces que en Chubut la estructura de supervisión está ordenada siguiendo la organización por niveles del sistema educativo. En este sentido, existe un supervisor técnico general para educación inicial, uno

¹⁰⁸ En este sentido podemos mencionar la Ley 2121/82 "Régimen de Incorporación y subvención de Institutos Privados de Nivel Medio y Superior. Resolución 1313/60 "Reglamento para Escuelas Particulares (Inicial y Primario).

de educación general básica y uno de Educación Polimodal, dependientes cada uno de las direcciones de nivel respectivas. Dichos funcionarios resultan responsables de las estructuras supervisivas desplegadas a nivel territorial, que para cada nivel se hallan organizadas en base a seis regiones de supervisión a cargo de un jefe regional.

Dentro de este esquema, un espacio particular corresponde al Tercer Ciclo ya que para dicho caso la responsabilidad por la supervisión resulta compartida: ésta se realiza de manera conjunta entre un supervisor de EGB y otro de Polimodal. Según una entrevistada, esta modalidad de trabajo implicó compatibilizar dos culturas de supervisión diferentes: mientras que los supervisores de las ex escuelas primarias han tendido tradicionalmente a prestar mucha atención al trabajo en el aula (observando clases, viendo las carpetas de los alumnos, analizando los proyectos docentes, etc), la cultura supervisiva de la enseñanza media se ha caracterizado por ser prácticamente lo contrario, ligada mayormente a lo administrativo¹⁰⁹.

Otra particularidad del esquema de supervisión se constata en relación con las escuelas privadas, ya que no existe una estructura dedicada específicamente a los establecimientos del sector y la tarea supervisiva es realizada “a pedido” por los supervisores del sector estatal.

El siguiente cuadro resume la organización del sistema de supervisión. En el mismo puede observarse que la mayor cantidad de funcionarios se concentra en la Educación General Básica, seguida por educación Polimodal e Inicial. Un dato relevante que se observa es la baja cantidad de escuelas por supervisor en todos los niveles, sobre todo en la educación primaria y media.

Cuadro 25: Organización del sistema de supervisión en Chubut

Supervisión	Supervisores	Cantidad aproximada de escuelas por supervisor
Inicial	6	30
EGB	23	10
Materias especiales de EGB	2	9
Educación Física	3	78
Educación Especial	5	9
Polimodal	11	8
Educación de Adultos	2	25

¹⁰⁹ Entrevista con Graciela Cristina Rosso, supervisora general de Educación polimodal. Noviembre de 2002.

Para los tres niveles, la “estructura de bajada” de la supervisión se construye en base a 6 regiones en las que se divide la extensión provincial. Esta división territorial tuvo básicamente su origen en la forma en la que el control de la educación primaria (actual EGB) se estructuró desde 1978, con la transferencia de las escuelas primarias que dependían de Nación; ya que con anterioridad existían sólo tres regiones. Teniendo en cuenta que el nivel más desarrollado fue tradicionalmente el primario, el crecimiento de los demás niveles siguió luego este modo de organización. De este modo, con la obligatoriedad del nivel Inicial y la transferencia de la educación media se fueron incorporando a las sedes regionales los supervisores de los otros niveles aunque las estructuras no han sufrido reconfiguraciones para ordenar estas relaciones y habiendo quedado los jefes regionales más emparentados a la histórica rama primaria.

Pasando a la segunda de las líneas de abordaje, debe destacarse que durante los últimos años de la década la discusión en torno al rol de los supervisores parece haber estado presente en la agenda del sector educativo en el marco del proceso de reforma.

En este sentido, la sanción del Decreto 64/98 -de reordenamiento del sistema normativo- pretendió definir, en su momento, el carácter que las autoridades querían otorgarle al cuerpo supervisorio. La más importante redefinición en esta línea resultó especificada en el artículo 7° de dicha normativa, que determinaba que “...el control y supervisión de la parte operativa de servicios, administrativa y financiera de las Escuelas de todos los niveles, será ejercido por el Ministerio de Cultura y Educación en forma directa, a través de la DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION Y PERSONAL de dicho Ministerio.” (Las mayúsculas son del original). De este modo, los supervisores de nivel quedaban exentos de las tareas ligadas a lo administrativo -responsabilidad históricamente resaltada como la que mayor tiempo les consume- debiendo abocarse particularmente al asesoramiento y seguimiento pedagógico de las escuelas a su cargo. En el artículo 10 aparecieron fijadas las funciones específicas a asumir por el cuerpo. Entre sus responsabilidades queda establecido que los supervisores deben: “Elaborar un proyecto educativo de supervisión y elevarlo a las Direcciones Generales respectivas a través de la Supervisión Técnica General competente (...) colaborar con los docentes y la Dirección en la elaboración del proyecto educativo institucional (...) colaborar con las reformas educativas, en los procesos de renovación pedagógica y en los programas experimentales”.

Lo que para algunos se presentaba como una transformación definitiva resultó, sin embargo, limitada en el tiempo. El Dto. 830/00 de la gestión de la Prof. Albertella retrotrajo la situación al volver a fijar responsabilidades en el aspecto administrativo (ej: control de planillas de sueldos, gastos, etc.) para los supervisores. Esta norma estableció la reformulación del Art. 7 del Decreto 64/98, determinando que “...El control y supervisión de la parte operativa de los servicios, administrativa y financiera de las Escuelas de todos los niveles, será ejercido en primer término y en forma directa por el Señor Supervisor de la correspondiente institución, y, subsidiariamente y como último responsable por la Dirección General de Administración y Personal”. En la sección de los “Considerandos” de dicho decreto, la vuelta atrás intentaba ser justificada argumentando que el anterior cambio había respondido a la necesidad de que los supervisores se concentraran en la asistencia pedagógica a las instituciones durante el período de implementación de la Ley Federal. De acuerdo con este razonamiento, una vez superada esta etapa correspondía retrotraer la distribución de funciones y responsabilidades al estado anterior.

A pesar de esta vuelta atrás, el gobierno ha pretendido promover la consolidación de un rol supervisivo más concentrado en el asesoramiento y apoyo pedagógico que en las mecánicas de control.

Otra línea de trabajo ha intentado fortalecer la relación entre los supervisores y los Institutos de Formación Docente, planteando que estos últimos actúen asistiendo a los primeros en aspectos disciplinares puntuales mientras que el perfil de los primeros tiene más que ver con una visión más general de lo institucional.

En relación con la reforma, el rol de los supervisores parece haber sido secundario en ciertos aspectos¹¹⁰ y hasta incluso percibido como un posible foco de oposición. Si esta ha sido la lógica más general, en ciertos aspectos -sin embargo- los supervisores parecen haber asumido cierto lugar en las definiciones. Así, por ejemplo en el caso del Polimodal, se planteó que intervinieran en la definición de las modalidades -particularmente en las localidades más grandes- para que no hubiese superposición de ofertas mientras que en las poblaciones más chicas la decisión en este sentido pasó más bien por las escuelas y los poderes políticos locales. Asimismo, y a medida que la reforma en el nivel se fue consolidando, desde la supervisión general se planteó un trabajo en la reelaboración de los proyectos de supervisión para cada una de las regiones en base a los problemas surgidos a partir de la implementación.¹¹¹

Para concluir con este eje de análisis vale mencionar que un problema importante del esquema de supervisión tiene que ver con la existencia de una cantidad importante de cargos que no están cubiertos. Dicha situación ha determinado por ejemplo que en algunas regiones no existan supervisiones para algunos niveles ya que los puestos respectivos se encuentran vacantes. Diferentes argumentos parecen esgrimirse desde diferentes estamentos de la cartera educativa para justificar esta situación. Uno tiene que ver con que el proceso de redefinición del perfil del supervisor se encuentra aún inacabado, por lo que es necesario esperar a que éste concluya para nombrar a quienes mejor puedan desempeñar el nuevo rol. En relación con esta explicación se encadena otra que afirma que, particularmente para la Educación Básica, desde la cartera educativa se ha privilegiado un perfil más generalista, razón por la que pierden razón de ser los cargos supervisivos de materias especiales. Este se constituye en el argumento que explica por qué el gobierno provincial no ha llamado a los concursos para cubrir los cargos de ese tipo que se encuentran vacantes mientras que sí se han cubierto algunos puestos de los supervisores propios del nivel. En la educación media, por otra parte, los concursos no se realizan con la regularidad que sí existe para el caso de la educación general básica.

¹¹⁰ Así, por ejemplo la supervisora Técnica General de EGB destacaba que los supervisores no tuvieron lugar en la elaboración de los diseños curriculares. Entrevista realizada en noviembre de 2002.

¹¹¹ De acuerdo con la Supervisora Técnica General de Polimodal, un problema detectado en estos últimos años ha tenido que ver con que muchos alumnos que cursan primer año de Polimodal no logran promover al segundo, aumentando los niveles de abandono. En este sentido se ha planteado que en sus planes de supervisión los supervisores den importancia a la recolección de datos y seguimiento de alumnos en riesgos de promoción así como a trabajar con las escuelas en la puesta en marcha de los períodos de orientación anual. Al mismo tiempo se ha planteado que los supervisores asistan a los directivos en las cuestiones de organización escolar (ej: como orientar los tiempos institucionales, atender a los padres). Entrevista realizada en noviembre de 2002.

15. REFLEXIONES FINALES

Entender la política educativa chubutense en los noventa exige hacer referencia a situación general que atravesó la provincia durante la década. En este sentido, la crisis de las finanzas provinciales –derivada en parte de factores externos que afectaron particularmente a la jurisdicción debido a las características de su perfil fiscal- se plantea como telón de fondo para interpretar algunas de las dinámicas que dieron forma al campo educativo.

Durante la primera parte de los noventa, la presión sobre el gasto tomó consistencia a partir del sostenimiento de las medidas restrictivas asumidas desde finales de la década anterior y que habían tenido impacto sobre algunos de los componentes del salario de los docentes. La sanción de una nueva Ley de Emergencia Económica en 1995, a inicios del segundo mandato del gobernador Maestro, explicitó de manera más concreta la decisión del gobierno provincial de seguir avanzando sobre el presupuesto del área, determinando incluso la subordinación de la extensión de la oferta educativa a las posibilidades fiscales de la provincia.

La segunda mitad de la década fue la que resultó, sin embargo, la etapa de mayor significancia para el sistema educativo provincial ya que, sin que la precaria situación fiscal quedase atrás, este período estuvo atravesado fuertemente por las reformas, indefectiblemente asociadas en el imaginario colectivo con la llegada del ministro Massoni a la cartera educativa. Las reformas alcanzaron el plano del gobierno del sistema, determinándose la disolución del viejo Consejo de Educación y el nacimiento del Ministerio, pero se concentraron principalmente en el plano educativo, enlazadas con el compromiso provincial de adherir a la transformación dispuesta por la Ley Federal de Educación.

A partir de su instalación en el lugar central de la agenda educativa desde mediados de los noventa, la decisión del gobierno chubutense de avanzar con la reforma sirvió para consolidar una cada vez más estrecha vinculación con las autoridades nacionales a pesar de la diferencia en el color político entre ambos gobiernos. Si este acercamiento vino a continuar, de alguna manera, la buena relación ya existente entre el gobernador y el presidente, supuso un cambio importante en el ámbito propiamente educativo en donde estas vinculaciones no se habían manifestado de manera tan fuerte hasta ese momento. Sin duda, la consolidación de esta "alianza" pareció estar dada por la mutua coincidencia de intereses: si el apoyo del gobierno nacional resultaba central para las autoridades educativas chubutenses en el marco de una situación de restricción fiscal, el hecho de que una provincia gobernada por el radicalismo avanzara tan decididamente en la reforma constituía para las autoridades educativas centrales un elemento simbólico significativo en la pelea por legitimar la reforma. Este acercamiento, que determinó por ejemplo que el gobierno provincial finalmente adhiriera al Pacto Federal Educativo -que no había suscripto en la fecha estipulada-, tuvo un importante correlato en términos del financiamiento, plasmándose en una mayor fluidez de los fondos canalizados a través de los programas nacionales. En un marco de restricción fiscal, estos recursos resultaron esenciales para que la provincia pudiese financiar muchas acciones de infraestructura necesarias para la reforma.

En definitiva, Chubut pasó a convertirse en la provincia patagónica que más rápido avanzó en la adopción de la nueva estructura propuesta por la Ley Federal. El hecho de que, más allá de las incertidumbres generadas en el cuerpo docente, el proceso se desarrollase sin

mayores conflictos planteó además el contraste con las dificultades sufridas por iniciativas similares en las vecinas provincias de Neuquén y Río Negro. La capacidad política de Massoni y su estilo negociador junto con una declinación en la ascendencia de la dirigencia gremial en las bases explican en gran medida la ausencia de una oposición extrema a la reforma por parte del gremio provincial.

El relativo éxito en el avance de la implementación de la reforma estuvo sostenido además por la estabilidad de los elencos gubernamentales y técnicos de la cartera educativa. El hecho de que Massoni, iniciador del proceso, estuviese al frente del Ministerio de Educación prácticamente durante los cuatro años que duró el segundo mandato de Maestro y que coincidieron con el período más profundo de la reforma, resulta un dato que no puede ser soslayado. El hecho de que su sucesora y anterior funcionaria, Graciela Albertella, coincidiera con los cuatro años del mandato de Lizurume y de que muchos de los funcionarios subalternos también experimentaran prolongados períodos de permanencia en sus cargos, contrasta con los altos niveles de rotación evidenciados en muchas otras provincias argentinas.

El modo escalonado de plantear la transformación, consolidando primero experiencias piloto para luego avanzar en la extensión al resto del sistema, resultó además un elemento característico del proceso, que tuvo algunos aspectos destacados y otros criticados. Por un lado, esta estrategia fue presentada para la lógica gubernamental como un modo de ensayar líneas de acción y concentrar recursos materiales y técnicos en consolidar el proceso, por el otro, el carácter limitado y focalizado hizo que desde la parte del sistema que quedó excluida de la experiencia piloto, la misma fuese percibida como una acción limitada y enmarcada en condiciones irrepetibles al momento de pensar en la generalización.

El avance en la reforma supuso, asimismo, un serie de transformaciones en lo pedagógico, que sin embargo encontraron en la frágil situación fiscal de la provincia un límite al momento de la masificación de la reforma.

Durante toda esta etapa signada por la reforma, el Legislativo asumió cierta responsabilidad en la elaboración de normas de carácter parcial –mayormente a instancias del Ejecutivo-, en sintonía con el proceso de transformación y habilitando a las autoridades del gobierno provincial a definir por decreto las cuestiones más trascendentes en relación con la implementación de la Ley. Aun cuando existieron medidas que fijaron plazos para su generación y espacios para su concertación, la demora en el dictado de una Ley Provincial de Educación -que estableciese un marco general más abarcativo y articulado- y en la adecuación del Estatuto del Docente aparecen como elementos aún pendientes en la tarea legislativa explicados en alguna medida por la falta de una decisión política definitiva para terminar de avanzar en ese sentido.

Si la crisis fiscal no logró ser superada a la largo de los noventa y constituyó un permanente telón de fondo de todas las decisiones gubernamentales, su reaparición como cuestión central en la escena política local tendió a hacerse más evidente en los primeros años del nuevo siglo concomitantemente al agotamiento del modelo de la convertibilidad y el deterioro de la situación política y financiera del gobierno nacional. El ámbito educativo no pudo quedar al margen de este crítico escenario y el año 2002 constituyó el punto culminante del proceso de deterioro, que se tradujo en atrasos en el pago de salarios y motivó un aumento en la conflictividad gremial. El hecho de que el sistema educativo estuviese prácticamente paralizado por más de dos meses durante dicho año como consecuencia de los

paros motorizados por los docentes contrastó con las limitadas medidas de fuerza experimentadas por el sistema educativo provincial durante la porción más importante de los noventa, constituyendo un hito importante en la historia reciente del sistema educativo provincial.

A lo largo de esta etapa más crítica, la Legislatura se ubicó en un lugar cercano al centro de la escena político-educativa, pero este rol resultó asumido más "por defecto" que por buscar fortalecer su injerencia en las dinámicas del área. La participación que la Comisión de Educación en particular -y el cuerpo legislativo en general- tuvo en la resolución de los conflictos docentes apareció en gran medida motivada por la falta de decisión del Ejecutivo en relación a los reclamos. En el marco de una profundización de la interna política dentro del partido gobernante, la sucesión de conflictos generó secuelas en la relación entre ambos poderes.

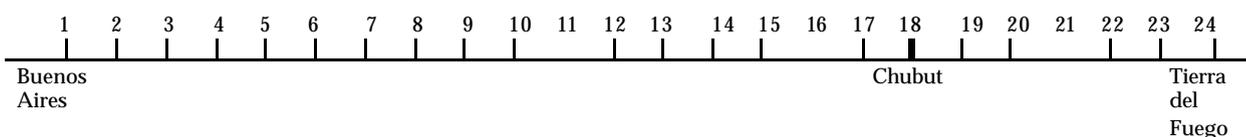
La mejora relativa en las finanzas provinciales como consecuencia de la multiplicación de los ingresos por regalías petroleras otorgó al gobierno elementos para lograr descomprimir esta situación, recomponiendo parte de los componentes del salario afectados a los docentes desde inicios de la década y proponer incluso un aumento del presupuesto para el área educativa para el año 2003. Este cambio en la situación fiscal de la provincia, en un marco de mayor estabilidad económica, sin duda aparecen como elementos promisorios para augurar más cambios positivos a futuro.

16. A NEXO: CHUBUT EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL

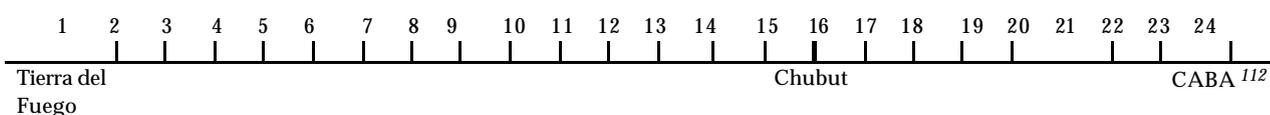
En los siguientes cuadros se expone la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones según los distintos ejes y datos recolectados para la elaboración de este informe. En todos los casos (salvo excepciones señaladas en los cuadros) el total de jurisdicciones es de 24 y la posición N°1 se otorga a la que representa el mayor valor y la N°24 a la que asume el menor en cada una de las variables. El objetivo de este anexo es sintetizar la situación de la provincia en el contexto nacional, ya que creemos que esto aporta una mirada global interesante para comprender algunas de las cuestiones que atraviesan este informe. De todas maneras remitimos a la lectura del mismo para la profundización y contextualización correspondiente de cada uno de los ejes de análisis.

1. EL CONTEXTO PROVINCIAL

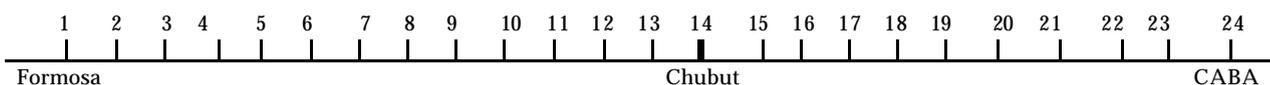
1.1. Cantidad de Habitantes. Año 2001.



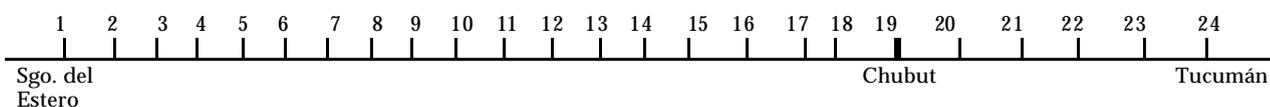
1.2. Tasa de crecimiento porcentual de cantidad de habitantes. Años 1991-2001.



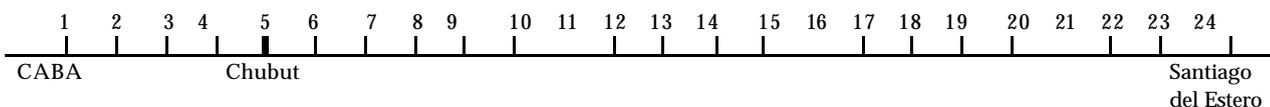
1.3. Porcentaje de habitantes en edad escolar. Año 2001.



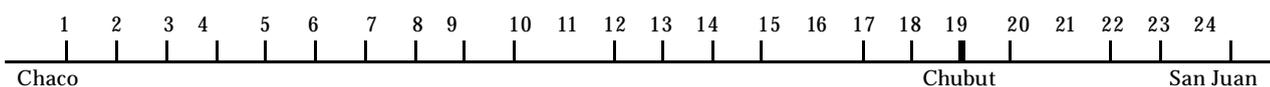
1.4. Tasa de crecimiento porcentual de la proporción de habitantes en edad escolar. Años 1991-2001.



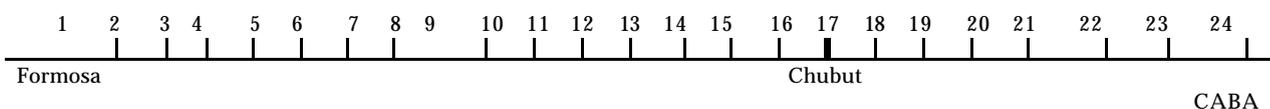
1.5. Porcentaje de población urbana. Año 2001.



1.6. Tasa de crecimiento porcentual de la población urbana. Años 1991-2001.

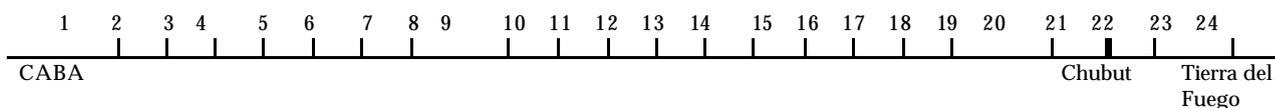


1.7. Porcentaje de población que vive en hogares con NBI. Año 2001.

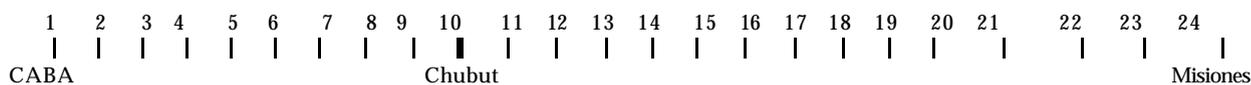


1.8. Tasa de crecimiento porcentual de población que vive en hogares con NBI. Años 1991-2001.

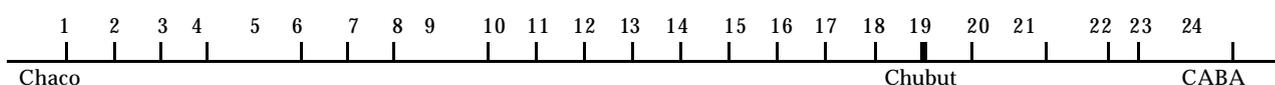
¹¹² Ciudad Autónoma de Buenos Aires



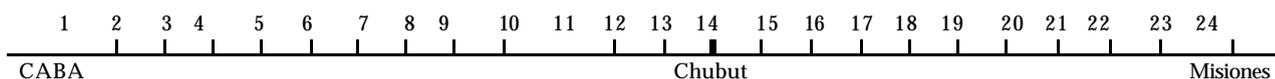
1.9. Porcentaje de la población con primaria completa. Año 2001.



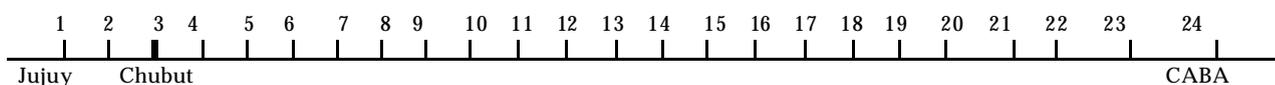
1.10. Tasa de crecimiento porcentual de la población con primaria completa. Años 1991-2001.



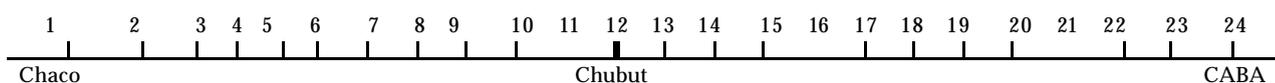
1.11. Porcentaje de la población con secundaria completa. Año 2001.



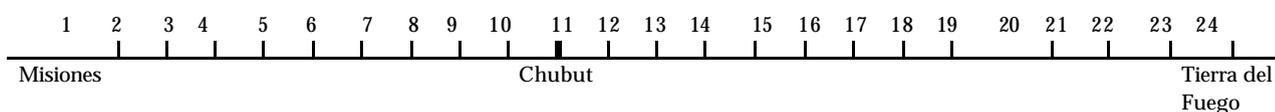
1.12. Tasa de crecimiento porcentual de la población con secundaria completa. Años 1991-2001.



1.13. Tasa de analfabetismo. Año 2001.

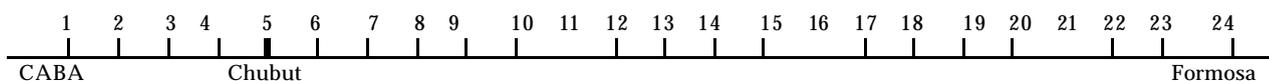


1.14. Crecimiento porcentual de la tasa de analfabetismo. Años 1991-2001.

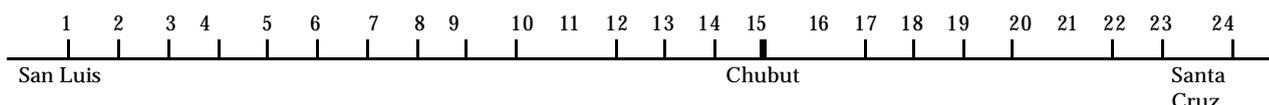


Fuente 1.1 – 1.14: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001, en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003.

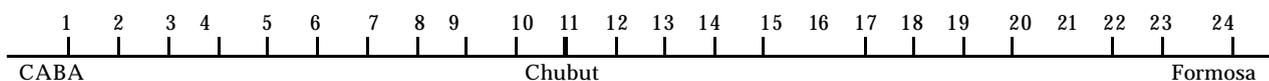
1.15. Índice de Desarrollo Humano (IDH). Año 2000.



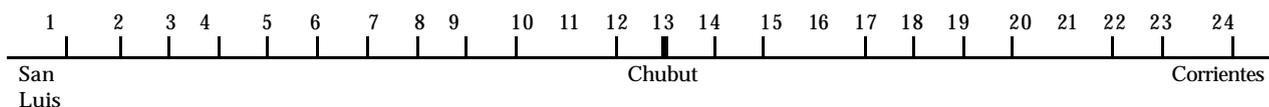
1.16. Tasa de crecimiento del IDH. Años 1995-2000.



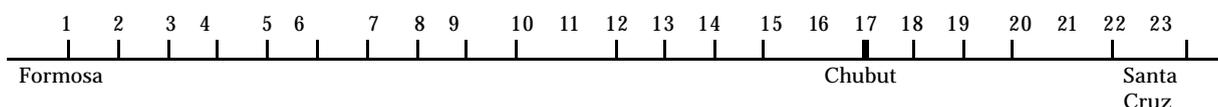
1.17. Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA). Año 2000.



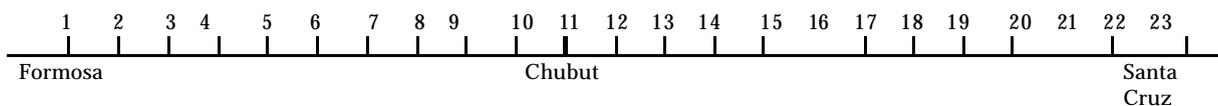
1.18. Tasa de crecimiento del ingreso per cápita familiar anual. Años 1995-2000.



1.19. Brecha de Ingresos. Año 2002. (1)

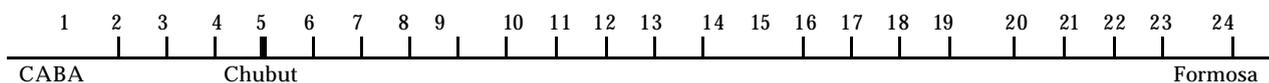


1.20. Tasa de crecimiento de brecha de ingresos. Años 1995-2002. (1)

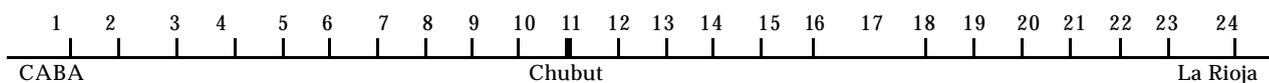


(1) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que no se disponen los datos para la provincia de Río Negro

1.21. PBG per cápita. Año 2000.

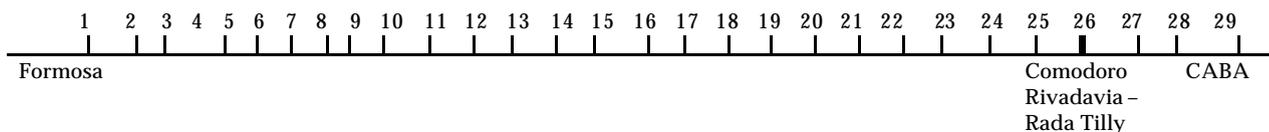


1.22. Tasa de crecimiento de PBG per cápita. Años 1993-2000.

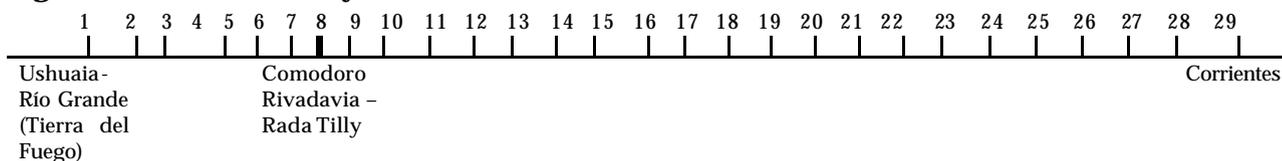


Fuente 1.15 – 1.22: Elaboración propia en base PNUD(2000), "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", en www.undp.org.ar, abril de 2003.

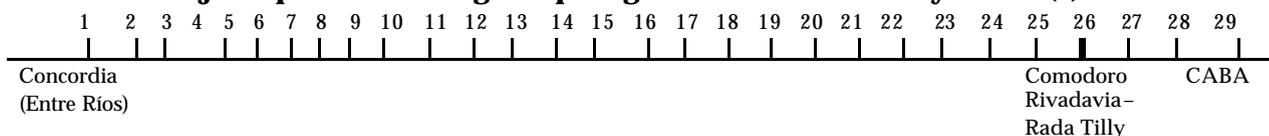
1.23. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2002. (2)



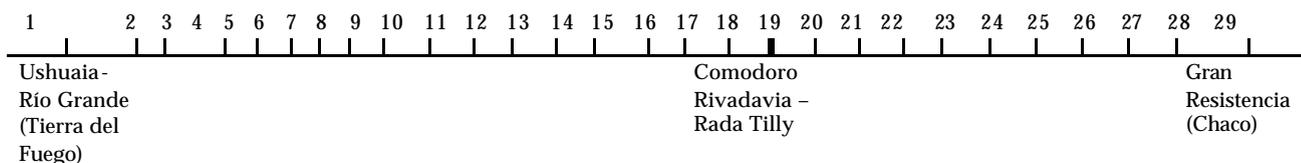
1.24. Tasa de crecimiento porcentual de la población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (2)



1.25. Porcentaje de población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2002. (2)



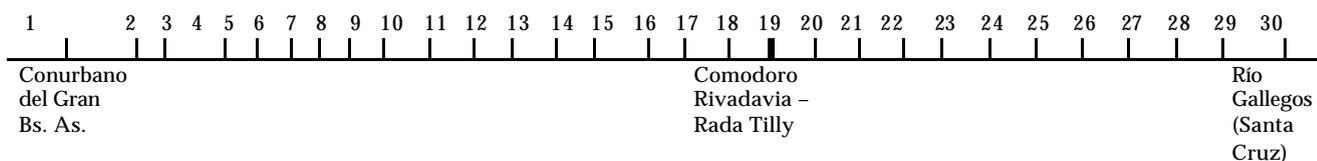
1.26. Tasa de crecimiento porcentual de la población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (2)



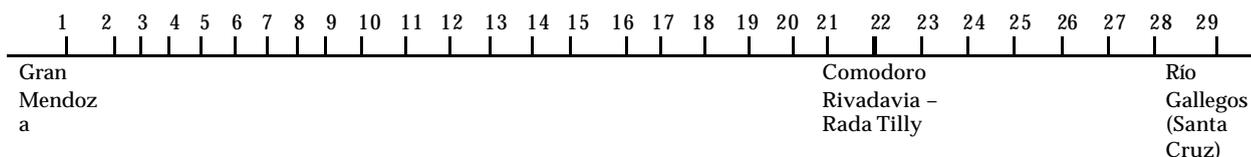
(2) Nota: No se disponen los datos para algún aglomerado urbano de la provincia de Río Negro.

Fuente 1.23 – 1.26: Elaboración propia en base a INDEC, "Porcentaje de hogares y personas bajo las líneas de pobreza e indigencia en los aglomerados urbanos y regiones estadísticas, desde mayo 2001 en adelante", en www.indec.gov.ar, junio de 2003.

1.27. Tasa de desempleo por aglomerado urbano. Octubre 2002.



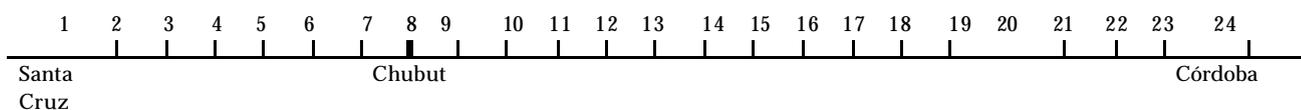
1.28. Tasa de crecimiento porcentual de desempleo por aglomerado urbano. Octubre 1995-2002.(3)



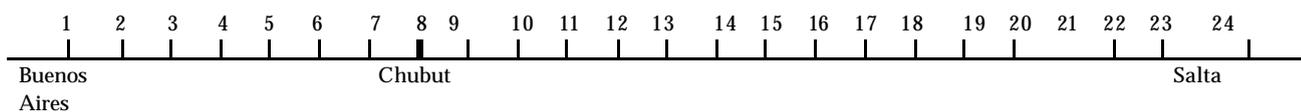
(3) Nota: No se disponen datos para el aglomerado urbano Viedma-Carmen de Patagones de la provincia de Río Negro.

Fuente 1.27 – 1.28: Elaboración propia en base a INDEC, "Tasa de desocupación por aglomerado desde 1974 en adelante", en www.indec.gov.ar; junio de 2003.

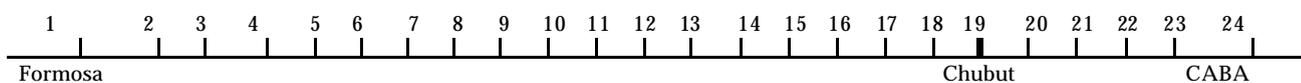
1.29. Empleados públicos cada mil habitantes. Año 2000.



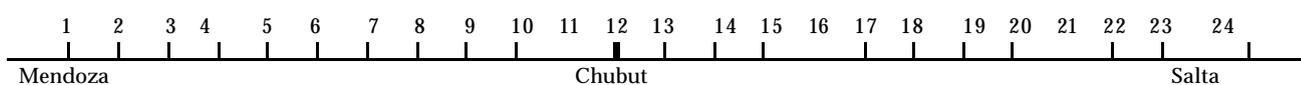
1.30. Crecimiento porcentual de empleados públicos cada mil habitantes. Años 1994-2000.



1.31. Empleados públicos cada 100 empleados privados. Año 2000.



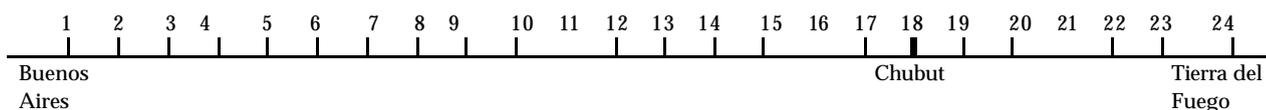
1.32. Tasa de crecimiento de empleados públicos cada 100 empleados privados. Años 1994-2000.



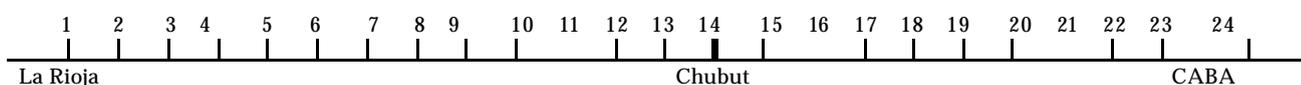
Fuente 1.29 – 1.32: elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>, abril de 2003.

2 CONTEXTO EDUCATIVO

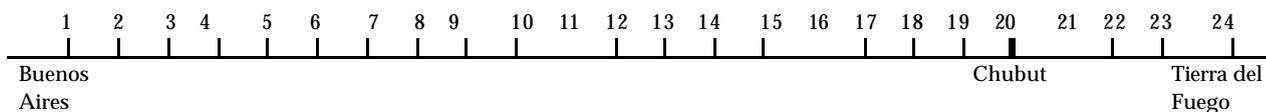
2.1. Cantidad de alumnos 2000



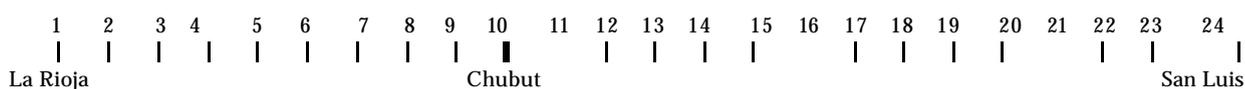
2.2. Crecimiento porcentual de la cantidad de alumnos. Años 1996-2000.



2.3. Cantidad de establecimientos. Año 2000.

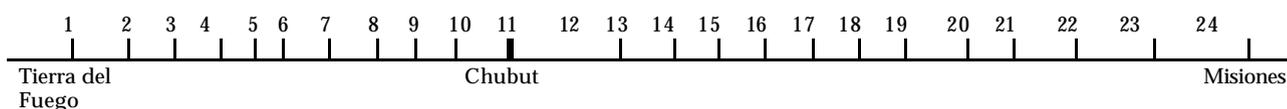


2.4. Crecimiento porcentual de la cantidad de establecimientos. Años 1996-2000.

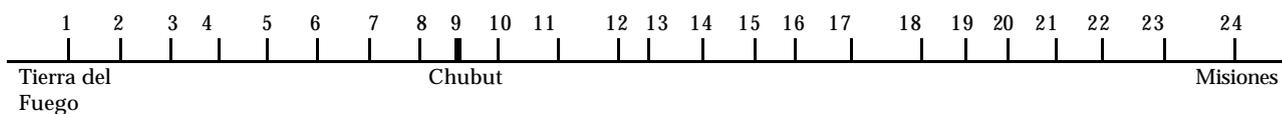


Fuente 2.1 – 2.4: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 y 2000; en www.me.gov.ar; abril de 2003.

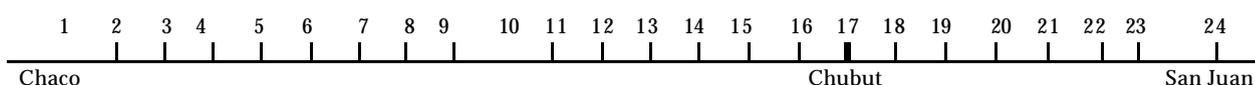
2.5. Tasa neta de escolarización para el nivel inicial. Año 2001.



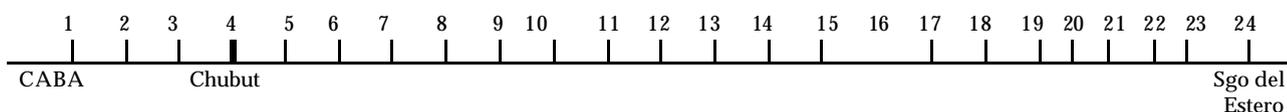
2.6. Tasa neta de escolarización para el nivel primario. Año 2001.



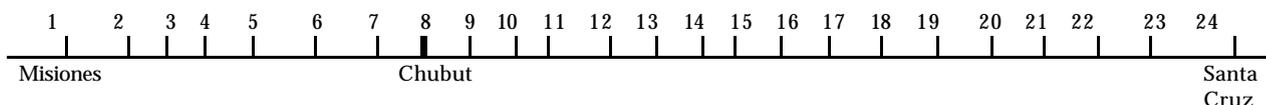
2.7. Crecimiento porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel primario. Años 1991-2001.



2.8. Tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Año 2001.

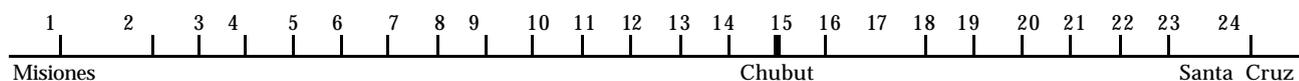


2.9. Crecimiento porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Años 1991-2001.

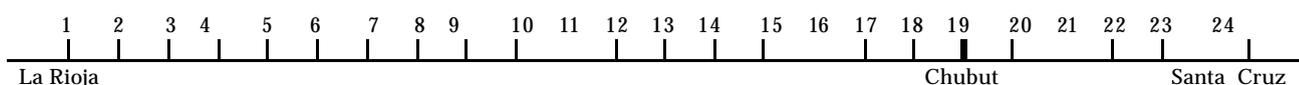


Fuente 2.5 - 2.9: Elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991 y 2001, en www.indec.gov.ar, abril de 2003.

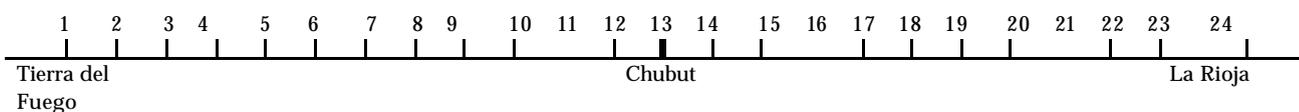
2.10. Tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



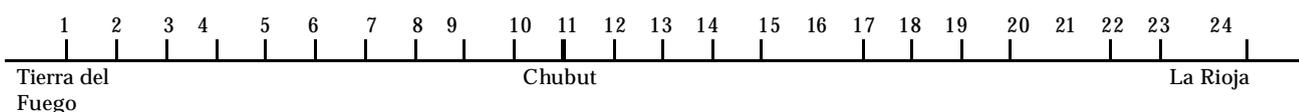
2.11. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



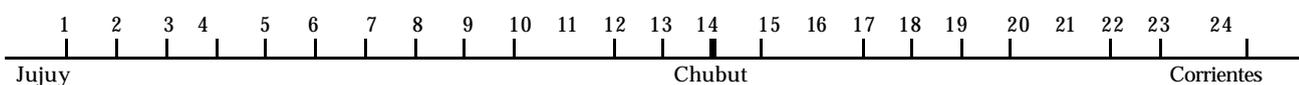
2.12. Tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Año 1999.



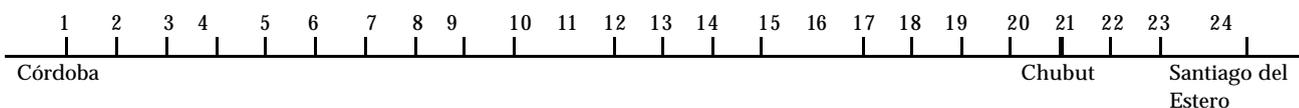
2.13. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



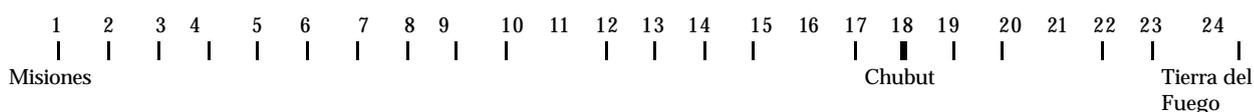
2.14. Tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Año 1999.



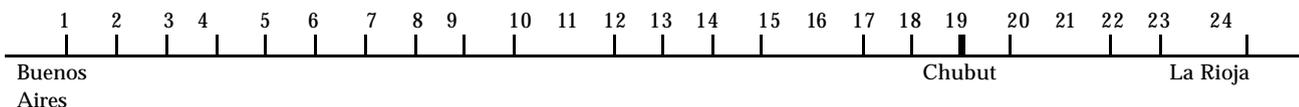
2.15. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.



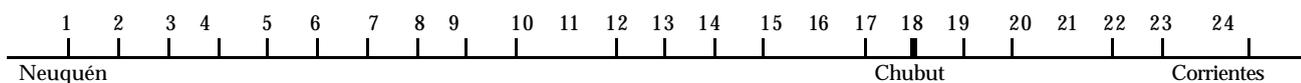
2.16. Tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



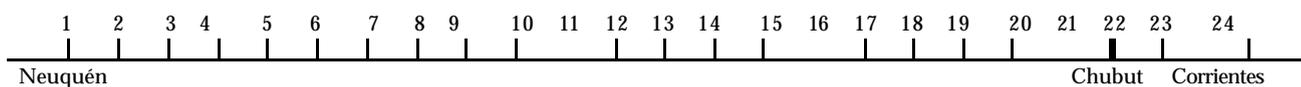
2.17. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



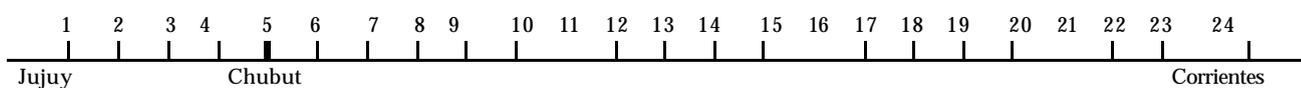
2.18. Tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Año 1999.



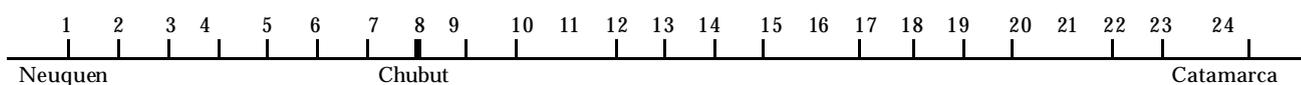
2.19. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



2.20. Tasa de repitencia para el nivel Polimodal. Año 1999.

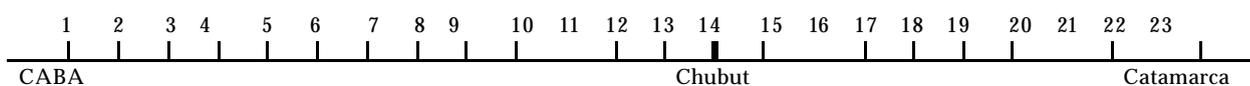


2.21. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.

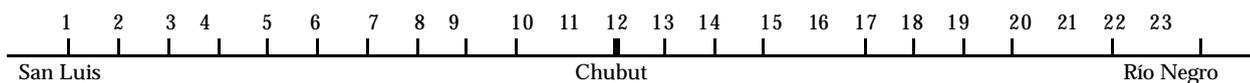


Fuente 2.10 – 2.21: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en www.me.gov.ar, octubre 2002.

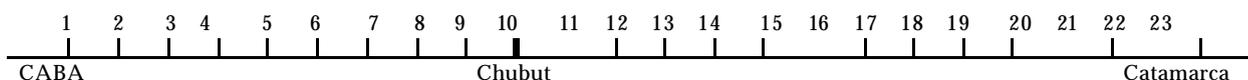
2.22. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB. Año 2000.(7)



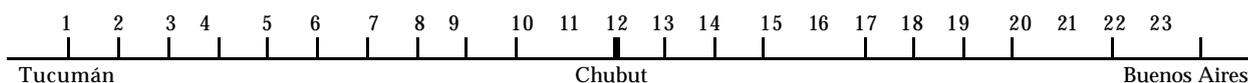
2.23. Tasa de crecimiento de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB. Años 1996-2000. (4)



2.24. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 5º año del secundario y 3º del Polimodal. Año 2000. (4)



2.25. Tasa de crecimiento de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación 5º año del secundario y 3º del Polimodal. Años 1996-2000. (4)

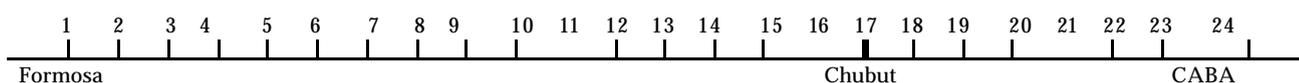


(4) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que en 2000 la Provincia de Neuquén no participó de los Operativos Nacionales de Evaluación. En 1996 la Provincia de San Luis no evaluó Lengua., por lo que en este caso sólo se empleó el dato de Matemática para calcular el promedio de 1996.

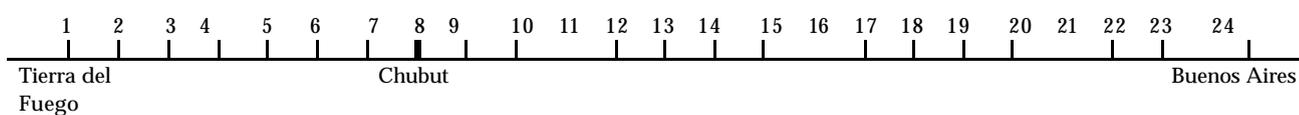
Fuente 2.22 – 2.25: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

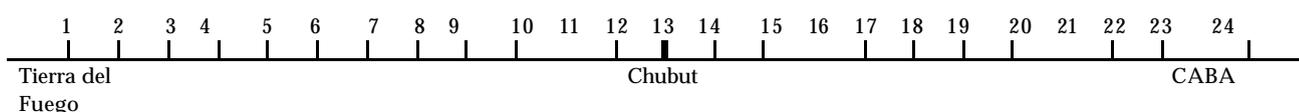
3.1. Porcentaje de ingresos de origen nacional. Año 2000.



3.2. Ingreso del Estado provincial por habitante. Año 2000.

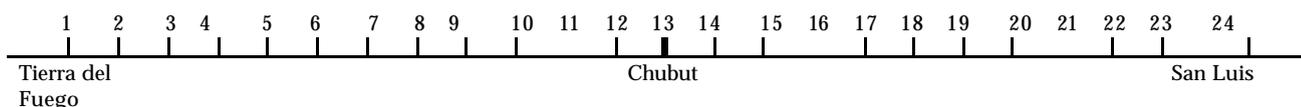


3.3. Ingresos coparticipados por habitante. Año 2000.

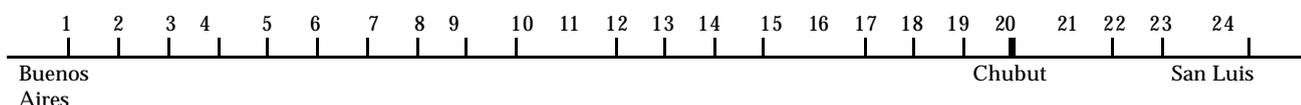


Fuente 3.1 – 3.3: elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm, abril de 2003.

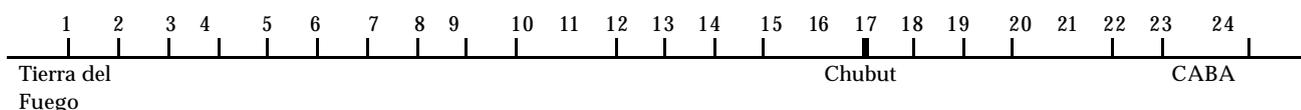
3.4. Stock de deuda acumulada per cápita. Año 2000.



3.5. Stock de deuda acumulada. Año 2000.

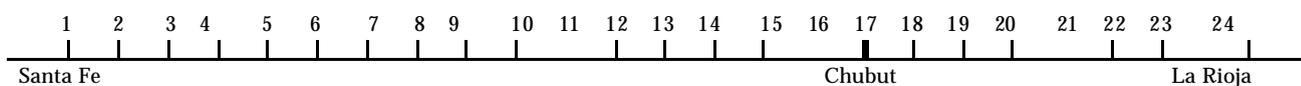


3.6. Crecimiento porcentual del stock de deuda acumulada. Años 1996-2000.

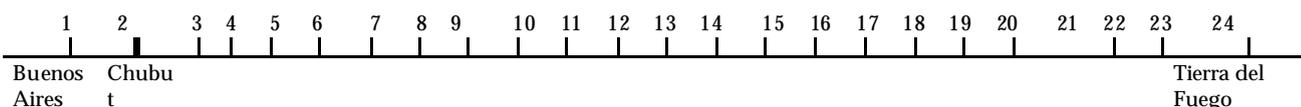


Fuente 3.4 – 3.6: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Stock de deuda provincial 2000; en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_ende.htm, abril de 2003.

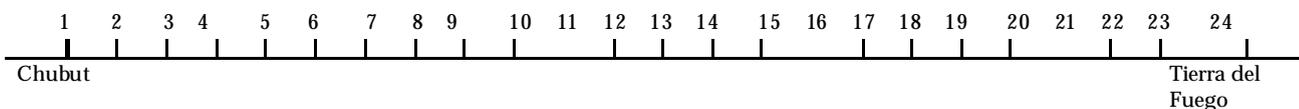
3.7. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Promedio de los años 1991-2000.



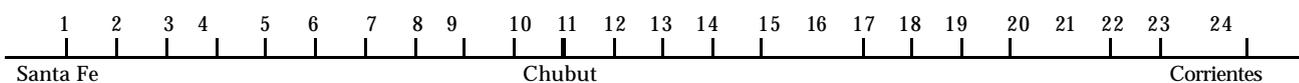
3.8. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Año 2000.



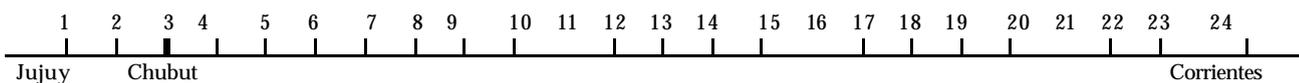
3.9. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto total. Años 1994-2000.



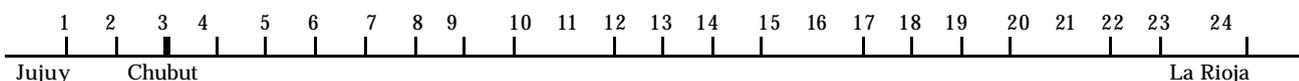
3.10. Gasto educativo como porcentaje del gasto social. Promedio de los años 1994-2000.



3.11. Gasto educativo como porcentaje del gasto social. Año 2000.

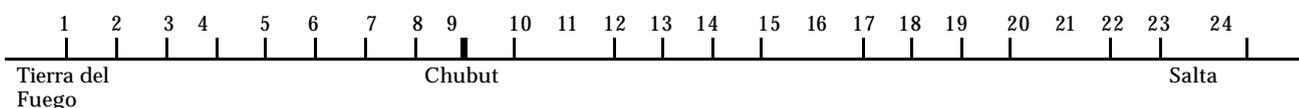


3.12. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto social. Años 1994-2000.

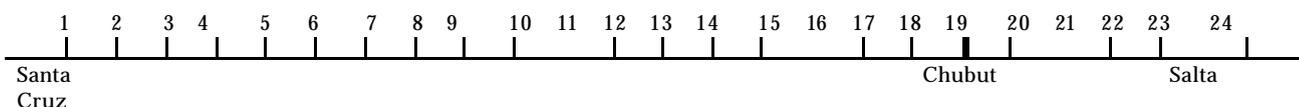


Fuente 3.7 – 3.12: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm, abril de 2003.

3.13. Gasto público por alumno del sector público. Promedio de los años 1994-2000.

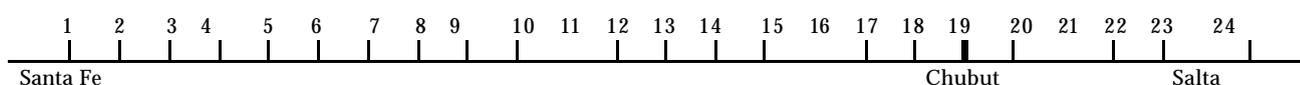


3.14. Gasto público por alumno del sector privado. Promedio de los años 1994-2000.



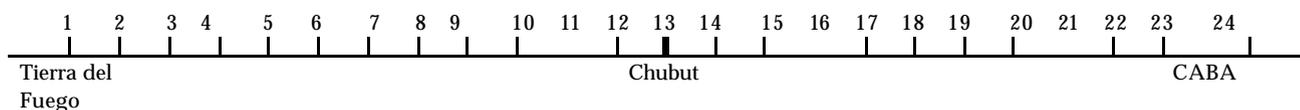
Fuente 3.13 y 3.14: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991 -2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo; y en base a Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa (1996), Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos '94 Resultados Definitivos, Serie A N° 1, Total país, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Subsecretaría de Evaluación de la Calidad Educativa, Dirección General Red de Federal de Información Educativa, Buenos Aires.

3.15. Gasto público por alumno en relación con los recursos fiscales por habitante. Promedio de los años 1994-2000.



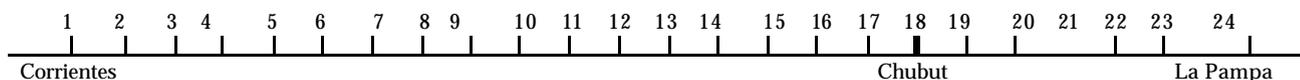
Fuente 3.15: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento Anual 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

3.16. Matrícula como porcentaje de la población. Año 2001.

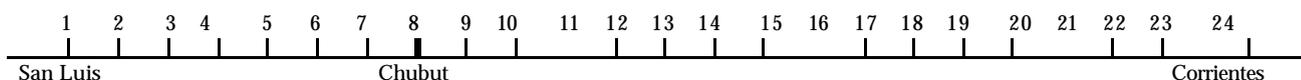


Fuente 3.16: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento Anual 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003.

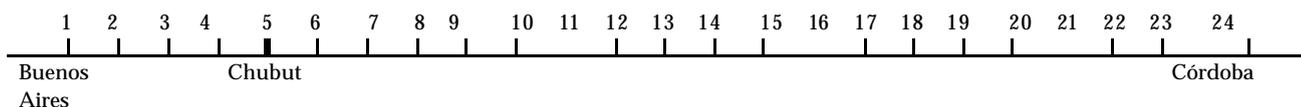
3.17. Porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Año 2000.



3.18. Crecimiento del porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Años 1991-1994.



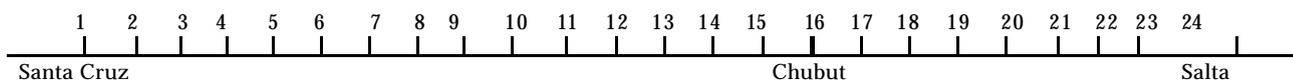
3.19. Crecimiento del porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Años 1994-2000.



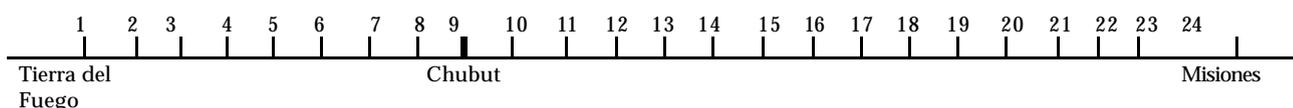
Fuente 3.17 – 3.19: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

4 POLÍTICAS LABORALES

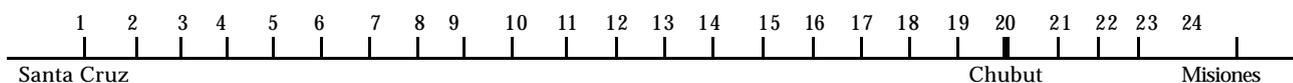
4.1. Salario de bolsillo de maestro de grado jornada simple 10 años de antigüedad. Año 2002.



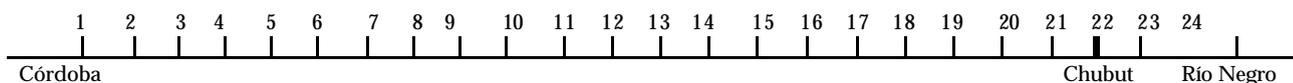
4.2. Salario de bolsillo de director de primaria jornada simple 10 años de antigüedad. Año 2002.



4.3. Salario de maestro de grado frente a canasta básica alimentaria. Año 2002.

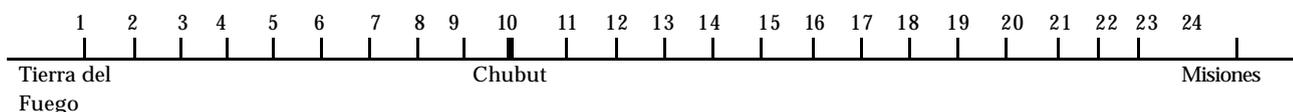


4.4. Crecimiento porcentual del salario de maestro de grado frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.

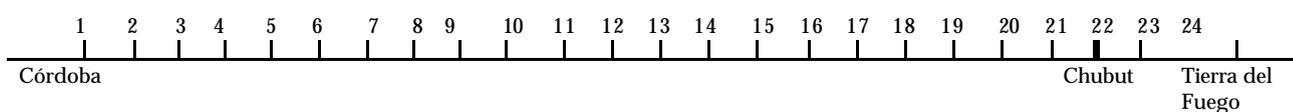


Fuente 4.1 – 4.4: elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

4.5. Salario de director de primaria frente a canasta básica alimentaria. Año 2002.

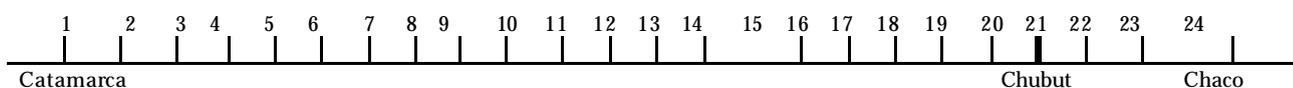


4.6 Crecimiento porcentual del salario de director de primaria frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.

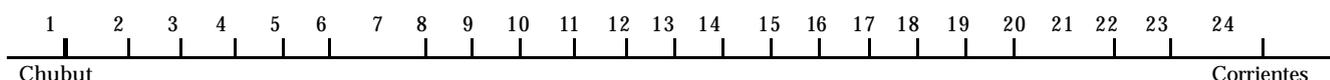


Fuente 4.3 – 4.6: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

4.7. Salario de maestro de grado frente al salario medio público provincial. Año 2000.



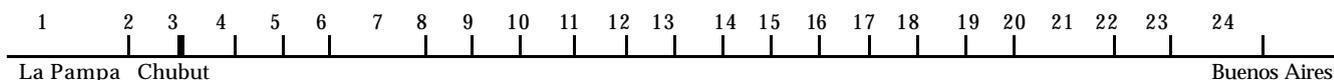
4.8. Tasa de crecimiento del salario de maestro de grado frente al salario medio público provincial. Años 1995-2000.



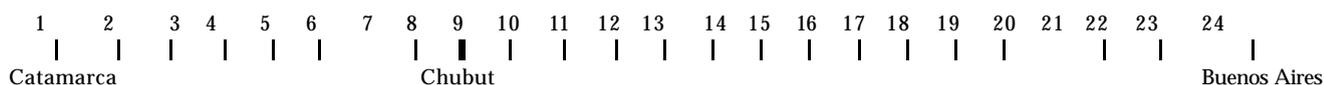
Fuente 4.7 – 4.8: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Gasto medio salarial, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_sal.htm, abril de 2003.

5. RELACIONES CON NACIÓN

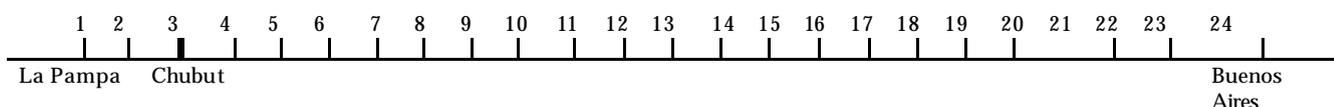
5.1. Total de transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología realizadas en el período 1993-1999 por alumno del año 1999. (5)



5.2. Transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología por cantidad de alumnos. Año 2000. (5)



5.3. Total de transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología realizadas en el período 1993-2000 por alumno del año 2000. (5)

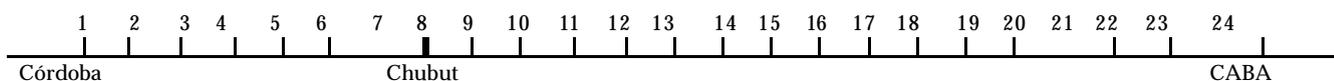


(5) Nota: No incluye las transferencias a los institutos terciarios, el FONID, ni las transferencias de los programas con financiamiento internacional.

Fuente 5.1 – 5.3: Elaboración propia en base a información Suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Programa del Proyecto de Costos; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1994 a 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003.

6 REFORMA EDUCATIVA

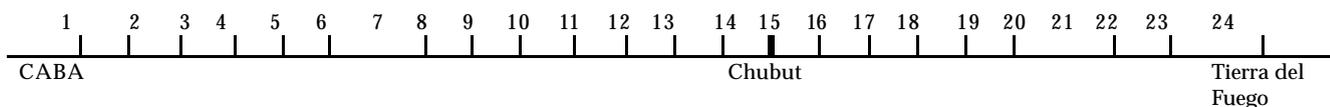
6.1. Porcentaje de alumnos del ex 7^{mo} grado y el ex 5^o año que cursan en la nueva estructura. Año 2000.



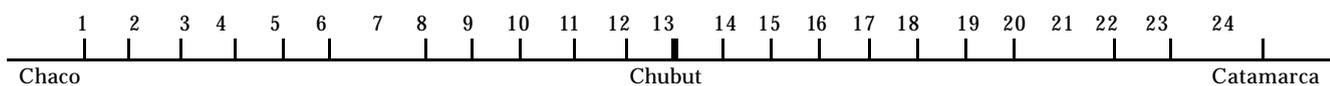
Fuente 6.1: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, Relevamiento Anual 2000; en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS

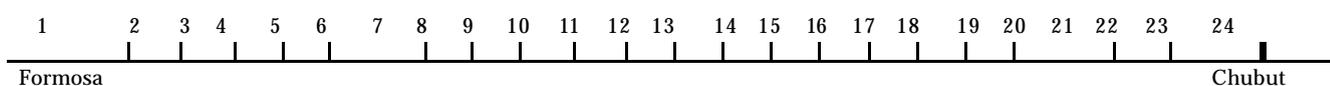
7.1. Porcentaje de alumnos de EGB 1 y 2 del sector público en jornada completa. Año 2000.



7.2. Porcentaje de escuelas públicas con cooperadoras. Año 2000.



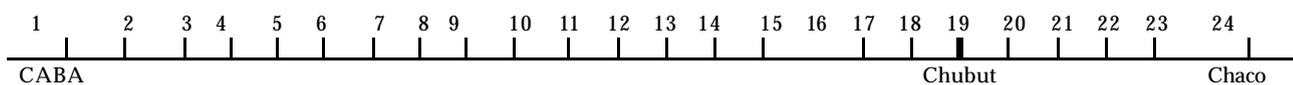
7.3. Porcentaje de beneficiarios de almuerzo gratuito del sector público. Año 2000.



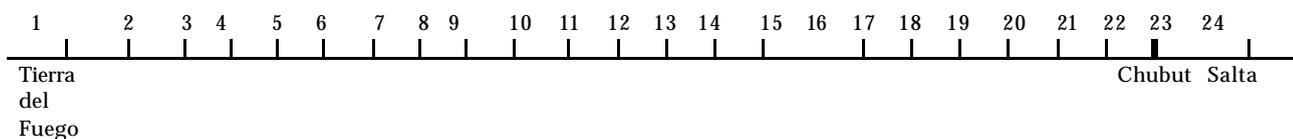
Fuente 7.1 – 7.3: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación (2001), Anuario Estadístico Educativo 2000, IDECE, en www.me.gov.ar, abril de 2002.

8 SECTOR PRIVADO

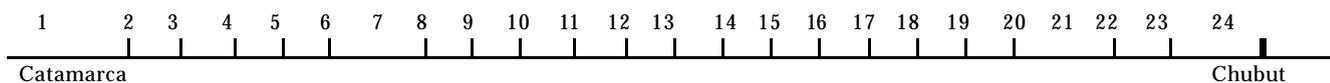
8.1. Porcentaje de alumnos en el sector privado. Año 2000.



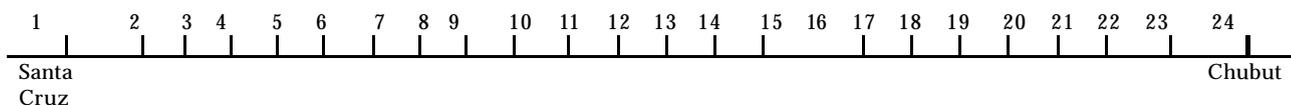
8.2. Crecimiento porcentual de alumnos en el sector privado. Años 1994-2000.



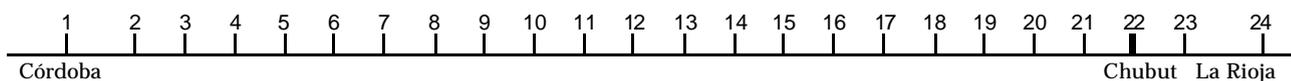
8.3. Porcentaje de escuelas con subvención. Año 2000.



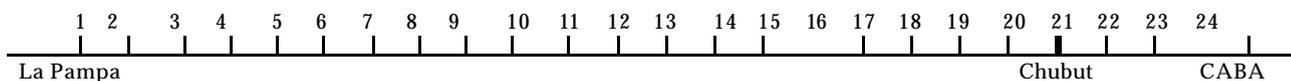
8.4. Porcentajes de escuelas confesionales. Año 2000.



8.5. Transferencias al sector privado como porcentaje del gasto educativo. Año 2000.



8.6. Gasto público por alumno privado frente al gasto público por alumno estatal. Año 2000.



Fuente 8.1 – 8.6: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1994 y 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003; y en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

17. BIBLIOGRAFÍA

- Centro Regional de Estudios de la Patagonia Central: "Financiamiento público en al provincia de Chubut", junio de 2002, disponible en www.creepace.com.ar .
- Constitución de la Provincia de Chubut.
- Dirección Nacional de Programación Económica Regional, Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda: "Panorama Económico Provincial", Agosto de 2002.
- García, Marcelo: "Distribución de ingresos y pobreza en Comodoro Rivadavia", Centro Regional de Estudios de la Patagonia Central, diciembre de 2002 disponible en www.creepace.com.ar .
- Micozzi: "Procesos de reforma institucional en las provincias de Chaco, Chubut y La Pampa", mimeo, circa 2000.
- Ministerio de Cultura y Educación, "Servicios Educativos Nacionales en las Provincias. Información básica sobre aspectos financieros y edilicios", CFI, Agosto 1991.

- Ramón, Cintia y Murphy, Rubén: “La problemática de la educación rural en la provincia de Chubut, Patagonia Argentina”, III Congreso Virtual de Antropología y Arqueología, disponible en www.naya.org.ar.

ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Rosa María Arce, subsecretaria de educación, Ministerio de Educación de Chubut, Provincia de Chubut.
2. Sara Gianardo, asesora ministerial, Ministerio de Educación de Chubut, Provincia de Chubut.
3. Norberto Massoni, presidente, Banco de la Provincia de Chubut, Provincia de Chubut.
4. Graciela Cristina Rosso, supervisora general de Educación Polimodal, Ministerio de Educación de Chubut, Provincia de Chubut.
5. María Helena Dans, supervisora regional de EGB, Ministerio de Educación de Chubut, Provincia de Chubut.
6. Mirta Antón, ex directora de Educación Superior Asesora del Centro de Información Educativa, Ministerio de Educación de Chubut, Provincia de Chubut.
7. Marcela Leticia Chiaro, directora general de Administración y Personal, Ministerio de Educación de Chubut, Provincia de Chubut.
8. Margarita María Marcovecchio, miembro de la Comisión de Legislación General, Cultura y Educación, Cámara de Diputados de Chubut, Provincia de Chubut.
9. Araceli Di Fillipo, miembro de la Comisión de Legislación General, Cultura y Educación, Cámara de Diputados de Chubut, Provincia de Chubut.
10. Federico Montenegro, presidente de la Comisión de Legislación General, Cultura y Educación, Cámara de Diputados de Chubut, Provincia de Chubut.
11. Adriana Noemí Fara, miembro de la Comisión de Legislación General, Cultura y Educación, Cámara de Diputados de Chubut, Provincia de Chubut.
12. Pedro Abel Giménez, miembro de la Comisión de Legislación General, Cultura y Educación, Cámara de Diputados de Chubut, Provincia de Chubut.
13. Sonia Rosa Morejón, directora IFD N° 801, Ministerio de Educación de Chubut, Provincia de Chubut.
14. Cristina Pereyra, coordinadora provincial de Educación a Distancia, Ministerio de Educación de Chubut, Provincia de Chubut.
15. Olga Nastovich, directora general de Educación Inicial, Ministerio de Educación de

- Chubut, Provincia de Chubut.
16. Myriam Dalóia, asesora de la Dirección de Educación Privada, Ministerio de Educación de Chubut, Provincia de Chubut.
 17. Leticia Mosso, directora general de Regímenes Especiales, Ministerio de Educación de Chubut, Provincia de Chubut.
 18. Mario Montiel, vocal de la Junta de Clasificación de Polimodal, Ministerio de Educación de Chubut, Provincia de Chubut.
 19. Graciela Cabeza, vocal de la Junta de Clasificación de Polimodal, Ministerio de Educación de Chubut, Provincia de Chubut.
 20. Andrea Russ, periodista, Diario El Chubut, Provincia de Chubut.
 21. Viviana Martínez, directora general de Educación Superior, Ministerio de Educación de Chubut, Provincia de Chubut.
 22. María Inés Muelas, supervisora regional de Polimodal, Ministerio de Educación del Chubut, Provincia de Chubut.
 23. Sebastián Lew, jefe de asesores del Senador Maestro, Honorable Cámara de Senadores de la Nación, Provincia de Chubut.
 24. Gabriela Liendo, asesora del Senador Maestro, Honorable Cámara de Senadores de la Nación, Provincia de Chubut.
 25. Elizabeth Marcó, secretaria regional Trelew, Asociación de Trabajadores de la Educación de Chubut, Provincia de Chubut.
 26. Gabriel, secretario regional Rawson, Asociación de Trabajadores de la Educación de Chubut, Provincia de Chubut.
 27. Mónica Porrino, directora IFD N° 808, Provincia de Chubut.
 28. Alicia Bordos, directora IFD N° 809, Provincia de Chubut.
 29. Fernanda Reinoso, coordinadora del Programa de Investigación del IFD 809, Provincia de Chubut.
 30. Anónimo, vocal de la Junta de Clasificación de EGB, Ministerio de Educación de Chubut, Provincia de Chubut.