

PROYECTO “LAS PROVINCIAS EDUCATIVAS”

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

Director: Axel Rivas

PROVINCIA DE CORRIENTES

(VERSIÓN DEFINITIVA)

Se agradecen comentarios a arivas@cippec.org

Axel Rivas

Octubre de 2003

Informe Jurisdiccional N° 14

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	4
1 INTRODUCCIÓN.....	12
2 EL CONTEXTO PROVINCIAL.....	13
2.1 UNA HISTORIA LOCAL, DE PACTOS, CONSERVADURISMO E INTERVENCIONES NACIONALES	13
2.2 LOS TUMULTUOSOS NOVENTA.....	15
2.3 EL CONTEXTO EN CIFRAS	18
3 EL CONTEXTO EDUCATIVO.....	21
3.1 DIMENSIONES E INDICADORES DEL SISTEMA EDUCATIVO	21
3.2 EL MAPA DE PODER.....	27
4 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN.....	28
4.1 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN CORRENTINA.....	28
4.2 EL PODER LEGISLATIVO ANTE EL ESCENARIO EDUCATIVO	31
5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO.....	32
5.1 UNA ESTRUCTURA NORMATIVA SIMPLE CON UNA AUSENCIA NOTORIA.....	32
6 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN.....	33
6.1 LA BICEFALÍA COMO SÍNTOMA DE LAS RELACIONES DE PODER	33
6.2 LA DINÁMICA ADMINISTRATIVA EN VÍSPERAS DE UNA MODERNIZACIÓN INCONCLUSA	37
7 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN..	39
7.1 UN ESFUERZO FINANCIERO POR LA EDUCACIÓN VARIABLE, INESTABLE E INSUFICIENTE	39
7.2 LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO EDUCATIVO.....	44
8 LAS POLÍTICAS LABORALES.....	47
8.1 CONDICIONES LABORALES Y SALARIALES DE LOS DOCENTES CORRENTINOS.....	47
8.2 LAS MÓVILES RELACIONES SINDICALES DE LOS DOCENTES	51
8.3 LA SITUACIÓN CAMBIANTE DE LA FORMACIÓN DOCENTE	55
9 RELACIONES CON LA NACIÓN.....	56
9.1 UN PANORAMA COMPLEJO DE INTERVENCIONES Y DESVENTAJAS COMPARADAS EN EL FINANCIAMIENTO NACIONAL.....	56
10 LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA	61
10.1 UN RITMO ACELERADO Y CAÓTICO DE CAMBIOS	61
11 LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES.....	64
11.1 LA ORGANIZACIÓN PEDAGÓGICO-CURRICULAR DEL ESTADO	64
11.2 POLÍTICAS EDUCATIVAS Y SEGMENTACIÓN SOCIAL.....	66
12 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO	67
12.1 LA EXPANSIÓN Y EL PARALELO APOYO ESTATAL DEL SECTOR PRIVADO.....	67

13	LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN Y CONTROL.....	72
13.1	EL LENTO DECLIVE DEL ESTADO Y DEL ORDEN DE LA SUPERVISIÓN.....	72
14	CONCLUSIONES.....	74
	ANEXO: CORRIENTES EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL.....	79
1.	EL CONTEXTO PROVINCIAL	79
2.	CONTEXTO EDUCATIVO.....	84
3.	POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	87
4.	POLÍTICAS LABORALES	91
5.	RELACIONES CON NACIÓN	92
6.	REFORMA EDUCATIVA.....	93
7.	DESIGUALDADES EDUCATIVAS.....	93
8.	SECTOR PRIVADO.....	93
15	BIBLIOGRAFÍA.....	95
16	ENTREVISTAS REALIZADAS.....	95

RESUMEN EJECUTIVO

Tres claves parecen atravesar sistemáticamente a la historia política de Corrientes, dejando su sello en el ámbito educativo a lo largo de todo el período estudiado. En primer lugar, el fuerte conservadurismo que predomina en la configuración socio-cultural de la sociedad, lo cual fue fortalecido en su faz más política por una tradición de pactos que funcionaron como dispositivos de clausura y aprovechamiento de los ámbitos públicos del Estado para convertirlos en espacios de negociación y uso político. El pacto más importante fue el histórico entre autonomistas y liberales, en el contexto de una provincia muy particular por la larga trayectoria y el poder de los partidos políticos provinciales.

Alrededor de esa fuerte historia política local debe hallarse una de las posibles explicaciones a la segunda clave de análisis de la provincia: la persistente situación casi cíclica de crisis que termina derivando en intervenciones del gobierno federal¹. Para nuestro análisis resulta importante señalar que esta tradición de intervencionismo no se reduce a la esfera de las relaciones con el gobierno nacional, sino que tiene su correlato en la fuerte impronta verticalista del Estado provincial en sus relaciones con la sociedad. No debe resultar extraño a la luz de estas características que en el propio terreno educativo se destaque un fuerte intervencionismo centralizado en todos los aspectos del sistema, incluso en la faz pedagógica. La marca altamente concentrada del poder provincial para la toma de decisiones pública es, entonces, la contracara que retroalimenta el carácter claramente conservador de la sociedad correntina, que se traduce (al menos hasta el quiebre que significó el año 1999, como veremos) en una aceptación sumisa de la dominación central en el caso, por ejemplo, del sistema educativo.

Un tercer rasgo clave de la estructura política histórica y reciente de Corrientes lo constituye su fuerte inestabilidad permanente, que forma parte de la inviabilidad económica de cualquier régimen político excesivamente concentrado de espaldas a una sociedad cada vez más atravesada por las condiciones estructurales de la pobreza, que estallan en este caso en el año 1999. La característica antes señalada de continuas intervenciones federales es un claro síntoma de un sistema político inviable históricamente, pero es a su vez un síntoma de las condiciones deficitarias de la economía provincial. En este sentido, las constantes crisis deben ser contempladas a la luz de la excesiva dependencia provincial de los fondos nacionales y de la desventajosa situación en el marco de la coparticipación fiscal, lo cual redundará en sucesivos endeudamientos y desórdenes en las cuentas públicas, que el sistema educativo ha sentido permanentemente en torno de los años estudiados a través de recortes e inestabilidades presupuestarias.

Dentro de ese marco, la década analizada puede ser periodizada alrededor de un primer momento de quiebre con la intervención federal de 1992 (luego de una fuerte crisis

¹ Basta decir para subrayar este punto que en los últimos 100 años hubo en la provincia 27 gobernadores y 45 interventores (en un total de 17 intervenciones federales), para lo que deberían haber sido 25 períodos gubernamentales.

institucional), que dura dos años. A partir de ese momento se recomponen las fuerzas políticas provinciales alrededor de la figura clave de "Tato" Romero Feris, hermano de "Pocho", quien había sido gobernador y era el hombre fuerte de la provincia, actuando en el senado nacional. Allí se recompone el pacto entre autonomistas y liberales, pero muy pronto aparece un giro en el poder, que se cristaliza en la creación del Partido Nuevo en 1995, marcado por la figura excluyente de Tato Romero Feris, quien se aleja de su hermano y de las fuerzas políticas que lo habían llevado a la gobernación. Esa nueva etapa durará hasta 1999 (incluyendo la gobernación de Braillard Pocard, un hombre "de" Tato, electo en 1997). En ese contexto, la fuerte concentración de poder y el debilitamiento de todas las instituciones democráticas se sostienen alrededor de un gran endeudamiento provincial que termina desatando una crisis económica, política y social sin precedentes en el año 1999.

Ese año debe ser analizado como un parteaguas de la provincia, ya que ante el vaciamiento de las arcas públicas, el bajo apoyo nacional y las marcadas internas políticas, la sociedad parece salir de su letargo para iniciar una protesta inédita. Será entonces que se abrirá el juicio político a Tato Romero Feris, la caída del gobernador y el nacimiento de distintas perspectivas de una sociedad más contestataria, frente al tradicional conservadurismo que aceptaba los pactos y la hegemonía política local. Para nuestro estudio este año resulta clave, a su vez, porque fueron los docentes quienes lideraron las protestas en lo que se dio por llamar "la plaza del aguante", colmada de carpas y sostenida principalmente por el movimiento de los "docentes autoconvocados".

Finalmente con la llegada del gobierno de De La Rúa se dio una nueva intervención federal, muy violenta y represiva, que definió un gobierno de transición entre fines de 1999 y fines de 2001. Las elecciones de ese último año marcaron el triunfo de una alianza de radicales y liberales (e incluso sectores del peronismo), que llevaron al Dr. Colombi a la gobernación, bajo la consigna de un "aire nuevo". En el contexto de ese gobierno realizamos el trabajo de campo en la provincia, advirtiendo, por un lado, la debilidad constitutiva de este nuevo gobierno y, por el otro, la salida hacia un panorama más democrático que sin generar demasiadas ilusiones en la población, al menos parece dejar atrás una tradición de caudillos conservadores y verticalistas en el eje de poder local.

Considerando este complejo y cambiante panorama político, el sistema educativo provincial aparece fuertemente determinado por estas dinámicas contextuales. En particular, las condiciones estructurales de una provincia pobre aparecen como rasgos ineludibles para iniciar cualquier análisis educativo. Si bien, como señala el informe realizado por el SIEMPRO en 2001, "*Corrientes se encuentra en una posición favorable frente al conjunto del NEA, presenta situaciones deficitarias en comparación con el promedio nacional en la mayoría de las dimensiones (sociales) abordadas*" (SIEMPRO, 2001). Según el Censo de 2001, el 28,5 de la población tenía Necesidades Básicas Insatisfechas, frente a la media nacional del 17,7. A su vez, para el año 2002, después de la fuerte crisis atravesada y devaluación mediante, el 67 % de los correntinos era pobre y el 37 % estaba en condiciones de indigencia (frente a cifras nacionales del 54% y del 25%, respectivamente). En ese marco, con casi un 20% de desempleo, los ingresos por habitante se ubicaban muy por debajo de la media

nacional, e incluso regional², demarcando la gravedad estructural de los aspectos económicos que determinan las condiciones de vida de la población.

Pasando ya más directamente al sistema educativo, los indicadores y datos básicos del sistema parecen seguir el patrón regresivo de la situación social. Con un sistema que tiene un total de 2.240 unidades educativas de educación común, atendiendo a casi 300 mil alumnos, las tasas de escolarización se hallan en todos los niveles por debajo de la media nacional. Según el Censo de 2001 apenas el 70% de la población tenía el nivel primario completo, frente a una media nacional del 82%, mientras la tasa de escolarización de nivel medio (que indica la cantidad de jóvenes en edad escolar que asisten a la escuela) se ubicaba en el 55% (en el país la cifra ascendía a un 66%). Esta situación de baja cobertura del sistema educativo, a su vez, se ve reforzada por un bajo rendimiento generalizado de la provincia en las evaluaciones nacionales de la calidad. Desde 1993, año en que comenzaron a tomarse las pruebas, hasta 2000, Corrientes siempre tuvo resultados claramente por debajo de la media nacional en todos los años y materias evaluadas.

Dentro de ese panorama, la práctica política de la educación correntina durante la década analizada ha estado marcada fundamentalmente por los tres rasgos claves que observábamos al comienzo: el conservadurismo atado a los pactos locales, el intervencionismo de corte vertical por parte del Estado provincial y la inestabilidad ligada a la inviabilidad económica del régimen. El hecho de que en Corrientes estos tres factores se hayan traducido y fuesen apropiados por el campo educativo no resulta extraño, dado que se trata de una provincia donde la educación tuvo una baja independencia del régimen político de turno. Más aún, en un análisis comparado, es posible advertir que Corrientes manifiesta un muy alto grado de uso político de la educación, en el sentido de que las dinámicas propias del ámbito de la política se trasladan sin tantas mediaciones, como ocurre en otras provincias, al terreno del sistema educativo.

Sin dudas, la primera cuestión que debe considerarse al analizar las relaciones de poder del terreno educativo es la referida a la especificidad de la estructura central de la educación, definida a partir del bicefalismo de un Ministerio y un Consejo Provincial de Educación. En el contexto de los años noventa, donde muchos consejos provinciales fueron eliminados o subsumidos en la estructura de poder del Ministerio de Educación (perdiendo su autarquía y su carácter colegiado), Corrientes se destaca por ser la única provincia que mantiene una duplicación de estructuras a cargo de gestionar el sistema educativo, ya que el Ministerio tiene gestiona las ex escuelas medias (EGB 3 y Polimodal) y el Consejo tiene a cargo la educación inicial y primaria (EGB 1 y 2). Esta situación particular, que genera una excesiva burocracia y una complejidad en las relaciones entre el Estado y la educación muy particulares, está claramente en la agenda de gobierno como un problema todavía insoluble, dado el carácter Constitucional del Consejo y la inviabilidad de su eliminación.

A cambio de esta traba legal para modificar la bicefalia, desde 1992, junto con la intervención federal de la provincia, el propio Consejo de Educación fue intervenido por el

² Durante el período 1995-2000, Corrientes fue la provincia con menor crecimiento de los ingresos per cápita de todo el país. Para el año 2000, esta cifra alcanzaba los 3.152 pesos por habitante, frente a la media nacional de 4.946.

Ejecutivo provincial y desde entonces se mantiene en esa condición de excepción. Este hecho es importante, ya que, como ocurre en muchas provincias, el Consejo fue el órgano tradicional de poder central de la educación provincial y en el caso de Corrientes fue allí donde se trasladó el pacto al ámbito educativo. Como señalaron varios entrevistados en la provincia, "*históricamente el Consejo fue un botín o un coto político*"³, especialmente favorable para repartir, a través de mecanismos más o menos discrecionales, empleos públicos ligados a la educación. El pacto allí estuvo sustentado durante mucho tiempo por cierta connivencia entre el gobierno provincial de turno y el principal sindicato, la ACDP (Asociación Correntina de Docentes Provinciales), de carácter claramente local. Fue el Consejo el órgano de reproducción fundamental del espíritu conservador e intervencionista que marcó a la educación correntina en su historia, dejando profundas huellas hasta el momento de realizado nuestro trabajo de investigación⁴. Allí la dinámica de la toma de decisiones estuvo atravesada por lógicas partidarias y escasamente transparentes (en especial durante el período de Tato Romero Feris) que vitalizaron diversos pactos locales y mantuvieron la hegemonía del poder provincial en su faz educativa.

En lo referido al marco político de gobierno de la educación, un rasgo que caracteriza a Corrientes es el alto perfil que han tenido los distintos ministros de educación de la década estudiada y el origen de la mayoría de ellos en el propio sistema educativo provincial⁵. Resultar interesante señalar que justamente las dos excepciones de ministros con un origen no ligado al sistema educativo provincial, fueran los dos casos en los cuales se buscó afianzar un proceso de ajuste o de ordenamiento de las cuentas educativas⁶, algo similar a la tendencia observada en otras provincias en las cuales se apela a figuras ajenas al campo educativo para realizar reestructuraciones ligadas a lo administrativo.

A su vez, el hecho de que varios de los ministros de educación hayan salido de las escuelas, no resulta extraño en el caso de una provincia donde la educación y la política sostienen vínculos asiduos. Un ejemplo más concreto de ello es que la gran mayoría de los integrantes de la administración central (equipos técnicos, personal administrativo, etc.) son docentes, seguramente en mayor proporción que la media de otras provincias. Esto manifiesta cómo la particular lógica de poder del sistema educativo se delinea en cierta medida alrededor de los aparatos partidarios del gobierno de turno, generando una serie de dispositivos que terminan haciendo de los docentes un blanco de poder para el gobierno y, su reverso, hacen del sistema político una tentación para los docentes. Es por ello que para algunos docentes, especialmente en Corrientes capital, resulta determinante

³ Esto fue destacado por varios entrevistados, entre ellos Gustavo Canteros, diputado y dirigente gremial de AMET, Elsa Saez de Sartori, rectora de un IFD, Luis Arce, historiador de la provincia y hasta algunas supervisoras. Entrevistas realizada en marzo de 2002.

⁴ El propio bicefalismo, unido al espíritu conservador del Consejo Provincial de Educación, en los años recientes parecen haber sido elementos obstaculizadores de todo intento de reforma en la organización administrativa del sistema, en particular en lo referido a los intentos de dinamizar y transparentar la gestión pública del sistema educativo.

⁵ Incluso tres de ellos fueron supervisores, lo cual demuestra su amplia trayectoria dentro del sistema educativo

⁶ Nos referimos a los casos de Carlos Tomasella, ministro desde diciembre de 1993 a marzo de 1995, y Adolfo Torres, ministro desde diciembre de 2001 a abril de 2003.

en su carrera cierto nivel de "contacto político" para ascender en la escala de un Estado tomado como coto de caza frente a la ausencia de alternativas de empleo de una provincia pobre y escasamente desarrollada.

Siguiendo con los rasgos característicos tanto de la cultura política dominante a nivel provincial como en lo referido a la práctica política de la educación en la década estudiada, resulta interesante señalar cómo han sido las relaciones entre el Consejo (o el gobierno provincial en general) y el sistema educativo. En este punto, Corrientes se destaca por dos cuestiones estrechamente vinculadas entre sí: un fuerte centralismo en la toma de decisiones y en la gestión del sistema educativo provincial y un alto grado de intervencionismo sobre la vida interna de las escuelas. El primer punto se destaca al constatar que no existen en la práctica instancias regionales o locales de descentralización de funciones, en una provincia de dimensiones importantes y de grandes distancias y polos diferenciados de ciudades. La segunda cuestión hace referencia a un marcado carácter intervencionista en las políticas pedagógicas o en la "bajada pedagógica" del Consejo hacia el sistema. Quizás explicada por el bajo nivel de formación de los docentes o como parte de la tradición de intervención estatal combinada con cierta dosis de sumisión conservadora del sistema, el área de "Asesoría Pedagógica" avanza en el caso de Corrientes casi al nivel de la dagramación de secuencias didácticas diarias para los docentes del sistema⁷.

Analizadas estas cuestiones, vinculadas tanto con el conservadurismo como con el intervencionismo que caracterizan a la provincia, resulta necesario aproximarse a los rasgos inestables que marcan al sistema educativo en sus condiciones de sustentabilidad y financiamiento. En este caso, lo que los datos referidos a las cuentas fiscales de la provincia señalan para la década estudiada es muy relevante para observar la complejidad de las desigualdades que plantea la estructura del federalismo argentino. Decimos esto porque Corrientes aparece como una de las provincias con más alto porcentaje de su gasto total dedicado a educación⁸, mientras es una de las que tiene el menor rango de gasto por alumno. Es más, Corrientes es la cuarta jurisdicción que mayor porcentaje del gasto total dedicó a educación durante toda la década de los noventa, mientras es la jurisdicción N°22 en el ranking de gasto por alumno durante el mismo período⁹. Esto se explica básicamente porque la provincia es una de las menos beneficiadas en términos de la coparticipación dado su grado de pobreza (al pie rankings), lo cual redundaba en una situación persistente de endeudamiento y dependencia de fondos nacionales que llegan como salvataje o directamente como parte de una intervención federal. De esta manera, se afianza una

⁷ Este nivel de relación con las escuelas se manifestó especialmente en el caso de fines del año 1999, cuando después de un año casi sin días de clase para los alumnos, desde el Consejo se diseñó un plan de compensación muy intensivo, demostrando de alguna manera que casi era posible recrear las condiciones de educación básicas desde la intervención centralizada del Estado.

⁸ Si bien, a lo largo de la década estudiada el promedio de gasto dedicado a educación es alto, cabe destacar que no fue homogéneo y que durante el período de gobierno de Tato Romero Feris (con un promedio de apenas un 26% del gasto total dedicado a educación) fue mucho más bajo que en los dos períodos de las intervenciones nacionales (llegando a un promedio superior al 30% del gasto dedicado a educación).

⁹ El año 2000 es ejemplar en este sentido: mientras Corrientes dedicó un 34,2% de su presupuesto a educación frente a una media nacional del 30,9%, en el registro del gasto por alumno Corrientes alcanzó los 857 pesos anuales frente a los 1.264 del total de las provincias.

estructura inviable de financiamiento del sistema educativo, que ni siquiera alcanza para escolarizar a todos los habitantes en edad escolar (como hemos visto las tasas de escolarización están claramente por debajo de la media nacional), con salarios muy bajos¹⁰ y virtualmente sin fondos dedicados a otros aspectos del sistema¹¹.

Esta inviabilidad no es otra que la que marcó el destino de la provincia hacia el default anticipado en el año 1999, luego de un creciente endeudamiento, que no estuvo exento de ineficiencias, descontroles políticos y usos poco transparentes de los recursos públicos durante la gestión de Tato Romero Feris y su continuador, Brailard Pocard. En ese año se dejaron de pagar los salarios y los docentes fueron a una huelga interminable¹², alrededor de la cual debió nuevamente intervenir el gobierno nacional y la creación de una cuasi moneda como salvavidas provisional de una estructura de financiamiento estatal condenada a la pobreza.

En este panorama de inestabilidad presupuestaria, la propia práctica política de la educación no parece ajena a cierto patrón cortoplacista y discontinuo de las acciones estatales. En este sentido, el marco de recambio permanente de gobernadores e intervenciones federales no deja mucho espacio a una continuidad estable de planificación en materia de política educativa, tal como lo demuestran distintos ejemplos analizados a partir de nuestra investigación. El caso de la implementación de la reforma educativa es una clara muestra de este punto, ya que por presión del gobierno nacional (y sus fondos) se aplicó apurada y desordenadamente la nueva estructura de niveles, generando un gran caos en el sistema educativo, de acuerdo con la opinión de la inmensa mayoría de los actores entrevistados.

La aplicación también apresurada de la transferencia de las escuelas nacionales en el año 1993 es otro ejemplo de la debilidad en la planificación de procesos de cambio institucional del sistema. En esta misma dirección, los ciclos cambiantes de un año a otro en el financiamiento educativo, el cierre de la inscripción en las carreras de formación docente, su reapertura y su nuevo cierre¹³ y la propia discontinuidad de los ministros de educación, constituyen claros ejemplos de la inestabilidad en materia de política educativa que atravesó la provincia en los años estudiados. Al mismo tiempo, la ausencia de una Ley Provincial de Educación aparece como otro claro ejemplo del efecto de la enorme

¹⁰ Para el año 2000, un docente de nivel primario con 10 años de antigüedad trabajando en jornada simple, tenía un salario bruto de 466 pesos mensuales, frente a una media nacional claramente superior de 568 pesos.

¹¹ Tal como lo expresaba el ministro de educación, Adolfo Torres, "el 99,5% del presupuesto está asignado a personal; es una exageración, ningún sistema puede soportar funcionar así". Entrevista realizada en febrero de 2002.

¹² Los alumnos fueron promocionados por Decreto, ya que habían tenido escasos días de clase durante el ciclo lectivo.

¹³ En 1996 comenzó un proceso de clausura en la inscripción de alumnos para los institutos de formación docente, bajo el argumento de la entonces ministra de educación, Catalina Méndez de Medina Lareu, de que "había demasiados institutos de formación docente y muchos tenían un nivel muy bajo; el sistema era una fábrica de docentes que después no tenían trabajo" (entrevista realizada en febrero de 2002). Luego, en 1998 se volvieron a abrir las carreras para volver a ser cerradas en el año 2002, luego de atravesado el traumático proceso de acreditación de los IFD. Frente a esta situación, los sindicatos y los propios docentes de los IFD señalaban que "no es que sobran docentes, lo que falta es más escuelas porque hay muchos chicos fuera del sistema" (entrevista realizada a Gerardo Marturet, secretario general de SUTECO en febrero de 2002).

discontinuidad política, ya que ante los permanentes recambios y crisis gubernamentales no hubo nunca espacio para ni siquiera plantear la discusión de un proyecto de ley que, al menos desde la letra legal, establezca las prioridades educativas de la provincia.

Por otra parte, un análisis general de las condiciones laborales de los docentes durante la década estudiada también parece inscribirse dentro de esta lógica inestable, incierta y ligada al conservadurismo de los pactos, al menos hasta el quiebre de 1999. En este punto resulta clave destacar el particular mosaico gremial de la docencia correntina, con un gremio principal de carácter estrictamente provincial (la ACDP), un segundo gremio afiliado a CTERA (el SUTECO), un tercero con creciente fuerza ligado a la docencia en escuelas técnicas (AMET) y otros menores (SADOP, MUD y UDA). Ese mosaico funcionó de manera particular en las negociaciones con el gobierno, con diversos grados de acercamiento (por parte de ACDP) y oposición (permanente en el caso de SUTECO y AMET), que lograron en muchos casos dar marcha atrás a políticas de ajuste que tenían como blanco a los docentes¹⁴. En este sentido, también en el ámbito de disputa por las condiciones laborales se advierte la discontinuidad y la gran ruptura que significó el año 1999, cuando los docentes encabezaron la protesta que derivó en la caída del régimen de los Romero Feris.

El propio sector privado es otro espacio tangible donde advertir los cambios y los dilemas que planteó el año 1999 ante una sociedad conservadora¹⁵. Con un gran peso de la Iglesia, la relación de la matrícula privada frente a la del sector público aumentó a un ritmo muy fuerte durante el período de crisis de la segunda mitad de los noventa¹⁶. Este aumento fue legitimado y apoyado por el propio Estado provincial, que pasó de un 0,3% del presupuesto educativo dedicado a transferencias al sector privado en 1993 a un 11,8% el año 2000¹⁷.

En este contexto, tanto la inestabilidad como el conservadurismo parecen ser factores claves para explicar algunas de las dinámicas no priorizadas de la educación provincial. En particular, un tema muy relevante y preocupante es el vinculado a la "naturalización" de las desigualdades educativas, que atraviesa a Corrientes como casi no hemos observado

¹⁴ Algunos ejemplos de las marchas y contramarchas del gobierno en materia de políticas laborales en su compleja relación con los sindicatos provinciales, son los referidos al pago por presentismo (instrumentado en 1991 y eliminado en 1993), el mecanismo de control de la salud de los docentes, la titularización por ley de los docentes interinos (con el apoyo de SUTECO y la oposición de ACDP) y las propuestas de "premios a la eficiencia" y exámenes psicofísicos, que fueron resistidos por los sindicatos y finalmente no se instrumentaron, demostrando que el ejercicio del poder sobre el sistema educativo no es unívocamente vertical y siempre presenta espacios de resistencia y negociación.

¹⁵ Un ejemplo concreto de estos dilemas y cambios lo constituye el caso de la Iglesia correntina encabezando muchas de las protestas del año 1999, pese a su pasado netamente conservador y lejano a toda crítica ligada a los poderes de turno.

¹⁶ La matrícula del sector privado aumentó un 44% entre 1996 y 2000, llegando a representar un 12,6% del total. En ese período fue la segunda provincia del país donde más creció el sector privado en relación con el estatal.

¹⁷ Como señalaba el ministro de educación que estuvo a cargo cuando se realizó el mayor aumento del porcentaje de transferencias al sector privado, Dr. Tomasella (años 1994-95), "yo decía que si lográbamos transferir gente del sector estatal al privado esto nos ahorra recursos para mejorar el sistema público". Entrevista realizada en febrero de 2002.

en ninguna otra provincia. Esto se demuestra, en primer término, a través del hecho de la desatención brindada a la educación rural, donde los alumnos apenas si están siendo alfabetizados, según estudios realizados por investigadores locales¹⁸. En segundo lugar, el sistema educativo parece sustentarse, según varios entrevistados, alrededor de la sistemática segregación social, categorizando a los alumnos según su condición socioeconómica y dividiéndolos en distintas secciones con escasas posibilidades de integración social y educativa¹⁹. Estas cuestiones aparecen “naturalizadas”, ya que no aparecen como problemas planteados por los funcionarios y agentes a cargo de la toma de decisiones en los años recientes en la provincia y, a su vez, se sustentan en la propia acción de los docentes del sistema que ni responden ni parecen tomar conciencia del impacto de estos factores en las desigualdades educativas.

Finalmente, la propia “inviabilidad” económica de la provincia, que no cuenta con los recursos suficientes para financiar debidamente al sistema educativo, tiene el doble efecto de, por un lado, condenar a los docentes a salarios muy bajos y forzarlos a un gran esfuerzo para sostener las condiciones básicas de educabilidad y, por otra parte, condenar a miles de chicos a quedar afuera de la escuela, especialmente en el nivel inicial y polimodal. Esto subraya las urgencias que debe atender en la política educativa provincial, algo que indudablemente sólo será posible si se modifican las cuestiones estructurales e institucionales que condicionan desde el propio régimen de poder la forma de relación entre el Estado, la educación y la sociedad en Corrientes.

¹⁸ Elsa Sáez de Sartor, rectora e investigadora de un instituto de formación docente provincial, nos señaló: “en las escuelas rurales la situación da pánico: la mayoría de las escuelas no funcionan, los docentes no van, los chicos apenas tienen clase una vez por semana, son maltratados o poco valorados y se les da el título igual, pero no tienen ninguna oportunidad de inserción social”. Entrevista realizada en febrero de 2002.

¹⁹ En casi toda la provincia las escuelas están organizadas a través de secciones de la A a la D, con circuitos diferenciales, donde los alumnos que van a la sección A tienen a las maestras titulares, van a la mañana y reciben una educación diferencial de los chicos que tienen a los docentes más inexpertos a la tarde, que no casualmente son aquellos de más bajos niveles socioeconómicos.

1 INTRODUCCIÓN

El presente informe provincial se inscribe en el proyecto de investigación “Las Provincias Educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas”²⁰, desarrollado por el equipo de Política Educativa de CIPPEC. El objetivo principal de este estudio es realizar un análisis de las características, los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de la educación, definida como aquellos procesos, dispositivos y relaciones entre el Estado central y su sistema educativo, vinculados a un cierto modo de ejercicio del poder, que se alinea 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 sanción 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 las jurisdicciones.

En la exploración de esta temática 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 diez 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 ha sido adoptada, aun con las posibles disimilitudes en cuanto a la profundidad del análisis en cada eje, derivadas 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 analizar 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 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 educativas, 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

²⁰ Una versión completa del proyecto se puede hallar en: www.cippec.org/proyectoprovincias

educación desde el gobierno central provincial. Esta opción se basa igualmente en la hipótesis (a continuar en futuras investigaciones) de los 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 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 Corrientes.

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 44 actores relevantes de la política educativa provincial de los últimos años (el listado completo se puede observar al final del trabajo). 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 obtenidos de la comparación con las otras jurisdicciones²¹.

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, especialmente en el Ministerio de Educación, que nos ayudaron a concertar las entrevistas y buscar la información requerida.

2 EL CONTEXTO PROVINCIAL

2.1 UNA HISTORIA LOCAL, DE PACTOS, CONSERVADURISMO E INTERVENCIONES NACIONALES

A Corrientes la distinguen, entre otros elementos, su añeja independencia como provincia del territorio argentino y el carácter criollo de sus habitantes, marcada por la

²¹ Cabe aclarar que el trabajo de campo fue realizado en febrero y marzo de 2002 y el informe final se redactó en los meses de agosto y septiembre de 2003, con lo cual existe un corto desfase de algunas cuestiones, especialmente dado que hubo un cambio de ministro de educación en este período. Algunas de estas cuestiones fueron actualizadas con llamadas a pie de página. Esa actualización es fruto de una entrevista realizada con el ministro de educación actual de la provincia, Carlos Vignolo, en septiembre de 2003, además de los aportes realizados por Elsa Saez de Sartor y por Carlos Fernández, a través de la vía del correo electrónico.

ausencia de pobladores inmigrantes como es el caso de las provincias vecinas de Chaco y Misiones. Estos dos elementos se alimentaron y dieron luz a un contexto político fuertemente arraigado en lo local, con la especial connotación de ver nacer los dos primeros partidos provinciales en nuestro país: el Partido Liberal y el Partido Federal (que posteriormente se convierte en el Partido Autonomista). Ambos recibían la ascendencia del liberalismo de B. Mitre (línea Corrientes-Buenos Aires) y del autonomismo de Alsina (línea Corrientes-Paraná), pero pronto adquirieron un carácter propio y mantuvieron un litigio político permanente.

A partir de entonces la política provincial se llenó de una cultura fuertemente local. Pese a las tensiones y enfrentamientos (no se puede olvidar que Corrientes fue territorio de guerras y cruzadas nacionales e interprovinciales²²), en 1909 el ascenso del radicalismo en el nivel nacional tiene su correlato en la provincia en la significativa y resonante alianza conocida como "pacto conservador", entre autonomistas y liberales²³. Es esa fecha la que parece asentar la raíz local del control político provincial, resistiendo el embate radical, cuyos ecos "triumfales" resuenan recién hoy, con el primer gobernador radical elegido a través del voto en la historia de la provincia (nos referimos al Dr. Colombi, en el 2001).

Desde ese momento los dos partidos provinciales se reparten el poder y los gobernantes, enlazando un pacto que sobreviviría los más diversos eventos de la política nacional hasta quebrarse en los noventa, como se verá. Este pacto concertaba raíces tanto económicas como socioculturales que hacen a la identidad correntina. De esta forma, una distribución en grandes parcelas (subexplotadas) de tierras, fuertemente concentradas en las más fuertes familias provinciales -que a su vez estaban aliadas o directamente conformaban el gobierno de turno-, configuraba la relación económica dominante.

El otro elemento constitutivo de esta historia tan particular, hay que buscarlo en el Gobierno Nacional, desde donde partieron las múltiples intervenciones federales que registra la provincia: en los últimos 100 años hubo 27 gobernadores y 45 interventores (en un total de 17 intervenciones federales), para lo que deberían haber sido 25 períodos gubernamentales. Justamente la relevancia de los partidos provinciales aparece como una de las causas fundantes de esta amplia gama de intervenciones llevadas adelante por los partidos nacionales de turno, especialmente incentivada por el sistema de colegios electorales vigente en nuestro país hasta 1994. En este sentido, como señala Genes, "*el partido gobernante de Buenos Aires necesitaba tener su correlato en Corrientes para que le garantice a sus electores en la próxima elección presidencial*" (Genes, 2000).

La inestabilidad política provincial debe mucho a la mezcla de estos elementos históricos²⁴, cargados de internismos e intervenciones. Y muchos de estos rasgos son los

²² Según Labougle (1978), el excesivo localismo correntino lo condujo "la circunstancia de vivir en frontera de guerra, acostumbrados a la lucha, librados a su propia fuerza".

²³ Véase para el período que inaugura este hecho en la historia correntina, el texto de Solís Carnicer (2000).

²⁴ Según lo describe Guber (2000), los siguientes son los rasgos tradicionales del correntino: "la matriz guaraníca, la escasa inmigración ultramarina, el coraje, la cristiandad católica, el patronazgo semi-feudal, el tradicionalismo y el folklore musical y culinario". En contraposición con la idiosincrasia chaqueña, Guber señala las siguientes dicotomías Corriente-Chaco: "estancia vs. pequeña producción; paternalismo estanciero vs. autodeterminación y autoorganización del colono; conservadurismo vs. progresismo; tradicionalismo vs. modernidad; criollo vs. gringo; catolicismo monolítico vs. pluralismo religioso".

que, aun mediadas las diversas crisis de los noventa, permiten entrever la composición del sistema educativo provincial, como analizaremos. En él la tradición conservadora, sumada a la puja de poder surgida tanto del pacto como del rol del Estado nacional en los distintos momentos históricos parece dejar una profusa huella.

2.2 LOS TUMULTUOSOS NOVENTA

Arribando al contexto reciente, trasfondo directo de nuestro trabajo de investigación en la provincia, cabe comenzar señalando que el pacto autonomista-liberal mantuvo su hegemonía desde la restauración democrática en 1983 hasta fines de 1991. Durante toda la década del ochenta se afianzó el liderazgo de José Antonio Romero Feris ("Pocho"), primero como gobernador y luego como senador nacional.

Cuadro 1 – Evolución de gobernadores y ministros de educación de Corrientes durante el período 1991-2001

Año	Gobernador	Partido	Ministro de Educación
1991	R. Leconte ('87-'91) -H. Mancini (12/91-2/92)	Pacto Autonomista Liberal	Clotilde Nicolini
1992	Intervención Federal: F. de Durañona y Vedia (2/92-8/92) – C. Bello (8/92-2/93) – S. Tonelli (2/93-12/93)	Partido Justicialista	Luis Acosta Rivellini (2/92-2/93) –Luis Antonio Barry (2/93-12/93)
1994	Raúl "Tato" Romero Feris (12/93-12/97)	Pacto Autonomista Liberal (hasta 1995)	Carlos Tomasella (12/93-3/95)
1995			Catalina Méndez de Medina Lareu (3/95-12/97)
1996			
1997			
1998	Pedro Braillard Pocard (12/97-6/99)	Partido Nuevo (desde 1995)	Lidia Romero Feris de Coteló (12/97-6/99)
1999	Victor Maidana (6-7/99) – Héctor Perié (7-12/99)	Partido Justicialista (Presidente del Senado)	María Teresa Encinas de Reparaz (7/99-12/99)
2000	Intervención Federal: Ramón Mestre (12/99-3/01) – Oscar Agud (3/01-12/01)	Unión Cívica Radical	Graciela Aparicio de Caballero (12/99-12/01)
2001			
2002	Ricardo Colombi (12/01-)	Unión Cívica Radical (Frente de Todos)	Adolfo Torres (12/01-4/03)
2003			Carlos Vignolo (4/03-)

Fuente: elaboración propia.

Como puede observarse en el cuadro 1, la década de los noventa se inicia en Corrientes con el frustrado ascenso al poder del gobernador Mancini, que pronto es despojado del cargo por la intervención federal comandada por el presidente Menem. En 1993 se celebran nuevamente las elecciones y el pacto vuelve al poder, esta vez con Raúl Romero Feris (más conocido como “Tato”) al frente. Esta vuelta al esquema de poder de los ochenta sólo dura poco más de un año, ya que el nuevo gobernador en ese período comienza a consolidar una serie de relaciones políticas de espaldas a la alianza de origen, aglutinando poder y rechazando los pactos múltiples que formaban parte del gran pacto entre autonomistas y liberales. La consecuencia final de este proceso desemboca en el quiebre del pacto en 1995, con la conformación por parte de “Tato” Romero Feris del Partido Nuevo (el PANU), que queda como partido oficialista e inaugura una nueva etapa histórica en la provincia. Allí se reunían tanto los elementos más tradicionales del caudillismo y de la política de prebendas conservadora como el impulso innovador que partía del propio nombre del partido y se personaliza en la figura magnética del gobernador.

En 1997 asume Brillard Pocard la gobernación en la línea continuista de “Tato”, que sigue siendo el hombre fuerte de la política provincial, esta vez desde la intendencia de la Capital Corrientes (donde gana las elecciones con un 70% de los votos). Durante este nuevo período en la gobernación se acentúa un esquema polarizado que es una primicia en la provincia (más aún tratándose de hermanos, ya que “Pocho” Romero Feris seguía siendo un referente del viejo pacto), entre el PANU y la oposición liderada por los liberales. A su vez, se acentúa la deuda y la crisis económica.

Durante 1999 todo estalla. En un contexto empobrecido, donde el Estado aparecía como el gran empleador provincial, la crisis de la deuda rebalsa y repercute en la imposibilidad de pago de los empleados estatales, entre los cuales se desata una movilización sin precedentes. Las causas de la crisis dependen de la lupa que se use; además del endeudamiento estatal fuertemente asentado en el uso del gobierno nuevista del empleo público como mecanismo clientelar²⁵, se suman distintas fuentes de origen del conflicto. Para algunos la clave estuvo en los legisladores opositores al Gobierno y su negativa para convalidar una ley de refinanciamiento de la deuda; otros destacan el papel de la Nación “abandonando” a su suerte a la provincia, dada la inminencia de las elecciones nacionales; mientras el factor más visible de este proceso lo constituían las masas de asalariados que se citaron en las calles para comenzar la protesta. Entre estos últimos los docentes fueron en la mayoría de los casos los más vanguardistas en la lucha de quienes terminaron denominándose “autoconvocados”.

Los autoconvocados agrupaban a todos aquellos sectores (especialmente estatales) que “no se identificaban con una dirección sindical o política y decidían participar en el movimiento social por propia iniciativa o libre determinación” (Guber, 2000). A partir de abril comenzaron a agruparse físicamente en la Plaza 25 de Mayo, frente a la casa de gobierno y

²⁵ Pérez Lindo (2000) destaca que “el Estado y el poder estaban siendo manejados con un alto grado de discrecionalidad e irracionalidad. Las historias que relatan los detentores del poder muestran claramente que todos los sectores habían llegado a convertir el espacio público en un sistema de reparto donde se confundían intereses personales, familiares, partidarios. La demarcación entre el ‘espacio público’ y el ‘espacio privado’ se había eliminado totalmente”.

a la Legislatura, instalando múltiples carpas y permaneciendo allí durante los siguientes siete meses, en lo que fue el quiebre más importante de la protesta social en la historia de Corrientes²⁶. "Quiebre" porque tanto en la metodología como en el sentido y la simbología del movimiento se ponían en cuestión muchos de esos rasgos idiosincráticos de Corrientes, atados al conservadurismo y al patronazgo político.

En el curso de 1999 cayó el gobierno de Braillard Pocard y asumió providencialmente el presidente del Senado, Hugo Perié. "Tato" Romero Feris fue a juicio político, la situación se mantuvo ingobernable y ante el pedido de elecciones de muchos, se concretó la intervención nacional con la llegada de De La Rúa al gobierno nacional. Entonces se puso un fin violento a las protestas, con la feroz represión federal en el puente General Belgrano, donde murieron dos personas, dejando una imagen imborrable en el imaginario colectivo. Desde entonces comenzó la "etapa CECACOR", como se los conoce a los bonos provinciales que el nuevo interventor, Ramón Mestre, impulsó para salvar la crisis.

Finalmente, en el año 2001 se celebraron nuevamente elecciones, pero esta vez dentro de un inédito panorama político, que mostraba la pesada fragmentación que había acarreado todo el proceso de cambios de la década de los noventa. Triunfó en segunda vuelta una alianza de radicales y liberales con figuras del peronismo y por primera vez un radical llegó a gobernador, el Dr. Colombi, bajo la consigna del "aire fresco", que para muchos no llegó en la medida esperada. Del otro lado, quedaba como figura y mosaico opositor "Tato" Romero Feris y la nueva alianza del PANU con gran parte del Partido Justicialista provincial, bajo la sombra de un acuerdo a nivel nacional con el ex presidente Menem²⁷ (Duhalde en esta ocasión apoyó la candidatura del radical Colombi).

Ese panorama, que se expresa en la composición de las cámaras durante el año 2002, conforma el contexto directo en que fue realizado nuestro trabajo de campo. Se manifiesta en este sentido, una doble lógica que insta una nueva matriz política en la provincia, a la luz de la cual deben ser visibilizados muchos de los hechos político-educativos desde entonces. Por un lado, la novedosa debilidad constitutiva del gobierno, atravesada tanto

²⁶ Quizás la mejor forma de captar en breves palabras el sentido de la protesta de 1999 sea a través de lo señalado por uno de sus protagonistas: "hubo que organizar la comida de todos. Todo el mundo no cobrada desde hacía cuatro meses. No había dinero. Comenzaron los pedidos de alimentos a la comunidad a través de los medios de comunicación y el aviso de boca en boca. Inmediatamente comenzó a llegar gente a la plaza con mercadería. (...) Se organizaron almacenes de la plaza en la Escuela Sarmiento. Ahí se concentraban todos los alimentos que donaba toda la comunidad. Se confeccionó un listado de carpas que había en la plaza, porque había que elegir un responsable por carpa y determinar qué número de personas había en cada una. Entonces, se entregaba una credencial por carpa para que pudieran ir al almacén general a buscar los alimentos que necesitaran. Así, cada carpa o grupo de carpas armaba una olla popular para que comieran sus integrantes. Los sindicatos tenían grandes ollas o paelleras para cocinar; a veces se comía la vez que tal carpa estaba haciendo arroz con pollo y se armaban unas colas grandes para comer ahí. Nunca hubo conflicto por la comida o el manejo del almacén. En la plaza también comían indigentes, familias pobres que venían de los barrios sabiendo que ahí se comía, ex-empleados del pan POSOCO y TRABAJAR, chicos de la calle y hasta perros. Todos tenían su plato de comida" (citado por Guber, 2000).

²⁷ Siguiendo la tradición de intervenciones de Corrientes, el propio Partido Justicialista fue intervenido y "obligado" a aliarse al PANU, bajo la consigna de Menem, lo cual provocó su escisión y fragmentación interna.

por la crisis económica como por la emparchada composición partidaria del oficialismo. Por otro lado, la novedosa situación provincial heredada por el emblemático año 1999, poniendo en suspenso la tradición conservadora y el pacto político (que a su vez era un pacto con diversas fuerzas sociales) reinante, amenazando más de cerca cada paso del gobierno. El resultado es lo que el historiador Luis Arce denomina "*una dicotomía psicosocial en la mezcla de lo viejo (el conservadurismo acostumbrado) y lo nuevo (el 'cambio'), donde predominan las readaptaciones, la conversión*"²⁸.

Corrientes fue, tal como esta breve reseña lo indica, un pequeño laboratorio provincial de lo que pasaría a nivel nacional durante los años del cambio de milenio. La llegada de la cesantía de pagos, la crisis política que arrastra gobernantes y su consecuente crisis de representatividad expresada en un movimiento autodirigido (en un caso los "autoconvocados", en el otro los "cacerolazos" y las asambleas barriales), que persigue una nueva forma de relación con la política. Y, como respuesta, la llegada de un gobierno débil que enfrenta una situación económica insostenible. Ambos panoramas reinaban tanto en Corrientes como en la Argentina cuando nos tocó realizar el trabajo de campo que retomamos como principal fuente de este informe (año 2002).

2.3 EL CONTEXTO EN CIFRAS

Con una población de 929.236 habitantes en el año 2001, Corrientes se ubica como una provincia promedio en el cuanto al crecimiento general de la población durante la década de los noventa. Sin embargo, al analizar los datos referidos a la población en edad escolar, se constata que corrientes creció un 13%, frente al 5,5% del total del país²⁹. Esto indica una importante consecuencia para el sistema educativo, en términos de necesidad de expansión, cuestión que se retomará en los apartados siguientes.

Por otra parte, en lo referido a los datos sociales más importantes de la década analizada, se observa toda una serie de situaciones que repercuten en las grandes dificultades que atraviesa la provincia, si bien en muchos indicadores se halla por encima de la media regional del noreste. Como se constata en el cuadro 2, el porcentaje de analfabetismo del 7,2% supera ampliamente la media nacional del 3,9%, mientras el porcentaje de la población con primaria y secundaria completa también se ubica por debajo del promedio nacional, aunque en este último nivel se observa una situación marcadamente más favorable que la media regional.

²⁸ Conversación personal con el autor, para un mayor desarrollo véase Arce (2001).

²⁹ En el período 1991-2001 Corrientes fue la jurisdicción N° 15 en crecimiento poblacional, pero asciende al puesto N° 7 en cuanto al crecimiento de los habitantes en edad escolar (ver puntos 1.2 y 1.4 del anexo), lo cual remarca la particular situación de la provincia en la comparación con el resto del país.

Cuadro 2 - Características de la población

	1991			2001			Variación 1991-2001 (%)		
	Corrientes	Media Región NEA	Media País	Corrientes	Media Región NEA	Media País	Corrientes	Media Región NEA	Media País
Cantidad de habitantes	795.594	705.650	1.345.718	929.236	841.766	1.509.331	16,8	19,3	12,2
Cantidad de habitantes en edad escolar	240.313	221.601	347.756	272.128	258.026	366.835	13,2	16,4	5,5
Tasa de analfabetismo (a partir de los 15 años)	10,3	10,2	5,7	7,2	7,4	3,9	-30,2	-27,6	-31,2
	Corrientes	Total Región NEA	Total País	Corrientes	Total Región NEA	Total País	Corrientes	Total Región NEA	Total País
% de la población que vive en hogares con NBI	31,4	35,5	19,9	28,5	30,2	17,7	-9,2	-15,0	-11,3
% de la población que vive en zonas urbanas	74,1	68,3	87,2	79,4	76,3	89,3	7,1	11,7	2,4
% de la población con primaria completa	63,0	60,9	76,3	70,6	68,2	82,1	12,1	12,0	7,6
% de la población con secundaria completa	21,5	18,0	25,6	27,4	23,6	33,2	27,3	31,4	29,6

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.

Como continuación de lo señalado hasta aquí, el cuadro 3 expone distintos datos referidos a las condiciones sociales y económicas de la población provincial. Corrientes es la provincia con menor crecimiento del ingreso per cápita de todo el país durante el período 1995-2000 (ver anexo, punto 1.18) y mantiene un nivel de ingresos para ese último año de 3.152 pesos frente a los 4.946 de la media nacional. Este indicador se destaca como uno de los pocos que ubica a la provincia por debajo de la media regional.

A su vez, en lo referido al índice de desarrollo humano ampliado, que contempla aspectos directamente ligados a la crisis de los años recientes, Corrientes se encuentra en una posición sumamente crítica, por debajo de la media nacional y regional, ubicada en el puesto 22 en el total de las 24 jurisdicciones (ver anexo, punto 1.17). Otro indicador crítico de la provincia es la tasa de desempleo, que para el año 2000 ya ascendía a un 19,7, superando ampliamente a la media regional y ubicándose como una de las provincias que más vio crecer este indicador durante el período 1995-2000.

Cuadro 3 -Indicadores sociales y económicos seleccionados

	2000			Variación 1995-2000 (%)		
	Corrientes	Media Región NEA	Media País	Corrientes	Media Región NEA	Media País
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0,76	0,76	0,78	3,3	3,7	3,9
IDH ampliado	0,23	0,26	0,48	s/d	s/d	s/d
Ingreso per cápita (\$)	3.152	3.490	4.946	10,6	27,3	39,7
	2002			Variación 1995-2002 (%)		
	Corrientes	Media Región NEA	Total País	Corrientes	Media Región NEA	Total País
Brecha de ingresos*	23,2	31,9	20,4	81,3	160,7	77,4
Tasa de desempleo	19,7	14,0	17,8	32,2	32,5	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 de 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 educacional la tasa de sobre-edda en la 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.

El cuadro 4 complementa a los anteriores, ya que señala algunos datos del efecto de la crisis del año 2002 y de la devaluación en la población de la provincia. Allí se observa que para el año 2002 el 67% de la población vivía en condiciones de pobreza y el 37,4% era indigente, cifras muy superiores a la media nacional. Sin embargo, Corrientes fue la ciudad que tuvo un menor crecimiento de los indicadores de pobreza entre el 2001 y el 2002 (ver anexo, punto 1.24), lo cual puede explicarse a través de dos hipótesis (que pueden a su vez ser complementarias). La primera indicaría que Corrientes ya se hallaba en una situación de extrema pobreza a lo largo del año 2001 (después de la fuerte crisis del año 1999), con lo cual el impacto de la crisis nacional no tuvo un efecto tan directo. La segunda hipótesis señalaría que Corrientes logró contener socialmente la crisis mejor que otras provincias a través de acciones políticas efectivas.

Cuadro 4 - Porcentaje de población bajo la línea de pobreza e indigencia

	2002		Variación 2001-2002	
	Bajo la línea de indigencia	Bajo la línea de pobreza	Bajo la línea de indigencia	Bajo la línea de pobreza
Corrientes	37,4	67,2	70,0	16,3
Media de aglomerados urbanos del NEA	39,4	70,6	71,9	24,2
Media del total de aglomerados urbanos *	25,8	54,5	101,5	42,1

* La media se calculó sin datos de ningún aglomerado urbano de Río Negro

Fuente: 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.

Tal como lo señala el diagnóstico social de la provincia realizado por el SIEMPRO en octubre del año 2001, *"si bien Corrientes se encuentra en una posición favorable frente al conjunto del NEA, presenta situaciones deficitarias en comparación con el promedio nacional en la mayoría de las dimensiones abordadas"* (SIEMPRO, 2001). En este sentido, durante el desarrollo de este trabajo se buscará constatar hasta qué punto esta situación social se expresa en las distintas dimensiones educativas analizadas, observando las formas en que el sistema educativo provincial disminuye, amplía o simplemente reproduce esas condiciones sociales y económicas de la provincia.

3 EL CONTEXTO EDUCATIVO

3.1 DIMENSIONES E INDICADORES DEL SISTEMA EDUCATIVO

El sistema educativo correntino cuenta con 1.184 establecimientos de educación común, que atienden a casi 300 mil alumnos. Una muy alta proporción de las escuelas se halla dentro del sector estatal (el 90%), mientras el sector privado cobra mayor magnitud para los niveles inicial, EGB 3 y polimodal, donde la matrícula asciende al 15% del total. En términos generales, se observa un fuerte crecimiento de la matrícula en el período 1996-2000, especialmente en el sector privado, donde se observa un crecimiento del 44% (cuadro 6). En este sentido, se constata también que la oferta de establecimientos educativos no acompañó durante este período a la mayor demanda de alumnos, ya que la densidad de alumnos por escuela creció a un ritmo del 7% en ambos sectores.

Cuadro 5 - Dimensiones del sistema educativo provincial. Año 2000

		Público			Privado		
		2000	%		2000	%	
Todos los tipos de Educación	Establecimientos	1.287	1.159	90,1	128	9,9	
	Alumnos	304.445	266.038	87,4	38.407	12,6	
	Cargos Docentes	15.236	12.685	83,3	2.551	16,7	
	Hs. Cátedra *	123.129	96.911	78,7	26.218	21,3	
Educación Común	Total	Establecimientos	1.184	1.068	90,2	116	9,8
		Unidades Educativas	2.240	1.976	88,2	264	11,8
		Alumnos	293.579	256.594	87,4	36.985	12,6
		Cargos Docentes	14.393	12.023	83,5	2.370	16,5
		Hs. Cátedra *	120.373	94.398	78,4	25.975	21,6
	Inicial	Unidades Educativas	838	769	91,8	69	8,2
		Alumnos	33.799	28.537	84,4	5.262	15,6
		Cargos Docentes	1.522	1.182	77,7	340	22,3
		Hs. Cátedra *	423	90	21,3	333	78,7
	EGB1 y 2 /primario	Unidades Educativas	927	868	93,6	59	6,4
		Alumnos	160.247	146.033	91,1	14.214	8,9
		Cargos Docentes	9.523	8.366	87,9	1.157	12,1
		Hs. Cátedra *	924	48	5,2	876	94,8
	EGB 3	Unidades Educativas	261	198	75,9	63	24,1
		Alumnos	48.133	39.630	82,3	8.503	17,7
		Cargos Docentes	963	682	70,8	281	29,2
		Hs. Cátedra *	54.502	42.844	78,6	11.658	21,4
	Polimodal / secundario	Unidades Educativas	160	112	70,0	48	30,0
		Alumnos	40.662	34.755	85,5	5.907	14,5
		Cargos Docentes	1.919	1.485	77,4	434	22,6
		Hs. Cátedra *	51.547	42.557	82,6	8.990	17,4
	Superior no Universitario	Unidades Educativas	54	29	53,7	25	46,3
		Alumnos	10.738	7.639	71,1	3.099	28,9
		Cargos Docentes	466	308	66,1	158	33,9
Hs. Cátedra *		12.977	8.859	68,3	4.118	31,7	

* 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.

Cuadro 6 - 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	269.841	243.174	26.667	304.445	266.038	38.407	12,82	9,40	44,02
Establecimientos	1.222	1.119	103	1.287	1.159	128	5,32	3,57	24,27
Alumnos/establ.	221	217	259	237	230	300	7,13	5,63	15,89

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.

Un dato crucial acerca del sistema educativo provincial, que permite complementar los puntos señalados en el apartado anterior acerca de la cuestión social, es el referido a las tasas de escolarización en los distintos niveles. En este punto los datos del Censo 2001 señalan que Corrientes se halla por debajo de la media nacional tanto para el nivel inicial

como para el secundario, mientras en el nivel primario la cobertura se acerca más a los guarismos promedio del país. De todas formas, la tasa de crecimiento del nivel secundario fue en promedio más alta que la nacional durante el período 1991-2001. Ambos datos certifican la situación desfavorable de la provincia en sus indicadores sociales: el sistema educativo reproduce la estructura social, al menos en este punto específico, que mide la cantidad de niños, niñas y jóvenes en edad escolar que están integrados en el sistema.

Cuadro 7 - Tasa Neta de Escolarización

Nivel	Tasa Neta de Escolarización año 2001		Variación de la Tasa Neta de Escolarización (%) 1991-2001	
	Corrientes	Media País	Corrientes	Media País
Inicial	70,1	75,7	s/d	s/d
Primario	93,4	94,7	-0,8	-0,8
Secundario	55,4	66,1	24,5	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.

En cuanto a los indicadores del rendimiento educativo dentro del sistema, los datos para Corrientes deben ser leídos con cierto recaudo, dado que responden a la situación del año 1999, que para la provincia fue excepcional en términos generales y en particular para los alumnos, que tuvieron muy pocos días de clase ante el conflicto docente. El cuadro 8 muestra que la promoción, el abandono y la repitencia³⁰ en Corrientes tuvo cifras más positivas para EGB 3 y polimodal que lo ocurrido en el resto del país. De todas formas, estos datos no muestran demasiado, por el punto ya mencionado, que invalida en gran medida la capacidad analítica comparada de estos valores. En cambio en lo referido a la sobreedad, un dato no afectado por la situación del año '99, se observa que Corrientes mantiene cifras más altas para todos los niveles que el promedio nacional.

³⁰ Como se analizará en el eje correspondiente a las políticas pedagógicas, los datos referidos a la baja repitencia están muy vinculados con las distintas medidas de pasaje automático instrumentadas para los ciclos de la EGB entre los años 1996 y 1999.

Cuadro 8 - Indicadores educativos. Año 1999

		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Corrientes	90,5	91,7	88,3
	Media Región NEA	86,4	83,8	82,3
	Total País	91,8	84,1	81,4
Tasa de abandono interanual	Corrientes	4,7	5,6	9,4
	Media Región NEA	4,7	9,2	12,7
	Total País	2,0	7,7	13,6
Tasa de repitencia	Corrientes	4,8	2,6	2,3
	Media Región NEA	8,9	6,9	5,1
	Total País	6,3	8,2	4,9
Tasa de sobreedad	Corrientes	38,6	48,7	45,8
	Media Región NEA	38,8	46,7	42,8
	Total País	21,4	33,0	37,3
Tasa de egreso	Corrientes	74,7	83,7	73,7
	Media Región NEA	73,0	71,0	63,7
	Total 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 9 - Evolución de los indicadores educativos

		Variación 1996-1999 (%)		
		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Corrientes	11,3	17,4	9,3
	Media Región NEA	5,4	13,7	7,4
	Total País	0,2	7,4	2,8
Tasa de abandono interanual	Corrientes	-6,0	-57,9	-29,3
	Media Región NEA	-17,6	-42,9	-23,5
	Total País	-23,1	-39,8	-9,9
Tasa de repitencia	Corrientes	-65,0	-69,8	-60,3
	Media Región NEA	-27,1	-34,4	-27,7
	Total País	8,6	-8,9	-14,0
Tasa de sobreedad	Corrientes	3,2	20,2	22,8
	Media Región NEA	12,1	30,8	35,3
	Total País	17,6	20,0	37,1
Tasa de egreso	Corrientes	6,7	38,3	18,9
	Media Región NEA	9,7	35,9	20,4
	Total 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.

En el cuadro 10 se detallan los resultados de Corrientes en todas las evaluaciones nacionales de la calidad educativa, que se realizan desde el año 1993³¹. Como se puede observar con mayor claridad en los gráficos 1 y 2, la provincia siempre estuvo por debajo de la media nacional en todas las evaluaciones que se realizaron para 6° año de EGB y 5° del secundario (o 3° de Polimodal). Sin embargo, cuando se comparan los resultados por año y por materia evaluada, se destacan distintas oscilaciones frente a la media nacional, que muestran el ritmo cambiante de la educación correntina en la década analizada. Para 6° año de EGB los resultados varían fuertemente alcanzando su pico en el año 1998 y mostrando una gran caída en el año 2000, luego de la crisis de 1999. En cambio, para 5° de secundario, los resultados de lengua se mantienen en leve caída frente a la media nacional, mientras en matemática el rendimiento es mucho más errático y dispar cada año.

Cuadro 10 - Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa

Año	6to. Grado/Año		Finalización del Secundario	
	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática
Corrientes	n/c	n/c	56,2	38,6
1993 Media Región NEA	n/c	n/c	55,1	36,7
Total País	n/c	n/c	61,5	46,4
Corrientes	n/c	n/c	64,5	49,5
1994 Media Región NEA	n/c	n/c	63,0	45,7
Total País	n/c	n/c	69,7	56,0
Corrientes	n/c	n/c	60,2	43,1
1995 Media Región NEA	n/c	n/c	56,4	41,3
Total País	n/c	n/c	66,4	56,2
Corrientes	54,1	47,2	54,0	46,7
1996 Media Región NEA	54,8	43,9	52,0	44,6
Total País	58,2	50,6	60,3	57,4
Corrientes	54,7	50,4	57,2	55,2
1997 Media Región NEA	54,1	47,5	56,2	52,8
Total País	60,2	56,5	65,2	62,3
Corrientes	60,1	65,5	59,4	55,7
1998 Media Región NEA	58,2	60,8	57,3	53,8
Total País	63,8	66,7	67,0	67,0
Corrientes*	n/c	n/c	n/c	n/c
1999 Media Región NEA	49,3	52,5	40,4	41,5
Total País	56,9	63,4	65,7	68,7
Corrientes	54,9	53,6	50,3	51,7
2000 Media Región NEA	56,5	53,0	50,3	50,8
Total País	61,6	57,9	59,1	61,3

n/c = no corresponde

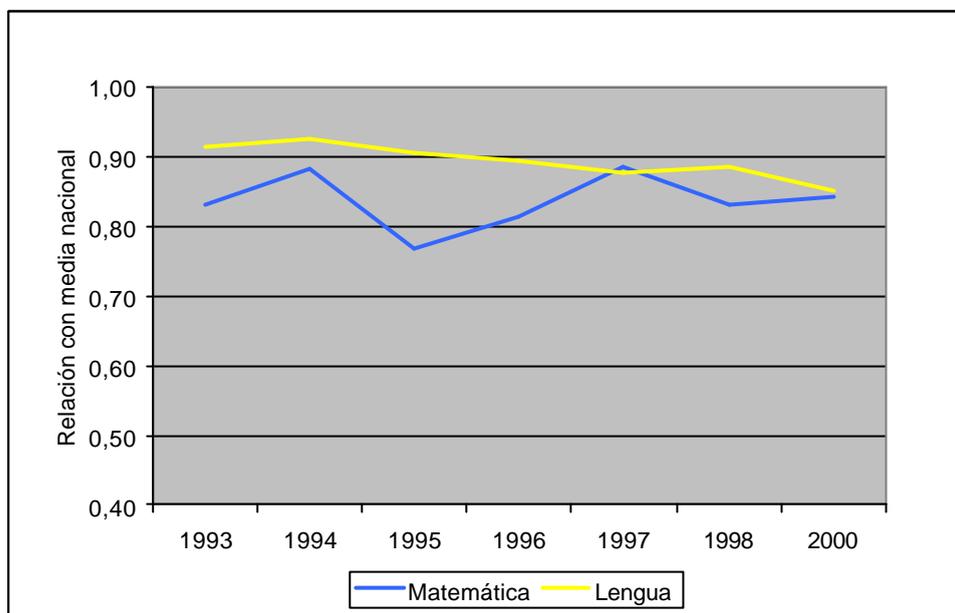
* En el año 1999, no se aplicó el Operativo Nacional de Evaluación en Corrientes.

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.

³¹ Corrientes no fue evaluada en el año 1999, dado que fue un año crítico con muy pocos días de clase.

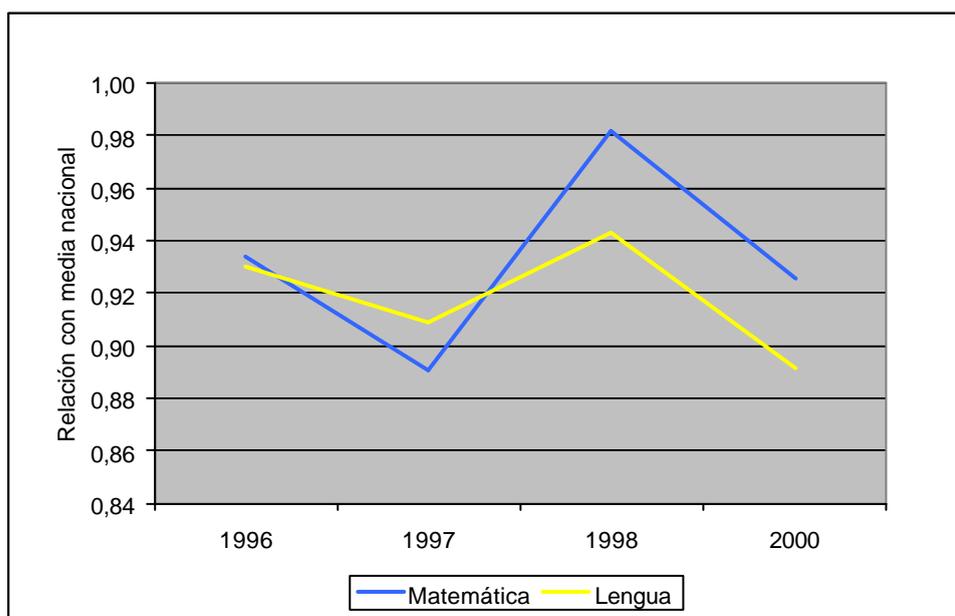
Gráfico 1 – Evolución de los resultados del Operativo Nacional de Evaluación de la provincia en relación con la media nacional para 5to año del secundario y 3er año del polimodal

(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.

Gráfico 2 – Evolución de los resultados del Operativo Nacional de Evaluación de la provincia en relación con la media nacional 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.

3.2 EL MAPA DE PODER

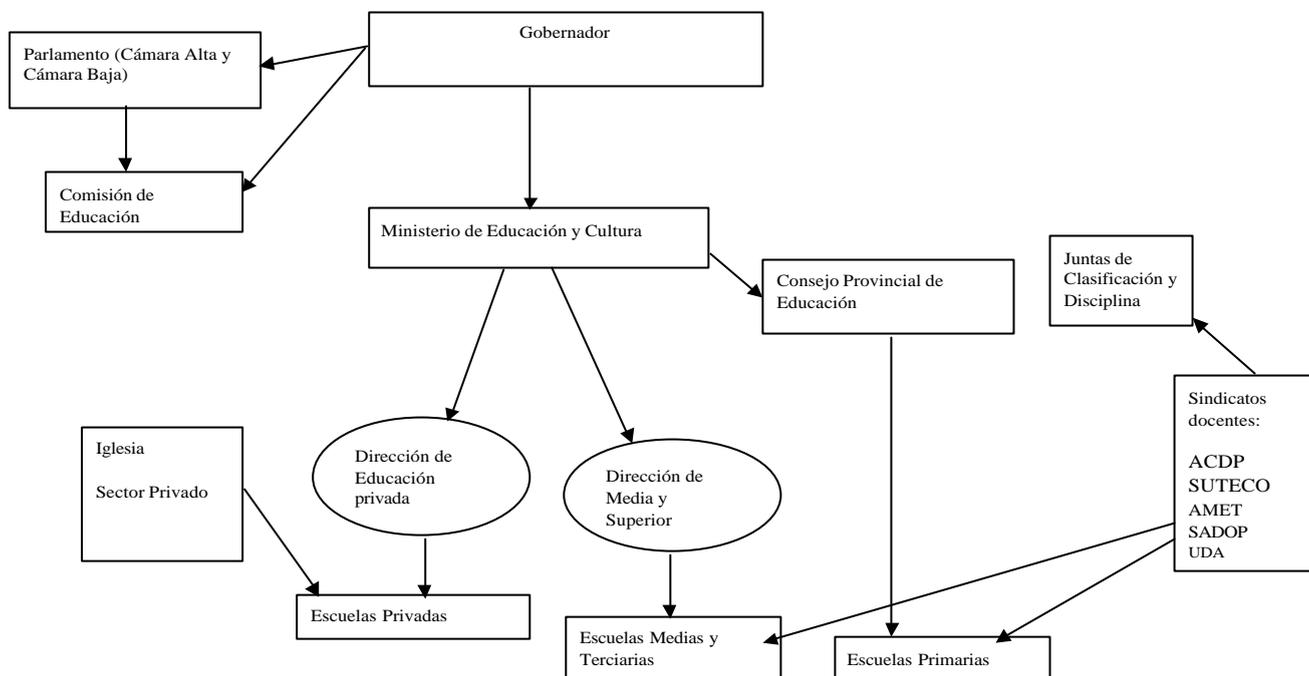
Como parte de la contextualización educativa del caso Corrientes, es necesario plantear la composición general del mapa de actores intervinientes en la formulación e implementación de las prácticas políticas dentro del sistema educativo. Este mismo mapa es el que retomaremos en los siguientes apartados de forma más específica, haciendo foco en algunos de sus particulares circuitos de poder.

De este mapa cabe retener algunos de los puntos específicos de la organización político-educativa de Corrientes, para utilizar como marco general de los siguientes apartados. Lo primero a señalar es el peso diferencial que han tenido los diversos gobiernos de turno en un panorama político sumamente inestable, que va desde el fuerte verticalismo de Tato Romero Feris, pasando por las intervenciones federales y el reciente gobierno débil de Colombi. En ese marco, se destaca en la provincia el alto perfil de los distintos ministros de educación, como se analizará a continuación. Mientras tanto, el peso de la Legislatura ha sido también cambiante, pero sin ser un enclave fuerte de poder sí ha mantenido vínculos directos con las decisiones de política educativa durante la década.

En segundo lugar, al analizar la administración central de la educación se destaca la bicefalía en el gobierno y gestión del sistema educativo. Por un lado, el Ministerio de Educación tiene a su cargo, a través de dos direcciones específicas, la educación privada y la educación media (hoy EGB 3 y polimodal) y superior de la provincia. Mientras, por otra parte, el Consejo Provincial de Educación, mantiene la gestión de las escuelas de nivel inicial y las viejas primarias, actualmente EGB 1 y 2. Sin embargo, desde 1992 el Consejo (que tiene rango constitucional) está intervenido y su presidente es el propio Ministro de Educación. De esta forma existen dos organismos, pero uno está en la práctica subordinado al otro.

Por fuera de la esfera estatal, aparecen tanto el sector privado, con peso dominante de la Iglesia Católica, y el sector sindical, con un gremio provincial mayoritario (la ACDP), otro de mucho peso afiliado a CTERA (el SUTECO), un tercero con importancia aunque con menor cantidad de afiliados (AMET), un cuarto vinculado a la estructura nacional de docentes privados (SADOP), además de otros dos gremios menores. Su radicación estatal está hoy cercenada tan sólo a las Juntas de Clasificación y Disciplina, donde son elegidos por los docentes como sus representantes, mientras su participación en la vocalía del Consejo está interrumpida desde la intervención del mismo.

Diagrama 1: Mapa de poder



Fuente: elaboración propia en base a información relevada en la provincia

4 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN

4.1 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN CORRENTINA

En la historia reciente de la política educativa provincial se observa, como en el contexto político general de Corrientes, un pasaje de la estabilidad conservadora de los ochenta a una inestabilidad igualmente conservadora en la década de los noventa, que perdura hasta el quiebre de 1999. A esta última inestabilidad se le agrega, la transformación del sistema educativo provincial, que significó la transferencia final de las escuelas medias nacionales y la reforma educativa de la Ley Federal de Educación, cuestiones que ensancharon seguramente los conflictos políticos propios de la década analizada.

Siguiendo esta síntesis, durante los años posteriores a la llegada de la democracia en 1983, el sistema educativo adquiere la estabilidad propia de la conformación renovada de un pacto conservador que abarca distintos sectores sociales y políticos de la provincia. En la educación este pacto incluye un marco de negociación y cercanía política entre el principal sindicato, la Asociación Correntina de Docentes Provinciales (ACDP) y el gobierno, bajo la mediación del Consejo de Educación, que al gestionar todas las escuelas

primarias de la provincia, estaba a cargo de "el sistema" (especialmente antes de la transferencia de escuelas medias). El Consejo aparece como el escenario adecuado para sostener esa lógica de pacto en el tiempo, conformando una serie de alianzas estratégicas que analizaremos más adelante.

Un primer quiebre de estas alianzas lo produce la intervención nacional de 1992, que a su vez marca el inicio ininterrumpido de la intervención del Consejo Educativo Provincial³². De esta forma se modifica el viejo pacto que operaba en el sector educativo a través de la figura del Consejo, con una armonía entre el gobierno y el sindicato, que es alterada mediante la doble intervención de la provincia y del propio Consejo.

Este período, que dura dos años y va hasta fines de 1993, podríamos caracterizarlo como de "inversión geopolítica de la educación correntina". "Inversión" porque durante estas fechas la intervención federal coloca en la cartera educativa provincial a equipos provenientes de la Nación que deciden el destino de Corrientes, mientras al mismo tiempo en el Senado Nacional se estaba gestando el proyecto de Ley Federal de Educación, bajo el impulso (entre otros senadores) de José Romero Feris³³. Este extraño hecho político, según el cual se invierten los roles de poder y los caudillos locales comienzan a actuar desde afuera de la provincia, tiene su lógica propia, que puede ser analizada desde distintas perspectivas. Por ejemplo, al seguir los diarios de la época se observa que el principal diario provincial, El Litoral (ligado a los Romero Feris), permanentemente publicaba noticias de las acciones que "Pocho" Romero Feris estaba realizando a favor de la educación correntina desde el Senado Nacional³⁴, mientras la intervención controlaba desde adentro la provincia. Paradoja que simboliza las complejas relaciones que esa independencia partidaria tradicional ha gestado en la provincia.

Con la llegada de "Tato" Romero Feris al gobierno provincial -coincidente con la aplicación de la reforma educativa y el financiamiento nacional del Pacto Federal y del Plan Social- se observa un pasaje hacia la concentración de poder de un Ejecutivo fuerte que avanza a grandes pasos. Sin gran oposición gremial y ante un parlamento que era ignorado o dejado en los márgenes de las decisiones educativas de peso, el ámbito educativo simplemente reproduce la lógica de acumulación de poder del gobierno provincial, que se cristaliza con la creación del Partido Nuevo en 1995. A su vez, durante el período de gobierno de "Tato" se observa en el ámbito educativo el pasaje de un espacio de cumplimiento del pacto (como era ya tradición, el Ministerio había quedado a cargo de

³² Al momento de redactar este informe, el Consejo había vuelto a su funcionamiento normal, caducando la figura de la intervención a partir de la gestión del ministro de educación, Carlos Vignolo. Entrevista con el ministro, septiembre de 2003.

³³ La historia íntima de la "invención" de la Ley Federal de Educación admite distintas versiones, sin embargo la más coincidente indica que fue un grupo de senadores, entre ellos José Romero Feris, quienes crearon junto a sus asesores (la asesora de "Pocho" en ese entonces era Catalina Méndez de Medina Lareu, que, como se analizará, fue la ministra que aplicó la reforma en Corrientes) el proyecto de la ley original.

³⁴ Véase, por ejemplo, "Proyecto de Romero Feris sobre normativas docentes", Diario El Litoral, 16/8/91, "Gestiones a favor de numerosas escuelas", Diario El Litoral, 23/10/91, "Docentes: iniciativa del Senador Dr. Romero Feris", Diario El Litoral, 23/3/92, "Proyecto de Ley de Romero Feris fue aprobado por la cámara alta", Diario El Litoral, 23/5/92.

un liberal, el Dr. Tomasella) a una toma personalista de ejercicio del poder, que traduce a la política educativa en un renovado ámbito de conflictos de facciones.

Fue seguramente este período de enfrentamientos en el interior de la administración pública el que surcó el camino para la llegada de los tempestuosos meses de 1999. Con esa fortaleza de quien busca conquistar todos los rincones provinciales donde se dispute el poder, el período de "Tato" Romero Feris, continuado por la gobernación inconclusa de Braillard Pocard, afianzó un verticalismo educativo coincidente con la aplicación profusa de la reforma educativa. La personalidad de los ministros no fue menor en este punto, ya que el primero de ellos, Tomasella, si bien no desarrolló un estilo personalista, terminó siendo candidato a gobernador en las siguientes elecciones (lo cual lo describe como hombre de perfil alto). La siguiente ministra, Méndez de Medina Lareu, sí afianzó una conducción de corte verticalista, similar a la de su continuadora, Lidia Romero Feris, y fue quien más duró en el cargo.

Antes de llegar a la intervención, vale destacar la presencia de la ministro Reparaz, quién debió hacerse cargo en medio de la tormenta del paro de 1999 y fue para muchos una conciliadora positiva en este proceso, aún sin lograr soluciones de fondo para el mismo. En cambio, con la intervención, que podría pensarse como un período donde el Ejecutivo es débil y debe ganarse el consenso, se volvió a una política cerrada de cúpula, con un interventor, Ramón Mestre, muy poco jerarquizado en el imaginario popular, y una ministra de origen chaqueño³⁵ con un estilo personalista que fue criticado por muchos de los actores entrevistados. Finalmente, con la llegada del nuevo gobierno electo, de base débil (tanto porque ganó en segunda vuelta como por el mosaico de alianzas políticas que lo hizo posible), se elige un ministro de carácter y trayectoria, el ex rector de la Universidad Nacional del Nordeste, Dr. Adolfo Torres, que parece mantener el fuerte perfil de los ministros salientes.

De las características de estos ministros habla el cuadro 11, que señala como dato fundamental el origen "educativo" de la mayoría de los ministros, ya que provienen del propio sistema y han realizado una amplia trayectoria en cargos técnico-pedagógicos antes de llegar al cargo máximo de la cartera educativa. Más aún, tres de ellos fueron supervisores, lo cual demuestra su amplia trayectoria dentro del sistema. Esto tiene sus consecuencias en la dinámica de relaciones entre el poder político y la concepción educativa del propio sistema. En el caso de Corrientes el origen educativo de la mayoría de los ministros de la pasada década parece haberse manifestado en un espíritu reproductor de lo dado, sin grandes ambiciones de transformación sistémica. De alguna manera se percibe un cambio en este punto con la llegada del ministro Torres en el año 2002, y con su decisión de modificar la estructura del Ministerio (esto será analizado en el apartado referido a la administración central), convirtiendo a la Subsecretaría Educativa en una Subsecretaría Administrativa en un giro centrado en retomar el poder sobre el gasto desde una mirada económica³⁶. Estos pasos parecen repetir a aquellos dados por el ministro Tomasella, que también venía de afuera del sistema educativo provincial, en

³⁵ Durante la intervención nacional del año 2000, llegaron a la provincia equipos técnicos provenientes de Chaco, seguramente por la afinidad radical y la cercanía física.

³⁶ Como señaló el propio ministro, Adolfo Torres, al entrevistarlo: "cuando asumí, el gobernador me pidió un ordenamiento y un sinceramiento del sistema educativo". Entrevista realizada en febrero de 2002.

términos de concentrarse con más agudeza en los aspectos presupuestarios y administrativos que en los propiamente educativos.

Cuadro 11 - Ministros de Educación desde 1991 hasta 2002

Cantidad de ministros	Cantidad según gobernadores	Duración promedio	Experiencia previa en el sistema educativo		
			Si	No	Parcial
9	0,9 por gobernador	16 meses	6	1	2

Fuente: Elaboración propia

4.2 EL PODER LEGISLATIVO ANTE EL ESCENARIO EDUCATIVO

En general, en Corrientes, al igual que en la gran mayoría de las provincias, el rol del Poder Legislativo en materia de decisiones educativas ha estado sumamente ligado a la línea política definida por el Poder Ejecutivo. Esto no deja de ser el correlato de un paulatino crecimiento del poder vertical, tanto en la provincia como en el país, a lo largo de la década del noventa, que ha colocado a los poderes legislativos en una posición de mayor sumisión a las voluntades de los gobernadores de turno.

En el caso de Corrientes, la situación del Poder Legislativo es particular dado su carácter bicameral, con un bloque de 26 diputados y otro de 13 senadores. Allí, generalmente los problemas educativos han tenido poca trascendencia, tal como lo señala Gustavo Canteros, diputado integrante de la Comisión de Educación y del sindicato AMET, "*el Legislativo ha tenido desde hace ya bastante tiempo muy poca fuerza en las decisiones educativas, todo acá es acatar órdenes*"³⁷.

De todas formas, no se puede ignorar que en un plano general, el Poder Legislativo en Corrientes estuvo atravesado por una multiplicidad de cambios y tejidos de alianzas, que corrieron la suerte de la inestabilidad política provincial, además de las intervenciones federales. La ruptura del Partido Nuevo de Tato Romero Feris convirtió a la Legislatura en un escenario privilegiado para la disputa por el poder, al igual que la nueva reestructuración posterior a la intervención federal lo hizo con los distintos frentes conformados para las elecciones del año 2001. En este sentido, la agrupación de viejos peronistas con los miembros del PANU, y de los radicales con otro grupo de peronistas y liberales es una prueba de la complejidad de la dinámica política provincial, al momento de realizado este estudio.

Aún en ese panorama complejo, la Legislatura ha servido como ámbito donde los distintos actores locales instalaron problemas puntuales del sistema educativo y donde se sancionaron algunas leyes generales de complemento a la estructura normativa del sistema. Sin embargo, como se analizará más adelante, nunca se presentó ningún proyecto de ley de educación provincial, una ausencia remarcada por distintos actores entrevistados. Esto señala seguramente la debilidad del cuerpo, la inestabilidad política

³⁷ Entrevista realizada a Gustavo Canteros, diputado y miembro de AMET, en marzo de 2002.

para tratar normas de largo plazo y la baja prioridad otorgada a temas educativos estructurales, que atraviesan a la provincia en sus distintas agencias de gobierno.

5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO

5.1 UNA ESTRUCTURA NORMATIVA SIMPLE CON UNA AUSENCIA NOTORIA

Un primer rasgo característico de la estructura normativa educativa de Corrientes tiene que ver con su relativa simplicidad. Señalamos esto en términos estrictamente comparativos con otras jurisdicciones, donde el problema de la normativa llega a veces a envolver como una maraña indescifrable a los actores. En Corrientes no existe un digesto ni un ordenamiento del marco legal educativo, pero aun así los actores entrevistados no destacaron su necesidad. En rigor, para todos la norma madre del ámbito educativo es el Estatuto del Docente y la falta de una Ley Provincial de Educación (la "ausencia notoria" del subtítulo) no parece llamar la atención.

Comenzando por la Constitución Provincial, reformada por última vez en 1993, vale señalar que la principal huella que esta norma deja en el sistema educativo es la del Consejo Provincial, que al tener rango constitucional se ha mantenido durante tantos años pese a la estructura paralela del Ministerio de Educación. Por otra parte, la Constitución, como en otras provincias, establece un mínimo del 25 % del gasto público provincial dedicado a la educación.

A su vez, por fuera del ámbito estrictamente educativo, existen al menos tres normas que influyen de forma determinante en éste. La primera de ellas es la Ley de Procesos Administrativos; la segunda es la Ley de Ministerios, una norma cambiante según los gobiernos de turno, que al momento de realizado este trabajo regulaba la coexistencia de Cultura y Educación dentro de una misma estructura ministerial; y la tercera es la Ley de Presupuesto, que cada año regula la distribución de los recursos educativos provinciales.

En cuanto a las normas propias del ámbito educativo, sin dudas el Estatuto del Docente es la principal de ellas. En el caso de Corrientes se trata de una norma especialmente detallada, que abarca todos los niveles (desde la educación inicial hasta el nivel superior) y, pese a sus múltiples modificaciones, se mantiene orgánico y adquiere un carácter central en la vida cotidiana del sistema.

La otra norma que tiene presencia cotidiana, aunque de forma más silenciosa y rutinaria que el Estatuto, es el Reglamento Interno de las Escuelas. En este caso, existen dos normas distintas para la educación primaria y secundaria. Si bien las prescripciones que establecen ambas son variadas y también detalladas, es interesante señalar que la mayoría de los actores entrevistados en el nivel político y central de la educación obvió la presencia de estas normas al ser consultado sobre el marco legal educativo más relevante de la provincia. Sirva esto para considerar el sentido oculto y naturalizado en las prácticas escolares cotidianas que adquieren estas regulaciones.

El sector privado, a su vez, tiene un marco legal con claras especificaciones, regulado por dos normas de épocas distintas: la primera es la Ley 3582 de 1981 (con su Decreto reglamentario 624) y la segunda paralela a la sanción de la Ley Federal de Educación, con el Decreto 2045/93. En términos comparados, se trata de un marco regulatorio muy abierto y favorable al sector, como se analizará más adelante.

Finalmente cabe subrayar las causas de esa gran ausencia que implica la falta de una Ley Provincial de Educación. Lo particular en el caso de Corrientes no es simplemente que no se haya sancionado una Ley de Educación, sino también el hecho de que no se haya presentado ningún proyecto de ley durante los nueve años que pasaron desde la sanción de la Ley Federal de Educación (años especialmente fecundos para este tipo de normas macro en las provincias). La principal razón que puede servir de hipótesis para explicar esta cuestión tiene que ver con los años de permanente agitación política en la provincia que se vivieron desde 1993. En esta situación inestable, que se trasladó a las cámaras legislativas y sus múltiples facciones internas, nunca se logró un clima de acuerdo y de tranquilidad institucional como para tratar este tipo de normas macro para el sistema educativo.

A su vez, la ausencia de una Ley Provincial de Educación señala también el bajo interés que en los niveles políticos ha tenido la cuestión educativa como parte de un debate social que presente definiciones sobre distintas temáticas globales del sistema. En muchos casos provinciales, la sanción de este tipo de leyes es una instancia muy rica de debate y de "posicionamiento en la agenda pública" de los temas educativos, que de otra forma parecen como ausentes en la vida cotidiana de la discusión política.

Cuadro 12 - Normativa educativa fundamental de la provincia

Normativa	Tipo y número	Año de sanción	Ejes involucrados
Constitución Provincial			
Ley de Educación común	Ley 387/389	1901	
Estatuto del Docente	Ley 3.723	1982	Políticas laborales
	Dec. Reg. 457	1983	
Reglamento Escolar	(Sin información)		Autonomía escolar
Ley de Educación Privada	Ley 3528	1981	Políticas dirigidas al sector privado
	Dec. Reg. 624	1981	
	Decreto 2045	1993	
Ley de Ministerios	Decreto-Ley 219	2001	Administración central
Ley de Consejos Escolares	Ley 3.964	1984	

Fuente: elaboración propia.

6 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN

6.1 LA BICEFALÍA COMO SÍNTOMA DE LAS RELACIONES DE PODER

Una de las dimensiones claves para comprender la dinámica de poder que define la práctica política de la educación provincial, es la vinculada a la bicefalía en la administración central del sistema educativo. Esta bicefalía es definida como un problema de primer orden para todos los actores políticos directamente involucrados. Intentaremos abordarla aquí concentrándonos en la situación presente al momento de realizado este trabajo (año 2002) más que en su seguimiento histórico, aun sin dejar de lado esta perspectiva.

Lo primero que hay que señalar para caracterizar esta bicefalía es que un organismo, el Consejo Provincial de Educación, tiene a su cargo la totalidad de las escuelas públicas de nivel inicial y primario (abarcando EGB 1 y 2), mientras el Ministerio de Educación gestiona todas las escuelas de nivel medio (EGB 3 y Polimodal) e institutos terciarios, además de controlar a todas las escuelas privadas de la provincia. Esto determina el rasgo particular de una doble estructura tanto para la gestión de las escuelas, como para todas las áreas de la administración central involucradas en este proceso. Cabe destacar que, luego de una década en la cual varios consejos provinciales fueron eliminados, Corrientes es la única provincia que tiene dos estructuras de gestión distintas para el nivel primario y secundario. Más aún, en la práctica sólo existen otras dos provincias con el bicefalismo de un Consejo y un Ministerio (Misiones y Santiago), sólo que en ninguno de estos casos los dos organismos están a cargo de la gestión del sistema, sino que allí el Consejo administra las escuelas y el Ministerio delinea la política educativa.

Para abordar la complejidad de la bicefalía político-administrativa de la educación en Corrientes, es necesario comprender primero las misiones originales de cada uno de los organismos y su evolución histórico-política. El Consejo, por un lado, es un ente autárquico con rango constitucional, que se conforma como organismo colegiado con un presidente nombrado por el Poder Ejecutivo con la aprobación del Senado provincial y cuatro vocales, de los cuales dos son designados por el Ejecutivo y los otros dos mediante elecciones abiertas de los docentes a través de la representación gremial. Por su parte, el Ministerio de Educación forma parte del gabinete tradicional del Ejecutivo y varía su rango según las sucesivas leyes de ministerios.

En estas diferencias se juegan diversas lógicas de poder que giran alrededor de intereses particulares, constitutivas de la historia político-educativa provincial. El Consejo se agrupó tradicionalmente, como ya se señaló, alrededor de la lógica del pacto conservador, traduciendo e incorporando esa dinámica en el campo educativo. En este sentido, históricamente el Consejo fue el organismo a cargo de la gestión de la educación provincial, ya que hasta la transferencia de las escuelas medias en 1994, la enorme mayoría del sistema público estaba en sus manos. El pacto que operó allí (especialmente entre 1983 y 1992), aun con sus variaciones según períodos de gobierno, involucró a los sectores más conservadores de la educación provincial y funcionó, según diversos actores entrevistados, como "coto" o "botín" político, especialmente favorable para repartir con mecanismos más o menos discrecionales empleos públicos ligados a la educación³⁸. Esto

³⁸ Esto fue destacado por varios entrevistados, entre ellos Elsa Saez de Sartori, rectora de un IFD, Luis Arce, historiador de la provincia y hasta algunas supervisoras. Según Gustavo Canteros, diputado y dirigente de AMET, "históricamente el Consejo fue un botín político, las designaciones en todas las direcciones eran

significaba que cada gobierno de turno tenía un importante margen de poder discrecional para nombrar a su propio personal, impidiendo la continuidad de políticas educativas de Estado, desligadas de lógicas partidarias.

Desde 1992, con la intervención federal, el Consejo es a su vez intervenido y queda a cargo en sus funciones ejecutivas el propio ministro de educación de turno, como presidente interventor del organismo. Este hecho marcó en la práctica una solución parcial a lo que muchos en la provincia (especialmente desde los ámbitos de gobierno) veían como un problema intratable, ya que las relaciones de fuerzas no habían permitido la eliminación de este organismo (unificándolo con el Ministerio de Educación) a través de una reforma constitucional. Es más, en 1993, con la última reforma de la Constitución, tampoco fue posible este objetivo.

A partir de 1992 todos los gobiernos sucesivos decidieron mantener la intervención, venciendo la oposición de los distintos sectores de poder que defienden la autonomía original del Consejo. Entre éstos se hallan, por un lado, los gremios, que con la intervención perdieron la posibilidad de acceder a las vocalías y, por otra parte, todo el personal interno del Consejo (tanto de cargos técnicos como administrativos), con especial importancia del lado de los supervisores³⁹. Para el personal administrativo la "amenaza" de la unificación supone la posibilidad de perder sus cargos, lo cual se traduce en una defensa corporativa característica de este tipo de situaciones, más aún en contextos de ajuste presupuestario.

En el momento de realizado este trabajo, la situación de bicefalía encerraba distintos conflictos de poder, que se pueden observar en la posición que los distintos actores asumen frente a la idea de unificar el Consejo y el Ministerio. Por un lado, desde la esfera gubernamental⁴⁰, e incluso desde la postura de los diputados entrevistados, es una prioridad encontrar pronto una vía para reformar la Constitución y unificar el Consejo dentro de la esfera del Ministerio. Esto es relevante tanto por el costo que implica la doble estructura (hay una duplicación de equipos para todas las funciones, en lo técnico-pedagógico y en lo administrativo), como por los obstáculos que esto presenta para una estrategia orgánica de gobierno y control de la administración central.

Una postura opuesta es la que sostienen los agentes de mayor poder dentro del Consejo (en especial los supervisores), al señalar que sólo aceptarían una unificación si el único organismo rector pasa a ser el propio Consejo. Si bien se acepta el argumento de la incoherencia de tener dos estructuras, estos actores mantienen la idea de que el Consejo es la entidad verdaderamente arraigada en la identidad de la tradición educativa y que eso debe mantenerse. Entre los gremios docentes, la ACDP es la más cercana a esta última

políticas, nunca hubo continuidad, cambiaban de gobierno y se iban todos". Entrevista realizada en marzo de 2002.

³⁹ *Entrevistamos a varios supervisores del Consejo y había coincidencia en una postura de resistencia a la intervención. En este sentido, una de las supervisoras señalaba: "a los supervisores siempre nos puentean, desde que está la intervención ni nos consideran, por eso cuando el Ministerio baja línea nosotros no hacemos caso, sólo cumplimos lo básico". Entrevista realizada en febrero de 2002.*

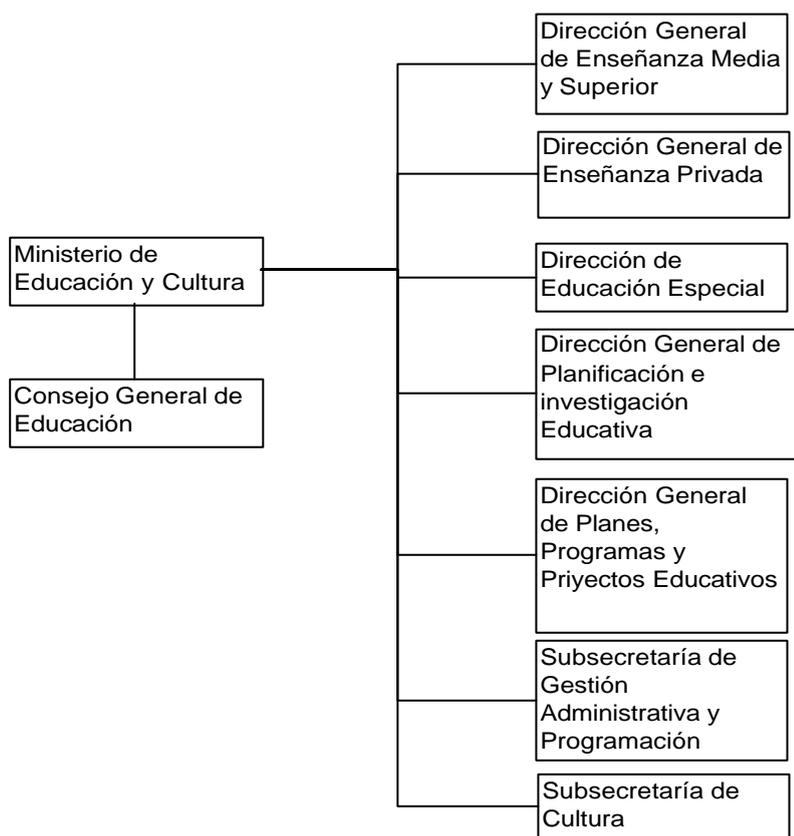
⁴⁰ *Un alto funcionario del Ministerio de Educación nos decía, "el Consejo no tiene hoy razón de ser, no conviene ni administrativa ni políticamente, porque tiene una serie de funciones superpuestas con el Ministerio que no tiene ningún sentido mantener". Entrevista realizada en febrero de 2002.*

postura, manteniendo el argumento de que el Consejo debe gestionar el sistema educativo, a partir del origen colegiado de este organismo y de la posibilidad que tienen los docentes de defender sus propios intereses a través de la mediación electoral de los vocales.

Por otra parte, otros gremios dejan abierta una postura menos intransigente. Por ejemplo, en AMET nos señalaron que se aceptaría una unificación en el Ministerio con distintas "modalidades" diferenciadas, que abarquen no sólo a los niveles, sino también a los tipos de educación (técnica, especial, etc.)⁴¹.

Como puede observarse, el tema de la unificación de la estructura de la administración central es medular para captar la dinámica de las complejas relaciones de poder que rodean al sistema educativo correntino. Más aún si se considera la dificultad política de llevar adelante este proceso de cambio, que requiere una reforma constitucional y una redefinición de todas las esferas de interés de los actores, donde se mezcla una serie de rivalidades y enfrentamientos, propias de distintas capas históricas de personal político en la administración central.

Diagrama 2: Organigrama del Ministerio de Educación y cultura



Fuente: <http://www.mecc.edu.ar/institucional/organigrama.htm>

⁴¹ Entrevista realizada con Juan Ferreira, secretario general de AMET, en febrero de 2002.

6.2 LA DINÁMICA ADMINISTRATIVA EN VÍSPERAS DE UNA MODERNIZACIÓN INCONCLUSA

En este punto se vincula la situación descrita hasta aquí referida a la bicefalía de la administración central educativa con su propia organización interna, considerando sus directas consecuencias en el sistema de administración de recursos, personal y trámites burocráticos ligados a la educación. Al analizar esta cuestión se observan desde un principio las estrechas relaciones de continuidad que existen entre aquella matriz tradicionalmente conservadora y cerrada hacia un coto interior político-administrativo, especialmente persistente en el Consejo, y una cierta resistencia al cambio en la propia dinámica administrativa que relaciona su accionar con la vida diaria de las escuelas. Es decir que, tanto en la estructura como en la dinámica interna de la administración central educativa, los rasgos conservadores de la tradición provincial detienen cualquier cambio o intento de dinamizar y transparentar los procesos.

En este sentido, se destaca la existencia de una plena centralización de toda la organización administrativa de la educación, tanto en los niveles a cargo del Consejo como del Ministerio. Todos los trámites se realizan sin mediaciones en las oficinas centrales ubicadas en Corrientes Capital y no existe ninguna descentralización en regiones o departamentos, más allá de la división de supervisores por zonas, que analizaremos más adelante y que no afecta en la práctica esta concentración geográfica de funciones.

A su vez, existe un fuerte predominio de personal en la administración central de origen docente, según lo señalado por diversos actores entrevistados (no existen datos precisos al respecto). Esto manifiesta la ventaja de la experiencia directa en el sistema, pero la contracara es una baja especialización de ese personal en funciones administrativas. Por otra parte, casi la totalidad del personal de la administración central es de planta permanente. El nivel de personal contratado llegó a ser importante en años pasados, pero por decisión de la intervención federal de 1999 se eliminó a la mayoría de esos cargos, muchos de los cuales se incorporaron en la planta. Esto asegura una mayor continuidad en las políticas, pero también en las prácticas tradicionales y en la resistencia al cambio.

Finalmente, dentro de esta dinámica interna, no se destaca la presencia de mecanismos actualizados y formales de planificación de objetivos, seguimiento de actividades, rendición de cuentas, ni una carrera vinculada a una formación y actualización profesional adecuada para las demandas del sistema. Esta situación no varía en gran medida de lo observado en la mayoría de las jurisdicciones, pero Corrientes aparece como un caso especialmente inmodificado en los años recientes.

En lo referido a la relación de la administración central con el propio sistema educativo, el circuito burocrático, según la visión de distintos actores, es muy lento, con cadenas de trámites excesivamente complejas que derivan en plazos muy largos para la resolución de los problemas administrativos de las escuelas y los docentes. Por otra parte, el sistema de comunicación entre la administración central y las escuelas está fuertemente debilitado, tanto por la centralización de sus funciones y la lejanía geográfica de muchos puntos de la provincia, como por la falta de presupuesto para afianzar los procesos en sus instancias más primarias.

Como ejemplo sintomático de este punto, el Consejo de Educación, a cargo de todas las escuelas públicas de nivel inicial y de EGB 1 y 2 de la provincia, desde 1999 hasta el año 2002 no contaba con ninguna línea telefónica habilitada. La situación del Ministerio de Educación no era muy distinta en este sentido, ya que contaba con una sola línea que sólo servía para recibir llamadas⁴². Este ejemplo sorprendente es una muestra de los problemas básicos que debe enfrentar el gobierno provincial en materia de organización de la dinámica de la administración central dado el contexto de deuda y crisis económica. Volveremos sobre esto en el apartado sobre la supervisión educativa, para analizar las consecuencias que tiene este tipo de problemas en la relación con las escuelas.

En cuanto a la propia gestión de los recursos humanos del sistema educativo y en vinculación con las funciones de la administración central, la provincia desarrolló distintas instancias de modernización de los procesos administrativos. En primer término, el propio Consejo ya había avanzado en esta materia, con un sistema nuevo desarrollado por el Centro de Cómputos de la Provincia, que fue elogiado por los distintos actores consultados. Por otra parte, Corrientes ha implementado parcialmente el PREGASE (Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos), de origen nacional, que se desarrolló en varias provincias con el objetivo de hacer más transparente y dinámica la gestión administrativa de la educación.

En general, de acuerdo con distintos actores entrevistados, la estructura del Consejo tiene claramente un mayor orden administrativo y la situación más compleja en este sentido es la del Ministerio, por la reestructuración de la educación media a partir de la reforma educativa. A su vez, un ámbito todavía más ajeno al control administrativo es el referido a la educación privada, que no ha establecido ninguno de los procesos de reforma mencionados hasta aquí, como se analizará en el eje referido al sector.

Las consecuencias y las razones de fondo de estos programas de reforma administrativa se vinculan estrechamente al eje referido a las políticas fiscales y presupuestarias, aunque en este punto nos ocupemos de su lazo político-administrativo. Sin embargo, es imposible desvincular ambas cuestiones, que forman parte de la agenda política de la nueva gestión que asumió en el Ministerio en diciembre de 2001. Una muestra de la dirección de esta agenda lo evidencia, como ya fue señalado, la eliminación dentro del organigrama ministerial de la Subsecretaría de Educación para crear la Subsecretaría Administrativa, lo cual encarna una nueva visión del sistema, más basada en la necesidad de una reorganización administrativa y financiera, para construir sobre esa base las reformas educativas.

Este cambio en el enfoque de la administración central asume características similares a otras provincias (Catamarca y Salta son dos claros ejemplos en los años recientes), que comenzaron a ocuparse de aplicar una serie de reformas en el sector estatal muchas veces contradictorias con la lógica educativa tradicional, en el sentido de privilegiar los aspectos de orden administrativo por encima de los propiamente educativos. El hecho de que la gran mayoría de los ministros de educación de los años noventa en Corrientes hayan tenido origen en la docencia explica, quizás, el retraso en la llegada de este nuevo paradigma a la provincia, que encuentra en contadores, ingenieros y

⁴² Esta situación era producto de una deuda con la compañía telefónica que arrastraba varios años.

economistas las figuras profesionales más apropiadas para este giro económico-administrativo.

Como conclusión general, se puede señalar que el estilo de la dinámica administrativa de la educación en la provincia presenta una duplicación de los problemas para gestionar el sistema, ya que todo proceso de reforma o saneamiento administrativo debe pasar por un doble canal (el Consejo y el Ministerio) que tiene sus estructuras y tradiciones diferentes. Esto redobla las resistencias a los cambios y multiplica los esfuerzos en torno a los mismos.

Por otra parte, no se debe dejar de interpretar que la propia reforma administrativa tiene dos ámbitos de competencia estrechamente vinculados a factores de poder de la educación provincial. En primer término, la planta de personal de la administración central tiene una tradición muy ligada a la esfera político-partidaria, que saca a flote problemas y negociaciones de este ámbito, especialmente complejo después de tantos cambios y crisis en el gobierno provincial. En segundo lugar, el control y la gestión de los docentes en términos administrativos está a su vez ligado a quiénes y qué capacidades de control tienen sobre ellos desde el nivel central, además de la relación permanente de los sindicatos con esta problemática. Es por ello que toda idea de reformular los procedimientos, al implicar una transformación en las relaciones administrativas de control y de influencia vigentes, arrastra sus consecuentes resistencias y luchas de poder. En Corrientes estas luchas se destacan frente a las demás provincias estudiadas, dada la bicefelia y la gran cantidad de situaciones aparejadas a esta problemática, aún irresueltas.

7 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

7.1 UN ESFUERZO FINANCIERO POR LA EDUCACIÓN VARIABLE, INESTABLE E INSUFICIENTE

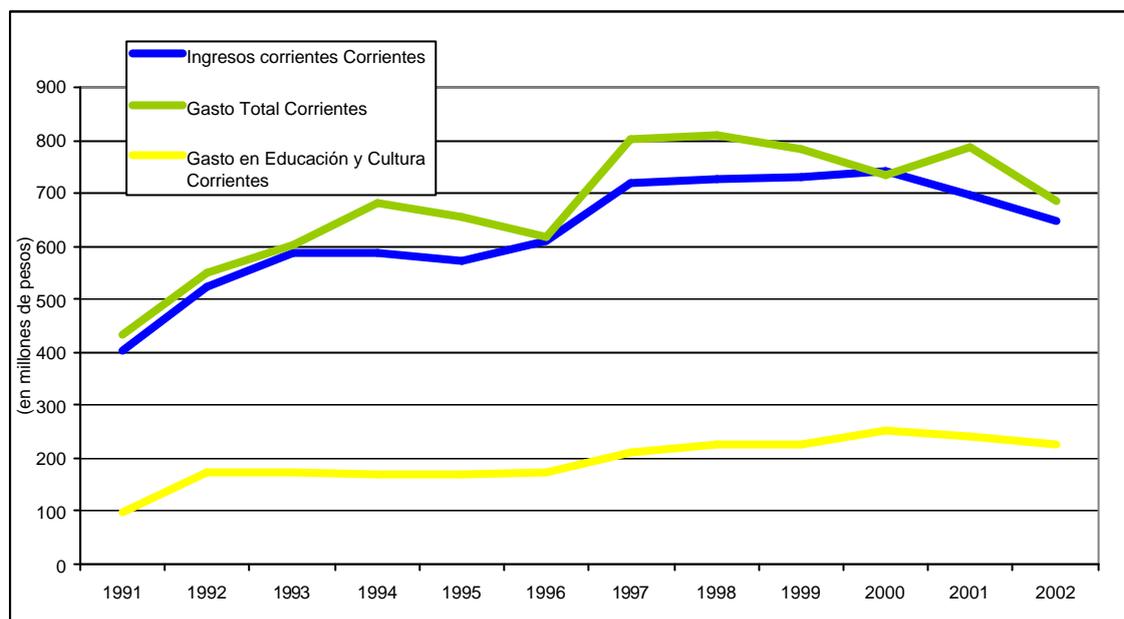
Las características del financiamiento educativo provincial a lo largo de la década analizada no pueden desvincularse de los ciclos económicos que atravesó Corrientes, dentro de sus condiciones estructurales de dependencia de los fondos nacionales. En términos generales, Corrientes aparece como una provincia con muy poca capacidad de generación de ingresos propios y sus altos grados de pobreza y limitaciones productivas no parecen ubicar a la provincia entre las más beneficiadas por la coparticipación federal (es la N° 18 en el ranking de ingresos totales por habitante). En este sentido, Corrientes era la tercera jurisdicción con más bajo índice de desarrollo humano en el año 2000, y sin embargo era la número 16 en el ranking de ingresos coparticipados por habitante (véanse los puntos 1.15 y 3.3 del anexo). Esto demuestra la situación desventajosa de la provincia y sirve como contexto general de lo que se analizará en referencia al esfuerzo financiero por la educación.

En los años analizados, estas características estructurales, sumadas a la inestabilidad política y la muy baja capacidad institucional de ordenar las cuentas públicas, devinieron en el año 1999 en una crisis sin precedentes que llevó a la provincia al default, anticipando lo que ocurriría a nivel nacional dos años más tarde. Si se observan los gráficos 3 y 4, se encontrarán claramente delimitados los períodos fluctuantes de las cuentas fiscales. Salvo dos excepciones (1996 y 2000, ambas posteriores a graves crisis), durante toda la década la provincia se endeudó indiscriminadamente para financiar sus acciones estatales. Esto estalló tres veces en el presupuesto global de la provincia: en los años 1995/96, en el ciclo 1999-2000 y nuevamente en el año 2002, cuando el gobierno debió reducir lo gastado el año anterior. Una excepción en las cuentas públicas lo constituye el año 1997, cuando la provincia se endeuda ampliamente aumentando su gasto público a nivel inéditos, en el marco de una contienda electoral que marcaba la salida de "Tato" Romero Feris de la gobernación.

En este contexto, la situación del financiamiento educativo evidencia distintas particularidades. En primer término, después del pico de aumento del presupuesto educativo en el año 1992, con la concreción de la transferencia de escuelas nacionales, se da un ciclo de contención del gasto educativo muy importante durante el período 1993-96 (véase gráfico 4). Allí, pese a que en los dos primeros años el presupuesto provincial global crece, el educativo entra en una meseta, lo cual se explica por el fuerte ajuste que realiza en la cartera el primer ministro de "Tato" Romero Feris, Carlos Tomasella. En el año 1997, cuando el gasto total se dispara, el educativo sigue esta tendencia, lo cual parece demostrar un activo uso del sector educativo en la dinámica electoral de la provincia⁴³. La misma tendencia favorable al gasto educativo se observa en los años siguientes, especialmente en el año 2000, cuando después de la fuerte crisis que obligó a los alumnos a pasar de año por decreto en 1999, el gobierno provincial (intervenido por la Nación), aumenta muy fuertemente el gasto educativo como porcentaje del gasto total (pasa de representar un 28,8% en 1999 a un 34,2% en 2000). Finalmente, en los años posteriores vuelve a darse una contracción del gasto educativo, al mismo tiempo que decaen las cuentas públicas en general.

⁴³ No casualmente el año 1997 es un año electoral en el cual se impulsa la implementación de la reforma educativa y se construyen varias escuelas en la provincia.

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.

Nota: El Gasto en Educación y Cultura del año 2002 es una estimación realizada por el Ministerio de Economía.

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

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	2002
Ingreso total	407,0	534,6	593,6	597,0	587,3	625,4	733,6	734,8	738,4	769,9	724,6	659,7
Gasto total	431,8	548,9	601,7	681,2	653,8	618,4	800,9	808,1	784,0	763,2	788,8	686,3
Gasto en Servicios Sociales	235,1	286,2	310,9	327,4	335,6	341,3	421,6	416,5	377,9	387,1	412,8	376,6
Gasto en Educación y Cultura	97,2	172,9	172,7	170,1	168,1	173,3	211,2	225,3	225,5	250,9	241,6	224,9
Déficit*	-6,1	-2,7	-1,4	-14,1	-11,3	1,1	-9,2	-10,0	-6,2	0,9	-8,9	-4,0
Stock de deuda*	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	95,6	95,7	117,2	125,4	124,7	146,4	270,1

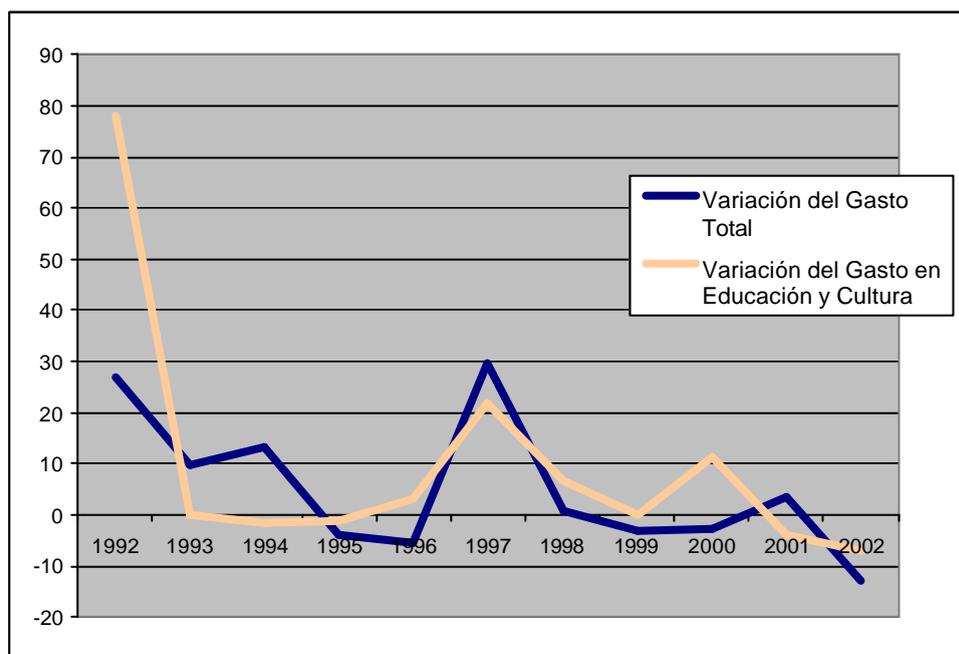
* % del ingreso total

Nota: Los datos de Gasto en Servicios Sociales, y Gasto en Educación y Cultura del año 2002 son estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía. Se utilizaron datos preliminares de stock de deuda publicados por el Ministerio de Economía.

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; y Stock de deuda provincial; en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm, abril de 2003.

Gráfico 4 – Variación interanual del gasto total y gasto educativo



Nota: El Gasto en educación y cultura del año 2002, que se utilizó para calcular la variación 2001-2002, es una estimación realizada por el Ministerio de Economía.

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.

Dentro de este ciclo, es hora de analizar en términos comparados el esfuerzo financiero por la educación que ha realizado la provincia durante la década en cuestión. El cuadro 14 muestra tres indicadores que deben ser leídos de forma complementaria para comprender esta cuestión. En primer término, cuando se observa el gasto educativo como

porcentaje del gasto total, Corrientes aparece en la gran mayoría de los años por encima de la media nacional⁴⁴. Es más, al considerar a la década del noventa en su conjunto, Corrientes es la cuarta jurisdicción que mayor porcentaje de su gasto asignó a educación (ver punto 3.7 del anexo). Sin embargo, un primer hecho que llama fuertemente la atención es que, pese a esta situación, Corrientes es la jurisdicción que a lo largo del período 1994-2000 menos presupuesto asignó a educación como porcentaje del gasto social (ver punto 3.10 del anexo). Una posible explicación para esta llamativa situación es que el gasto educativo es más rígido y menos discrecional (por que la enorme mayoría se distribuye en salarios docentes) que el resto del gasto social de asignación más directa y de mayor uso político para los gobiernos de turno, lo cual destacaría la impronta de la voluntad política en el destino de los fondos públicos.

De todas formas, si el primer indicador del esfuerzo financiero por la educación aparece por encima de la media nacional, en el siguiente indicador, referido al gasto por alumno la provincia pasa a estar en una situación mucho más desfavorable. En cuanto este indicador, Corrientes es la tercera jurisdicción que menos cantidad de fondos asignó por alumno durante toda la década (ver punto 3.13 del anexo), manteniendo un promedio en torno de los 700 pesos anuales frente a una media nacional superior a los 1000 pesos.

Finalmente, el tercer indicador coloca a Corrientes en una situación intermedia frente a los dos primeros. Como se observa en el cuadro 14, el gasto por alumno como porcentaje de los recursos fiscales por habitante se halla en general dentro de los patrones nacionales. Justamente este dato hace referencia a la cantidad de fondos que se asignan al sistema educativo frente a los fondos que dispone la provincia en su conjunto, lo cual sirve para relativizar las cifras anteriores.

En conclusión, la situación del financiamiento educativo de Corrientes pone en evidencia la grave problemática estructural del sostenimiento de la provincia, en un contexto desfavorable dentro de la coparticipación federal de impuestos. Esto se observa al constatar que la provincia ha hecho un gran esfuerzo dentro de su presupuesto global para sostener al sistema educativo, y de todas formas se encuentra en el grupo de las provincias que menos fondos otorga por alumno. La explicación más sencilla es que los fondos de las arcas provinciales no son suficientes para sostener un sistema educativo para todos y menos aún de calidad. Más allá de cualquier esfuerzo por hacer más eficiente y rendidor ese presupuesto, no basta para modificar una situación desfavorable en términos estructurales que afecta a la provincia y tiene graves consecuencias para el sistema educativo.

De todas formas, vale remarcar la relación entre esta dinámica económica estructural de la provincia y las decisiones políticas concretas. Así se puede diferenciar un ciclo de mayor contracción del gasto educativo durante el gobierno de "Tato" Romero Feris, cuando el porcentaje asignado al sector no superó nunca el 28% del gasto total, y otro ciclo de mayor gasto educativo durante las dos intervenciones nacionales, que asumen un mayor compromiso con la educación dentro de las cuentas públicas. Nuevamente la hipótesis que queda pendiente de una mayor análisis en profundidad, es

⁴⁴ A su vez, la provincia siempre cumplió con la cláusula constitucional (art. 174) de sostener un financiamiento mínimo del 25% de los recursos fiscales asignado a educación.

que el período de "Tato" Romero Feris estuvo marcado por un mayor uso discrecional y político de los fondos públicos, para lo cual el sistema educativo no ofrece tantas oportunidades como otras esferas del gasto público en general y social en particular.

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		
	Corrientes	Total Región NEA	Total País	Corrientes	Total Región NEA	Total País	Corrientes	Total Región NEA	Total País
1991	22,5	23,4	24,3	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1992	31,5	27,4	27,0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1993	28,7	25,2	27,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1994	25,0	25,1	27,2	720,1	842,3	996,4	125,8	153,3	174,5
1995	25,7	25,0	27,7	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1996	28,0	25,0	27,3	679,3	772,3	993,8	178,9	155,7	179,7
1997	26,4	23,7	28,5	667,2	829,1	1.057,1	s/d	s/d	s/d
1998	27,9	23,9	27,9	787,2	869,7	1.097,9	182,8	151,1	177,1
1999	28,8	25,6	29,5	779,2	864,9	1.146,8	s/d	s/d	s/d
2000	34,2	27,6	30,9	857,5	892,7	1.164,2	203,6	175,3	196,8
2001	30,6	26,0	30,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2002	32,8	29,3	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.

7.2 LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO EDUCATIVO

Como ocurre en la gran mayoría de las provincias, especialmente en aquellas con situación financiera más ajustada, casi todo el presupuesto educativo se destina a salarios docentes. Corrientes, sin embargo, demuestra ser un caso extremo en este sentido. Tal como lo expresaba el ministro de educación, Adolfo Torres, "el 99,5% del presupuesto está asignado a personal; es una exageración, ningún sistema puede soportar funcionar así"⁴⁵. De todas formas la evolución de las erogaciones corrientes, si bien siempre estuvieron por encima del 90% del gasto educativo total durante la década, en algunos años variaron, especialmente en 1996 y 1997, cuando la provincia movilizó más recursos para la construcción de escuelas (especialmente en torno de la reforma educativa y la campaña

⁴⁵ Entrevista realizada a Adolfo Torres, ministro de educación de Corrientes, en febrero de 2002.

electoral de ese último año). Esta situación de rigidez en el presupuesto educativo, ha generado que durante toda la década las iniciativas de política educativa (tanto en lo referido a políticas compensatorias como curriculares y de capacitación docente) provengan en mayor medida del gobierno nacional, a través del financiamiento de programas y construcción de escuelas, en el marco de la reforma, como se analizará más adelante.

Otra variación importante en la composición del gasto educativo es la vinculada a las transferencias dirigidas al sector privado (que también forman parte de la masa salarial). Como se observa en el cuadro 15, al inicio de la década no existía ningún subsidio estatal para las escuelas del sector privado y recién luego de la transferencia de escuelas se hace efectivo un primer paso en esta dirección. Pero será en el año 1995, durante la gobernación de "Tato" Romero Feris que se otorgará un gran monto del presupuesto educativo al sector privado, pasando de un 2,5% a un 9,2% en un solo año. Volveremos sobre esta cuestión en el eje referido a las políticas dirigidas al sector privado.

Cuadro 15 - Gasto Educativo Total por objeto del gasto

<i>Objeto del gasto</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
<i>En millones de pesos corrientes</i>										
Total gasto educativo (1 + 2)	118,1	178,8	186,2	164,6	166,1	181,0	184,9	226,4	233,4	258,6
<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	99,0	98,4	95,7	96,1	95,4	93,8	93,4	95,4	97,7	97,2
1.1. Gastos en personal	97,1	98,0	97,5	96,6	89,4	89,2	87,5	87,0	86,0	85,2
1.2. Gastos en bienes y servicios no personales	2,8	2,0	2,2	0,9	1,4	1,5	1,3	0,6	0,8	0,8
1.3. Transferencias al sector privado	0,0	0,0	0,3	2,5	9,2	9,3	10,8	10,7	12,4	12,1
1.4. Otras transferencias	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	1,6	0,8	1,9
2. Erogaciones de capital como % del gasto educativo provincial	1,0	1,6	4,3	3,9	4,6	6,2	6,6	4,6	2,3	2,8

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

Otro dato interesante y llamativo en la composición del gasto educativo de Corrientes es el relativo a la distribución del financiamiento según niveles educativos. Como se observa en el cuadro 16, especialmente a partir de 1994 el porcentaje del gasto educativo dedicado al nivel primario fue descendiendo a manos del gasto "sin discriminar", que aumenta considerablemente a lo largo del ciclo 1995-99. En ese contexto, el gasto dedicado a educación media excede los guarismos nacionales, pese a que las tasas de escolarización del nivel son en la provincia más bajas que en el promedio nacional. Más aún, para el año 2000, Corrientes era la provincia que mayor porcentaje del presupuesto asignaba a educación media en comparación con el nivel primario. Si en el período 1991-94 Corrientes aparece como una de las provincias que menos crece en su gasto dedicado a la educación media, en el ciclo 1994-2000, es la tercera jurisdicción del país que más aumenta

su proporción del presupuesto dedicado a ese nivel (ver puntos 3.17, 3.18 y 3.19 del anexo). Tanto la doble estructura central (la bicefalia del Consejo y el Ministerio) como la fuerte expansión de la educación media a lo largo de la implementación de la reforma pueden ser los elementos claves para explicar este crecimiento del gasto dedicado a educación media en la provincia.

Finalmente, vale resaltar las variaciones que sufrió el porcentaje del gasto dedicado a educación superior, que cae muy fuertemente entre 1994 y 1998 (el período de gobierno de "Tato" Romero Feris, pasando de representar un 5,1% a un 2,9% del presupuesto educativo. Posteriormente vuelve a recuperar sus niveles de financiamiento anteriores, llegando a un 4,4% en el año 2000 (cuadro 16). Esta caída del presupuesto asignado a educación se halla estrechamente vinculada a la decisión del gobierno de cerrar la inscripción a las carreras de formación docente a partir del año 1996 (como se analizará más adelante).

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

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	Corrientes	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 Primaria	Corrientes	60,5	62,7	56,7	55,9	48,5	47,5	43,0	39,9	37,8	44,3
	Total País	61,9	62,0	52,3	49,9	47,4	48,0	47,9	47,6	47,8	48,0
Educación Media	Corrientes	30,8	30,5	33,0	32,9	31,6	32,1	34,4	35,6	35,3	36,3
	Total País	18,1	18,9	26,2	28,4	30,7	29,6	29,3	29,8	32,9	32,6
Educación Superior	Corrientes	4,8	4,8	5,3	5,1	4,1	3,4	3,0	2,9	3,5	4,4
	Total País	3,1	3,0	3,1	3,8	5,5	5,7	5,7	6,2	5,2	5,1
Sin discriminar	Corrientes	3,9	2,0	5,0	6,2	15,8	17,1	19,6	21,5	23,4	15,1
	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.

Habiendo analizado algunos de los datos más importantes para comprender la dinámica de financiamiento del sistema educativo, cabe señalar para concluir este apartado, cuál ha sido a grandes rasgos el trasfondo político de instrumentación del presupuesto. Como el mismo subsecretario administrativo nos manifestó, "*toda la negociación del presupuesto la maneja [el Ministerio de] Hacienda; en general se hace un presupuesto global reiterativo, con escasa participación de los equipos técnicos de cada unidad*"⁴⁶. Es decir que no sólo existen problemas económicos estructurales y situaciones que afectan al presupuesto educativo en su estabilidad y en su distribución interna, sino que a todo esto se agrega un muy frágil proceso institucional de tratamiento, debate y definición del presupuesto provincial en su faz educativa.

⁴⁶ Entrevista realizada a Rubén Ojeda, subsecretario administrativo del Ministerio de Educación, febrero de 2002.

Volviendo a lo señalado por el subsecretario administrativo, el proceso de elaboración del presupuesto ha estado marcado en los años recientes por una lógica de reproducción permanente de lo dado con un escaso nivel de análisis: “*al director de administración le piden con dos días de anticipación que llene las planillas de presupuesto, se copia lo del año anterior, se busca qué achicar y así sale*”⁴⁷. Esta situación, que repite lo observado en muchas provincias, acentúa las debilidades institucionales que sostienen materialmente al sistema educativo provincial y evidencian las grandes variaciones de las cargas presupuestarias de un año a otro que, sin mucha explicación, se observan en el gráfico 4, referido a la variación interanual del gasto total y del gasto educativo.

8 LAS POLÍTICAS LABORALES

8.1 CONDICIONES LABORALES Y SALARIALES DE LOS DOCENTES CORRENTINOS

Como hemos visto, la relevancia del empleo público en Corrientes se destaca tanto en las cifras como en la percepción de los actores. De allí se deriva la especial impronta que cobra la condición laboral docente en el contexto provincial, atravesando toda la década como uno de los principales motivos de conflicto político en el marco de los ajustes y reestructuraciones del Estado que se desarrollaron tanto en la provincia como el país. De esta forma, la vinculación entre los elementos que analizaremos en este eje debe ser considerada a la luz del eje “políticas fiscales y presupuestarias de la educación”, donde las condiciones laborales juegan un papel indudablemente crucial, como se desprende de cualquier conversación con un actor ligado a la toma de decisiones del gobierno. Las políticas laborales son, por lo tanto, el principal campo de batallas y conflictos que se desata en torno de los recursos educativos del Estado.

Para enmarcar a su vez estas relaciones entre lo fiscal y lo laboral, también vale introducir la vinculación en algún punto contradictoria con la cultura política del Estado empleador en Corrientes. Nos referimos en este sentido a la importancia determinante que tiene el Estatuto del Docente como “norma total” (especialmente precisa y abarcativa en Corrientes, como ya se señaló), que funciona como marco regulador de las relaciones entre el Estado, el trabajo docente y los recursos públicos destinados a la educación. Decimos contradictoria, porque así como la tradición política de la provincia parece privilegiar toda una serie de mecanismos de acceso a las funciones públicas muy marcado por la discrecionalidad y el favoritismo partidario-político, el Estatuto opera bajo regulaciones claramente opuestas a estas prácticas, dado el grado de detalle homogéneo y objetivo que traza en las relaciones laborales.

De esta contradicción han nacido en la provincia, como en otras jurisdicciones a lo largo y ancho del país, mecanismos determinados por procesos de negociación de distintos actores e instancias de discrecionalidad montadas sobre la objetividad del Estatuto. Un

⁴⁷ *Idem.*

ejemplo de esto fue señalado en las distintas entrevistas con los actores clave en la provincia en lo referido a la actuación de las Juntas de Clasificación, que determinan el puntaje de los docentes para acceder a los cargos. Como nos relataba un especialista, " *la Junta de Clasificación siempre operó de forma política, con decisiones discrecionales, en algunos casos hasta se fabrica puntaje, por ejemplo para los asesores del gobierno, esto pasa porque la docencia es la principal 'industria' provincial frente al desempleo, y también entonces se usa políticamente*"⁴⁸.

Pasando al análisis concreto de las condiciones laborales, especialmente encuadradas en el contexto de reestructuración del Estado de los últimos años, debemos señalar en primer término la condición salarial de los docentes correntinos. Como puede observarse en el cuadro 17, para el año 2000 los docentes de nivel primario con 10 años de antigüedad cobraban un salario bruto de 466 pesos, muy inferior a la media nacional de 568. Esto ubica a la provincia en el puesto número 19 del total de 24 jurisdicciones en lo referido al salario de los docentes de nivel primario (véase el punto 4.1 del anexo). En cambio esta distancia se achica levemente para el caso de los directivos⁴⁹.

Al analizar la evolución de esta situación salarial durante la década en cuestión, se observa (cuadro 18) que desde 1995 existe un aumento considerable luego de llegar a un piso muy bajo (el más bajo de todo el país) hacia el año 1996. De todas formas, el salario docente se mantiene siempre claramente por debajo de la media nacional. Más aún, la provincia no parece haber privilegiado a los docentes en el marco de la propia administración pública: para el año 2000 los docentes provincia les se hallaban en el grupo de jurisdicciones con peor situación comparada frente a los empleados públicos de cada provincia (ver punto 4.7 del anexo). Esta situación se agrava si se considera la evolución entre 1995 y 2000: Corrientes es la provincia donde el salario docente decae más frente al salario promedio de la administración pública de todo el país (anexo, punto 4.8). Esto estaría indicando que los docentes fueron perjudicados en términos comparados con la propia decisión gubernamental de aumentos salariales dentro de la administración pública.

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

		Salario de bolsillo	Salario bruto	Salario de bolsillo como % del bruto
Maestro de grado	Corrientes	374,9	466,6	80,3
	Media Región NEA	351,0	431,6	81,3
	Media País	477,7	568,3	84,1
Director	Corrientes	661,5	848,6	78,0
	Media Región NEA	564,4	703,6	80,2
	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.

⁴⁸ Entrevista realizada a Luis Arce, historiador de la provincia, febrero de 2002.

⁴⁹ Para los docentes de media, los datos disponibles no son útiles para la comparación interprovincial, dado que existen muchas diferencias en la composición salarial que impiden un análisis riguroso.

Cuadro 18 - Evolución del salario docente frente a los salarios promedio del sector público y privado y frente a la canasta básica, en pesos corrientes

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salario bruto del docente primario	Corrientes	366,6	321,4	466,6	466,6	526,6	466,6
	Media País	564,0	484,7	554,1	565,0	628,6	568,3
Salario del empleado público promedio	Corrientes	742,0	703,9	832,4	865,7	880,2	955,1
	Media País	1.035,1	992,0	1.022,8	1.053,0	1.064,5	1.049,6
Salario del empleado privado promedio	Corrientes	976,6	855,6	864,5	882,4	894,9	873,3
	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	Corrientes	62,7	62,4	62,0	63,1	60,8	59,2
	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.

Sin embargo, las cifras no bastan para comprender la situación de crisis que atravesó especialmente el sector docente en los años recientes de conflictos y convulsiones. Al momento de la realización del trabajo de campo en la provincia, se mantenían diversas situaciones de alteración del pago regular de los salarios, así como conflictos y deudas del Estado con la caja complementaria, la caja de ahorro y seguro y la problemática cuestión de la obra social intervenida. Por otro lado, también fueron destacadas por los actores consultados, las diferencias en el tiempo de pago de los docentes del interior y de la capital, con el retraso y la consecuente desigualdad del cobro de los primeros.

Para comprender con mayor claridad la mecánica de relaciones de poder que ambientan las condiciones laborales en la provincia es interesante señalar algunos hechos puntuales de los años recientes en torno a distintas cuestiones y pujas laborales, referidas a cinco temas particularmente conflictivos: el presentismo, las licencias y suplencias, las titularizaciones, los premios a la eficiencia y los controles psico-físicos.

Como hemos visto a lo largo del estudio de todas las provincias, en la mayoría de ellas un hecho clave en las relaciones de poder entre Estados y sindicatos lo constituye el componente "presentismo" en la estructura salarial docente. En el año 1991 se había instrumentado en la provincia el pago de un adicional por presentismo y luego de un continuo reclamo de los sectores sindicales docente en junio de 1993 fue suspendido ante la amenaza de un paro, incorporándose como bonificación no remunerativa⁵⁰. En

⁵⁰ Véase "Docentes suspenden medidas de fuerza" (ante la eliminación del presentismo), *Diario El Litoral*, 11 de junio de 1993.

referencia a esta cuestión, es interesante señalar las distintas posturas de algunos actores entrevistados. Por ejemplo, algunos ex ministros señalaban que el pago por presentismo es el mejor mecanismo para ahorrar en suplencias⁵¹ y que es preciso instrumentarlo cuanto antes. En cambio la posición gremial parte de una óptica distinta. Juan Ferreira, secretario general de AMET, señalaba en referencia a este punto: "*nosotros rechazamos el presentismo, porque creemos que denigra al docente y lo transforma en una máquina. Si hay más licencias de las que corresponde lo que hay que hacer es ajustar el control, no imponer el presentismo*"⁵². La cuestión resulta central y demuestra la fortaleza de los gremios provinciales, ya que en las provincias donde existe un pago por presentismo la resistencia sindical se ha visto quebrada en su capacidad de llamar a huelgas frente a situaciones de conflicto laboral.

En cuanto a la cuestión de las suplencias y su correlato económico-laboral, tanto la normativa como el pago por presentismo aparecen como factores determinantes. Pero una tercera pata en este temática ha cobrado peso en la provincia durante los años recientes: el mecanismo de control de la salud de los docentes. Las autoridades del Ministerio de Educación destacaron los costos que deben asumir por las excesivas licencias y por tener que cubrir muchas veces suplentes de suplentes⁵³. En cambio, la opinión de los sindicatos es muy distinta, según Gerardo Marturet, secretario general de SUTECO, "*el sistema de control de la salud está hecho para que no se nombren suplentes; nunca dan licencias por más de cinco días y ese es el mínimo de tiempo para que se nombre un suplente. Esto lo saben todos y en la práctica termina dejando a los chicos sin docente*"⁵⁴.

La tercera cuestión que manifiesta no sólo los enfrentamientos entre los sectores docentes y el gobierno provincial a lo largo de la década, sino también las disputas entre los propios sindicatos, lo constituye la ley de titularización sancionada en 1992, que en la práctica beneficiaba especialmente a los docentes nacionales que iban a ser transferidos. En este caso ACDP se opuso⁵⁵ (también AMET), mientras SUTECO apoyó la medida⁵⁶, mostrando las distintas afinidades con los docentes nacionales (hay que tener en mente que la ACDP es un sindicato estrictamente provincial). Lo interesante aquí es que esta

⁵¹ Para captar la importancia de este tema en la mente de los ministros, uno de ellos, Carlos Tomasella (ministro durante los años '94 y '95) señalaba que quizás su mayor logro durante su gestión haya sido lograr bajar el ausentismo docente del 33% al 6% (según cifras brindadas por él mismo). Entrevista realizada en febrero de 2002.

⁵² Entrevista realizada a Juan Ferreira, secretario general de AMET, febrero de 2002.

⁵³ En 1994, "Tato" Romero Feris declaraba "haber dado precisas instrucciones a toda el área educativa para que actúen con dureza en la comprobación de los certificados médicos que presenten los maestros titulares para solicitar las licencias correspondientes", *Diario El Litoral*, "Romero Feris: "Los maestros deben volver a sus grados", 22 de febrero de 1994.

⁵⁴ Entrevista realizada a Gerardo Marturet, secretario general de SUTECO, febrero de 2002.

⁵⁵ La postura en su momento de ACDP señalaba que el proyecto de ley "altera totalmente el sentido de la justicia y genera condiciones de privilegio que desvirtúa la legitimidad del proyecto". *Diario El Litoral*, "Docentes critican un proyecto de ley", 9 de noviembre de 1992.

⁵⁶ La posición en SUTECO se basaba en el siguiente argumento: "toda titularización fuera del marco del Estatuto del Docente, significa la alteración del orden natural del desarrollo de la carrera del trabajador de la educación, pero en algunas oportunidades es el único camino para que impere la justicia". *Diario El Litoral* "SUTECO: posición ante la ley de titularización", 26 de noviembre de 1992.

medida del gobierno contó con el apoyo del gremio más opositor y la negativa del gremio más cercano, evidenciando que las relaciones de poder también son maleables e inestables.

Otro caso donde se observan los enfrentamientos entre el Estado y la resistencia gremial fue el del intento de instrumentación de un "premio a la eficiencia" durante el año 1994 (pagando \$100 a los 1000 "mejores" docentes). Esto levantó tal polvareda entre los docentes que se realizó un paro de rechazo a la medida⁵⁷, la cual terminó siendo eliminada, como demostración de la capacidad de imposición gremial aún en un contexto de fortaleza política del gobernador.

Finalmente, un último caso a destacar se observa en la polémica implementación de una mayor rigurosidad en la realización de los exámenes psicofísicos anuales de los docentes durante el año 1996⁵⁸. En estos exámenes se realizaba un test de embarazo pensado como política de detección de los posibles casos de embarazo entre los suplentes para evitar nombrarlos llegado el caso (es decir que nuevamente existía un trasfondo económico en esta medida). También aquí la resistencia gremial logró frenar su aplicación durante ese año.

Con estos ejemplos concretos se observan ciertas características de los puntos sobre los cuales tiende a concentrarse la disputa por las condiciones laborales y su reverso: el presupuesto. Como se observa, las avanzadas del gobierno en la materia, han encontrado en distintos casos fuertes resistencias gremiales que lograron bloquear y dar marcha atrás a ciertas políticas. Se trata, por lo tanto, de un campo donde no hay "ganadores" por anticipado y donde el ejercicio del poder no proviene estrictamente de una dinámica vertical.

8.2 LAS MÓVILES RELACIONES SINDICALES DE LOS DOCENTES

La década de los noventa representa un espacio cronológico sumamente rico para analizar las relaciones entre los sindicatos docentes a la luz de los contextos políticos variados que la atravesaron. Para ello se realizará en primer término una descripción sintética de los tres sindicatos principales, para pasar a ver sus vinculaciones y sus estrategias de relación con el Estado según los distintos gobiernos.

El sindicato que tiene la personería gremial en la provincia es la Asociación Correntina de Docentes Provinciales (ACDP), de larga trayectoria en la historia provincial y con aproximadamente 4000 afiliados en la actualidad (según fuentes del propio sindicato)⁵⁹. Este sindicato responde muy directamente a la tradición internista de la

⁵⁷ El SUTECO señalaba que la idea del "premio a la eficiencia", "no es otra cosa que un nuevo castigo a la dignidad de los docentes correntinos", *Diario El Litoral*, "SUTECO: paro y rechazo al premio a la eficiencia", 15 de septiembre de 1994.

⁵⁸ Véase "Docentes al banquillo", *Diario El Litoral*, 20 de febrero de 1996.

⁵⁹ Es interesante resaltar que la ACDP cuenta además con una oferta de formación y capacitación docente en convenio con la Universidad de El Salvador y mantiene una estructura con gran llegada a los docentes de

provincia, ya que, si bien estuvo ligado a CTERA, se manejó dentro de las particulares relaciones de poder de la provincia⁶⁰ y siempre tuvo su alianza estratégica con el Estado desde un rol preponderante en el Consejo Provincial. Durante el período de "Tato" Romero Feris, la ACDP mantuvo un vínculo más cercano con el gobierno que los demás gremios y esto le llevó a una postura conflictiva cuando debió romper esta relación de cuajo alrededor de los hechos de 1999.

En segundo lugar, según cantidad de afiliados, se halla el SUTECO, que fue creado en 1988 como un desprendimiento de la ACDP y mantuvo su filiación con CTERA a nivel nacional. Su crecimiento desde entonces ha sido exponencial, pasando de 600 afiliados en 1989 (cuando ingresa a CTERA) a unos 3200 en la actualidad. Su posición en los conflictos provinciales ha sido generalmente más combativa y desligada de cualquier acercamiento a los sectores de gobierno y de los partidos provinciales.

AMET es el tercer gremio en cantidad de afiliados e influencia política y también ha crecido en estos últimos años⁶¹. Se trata en este caso de un sindicato nacional cuya sede provincial ha ido adquiriendo independencia a la par de su crecimiento (al momento de realizado este estudio contaba con aproximadamente 2000 afiliados). Por otra parte, es un sindicato más específico de la enseñanza técnica, si bien ha ido sumando docentes de otros niveles y sectores. Lo remarcable en este caso es que se trata del único sindicato docente que tiene una "representación" en la Legislatura, ya que su principal dirigente en estos años, Gustavo Canteros, es diputado por el Frente Cívico y Social (como representante del Partido Justicialista).

Además de estos tres sindicatos, en Corrientes actúan también, con menor peso, la UDA (el sindicato nacional de docentes, ligado a la CGT), el SADOP (el gremio nacional de docentes privados) y el MUD (más ligado a directivos y supervisores), conformando un complejo mosaico de posiciones, móvil y cambiante según las épocas políticas. Alrededor de este mosaico es importante destacar que las relaciones entre los sindicatos parecen haber estado marcadas en gran medida por las fuertes personalidades de sus dirigentes, según lo señalado por ellos mismos. En este sentido, hasta la crisis de 1999 estas relaciones expresaban disidencias antes que acuerdos, especialmente en torno a las decisiones sobre la llamada a medidas de fuerza⁶². En 1999, con la ruptura de los acuerdos implícitos entre la ACDP y el gobierno, comienzan a gestarse nuevas relaciones de acercamiento entre los

toda la provincia, con especial énfasis en el nivel primario. En consonancia con la raíz más conservadora y propia de la cultura política dominante en la provincia, su propia dirigencia ha tenido vínculos políticos directos con los partidos provinciales y se enuncian como fuertes defensores de la Iglesia Católica.

⁶⁰ *Corrientes se destaca por ser una de las pocas provincias en las cuales el principal sindicato docente no está afiliado a CTERA.*

⁶¹ *Como nos señaló Juan Ferreira, secretario general de AMET, "acá en la provincia todo el sindicalismo era muy chato, especialmente en la tradición del gremio local; nosotros dinamizamos mucho la función de los gremios en los últimos años, por eso ganamos afiliados". Entrevista realizada en marzo de 2002.*

⁶² *Según SUTECO, un ejemplo de las disidencias lo constituye el caso del acuerdo firmado en diciembre de 1994, en el cual ACDP apoyó la decisión del gobierno provincial de recortar el presupuesto educativo eliminando los concursos, a cambio de la concesión de cargos garantizados para uso discrecional de la ACDP. Otro ejemplo de las disidencias fue la decisión de AMET y ACDP de impulsar el juicio político a "Tato" Romero Feris en 1999, mientras el SUTECO no lo hizo delegando esa responsabilidad en la Legislatura. Entrevista realizada a Gerardo Marturet, secretario general de SUTECO, en febrero de 2002*

sindicatos, obligados por la crisis (véase para los vínculos entre los sindicatos y el movimiento de docentes autoconvocados el recuadro 1). Al momento de realizado este trabajo, con el recambio de autoridades (al menos en la ACDP y en AMET) y la llegada del nuevo gobierno del Dr. Colombi, se han acercado las posiciones hasta acordar principios comunes en la negociación de las reivindicaciones⁶³.

Cuadro 19 - Datos sobre los sindicatos provinciales de docentes

Nombre del Sindicato	Cntidad de Afiliados ⁶⁴	Cantidad de Afiliados / Total de docentes	Relación con sindicatos nacionales
ACDP (Asociación Correntina de Docentes Provinciales)	4000	0.19	-
SUTECO (Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Corrientes)	3200	0.11	Adherido a CTERA
AMET (Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica)	2000	0.17	Filial de AMET
SADOP	Sin datos		Filial de SADOP
MUD (Movimiento Unificador Docente)	350	0.04	
UDA (Unión de Docentes Argentinos)	Sin datos		Filial de UDA
Total	9550	0.51	

Fuente: elaboración propia.

Recuadro 1 – El movimiento de los docentes autoconvocados

Durante 1999 la sociedad correntina se conmovió. La situación impactó en el ámbito educativo desde el comienzo, motivada por la imposibilidad de pago de los salarios y la crisis política imperante. En ese contexto comenzaron a surgir en las escuelas e institutos terciarios asambleas espontáneas organizadas por los propios docentes. En el mes de abril estas asambleas ya habían derivado en la composición de un nuevo movimiento que se denominó "docentes autoconvocados" (véase para una definición el apartado 1.2),

⁶³ Esta alianza de todas formas es endeble, como señaló Marturet, secretario general de SUTECO: "nos une el espanto y el hecho de que el Consejo esté intervenido". En este sentido, resulta interesante señalar un punto que potencialmente puede generar discordia y nuevos conflictos, para comprender mejor la identidad de cada uno de los sindicatos. Se trata de la posibilidad o no de que el gobierno descuente del salario los días de paro. Al momento de realizado este estudio el gobierno tenía en su poder esta atribución, sin embargo existían sectores que reclamaban una ley que elimine esta potestad, entre ellos la ACDP y parcialmente AMET. Sin embargo, el SUTECO no apoyaba este punto, ya que consideraba que esto llevaría a un caos total del sistema donde todos harían retención de servicios sin darle ningún sentido a esa lucha. Lo mencionamos como un punto donde puede verse la identidad de los sindicatos diferencial ante medidas tan conflictivas como esta.

⁶⁴ Datos brindados por los propios sindicatos en cifras aproximadas.

caracterizado por la oposición a toda una cultura política que abarca tanto al gobierno provincial como a los propios sindicatos de trabajadores (pese a que muchos docentes autoconvocados provenían de la lucha sindical). Allí comenzó la "retención de servicios" (a diferencia de una huelga, que sólo puede ser convocada por un gremio) en las escuelas, que se decidía en las asambleas sin intervención de los sindicatos. Una de las docentes que vivió todo este proceso "desde adentro", Lucía Abad, nos señalaba: "*los gremios manipulaban todo porque los autoconvocados eramos muy abiertos y dejábamos participar a todos. No teníamos una clara conciencia política, era un proceso iniciático que duró un año...un año de vivir fuera de la casa, en las carpas de la plaza, con muchas esperanzas que después fueron más decepciones que conquistas*"⁶⁵.

En este marco, la posición de los sindicatos docentes tuvo disonancias. Por un lado, la ACDP fue la entidad más abiertamente discutida por los autoconvocados y mantuvo en general una distancia. Con AMET sucedió algo similar, ya que las propias autoridades del gremio no estaban de acuerdo con muchas de las metodologías utilizadas por los autoconvocados⁶⁶. SUTECO, en cambio, tuvo desde un comienzo mayores simpatías por los autoconvocados y mantuvo acercamientos cotidianos, ya que allí estaban muchos de sus afiliados realizando cierta autocrítica en medio del desahogo.

La evolución del conflicto llevó el movimiento de protesta general de un estado espontáneo y sumamente crítico con todas las prácticas políticas tradicionales, liderado por la propia organización no-organizada de los autoconvocados, a una etapa siguiente de creciente intervención de sectores políticos y del poder sindical nacional (la CTA llegó a apoyar la exclusión de los autoconvocados, en contra de lo que proponía SUTECO, entidad afiliada a la central nacional). Esto terminó desencadenando un doble proceso contradictorio para los docentes que, sin más que su dignidad, se agrupaban en la plaza cada día: por un lado, la conquista política de la caída del gobierno reclamada por todos estos sectores, y por otro, la desesperanza de ver que las prácticas políticas no desaparecían con un gobierno sino que pronto encarnaban en los poderes en alza, quedando relegadas sus propuestas innovadoras.

En diciembre de 1999, con el ascenso de De La Rúa al gobierno nacional, llega la intervención federal a Corrientes, de la mano de una dura represión, poniendo fin a esta etapa "iniciática" de lucha. Los docentes autoconvocados mantuvieron su agrupación informal, ya disminuida en número, pero no lograron un espacio institucional donde contener esa energía inicial. La fugacidad que pedía el cambio también terminó siendo un signo de una ruptura política sólo parcial e ilusoria.

⁶⁵ Entrevista realizada a Lucía Abad, docente autoconvocada, realizada en febrero de 2002.

⁶⁶ Según Juan Ferreira, secretario general de AMET, los autoconvocados eran "un intento de anarquizar la lucha". Entrevista realizada en marzo de 2002.

8.3 LA SITUACIÓN CAMBIANTE DE LA FORMACIÓN DOCENTE

La situación de la formación docente correntina ha estado en los años recientes en la mira política, al igual que en muchas otras provincias donde la problemática estructural de la gran cantidad de institutos de formación docente tiene un arrastre histórico que se hace sentir en tiempos de ajuste. En este sentido, fue la gestión de la ministra Méndez de Medina Lareu, en 1996, la que comenzó el proceso de suspensión de la inscripción en las carreras de formación docente de la provincia, buscando su reemplazo por tecnicaturas. Como ella misma sostuvo al ser entrevistada, “*había demasiados institutos de formación docente y muchos tenían un nivel muy bajo; el sistema era una fábrica de docentes que después no tenían trabajo*”⁶⁷.

En ese año y el siguiente hubo una gran resistencia por parte de distintos actores del sistema educativo que veían afectados sus intereses. Por un lado, los sindicatos presionaban por la reapertura de los institutos, subrayando que “*no es que sobran docentes, lo que falta es más escuelas porque hay muchos chicos fuera del sistema*”⁶⁸. Por otra parte, muchos sectores de la comunidades locales presionaban por mantener funcionando a los institutos por ser una de las pocas posibilidades de estudio abiertas a los jóvenes de muchos pueblos. A su vez, los propios docentes y el personal de los institutos son los primeros en resistir este tipo de medidas que los afectan directamente. Sin embargo, la presión fiscal pudo más y la decisión política, al igual que como ocurrió en otras provincias, forzó la suspensión de la inscripción de nuevos alumnos, lo cual también afectó al sector privado y a sus institutos.

En 1998 comenzó una doble instancia de reapertura, ligado a la acreditación de las instituciones de educación superior, como parte del proceso iniciado en todas las provincias por el Ministerio de Educación de la Nación. En ese momento existían aproximadamente 40 institutos (9 de ellos de origen nacional, 31 de origen provincial), con 76 carreras, que debieron atravesar el proceso de acreditación en medio de una situación provincial muy caótica que abarcó los años 1998 y 1999. De acuerdo con los distintos actores entrevistados, toda la instancia de acreditación y de creación de los diseños curriculares de los institutos se vivió en la provincia como un proceso muy problemático y cargado de contramarchas⁶⁹. Como señaló la rectora de un instituto, “*la acreditación fue vivida como algo muy traumático, porque los evaluadores de Nación hacían su trabajo bien, pero acá los institutos no tenían ningún acompañamiento por parte de la provincia*”⁷⁰.

Al mismo tiempo, la instancia de desarrollo curricular fue frustrante, ya que una vez completados los diseños por parte de los equipos provinciales, el Ministerio Nacional obligó a realizar una fuerte revisión crítica afirmando que el proceso había sido

⁶⁷ Entrevista a Catalina Méndez de Medina Lareu, ex ministra de educación de Corrientes, realizada en febrero de 2002.

⁶⁸ Entrevista realizada a Gerardo Marturet, secretario general de SUTECO, en febrero de 2002.

⁶⁹ Incluso, durante la gestión de Méndez de Medina Lareu, se abrieron tres colegios universitarios, que después debieron ser modificados, porque no se adecuaba la legislación a lo permitido a nivel nacional.

⁷⁰ Entrevista realizada a Elsa Saez de Sartor, rectora del Instituto José Estrada, en febrero de 2002.

sumamente irregular. Como nos relató María Teresa Encinas de Reparaz, la ministra que asumió en medio de este proceso, “*la Nación nos dijo que no se iba a aprobar nada por el desorden con que se había trabajado (...) es más, en mi gestión lo que más tiempo me sacó fue el procesos de rendición de cuentas y de acreditación de los institutos, con innumerables viajes a Buenos Aires*”⁷¹. Considerando que el año de gestión de la ministra fue 1999, con todos los conflictos ya destacados de un sistema educativo y una provincia virtualmente paralizados, esta afirmación cobra más peso aún, destacando la problemática irresuelta de la formación docente en la provincia.

En el año 2002, la cuestión del “exceso” de docentes volvió a surgir, llevando al nuevo gobierno y a la gestión del Dr. Torres en el Ministerio a tomar la decisión de suspender nuevamente la inscripción en los institutos, pese a que ya se había realizado una pre-inscripción de más de 600 alumnos durante el año anterior. En este caso volvieron las críticas a esta medida, por parte de diversos sectores de la comunidad educativa. Por ejemplo, Rosario Giudece de ACDP, señalaba, “*después de todo el proceso larguísimo de acreditación se vuelven a ærrar las carreras, esto demuestra lo mal que se hace todo en la provincia*”⁷². En términos generales, esta afirmación manifiesta la gran confusión y la inestabilidad de los procesos políticos de la educación en la provincia, en este caso en lo vinculado a la formación docente.

9 RELACIONES CON LA NACIÓN

9.1 UN PANORAMA COMPLEJO DE INTERVENCIONES Y DESVENTAJAS COMPARADAS EN EL FINANCIAMIENTO NACIONAL

El análisis de las relaciones referidas al sector educativo entre el gobierno provincial y el nacional, adquiere particular relevancia en el caso de Corrientes por las históricas y recientes intervenciones federales, que acentúan la complejidad de esta cuestión. Tal es así que el primer punto de análisis en la década estudiada está vinculado a la transferencia de las escuelas secundarias y terciarias de la Nación a las provincias, desarrollada a partir de 1992, en un contexto coincidente con la intervención del gobierno de Menem de la provincia. Esto hizo que Corrientes fuese una de las primeras jurisdicciones en firmar los acuerdos de transferencia, que significaron el pasaje de 57 escuelas de distintas modalidades de la Nación a la provincia⁷³.

En ese contexto, como nos señaló el Prof. Vilota, “*no estábamos muy preparados para la transferencia, porque las escuelas nacionales no querían ser transferidas y la provincia tampoco las quería a ellas. Las escuelas decían que la provincia era muy burocrática y no querían ser controladas*”⁷⁴. De todas formas, los docentes de las escuelas nacionales transferidas se beneficiaron en términos salariales, ya que fueron equiparados con la situación provincial

⁷¹ Entrevista a María Teresa Encinas de Reparaz, ex ministra de educación de Corrientes, realizada en febrero de 2002

⁷² Entrevista realizada a Rosario Giudece, secretaria general de ACDP, en febrero de 2002.

(con mejores sueldos), en cambio los rectores nacionales tenían mejores salarios que los provinciales y esta diferencia se mantuvo. Aún así, la cuestión salarial y las distintas equiparaciones (de la obra social, entre otras cuestiones) fueron temas conflictivos que llevaron su tiempo de discusión en un panorama provincial muy complejo por la propia intervención nacional.

Como proceso posterior a las transferencias, las relaciones entre el gobierno nacional y las provincias en lo referido a lo educativo se intensificaron, especialmente a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación y el Pacto Federal Educativo en los años 1993 y 1994. A partir de esos años comienzan a llegar a las provincias muchos recursos nacionales con distintas características: fondos directos a las escuelas del Plan Social, programas del Pacto Federal (infraestructura, becas y capacitación) y programas con fondos de organismos internacionales con sede en la provincia (PRISE y PRODYMES). En ese marco, lo primero a destacar en el caso de Corrientes es el bajo financiamiento nacional que atraviesa toda la década, especialmente si se considera el grado de pobreza de la provincia y el carácter de redistribución compensatoria de esos fondos.

En este sentido, si Corrientes es la jurisdicción ubicada en el puesto tercero de más bajo índice de desarrollo humano, en cambio se ubica en el puesto treceavo en la cantidad de fondos por alumno recibidos del gobierno nacional en el período 1993-2000 (ver puntos 1.15 y 5.3 del anexo). Esto es significativo y connota las complejas relaciones entre el gobierno de "Tato" Romero Feris y Carlos Menem, pese a que, por ejemplo, para el ex ministro de educación, Tomasella (1994-95), " *la relación con Nación cuando yo era ministro era excelente, fue muy beneficiosa para la provincia* " ⁷⁵.

Al observar el cuadro 20, se puede constatar lo señalado en el párrafo anterior: a lo largo de todo el período 1993-2000, Corrientes recibió 253 pesos por alumno en programas compensatorios del gobierno nacional frente a una media en el resto de las provincias de 270 pesos. Más aún, ni siquiera durante el año 2000, luego de una profunda crisis económica, política y social en la provincia, que implicó la intervención federal a fines de 1999, los fondos por alumno superaron la media nacional, sino que se mantuvieron estables como en años anteriores.

⁷³ En total, según datos previos de las escuelas nacionales, se transfirieron 7 escuelas medias, 2 agropecuarias, 10 técnicas, 14 institutos de educación superior, 20 escuelas de adultos, 2 de educación física y otras dos dependencias centrales. "El problema que viene: escuelas transferidas", *Diario El Litoral*, 16 de septiembre de 1991.

⁷⁴ Entrevista realizada a Daniel Vilota, director de enseñanza privada del Ministerio de Educación de Corrientes, en febrero de 2002.

⁷⁵ Entrevista realizada a Carlos Tomasella, ex ministro de educación, en febrero de 2002.

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	561.320	5.140.005	0		5.701.325	s/d	s/d
1994	3.049.700	5.976.929	0	245.000	9.271.629	39,0	42,3
1995	4.229.895	5.304.236	0	837.400	10.371.531	s/d	s/d
1996	6.544.052	7.579.057		1.212.037	15.335.146	58,9	60,7
1997	6.643.595	8.707.531	577.450	1.557.527	17.486.103	65,3	67,7
1998	5.930.721	6.625.635	3.554.700	515.342	16.626.398	59,9	58,7
1999	4.278.000	2.480.958	1.776.350	323.910	8.859.218	30,8	36,7
Total 1993-1999	31.237.283	41.814.351	5.908.500	4.691.216	83.651.350	235,3	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	24.350	435.672	4.733.346	1.752.185	6.945.553	23,7	23,2
Total 1993-2000					90.596.903	253,8	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.

En cuanto a los fondos que implicaron un endeudamiento para la provincia, dado su carácter crediticio, Corrientes fue una de las provincias que menos obligaciones contrajo para su sistema educativo a lo largo de la última década. Como se observa en el cuadro 21, en total, para el período 1995-2000, la provincia recibió 36 pesos por alumno, frente a la media nacional de exactamente el doble. En la práctica sólo en el año 2000 la provincia recibió una importante suma a través del programa del Banco Interamericano de Desarrollo, el PRISE, mientras el programa del Banco Mundial, el PRODYMES II, desembolsó fondos en menor medida⁷⁶. En parte, este hecho se explica por una decisión provincial de no endeudarse para financiar al sistema educativo y por la relativamente baja colaboración con el gobierno nacional durante el período analizado⁷⁷.

⁷⁶ En la práctica, el 48% del crédito era tomado por la provincia y el 52% por el gobierno nacional.

⁷⁷ Un ejemplo de este punto es la decisión de financiar los diseños curriculares con fondos propios y con equipos provinciales, a diferencia de la mayoría de las provincias que lo hizo a través del PRISE.

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	0	0	0	s/d	s/d
1996	0	0	0	0,0	5,0
1997	0	0	0	0,0	6,1
1998	180.000	1.102.970	1.282.970	4,6	22,7
1999	1.924.185	974.832	2.899.017	10,1	26,9
2000	6.082.500	460.911	6.543.411	22,3	13,5
Total	8.186.685	2.538.713	10.725.398	36,5	72,4

* Incluye transferencias de los fondos de los organismos internacionales, no incluye contraparte local.

** Préstamos a la provincia

*** Préstamo a la Nación

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.

Para cerrar el análisis de los números del financiamiento nacional, el cuadro 22 exhibe todos los fondos que recibió la provincia tanto por programas compensatorios como por parte del proceso de transferencias de servicios educativos nacionales y por otros fondos no ligados a políticas compensatorias (como el FONID). En términos generales, a lo largo de todos los años la provincia recibe menos fondos por alumno que el promedio nacional.

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

	Miles de pesos					Total – Pesos por alumno	
	Programas del MCCyT	Institutos terciarios	Programas con financ. Int.	FONID	Total	Provincia	Media Nacional
1993	5.701.325	4.511.458	0	0	10.212.783	s/d	s/d
1994	9.271.629	5.352.186	0	0	14.623.815	61,5	66,4
1995	10.371.531	6.005.412	0	0	16.376.943	s/d	s/d
1996	15.335.146	5.703.915	0	0	21.039.061	80,9	90,2
1997	17.486.103	5.552.112	0	0	23.038.215	86,0	96,8
1998	16.626.398	5.457.129	1.282.970	0	23.366.497	84,1	102,8
1999	8.859.218	5.107.888	2.899.017	8.409.235	25.275.358	33,7	46,8
2000	6.945.553	4.352.595	6.543.411	16.707.471	34.549.030	117,7	130,0
Total	90.596.903	42.042.694	10.725.398	25.116.706	168.481.700	430,2	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.

La llegada de los fondos nacionales tuvo a su vez un efecto complementario, ya que los programas tenían sus propios equipos técnicos, financiados desde Nación y en gran medida ajenos a la lógica de la administración central provincial. En este sentido, el bajo impacto del PRISE en la provincia hizo que Corrientes no se convirtiese en un caso (como muchas provincias chicas en los años noventa) con un "ministerio paralelo", como se conocía a los equipos financiados por Nación que tenían a veces más poder de decisión que el propio Ministerio provincial. Sin embargo, el peso de los equipos nacionales se hizo sentir especialmente en los años 1999 y 2000, cuando en el medio de la crisis provincial muchos pedían la cancelación de los contratos con el personal técnico que tenía salarios mucho más altos que los del sistema educativo provincial⁷⁸.

En ese mismo año 1999, la situación se había tornado caótica, ya que, como lo señalaron en distintas entrevistas los funcionarios entrevistados, había un gran desorden en la provincia y el gobierno nacional estaba en retirada y quería "cerrar los números"⁷⁹. Como ejemplo concreto del tipo de relaciones que había entablado la Nación con las provincias, en ese momento de caos en la provincia, con escasos días de clase durante todo el año por los paros, la ministra de educación decidió no aplicar las evaluaciones nacionales y la Nación respondió amenazando que no les iban a entregar los fondos para las becas⁸⁰. Finalmente debió intervenir el propio gobernador para garantizar esos fondos, lo cual evidencia las tensiones que generaba la situación previa a la intervención nacional este tipo de cuestiones.

Un párrafo aparte en la breve caracterización histórica de estas relaciones lo merece la intervención federal de fines de 1999. En ese contexto de caos, la provincia finalmente debió implementar un proceso de compensación educativa durante el verano de 2000, que fue retomado y auspiciado por el propio gobierno nacional entrante (de la Alianza). En este caso se observa claramente cómo comienza a operar en la práctica política de la educación un proceso de intervención federal, ya que empiezan a mezclarse los hilos tejidos por la provincia y las conveniencias del gobierno nacional en asumir como propias esas políticas. Para principios del año 2001, el programa "Más Escuela" de compensación educativa, fue apoyado por el Ministerio de Educación de la Nación para ser imitado en otras provincias con problemas similares a Corrientes⁸¹.

Estas fluctuaciones en las relaciones de la provincia con la Nación en materia educativa demuestran la complejidad del caso de Corrientes, atravesado y marcado por el intervencionismo nacional y por la propia situación de crisis e inestabilidad política

⁷⁸ Por ejemplo, una de las tantas asambleas docentes de 1999 estableció en su documento final el pedido de cese inmediato en sus funciones de todo el personal contratado por los programas nacionales, dada la crisis de financiamiento que vivía el sistema. "Asamblea docente en el Paso", *Diario El Litoral*, 18 de julio de 1999.

⁷⁹ María Tera Encinas de Reparaz, ex ministra de educación de Corrientes durante ese período tan conflictivo, señalaba: "acá se aceptó plata de Nación, pero nadie rendía cuentas de nada, en el '99 era todo un caos, Menem quería cerrar las cuentas porque se iba y acá se había gastado todo sin ningún seguimiento, la gente estaba enloquecida, había mucha presión y, por ejemplo, no había ni un certificado docente de todos los cursos de capacitación que se habían dado". Entrevista realizada en febrero de 2002.

⁸⁰ Entrevista realizada a María Tera Encinas de Reparaz, ex ministra de educación, en febrero de 2002.

⁸¹ "La Nación defendió a Mestre: En educación Corrientes es la mejor pese a las malas notas", *Diario El Litoral*, 4 de enero de 2001.

permanente local. En materia educativa, las consecuencias parecen haber sumado a la desorganización y dificultad de asumir políticas serias, estables y planificadas, como parte de un esquema de urgencias en la toma de decisiones y en la motivación del envío de fondos que supera a los intereses propiamente educativos del sistema.

10 LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

10.1 UN RITMO ACELERADO Y CAÓTICO DE CAMBIOS

La implementación de la nueva estructura de niveles dispuesta por la Ley Federal de Educación en 1993 adquirió en Corrientes características particulares, especialmente por el ritmo acelerado y poco claro y por los efectos desestabilizadores que tuvo este proceso en el sistema educativo. El motivo principal de la aplicación de la reforma educativa fue, como en muchas otras provincias, la presión que impuso el gobierno nacional a partir del envío de fondos ligados con la Ley Federal. Tal como lo señaló la ex ministra de educación, Méndez de Medina Lareu, a cargo del proceso de implementación en la provincia: *"la Nación nos ofrecía toda la plata que necesitábamos, que iba directamente a arquitectura escolar; pedíamos una escuela y la construían, pero teníamos que hacer la reforma"*⁸².

Un ejemplo concreto de las relaciones intrínsecas entre los fondos nacionales y la implementación de la reforma educativa, lo constituyen las declaraciones del ministro de educación nacional García Solá (sucesor de Susana Decibe en 1998), cuando visitó la provincia para firmar un acuerdo por fondos del PRISE: *"con la obtención de estos recursos este auto [en referencia al sistema educativo provincial] que venía punteando la competencia, va a cambiar de categoría porque le van a poner un turbo y seguramente van a potenciar aún más el trabajo que venían haciendo en materia educativa"*⁸³. Al leer esta cita y considerar todos los datos comparados que venimos analizando hasta aquí, uno podría preguntarse a qué hacía referencia el ministro nacional con "puntear la competencia", ya que por ejemplo en las evaluaciones de la calidad la provincia estaba claramente por debajo de la media nacional. "Puntear la competencia" equivalía a implementar la reforma educativa en tiempo y forma, según lo pedía el gobierno nacional, sin importar demasiado cuáles fuesen las consecuencias educativas de la misma.

En términos concretos, el proceso de transformación se inició con la ministra Méndez de Medina Lareu (1995-1997), en algunas escuelas normales, aprovechando su estructura unificada de niveles. Sin embargo, desde un comienzo el proceso se caracterizó por un fuerte enfrentamiento con distintos sectores del ámbito educativo, una gran desinformación y poca claridad para docentes y familias y por una aceleración política que confundió todos los procesos de capacitación, reestructuración, reforma curricular, sin ninguna metodología ordenada de planificación en la toma de decisiones.

⁸²Entrevista a Catalina Méndez de Medina Lareu, ex ministra de educación de Corrientes, realizada en febrero de 2002.

⁸³ "La Nación y la provincia sellaron convenios de reforma educativa", *Diario El Litoral*, 30 de junio de 1998.

La resistencia a la implementación de la reforma tuvo varios frentes dispersos, pero fundamentalmente estuvo encabezada por el sindicato SUTECO y por el propio cuerpo de supervisión del gobierno provincial. En cuanto a SUTECO, siguiendo la línea formal de CTERA a nivel nacional, ya a principios de 1997 se llamaba a un paro acusando al proceso de implementación de la Ley Federal de Educación como “*privatización oculta de la escuela pública*” y se solicitaba volver atrás con la vieja estructura de niveles⁸⁴. La posición de los restantes sindicatos provinciales (especialmente ACDP y AMET), de todas formas, fue diferente a la de SUTECO, acordando con el gobierno provincial un proceso de transformación educativa que no implique la pérdida de puestos de trabajo⁸⁵.

En lo referido a las distintas resistencias que expresaba el propio sistema educativo, el caso de los supervisores fue especialmente relevante, dada la proximidad con la administración central y las decisiones de política educativa que debían ser articuladas a través de este cuerpo. La ministra de educación Méndez de Medina Lareu fue muy explícita al ser consultada acerca de esta cuestión: “*los supervisores no querían cambiar, fue una guerra, no aceptaban la reforma*”⁸⁶. En este contexto, los supervisores consultados remarcaron esta oposición y el proceso de marginación que generó en su participación de distintas medidas ligadas a la instancia de transformación educativa.

Finalmente, en lo concerniente a la forma de implementación de la reforma, distintos actores entrevistados fueron muy críticos al evaluar luego de pasados algunos años este proceso. En especial, la palabra de una de las ministras de educación posteriores, que debió heredar la reforma, María Teresa Encinas de Reparaz, sirve para caracterizar estas críticas: “*con Méndez se hizo la reforma, pero fue descabellada, se mezcló todo, los contenidos vinieron primero, la capacitación de los docentes después, fue un desastre, todo se hizo por la desesperación de conseguir los fondos de Nación, sin ningún seguimiento, ningún orden*”⁸⁷.

⁸⁴ “El SUTECO para hoy, en reclamo de financiamiento”, *Diario El Litoral*, 24 de marzo de 1997. Esta situación se repite a lo largo de todo 1997 y 1998. Es más, el primer día de clases de 1998, SUTECO realizó un ayuno en contra de la implementación de la reforma educativa. “Ayuno en las escuelas el 9 de marzo en rechazo a la Ley Federal de Educación”, *Diario El Litoral*, 2 de marzo de 1998.

⁸⁵ Como ejemplo concreto de este punto, a comienzos de 1998 con la llegada del nuevo gobierno de Braillard Pocard y de Lidia Romero Feris como ministra de educación, ACDP y AMET acordaron con el gobierno pautas comunes de aplicación de la reforma en la provincia. “Educación con gremialistas: Acordaron pautas comunes en la transformación educativa”, *Diario El Litoral*, 16 de marzo de 1998.

⁸⁶ Entrevista a Catalina Méndez de Medina Lareu, ex ministra de educación de Corrientes, realizada en febrero de 2002.

⁸⁷ Entrevista a María Teresa Encinas de Reparaz, ex ministra de educación de Corrientes, realizada en febrero de 2002. Coinciden con este diagnóstico muchos actores entrevistados. Según Alejandra Sward de Panseri, directora de enseñanza media del Ministerio de Educación de Corrientes, “en la reforma se avanzó sobre la marcha sin planificación alguna”. Entrevista realizada en febrero de 2002. De acuerdo con Blanca Avenas, presidente de la Junta Católica para la Educación, “el gran problema de la reforma fue la falta de capacitación, especialmente en el interior de la provincia”. Entrevista realizada en febrero de 2002. Carlos Tomasella, ministro de educación anterior a Méndez, señaló que “el error fue acelerar demasiado la aplicación de la reforma, pero, bueno, estaba la tentación de los fondos nacionales”. Entrevista realizada en febrero de 2002. Según Rosario Giudece, secretaria general de ACDP, “la reforma tuvo serios inconvenientes en su aplicación, todo fue muy caótico y desordenado”. Entrevista realizada en febrero de 2002. Continuando con las voces críticas, Gerardo Marturet, secretario general de SUTECO, decía que “la reforma fue y es traumática, porque fue improvisada y anárquica”. Entrevista realizada en febrero de 2002.

Como se observa en el cuadro 23, Corrientes ya en 1997 tenía un 27% de los alumnos en EGB 3, frente a la media nacional de 9%, pero el gran salto se produce en el año 1998, cuando se pasa muy aceleradamente a un 82% de los alumnos en la nueva estructura frente a una media nacional de apenas el 30%. Para el polimodal la evolución es más gradual, pero siempre con porcentajes de implementación que superan a lo que ocurría en el resto del país. De todas formas hacia el año 2002, ya el 70% de los alumnos, aproximadamente, se encontraba cursando el polimodal.

En la mayoría de los casos, la nueva estructura de la EGB 3 se localizó en las escuelas medias, aunque también en muchas escuelas primarias. Esto tuvo ciertos contraefectos, tal como lo señalaron algunos actores entrevistados, ya que la propia estructura de la administración central del sistema educativo está dividida por los viejos niveles primario y secundario (Consejo y Ministerio). En la práctica, los nuevos cargos de EGB 3 se concentraron en el Ministerio de Educación, aunque esto también generó disputas irresueltas a nivel central.

Los restantes contraefectos se vivieron dentro del sistema educativo. Al analizar algunos datos referidos a la matrícula y a la tasa de escolarización de EGB 3 y Polimodal durante todo el período de implementación de la reforma se observan distintas tendencias contradictorias. En primer lugar, la matrícula del sistema crece enormemente durante el año 1998, aumentando un 7,2% la cantidad de alumnos en EGB 3 y un 9,6% en Polimodal, frente a la media nacional de 3,3% y 3,6%, respectivamente. Sin embargo, luego en EGB 3 la tasa de crecimiento de la matrícula decae fuertemente por debajo de la media nacional, hasta llegar a un crecimiento nulo en el año 2001. En cambio, para Polimodal (y los 3°, 4° y 5° año de secundario) la cantidad de alumnos sigue creciendo a un gran ritmo durante todo el período 1997-2000, aunque también se observa una caída impactante en el año 2001, cuando la matrícula cae un 1,7% frente a un crecimiento del 5,3% de la media nacional.

Cuadro 23 – Implementación de la Ley Federal de Educación

			1997	1998	1999	2000
% alumnos en nueva estructura	EGB 3	Corrientes	27,1	82,7	87,2	87,4
		Media País	9,4	30,3	60,5	74,5
	Polimodal	Corrientes	8,9	11,1	23,7	36,7
		Media País	2,1	3,9	10,1	22,6
Crecimiento de la matrícula	EGB 3 / 7° Primario, 1° y 2° Medio	Corrientes	2,0	7,2	3,3	2,1
		Media País	0,2	3,3	4,3	2,5
	Polimodal / 3° a 5° Medio	Corrientes	8,0	9,6	6,2	8,6
		Media País	3,7	3,6	4,7	5,2
Tasa neta de escolarización	EGB 3 / 7° Primario, 1° y 2° Medio	Corrientes	54,3	57,4	60,5	64,1
		Media País	69,2	71,0	74,4	76,3
	Polimodal / 3° a 5° Medio	Corrientes	38,1	40,3	43,0	44,5
		Media País	46,1	47,1	48,9	50,2

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.

Esto evidencia básicamente el efecto acelerado de la reforma: muchos nuevos alumnos en el sistema, pero muy baja retención y estabilidad en su escolarización, especialmente a partir de la crisis del año 2001, que marca la llegada del abandono escolar a la provincia,

casi como en ninguna otra jurisdicción del país. En las entrevistas realizadas, estos datos fueron resaltados desde una visión más cualitativa, remarcando especialmente la situación de las poblaciones rurales, que como consecuencia de un proceso cambiante y poco planificado de implementación del EGB 3 en escuelas secundarias, terminó generando en muchos casos un abandono prematuro en 6° año de la EGB. A su vez, por la falta de organización de la aplicación de la reforma, hay muchos alumnos que al terminar la EGB 3 volvieron a la vieja secundaria, ya que todavía no se había implementado el Polimodal.

En definitiva, el proceso de implementación de la reforma educativa estuvo muy atado a lógicas económicas y, en definitiva, políticas. Tal como lo manifestó la ex ministra Méndez de Medina Lareu, "*la reforma era un instrumento político enorme, se aprovechó mucho para ampliar el sistema educativo*"⁸⁸. Esto muestra cómo los efectos de los usos políticos y de la dinámica de las relaciones de poder con la Nación que atravesaron la década analizada, hicieron depender al proceso más importante de transformación del sistema de lógicas ajenas a lo propiamente educativo y pedagógico, con la consecuencia de un gran desorden, enfrentamientos y confusión para todos los actores cotidianos de la educación.

11 LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES

11.1 LA ORGANIZACIÓN PEDAGÓGICO-CURRICULAR DEL ESTADO

En comparación con otras provincias, Corrientes puede ser caracterizada como un caso donde desde la administración central educativa se elaboran importantes acciones en términos propiamente pedagógicos. El nivel de participación en la vida educativa diaria de las escuelas del Consejo de Educación (especialmente) ha sido tradicionalmente importante, llegando a difundir esquemas de "secuencias didácticas" para la propia ejecución de los maestros. En la mayoría de las provincias no se observa un grado tan directo de influencia sobre el destino pedagógico de las escuelas por parte de los técnicos del Estado, lo cual manifiesta la particularidad de la provincia. Según algunos actores entrevistados, esto tendría dos posibles explicaciones: por un lado, el bajo nivel de formación de los docentes, que resulta "compensado" por el intervencionismo estatal en su programación pedagógica, por el otro lado, la tradición de "bajada de línea" por parte del gobierno y de sumisión conservadora por parte de la sociedad civil, que se reproduciría en el campo educativo.

En la bicéfala administración central se observan, a su vez, patrones diferentes de intervención pedagógica, y los rasgos señalados forman parte de la tradición del Consejo con las escuelas primarias. En los años recientes, se ha buscado integrar las acciones de los distintos niveles y de los equipos técnicos, reagrupándolos bajo la dirección de planeamiento en el organigrama del Ministerio de Educación. Al momento de realizado este trabajo (año 2002) existía un plantel compuesto por más de 30 técnicos que conforman

⁸⁸ Entrevista a Catalina Méndez de Medina Lareu, ex ministra de educación de Corrientes, realizada en febrero de 2002.

la Asesoría Pedagógica, como se la conoce en la provincia. Allí se desarrollan todas las actividades vinculadas al desarrollo curricular y pedagógico, a la investigación y planificación educativa, a las capacitaciones y asesoramiento directo de las escuelas. Se trata de un equipo con fuerte estabilidad (salvo ciertos cambios durante la intervención federal que trajo sus propios equipos durante el año 2000), pero con niveles bajos de especialización, ya que en términos generales predominan los docentes de nivel primario sin formación específica posterior.

En los años recientes desde este área del Estado se vienen desarrollando distintos proyectos que demuestran la actividad permanente de la provincia en su relación con las escuelas. Desde un proyecto incipiente de evaluación provincial de la educación⁸⁹ hasta un esquema de autoevaluación institucional, pasando por distintos proyectos centrados en fortalecer las áreas de lengua y matemática, conformaban la agenda de trabajo al momento de realizar este estudio.

En ese contexto, no resulta extraño que la provincia haya decidido encarar el proceso de transformación curricular de la reforma educativa con sus propios recursos y sin acudir a los equipos técnicos de Nación (salvo para EGB 3 y educación superior). Más aún, Corrientes fue una de las primeras provincias en lanzar sus diseños curriculares a las escuelas de nivel inicial, EGB 1 y 2, en el año 1997⁹⁰, a través de un gran acto público que demuestra la importancia que la provincia le otorgó en términos políticos a la cuestión⁹¹. Para lograr este cometido se comprometieron muchas horas de trabajo de los docentes provinciales durante los años 1995-96. En cambio, los diseños de EGB 3 y de educación superior se realizaron a través de los fondos nacionales del PRISE, al igual que la mayoría de las provincias. Mientras tanto, hasta el momento de realización de este estudio, había quedado pendiente la elaboración de los diseños correspondientes a la educación polimodal.

Para cerrar esta breve mirada sobre las políticas pedagógicas y curriculares, es necesario destacar la importancia que cobró la elaboración del plan de compensación luego del crítico año 1999, con escasos días de clase y promoción automática de los alumnos⁹². Para ese plan la provincia realizó, a través del equipo de técnicos ya señalado, una serie de documentos para que las escuelas logren compensar los aprendizajes perdidos a través de actividades muy detalladas. El plan fue objeto de elogios y críticas. El

⁸⁹ Según nos relataron Carmen Yolanda Moral y Roxana Mabel Aguirre, integrantes de la Asesoría Pedagógica del Consejo Provincial de Educación, "antes teníamos evaluaciones provinciales, desde el '93 hasta el '96 se tomaba a fin de año un examen para el ingreso a secundaria, que eran tomados por los docentes de media (...) pero no tenemos información sobre los resultados, no hay ningún informe ni estadísticas, tenía una función distinta, más relacionada con el acceso a la escuela media". Entrevistas realizadas en febrero de 2002.

⁹⁰ Los anteriores diseños curriculares tenían un gran desprestigio por haber sido elaborados durante la última dictadura militar.

⁹¹ Véase "Primera entrega de diseños curriculares", la nota de el diario *El Litoral* (26 de marzo de 1997), que destaca la presencia de las figuras nacionales en el acto de entrega de los diseños a las escuelas.

⁹² El pasaje automático de los alumnos se concretó a partir de los decretos 2676/99 y 2677/99. Posteriormente, ya con la intervención federal, el Decreto 102/00 estableció el Plan de Compensación como obligatorio para todos los alumnos, quitándole su carácter optativo.

propio gobierno nacional interventor lo elogió fuertemente y lo utilizó como ejemplo de política educativa provincial, mientras, por ejemplo desde algún sector gremial se señaló que "la compensación fue una mentira de la intervención, se gastó un montón de plata en hacer cuadernillos que eran de muy baja calidad y que encima llegaron después de la aplicación en las escuelas"⁹³. Sin embargo, el plan no deja de señalar la fuerte impronta provincial de las políticas pedagógicas aplicadas en el sistema educativo a lo largo de los años analizados.

11.2 POLÍTICAS EDUCATIVAS Y SEGMENTACIÓN SOCIAL

La señalada posición activa de intervención estatal en las dinámicas pedagógicas y curriculares de la provincia tiene una faz más preocupante y mucho menos priorizada en la agenda de acciones de los gobiernos recientes, nos referimos a las desigualdades sociales que reproduce el sistema educativo. Distintos factores constatados a partir de las entrevistas con actores claves hacen relevante el tratamiento de estas cuestiones a la luz del peso que adquieren en la provincia la situación de la educación rural o la segmentación de la oferta educativa en las propias escuelas públicas.

Con respecto al primer punto, referido a la educación en las zonas rurales, una investigadora y rectora de un instituto de formación docente nos señalaba que a partir de un relevamiento habían hallado que "en las escuelas rurales la situación da pánico: la mayoría de las escuelas no funcionan, los docentes no van, los chicos apenas tienen clase una vez por semana, son maltratados o poco valorados y se les da el título igual, pero no tienen ninguna oportunidad de inserción social"⁹⁴. Esta situación extremadamente grave se acentúa al analizar el efecto que en muchos casos parece haber tenido la reforma educativa, que al implementar el EGB 3 en escuelas secundarias, terminó teniendo como efecto que muchos chicos de sectores rurales dejen la escuela en 6° año de EGB y pierdan un año con respecto a la vieja primaria. El propio ministro de educación, Adolfo Torres, manifestaba en parte la gravedad de la situación, pero al mismo tiempo señalaba que "no tenemos recursos para ampliar la oferta rural, pero haremos el máximo esfuerzo"⁹⁵.

Por otra parte, la desigualdad del sistema educativo provincial se hace notar a través de los circuitos segmentados de la propia oferta de las escuelas públicas. En casi toda la provincia las escuelas están organizadas a través de secciones de la A a la D, con circuitos diferenciales, donde los alumnos que van a la sección A tienen a las maestras titulares, van a la mañana y reciben una educación diferencial de los chicos que tienen a los docentes más inexpertos a la tarde, que no casualmente son aquellos de más bajos niveles socioeconómicos. De esta forma los propios directivos y docentes terminan siendo

⁹³ Entrevista realizada a Juan Ferreira, secretario general de AMET, en febrero de 2002.

⁹⁴ Entrevista realizada a Elsa Sáez de Sartor, rectora del instituto José Manuel Estrada, en febrero de 2002. Una supervisora confirmó esta situación señalando que *Ela queja general es que los docentes no van a las escuelas rurales, pero cuando el supervisor aparece, no sabemos cómo se enteran y van, por eso es muy difícil el control*". Entrevista realizada en febrero de 2002.

⁹⁵ Entrevista realizada a Adolfo Torres, ministro de educación, en febrero de 2002.

cómplices de un sistema naturalizado de exclusión y de segregación educativa. La situación repite lo que ocurre en otras provincias, pero, por lo observado a través de las entrevistas realizadas, el grado de profundidad y de extensión de estas prácticas en Corrientes pareciera ser casi inédito en el país.

Alrededor de estas patentes desigualdades estructurales, muchas veces las políticas educativas desarrolladas han estado más ligadas a medidas cortoplacistas con efectos que han sido evaluados de forma muy crítica por varios de los actores entrevistados. Un ejemplo concreto de este punto es la decisión del gobierno de "Tato" Romero Feris de establecer la "promoción automática" por ciclos en el año 1995⁹⁶. Según Gerardo Marturet, "la promoción ciclada buscaba bajar las cifras de los indicadores con la excusa de la integración, generando unos cuellos de botella feroces y un gran descenso de la calidad educativa"⁹⁷. Esto puede corroborarse al observar que hacia el año 1995 Corrientes era la provincia con mayores niveles de repitencia de todo el país. La propia ministra Encinas de Reparaz (1999) corroboraba esta afirmación al señalar que "la promoción automática fue algo inconcebible, los alumnos llegaban a 3° y a 6° sin haber aprendido nada"⁹⁸. Esta decisión recién se revertió a lo largo del año 2000, con la llegada de la intervención federal.

Estas circunstancias bastan para señalar la problemática de las desigualdades en el marco de las acciones estatales referidas a la educación provincial. Recientemente la provincia desarrolló un programa de acciones compensatorias (entre ellas un necesario programa de alfabetización), con el apoyo de distintos programas nacionales (de becas, comedores, etc.), pero de todas formas parece ser la propia estructura del sistema lo que debe ser problematizado y repensado tanto a la luz de un debate público como mediante acciones efectivas.

12 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO

12.1 LA EXPANSIÓN Y EL PARALELO APOYO ESTATAL DEL SECTOR PRIVADO

El sector privado de la educación provincial ha vivido movimientos de cierta excepcionalidad durante los últimos años de la década de los noventa, casi como ninguna otra provincia del país. Los mismos han estado ligados a cuestiones políticas y sociales y entre sus consecuencias queda el rastro del crecimiento tanto en las dimensiones del sector y en el apoyo del Estado a través de los subsidios, como en la toma de postura ante los hechos sociopolíticos de 1999, rompiendo una tradición de poco cuestionamiento político por parte de la Iglesia Católica, de gran peso en la provincia.

⁹⁶ Más aún, la propia provincia decidió crear "escuelas para repitentes" en 1996, legitimando los circuitos de segregación educativa en lugar de desarrollar políticas más activas de integración dentro de las propias escuelas. Véase "Escuela para repitentes", *Diario El Litoral*, 25 de abril de 1996.

⁹⁷ Entrevista realizada a Gerardo Marturet, secretario general de SUTECO, en febrero de 2002.

⁹⁸ Entrevista realizada a María Teresa Encinas de Reparaz, ex ministra de educación, en febrero de 2002

Antes de observar estos cambios, es necesario introducir la relación del Estado con el sector privado de la educación en términos de poder y legitimidad. Lo relevante aquí es que la Iglesia en Corrientes tiene desde una perspectiva histórica un poder considerable en la sociedad. Su vinculación con el Estado, si bien ha variado según los gobiernos de turno, debe entenderse a partir esa influencia directa que muchas veces no necesita mediaciones, ya que se halla sumamente adaptada y desplegada en la cultura local. Esto significa que, más allá de los distintos pactos y alianzas con el Estado, la Iglesia tiene llegada directa a la sociedad, algo evidenciado en el sistema educativo a partir de la simbolización católica presente en la gran mayoría de las escuelas públicas y de los propios edificios de la administración central (como las salas de supervisores y en general el Consejo de Educación).

Más aún, si uno analiza el porcentaje de escuelas privadas que son confesionales (la amplia mayoría de ellas, católicas), se observa que la provincia está muy por debajo de la media nacional, como se observa en el gráfico 5. Conociendo el peso enorme de la Iglesia en la vida correntina, esto podría conducir a la hipótesis de que el catolicismo se canaliza en el terreno educativo a partir del propio sector público, y que muchas escuelas privadas en realidad cubren la demanda laica que la educación pública no termina de brindar.

En cuanto al marco legal, el sector se halla regulado por la Ley 3582 y el Decreto reglamentario 624/81, sancionados durante la dictadura militar. La última modificación significativa de este marco regulatorio se llevó adelante durante la gestión del ministro Tomasella en 1993, con el Decreto 2045 que seguía vigente hasta el momento de realizado este estudio.

La administración del sector desde el Estado provincial ha sufrido, a su vez, diversas modificaciones durante la última década. En 1989 el Consejo le transfirió a la recientemente creada (en 1987) Dirección de Educación Privada 41 escuelas, a las cuales se agregaron 16 escuelas medias transferidas desde el Gobierno Nacional en 1992. Para todo este sistema la provincia designó únicamente a cuatro supervisores y tiene ya por tradición serios problemas en el control y seguimiento de las regulaciones establecidas en el marco legal del sector. La misma Dirección de Educación Privada ha estado generalmente en manos de personal con poco peso político y poca vinculación con el sector, a diferencia de lo que sucede en otras provincias donde los espacios del Estado son casi "cooptados" por los propios representantes del sector privado.

Por fuera del Estado, el sector se ha organizado en Corrientes a partir del Consejo Provincial de Educación Católica (COPRODEC), dependiente del CONSUDEC a nivel nacional. El COPRODEC está compuesto en su cúpula por los vicarios de la educación representantes de las tres diócesis (sacerdotes de cada región de la provincia: Goya, Corrientes Capital y Santo Tomé) y los presidentes de las Juntas Católicas (una por diócesis), compuestas por todos los rectores y representantes legales de las escuelas católicas. Cada Junta está integrada por ocho miembros que se renuevan cada dos años, elegidos por las propias escuelas, a excepción del presidente y secretario, nombrados por el obispo. Las Juntas, que funcionan desde hace más de 15 años, son los órganos asesores en cuestiones pedagógicas en contacto directo con el arzobispo y los obispos, mientras el

COPRODEC es la instancia donde se tratan todos los grandes temas educativos y se asumen las posturas comunes frente a ellos⁹⁹.

En referencia a las dimensiones del sector privado, Corrientes es una de las provincias con menos porcentaje de alumnos que asisten a escuelas privadas (el 12,6% del total de la educación común). Aún así, la primera excepcionalidad a señalar es que durante el período 1996-2000 Corrientes fue la segunda provincia en todo el país donde la matrícula del sector privado creció más que la del público, con una tasa de crecimiento del 44% (ver el punto 8.2 del anexo). Más aún, si en 1994 Corrientes estaba claramente por debajo de la media regional en la cantidad de alumnos del sector privado, en el 2000 había superado con creces esa línea (ver cuadro 24).

Para entender estos números existen dos factores explicativos claves: por un lado, el fuerte apoyo e incentivo del gobierno de "Tato" Romero Feris al sector privado y, por el otro, las sucesivas crisis del sistema, en particular la de 1999 que volcó a muchos alumnos del sector público al privado.

Con respecto a la primera cuestión, los datos del cuadro 24 son elocuentes: si en 1993 las transferencias al sector privado representaban un 0,3% del presupuesto educativo (frente a una media nacional del 10,5%), para el año 2000 habían alcanzado el 11,8% (mientras la media nacional era de 13,2%). En esta dirección hubo dos momentos clave que impulsaron el aumento del apoyo estatal dirigido al sector privado: 1993/94 y 1998. En el primer caso, con Tomasella como ministro de educación se sanciona el Decreto 2045/93 que favorece claramente al sector privado provincial y propicia el aumento de 2,5 a 9,2 millones de pesos dirigidos al sector entre 1994 y 1995 (mientras el presupuesto del sector público disminuye de 96 a 89 millones). En ese contexto, el propio ministro nos señaló, "yo decía que si lográbamos transferir gente del sector estatal al privado esto nos ahorra recursos para mejorar el sistema público"¹⁰⁰.

El segundo caso de apoyo concreto al sector privado tiene fecha en 1998 e involucra al gobierno del Partido Nuevo de Tato Romero Feris, que, primero mediante un decreto y luego, con mayoría en la Legislatura, a partir de una ley, otorgó una gran cantidad de nuevos subsidios al sector privado, la cual generó un "aluvión" de cargos (como lo señalaron varios entrevistados). A su vez, esos subsidios tenían efecto retroactivo y pagaron desde septiembre (cuando se sancionó la Ley) hasta marzo los sueldos de los docentes que fueron comprendidos por el aporte financiero del Estado. Para varios de los entrevistados, este acto evidenció un acuerdo negociado entre sectores del PANU y las escuelas privadas, donde a partir de la entrega de subsidios el partido aumentaba su control y la dependencia del sector, decidiendo discrecionalmente sobre muchos de los nuevos cargos¹⁰¹.

⁹⁹ La descripción de estos organismos se retoma de la entrevista realizada con Blanca Avenas, presidente de la Junta Católica de Corrientes Capital, en febrero de 2002.

¹⁰⁰ Entrevista realizada a Carlos Tomasella, ex ministro de educación, en febrero de 2002.

¹⁰¹ La decisión de otorgar esta andanada de nuevos subsidios aún está en litigio y existe un proyecto de ley que propugna la anulación de esta política.

A partir de estas referencias políticas concretas, los números del cuadro 24 sirven para exponer la particularidad de las relaciones entre el gobierno y el sector durante la década. Si bien Corrientes es una de las provincias con menor cantidad de escuelas subsidiadas¹⁰² (un 58% son subvencionadas, frente a la media nacional del 69%), es la segunda provincia del país en cuanto a dinero público por alumno del sector privado: Corrientes gasta 96 pesos por cada alumno del sector privado que al sector estatal le cuesta 100, mientras en la media nacional se paga 51\$¹⁰³. Si a este dato se le agrega el anterior, referido a la baja proporción de escuelas subvencionadas, como primera conclusión surge que el Estado provincial gasta muchos más recursos en un alumno que asiste al sector privado que en uno que asiste al sector público. A su vez, la siguiente conclusión indica que el Estado mantiene cierta ineficiencia en la asignación de recursos públicos para el sector, lo cual se ve confirmado en la opinión de varios de los entrevistados. Parte de estos problemas tiene relación con el escaso control que ejerce el Estado sobre las escuelas del sector, tanto a causa de la insuficiente supervisión como a raíz de la libertad abierta por el Decreto de 1993¹⁰⁴.

A su vez, como ya señalamos, otro factor que explica el crecimiento del sector privado con respecto al público tiene que ver con la fuerte crisis que vivió la provincia en 1999. En aquel momento la prolongada huelga docente forzó a muchos padres a trasladar a sus alumnos al sector privado, y generó a su vez, la posterior apertura de muchas instituciones de dudosa legitimidad académica que ofrecían títulos en tiempo acelerado para cubrir las demandas del mercado.

Para concluir con este apartado, cabe decir que la crisis de 1999 no sólo tuvo el efecto de aumentar el crecimiento de las escuelas privadas frente a las públicas, sino que sus consecuencias fueron más allá. Fue en ese momento que, al igual que la tradicionalista sociedad correntina, la Iglesia tomó postura y enfrentó al poder de turno quizás por primera vez en su historia. Las escuelas privadas pararon junto a las públicas y el reclamo fue unificado, dejando atrás el conservadurismo característico de la Iglesia correntina. Como señalaba uno de los vicarios para la educación católica, "nos unió la crisis"¹⁰⁵. La ruptura del pacto, en este sentido, obligó a uno de los sectores más afincados en la realidad sociocultural de la provincia a escapar del neutralismo para asumir un tono político y contestatario en un momento donde alejarse de los políticos de turno tenía la ventaja de ganar la legitimidad popular.

¹⁰² Incluso, dentro del grupo de escuelas subsidiadas, la provincia tiene más escuelas con subvención parcial que la media nacional.

¹⁰³ Como se observa en los puntos 8.1 y 8.5 del anexo, Corrientes es la provincia N°15 en el porcentaje de alumnos dentro del sector privado, mientras es la N° 10 en el porcentaje de transferencias al sector. A su vez, Corrientes es la segunda jurisdicción del país que más dinero gasta por alumno del sector privado frente a lo que gasta por alumno del sector público (punto 8.6 del anexo). Esta comparación es de por sí elocuente para señalar los privilegios del sector privado en materia de financiamiento por alumno en la provincia.

¹⁰⁴ Por ejemplo, el Estado provincial no sabe qué cargos financia, ya que traspasa directamente el dinero a las escuelas (especialmente en el caso de las escuelas transferidas por el Gobierno Nacional, en cambio en las escuelas desde siempre provinciales los docentes cobran el sueldo como empleados públicos) y no tiene capacidad de detectar incompatibilidades ni el destino concreto de esos fondos.

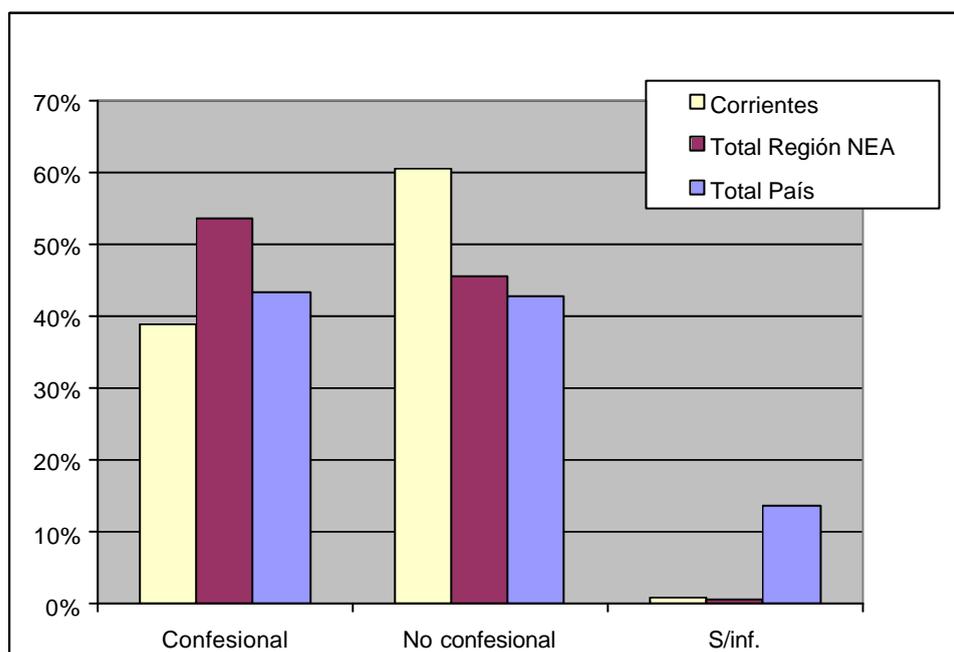
¹⁰⁵ Entrevista realizada con Julio Vallejos, Vicario Episcopal para la Educación Católica, en febrero de 2002.

Cuadro 24 - Evolución del sector privado

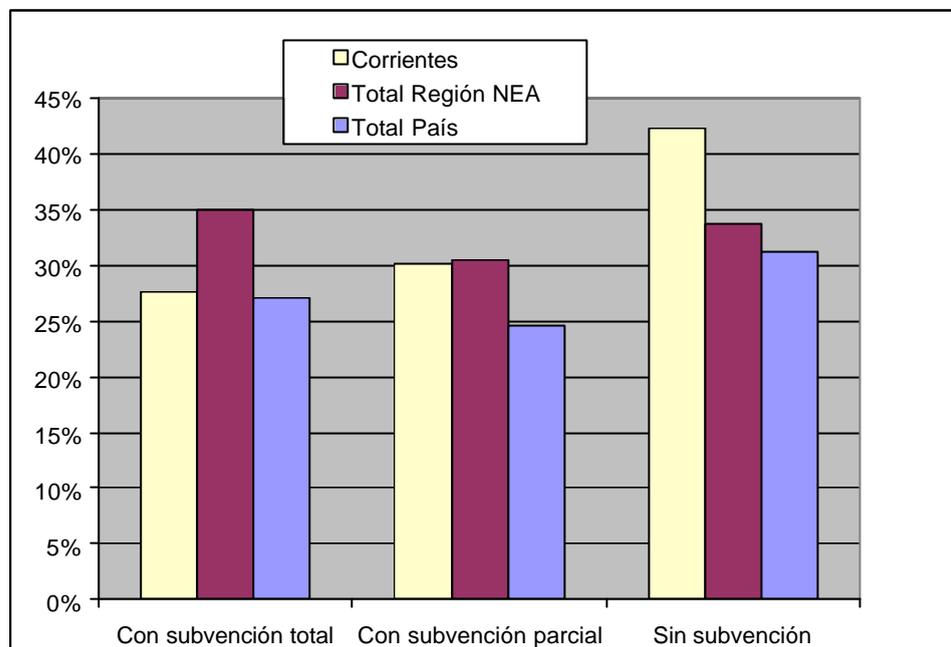
	Porcentaje de alumnos en el sector privado			Transferencias al sector privado (como porcentaje del gasto educativo provincial)			Gasto público por alumno del sector privado en relación a gasto por alumno del sector público		
	Media Región			Media Región			Media Región		
	Corrientes	NEA	Total País	Corrientes	NEA	Total País	Corrientes	NEA	Total País
1993	s/d	s/d	s/d	0,3	2,7	10,5	s/d	s/d	s/d
1994	9,6	10,4	24,4	2,4	4,8	11,3	0,23	0,43	0,39
1995	s/d	s/d	s/d	8,8	7,0	12,4	s/d	s/d	s/d
1996	9,9	10,3	23,9	8,7	7,5	12,8	0,87	0,71	0,47
1997	10,3	10,7	23,5	10,1	7,4	12,5	0,98	0,66	0,47
1998	11,2	11,1	23,7	10,2	7,4	12,8	0,90	0,64	0,47
1999	11,7	11,1	23,2	12,1	8,4	13,1	1,04	0,74	0,50
2000	12,6	11,3	23,7	11,8	8,9	13,2	0,92	0,77	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.

Gráfico 5 – 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.

Gráfico 6 – 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.

13 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN Y CONTROL

13.1 EL LENTO DECLIVE DEL ESTADO Y DEL ORDEN DE LA SUPERVISIÓN

Al igual que en muchas otras jurisdicciones, durante la década de los noventa el modelo tradicional de supervisión educativa sufrió en Corrientes una transformación tanto de sus funciones como de su importancia dentro del esquema de relaciones entre el Estado y el sistema educativo. En esta dirección, de acuerdo con los distintos actores entrevistados se constata el declive progresivo del orden de la supervisión, en medio de una etapa histórica de declive general del Estado en sus funciones de control y atención social.

Como comentaba una supervisora, en la década del ochenta había casi 50 supervisores en la provincia para cubrir el nivel inicial y primario, mientras para el año 2002 esta cifra se había reducido a apenas 14, aun a costa del aumento importante de la cantidad de escuelas dentro del sistema. Este proceso se vivió como un "lento declive" porque se suspendió el nombramiento de nuevos supervisores ante la jubilación progresiva de quienes venían trabajando en el sistema. De esta manera, tanto por motivos presupuestarios como políticos se fue anulando la función vital de la supervisión dentro del sistema, aumentando el control desde vías más ligadas a agencias políticas de la

administración central. Un ejemplo concreto de este hecho es la cuestión ya analizada con referencia a la implementación de la reforma educativa, cuando ante las resistencias de los supervisores, la dinámica política decidió operar en el sistema al margen de ellos y deslegitimando su rol tradicional dentro del esquema de relaciones con las escuelas.

Como complemento de este proceso de declive, las funciones de la supervisión también han ido cambiando, alrededor del impacto que significó tener cada vez más escuelas a cargo de cada supervisor. Como señalaba una supervisora, *"lo que más tiempo nos saca es lo administrativo, uno siente que lo pedagógico desaparece, porque tenemos demasiadas escuelas y lo administrativo tiene consecuencias legales directas, en cambio lo pedagógico queda siempre para el final"*¹⁰⁶. Este cambio en las funciones y el fuerte proceso de deslegitimación de la función supervisiva como tarea de apoyo y fortalecimiento pedagógico se destaca como parte de una organización poco coherente e integrada de trabajo con las escuelas, ya que desde los propios equipos técnicos del Ministerio se cubren muchas funciones de asesoramiento directo a las escuelas, con pocos vínculos institucionalizados de relación con los supervisores. Esta situación se halla inevitablemente ligada a la posición particular que ocupan los supervisores dentro del sistema educativo, como bisagra entre el nivel educativo y el político.

Por otra parte, tal como se observa en el cuadro 27, la distribución de supervisores por sector y por nivel resulta muy desigual, como herencia de un proceso escasamente planificado de ordenamiento. Tal es así que para el nivel inicial y primario –los supervisores que dependen del Consejo Provincial de Educación- no se realizan concursos desde el año 1992 y por ejemplo no ha quedado (año 2002) ningún supervisor para las escuelas especiales. Para estos niveles la cantidad de escuelas por supervisor es enorme (58 escuelas para cada supervisor de EGB 1 y 2), muy superior a lo observado en otras provincias, mientras para el nivel medio –los supervisores del Ministerio de Educación- la situación es un poco más acorde a los patrones de otras provincias y el declive no ha sido tan fuerte (22 escuelas por supervisor).

Como en muchas otras provincias, la supervisión para las escuelas del sector privado está organizada como un cuerpo separado del resto. Esto destaca el peso del sector privado, ya que los supervisores provienen del propio sector y se identifican con sus dinámicas, mientras en las provincias donde los mismos supervisores visitan escuelas públicas y privadas tienden a existir mayores grados de homogeneidad entre ambos sistemas. De todas formas, para el sector privado se repite la situación de una gran cantidad de escuelas por supervisor, ya que existen dos supervisores para nivel inicial EGB 1 y 2, y dos para EGB 3 y polimodal.

Finalmente, cabe destacar el alto grado de centralización del sistema de supervisión, que reproduce la estructura de la administración de la educación en la provincia. En la práctica existen 14 zonas de supervisión, pero sólo 4 supervisores tienen sede en el interior de la provincia. Si se suma a esta cuestión que la enorme mayoría de las escuelas no tiene teléfono y que la propia supervisión desde la administración central tampoco contaba con

¹⁰⁶ Entrevista realizada a Justa de los Santos de Gómez, supervisora general del Consejo Provincial de Educación, en febrero de 2002.

líneas telefónicas, se acentúa el problema de la falta de comunicación y de intercambio entre el nivel de las escuelas y el de la supervisión.

Cuadro 27 – Distribución de supervisores en el sistema educativo provincial

Sector	Nivel y Tipo de educación	Cantidad de supervisores	Escuelas por supervisor
Público	Nivel Inicial	2	384
	EGB 1 y 2	15	58
	EGB 3 y Polimodal	14	22
Privado	Nivel inicial, EGB 1 y 2	2	64
	EGB 3 y Polimodal	2	55
	Total de supervisores	35	64

14 CONCLUSIONES

Al analizar en conjunto algunas de las dinámicas políticas que operaron sobre el sistema educativo correntino a lo largo de la última década, se observan ciertos rasgos estructurales que parecen caracterizar a los distintos ejes de relación entre el Estado y la educación. En esta dirección, las tres claves que atraviesan y configuran un específico régimen de poder aplicado a la educación, parecen ser: el conservadurismo y los pactos locales; el intervencionismo y el verticalismo tanto provincial como nacional; la inestabilidad y la inviabilidad política y económica del régimen, que estalla en el año 1999. Será justamente este año el que pondrá a prueba la continuidad histórica del régimen, cuestión que al momento de realizado este trabajo todavía aparecía como una incógnita para los diversos actores y sectores provinciales.

En lo referido al primer punto, no sólo los estudios históricos y las diversas referencias halladas a través de las entrevistas, sino toda una serie de hechos concretos demuestran el carácter sumamente conservador de la provincia de Corrientes, que tiene su directo correlato educativo. La historia del pacto entre autonomistas y liberales es el elemento más explícito de toda una serie de dispositivos de clausura y aprovechamiento de los ámbitos públicos del Estado para convertirlos en espacios de negociación y uso político. De esta manera, lo público termina siendo el señuelo para diseñar toda una serie

de tramas internas, que terminan privatizando en cotos cerrados las distintas agencias del Estado.

Un ejemplo de esta cuestión parece haberlo sido en términos históricos el Consejo Provincial de Educación, donde se selló un espacio ligado al régimen de poder provincial, en conjunción con el principal sindicato provincial, ACDP y, durante los noventa, el régimen de los Romero Feris. Este organismo fue desde siempre el motor de un poder sumamente centralizado y de corte verticalista en su vinculación con el sistema educativo provincial. Allí, la toma de decisiones estuvo atravesada por las lógicas partidarias y escasamente transparentes que vitalizaron diversos pactos y mantuvieron la hegemonía del poder provincial en su faz educativa.

A su vez, a esta cuestión se suma el rol netamente conservador de la Iglesia, que tradicionalmente ha tenido un gran peso en la sociedad correntina y siempre halló en el sector educativo un espacio privilegiado para su acción. El peso del quiebre del año 1999 cobra especial valor a la luz de que también significó una ruptura para la propia institución católica en su relación complaciente con los diversos gobiernos provinciales.

En cuanto a la segunda clave estructural de los distintos ejes analizados, la profusión de intervenciones nacionales tanto durante la década analizada como a lo largo de la historia correntina, aparece como un punto clave en las formas de ejercicio del poder observadas. En este sentido, las relaciones entabladas a través de la intervención federal demuestran el impacto de la cultura local en la dinámica política correntina, que con su propio sistema de partidos políticos domina la escena con grados de autonomía que en determinados momentos históricos, casi cíclicos, se tornan insostenibles para el gobierno nacional, como veremos en relación con la tercera clave estructural de análisis.

Sin embargo, en vinculación con el sistema educativo lo que nos interesa remarcar en este caso es que esa impronta interventora parece haberse asumido como una estrategia de poder permanente también para los sucesivos gobiernos provinciales. No debe resultar extraño que el Consejo Provincial de Educación se halle intervenido desde el año 1992, que las Juntas de Clasificación y Disciplina también hayan estado intervenidas, así como hasta el propio Partido Justicialista fue intervenido desde la sede central. En esta materia, la cuestión señalada a lo largo de este trabajo acerca del alto grado de intervencionismo pedagógico del Consejo Provincial de Educación, especialmente a través de la "Asesoría Pedagógica", muestra esta impronta en el terreno más íntimo de la educación, señalando a su vez el carácter fuertemente sumiso y conservador de la dinámica social correntina.

En materia de "intervencionismo" lo que predomina al analizar las relaciones del Estado con la educación durante la última década, es esa fuerte impronta centralista, escasamente democrática, que funciona casi como una rutina de mando, con aislados cuestionamientos (al menos hasta 1999). En ese panorama, el uso político de la educación aparece como una cuestión fuertemente vitalizada, especialmente cuando se compara esta cuestión con lo que ocurre en otras provincias (donde la frontera entre lo educativo y lo político está más claramente establecida). En general, dado el enorme peso del Estado en la vida social y económica de la población (por el alto grado de desempleo y de dependencia vital de las diversas funciones del Estado), el campo educativo diluye su independencia para adaptarse a este esquema patrimonialista de relaciones de poder.

En este sentido, es conocido por la mayoría de los actores del sistema educativo correntino que, especialmente en épocas del pacto y luego con "Tato" Romero Feris y el Partido Nuevo, la política provincial ha hecho un uso directo del empleo público vinculado tanto a la docencia como a la administración central educativa, como mecanismos de fortalecimiento de su propio aparato partidario. De esta manera se han ido delineando distintos dispositivos que terminan haciendo del docente un blanco de poder para los políticos de turno y, recíprocamente, hacen del sistema político una tentación para el propio docente. No resulta extraño, entonces, que esté presente en la racionalidad de muchos docentes, especialmente los de la Capital, la importancia de cierto nivel de "contacto político", para llegado el momento saltar de la carrera docente a los cargos políticos (ya sea en las direcciones de nivel, asesorías u otros cargos que ofrece la administración central). Un referente para este tipo de comportamiento lo constituye el hecho de que la gran mayoría de los integrantes de la administración central (equipos técnicos, secretarios, etc.) son docentes y provienen directamente del sistema educativo provincial.

Otro mecanismo de vinculación estrecha entre la docencia y la política provincial es ya interno a la propia carrera docente, e involucra tanto a la dirigencia política como a las Juntas de Clasificación, comandadas por los sindicatos docentes. Como se observó a lo largo del trabajo, existe una coincidencia entre los entrevistados en la afirmación de que las designaciones para cargos y los propios ascensos muchas veces han tenido un tinte político en lo que debería ser un aséptico proceso de aplicación de la normativa vigente (el Estatuto del Docente).

El tercer elemento clave en la estructura de esta dinámica, lo constituye el carácter fuertemente inestable de la práctica política en la provincia, ante las diversas crisis sociales y económicas que parecen marcar casi cíclicamente a Corrientes. Esa inestabilidad, cuya cara más visible la discontinuidad de los gobernadores y las intervenciones federales, tiene su claro correlato en la política educativa provincial, al menos en la década que nos toca analizar. Ejemplos de ello lo constituyen la aplicación acelerada y poco planificada tanto de las transferencias de escuelas como de la reforma de la Ley Federal de Educación, proceso, este último, que trajo un gran caos al sistema, según la visión de diversos actores entrevistados. A su vez, el recambio permanente de ministros de educación; los ciclos del financiamiento educativo, sumamente cambiantes de un año a otro; la eliminación de la formación docente, su reaparición y su nuevo cierre provisorio; la falta de una Ley Provincial de Educación, motivada por la imposibilidad de discutir con tiempo y seriedad los problemas educativos, parecen afianzar los rasgos asistemáticos y cortoplacistas de la inestabilidad política aplicada en la educación.

El sólo hecho de que Corrientes sea la única provincia del país donde el sistema educativo es administrado por dos órganos centrales diferentes, el Consejo y el Ministerio, con la confusión que esto genera y la duplicación de funciones irresuelta, demuestra la seria incoherencia institucional del Estado provincial. A su vez, esta situación se ve ampliada por la aplicación de la reforma educativa y la reestructuración de los niveles del sistema educativo, algo todavía difícil de modificar para la administración central provincial.

Como parte sustancial de esta inestabilidad política y social, los ciclos económicos han marcado a fuego la realidad provincial, con su impronta particular en el sistema educativo. Como hemos visto en el análisis de las políticas fiscales y presupuestarias de la educación, Corrientes es una de las provincias que mayor porcentaje de su gasto total asigna a educación, sin embargo es una de las jurisdicciones que menor gasto por alumno tiene. Esto solamente puede explicarse a través de dos factores: el principal es la propia dependencia de la provincia de los recursos nacionales a través de la coparticipación de impuestos, que indudablemente no beneficia a Corrientes cuando se observan los altos índices de pobreza y marginación social de la provincia. El segundo factor puede estar relacionado con la (in) eficiencia en el uso de los recursos, algo especialmente verificado, entre otros aspectos, cuando se analiza el alto gasto por alumno del sector privado frente a la baja proporción de escuelas del sector.

De todas formas, la conclusión de estas circunstancias parece demostrar que Corrientes es en la actualidad una provincia excesivamente dependiente del endeudamiento y de los fondos nacionales. Al relacionar esta situación con todo un régimen político altamente sospechado de corrupción y de escasa atención por el desarrollo productivo provincial (nos referimos al período de Tato Romero Feris), no resulta extraño que el propio régimen haya resultado inviable en términos de sustentabilidad económica. Fue con la crisis económica que surgió la polvareda de la protesta social y política y no a la inversa, lo cual no debe extrañar en una provincia de características marcadamente conservadoras.

Siguiendo lo analizado hasta aquí, el quiebre provocado por el año 1999, posterior a la debacle política (previa a la intervención nacional), la entrada en la cesación de pagos y las fuertes protestas sociales, deben ser vistas como un gran interrogante abierto en la sociedad correntina. Es de por sí interesante que el sector docente haya participado tan activamente de este movimiento de protesta, demostrando que no todo el sistema educativo era conservador y sumiso a las órdenes del gobierno central. Sin embargo, las preguntas abiertas también abarcan el destino de este movimiento de docentes y de la práctica política de la educación en general.

Tres años después de esta crisis, son muchos los actores que ven en la nueva etapa una serie de cambios graduales pero firmes hacia un régimen más democrático, aunque la debilidad constitutiva del nuevo gobierno provincial no augura ninguna garantía en este sentido. De todas formas, también son muchas las voces críticas, que señalan la superficialidad de los cambios y la pervivencia de una estructura social (y educativa) todavía conservadora y de un régimen político verticalista y reproductor de las viejas prácticas de ejercicio de poder ya descriptas.

En este contexto, tanto la inestabilidad como el conservadurismo parecen ser factores claves para explicar algunas de las dinámicas no priorizadas de la educación provincial. En particular, la "naturalización" de las desigualdades educativas atraviesa a Corrientes como no hemos observado en el promedio de las restantes provincias. Esto se demuestra a través del hecho de la desatención brindada a la educación rural (donde los alumnos apenas si están siendo alfabetizados) y de la sistemática segregación de un sistema educativo que categoriza a los alumnos según su condición socioeconómica y los divide en distintas secciones con escasas posibilidades de integración social y educativa.

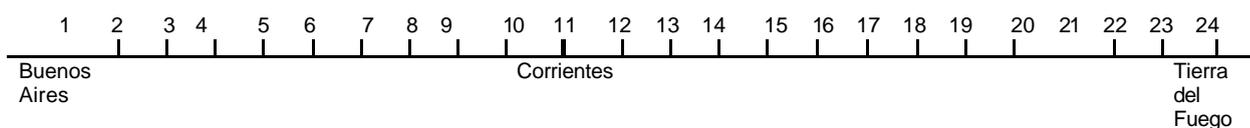
A su vez, la propia "inviabilidad" económica de la provincia, que no cuenta con los recursos suficientes para financiar debidamente al sistema educativo, tiene el doble efecto de, por un lado, condenar a los docentes a salarios muy bajos y forzarlos a un gran esfuerzo para sostener las condiciones básicas de educabilidad y, por otra parte, condenar a miles de chicos a quedar afuera de la escuela, especialmente en el nivel inicial y polimodal. Esto subraya las urgencias que debe atender en la política educativa provincial, algo que indudablemente sólo será posible si se modifican las cuestiones estructurales analizadas a lo largo de este trabajo y que condicionan desde el propio régimen de poder la forma de relación entre el Estado, la educación y la sociedad en Corrientes.

ANEXO: CORRIENTES EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL

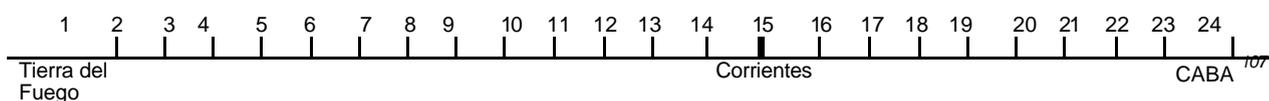
En los siguientes cuadros se expone la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones según los distintos ejes y datos recolectados para la elaboración de este informe. En todos los casos (salvo excepciones señaladas en los cuadros) el total de jurisdicciones es de 24 y la posición 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

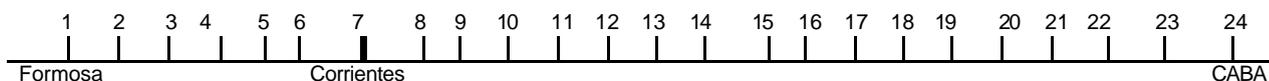
1.1. Cantidad de Habitantes. Año 2001.



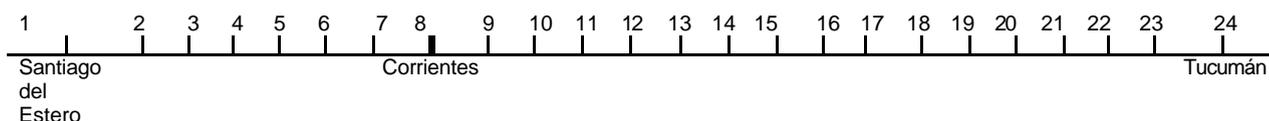
1.2. Tasa de crecimiento porcentual de cantidad de habitantes. Años 1991-2001.



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

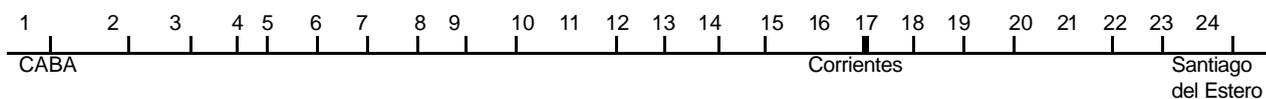


1.4. Tasa de proporción porcentual de la proporción de habitantes en edad escolar. Años 1991-2001.

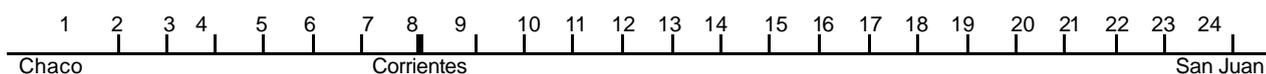


¹⁰⁷ Ciudad Autónoma de Buenos Aires

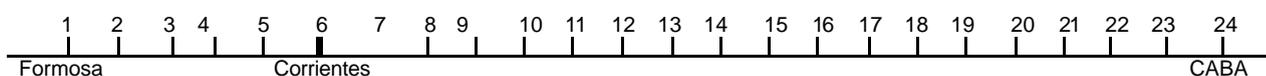
1.5. Porcentaje de población urbana. Año 2001.



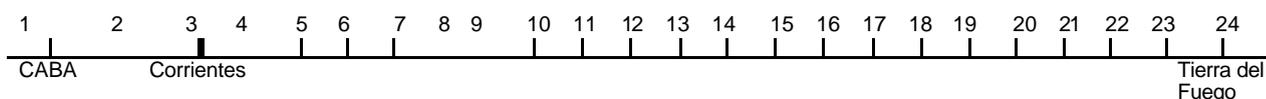
1.6. Tasa de crecimiento porcentual de la población urbana. Años 1991-2001.



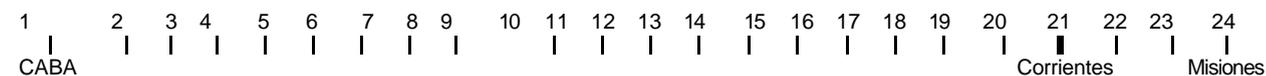
1.7. Porcentaje de población que vive en hogares con NBI. Año 2001.



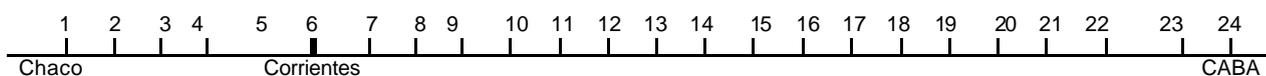
1.8. Tasa de crecimiento porcentual de población que vive en hogares con NBI. Años 1991-2001.



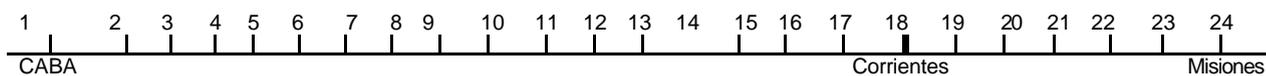
1.9. Porcentaje de la población con primaria completa. Año 2001.



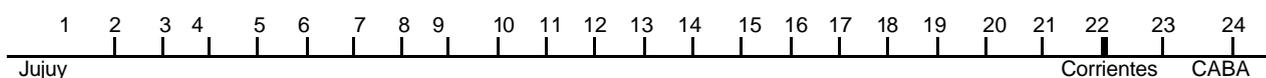
1.10. Tasa de crecimiento porcentual de la población con primaria completa. Años 1991-2001.



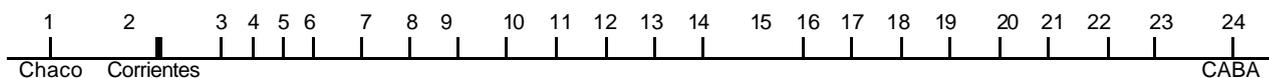
1.11. Porcentaje de la población con secundaria completa. Año 2001.



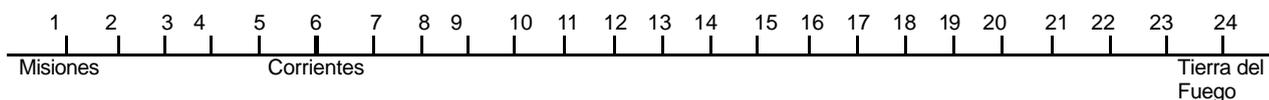
1.12. Tasa de crecimiento porcentual de la población con secundaria completa. Años 1991-2001.



1.13. Tasa de analfabetismo. Año 2001.

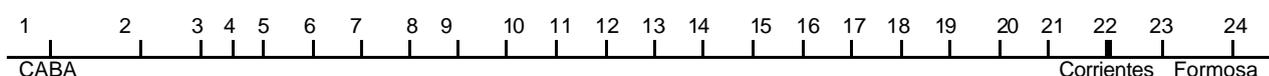


1.14. Crecimiento porcentual de la tasa de analfabetismo. Años 1991-2001.

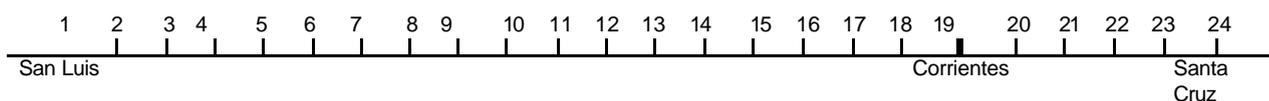


Fuente 1.1 – 1.14: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001, en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003.

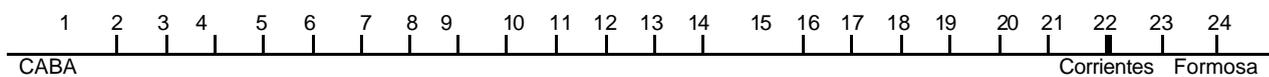
1.15. Índice de Desarrollo Humano (IDH). Año 2000.



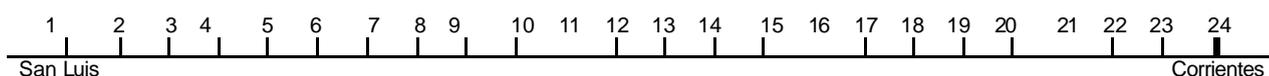
1.16. Tasa de crecimiento del IDH. Años 1995-2000.



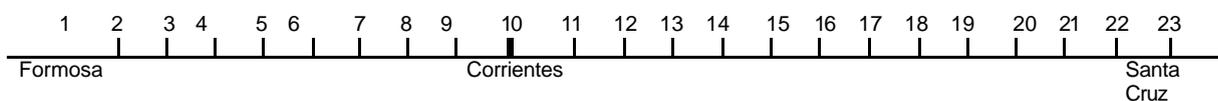
1.17. Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA). Año 2000.



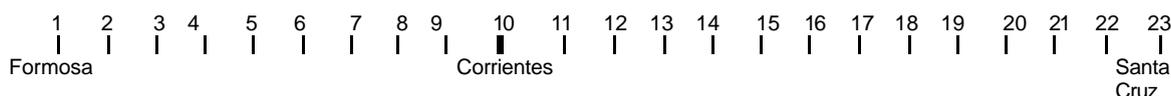
1.18. Tasa de crecimiento del ingreso per cápita familiar anual. Años 1995-2000.



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

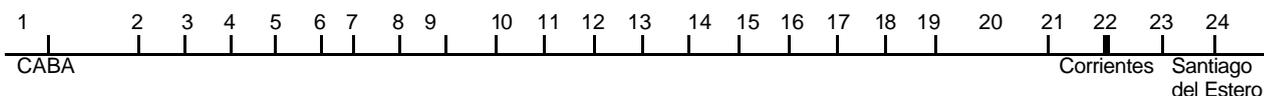


1.20. Tasa de crecimiento de brecha de ingresos. Años 1995-2002. (1)

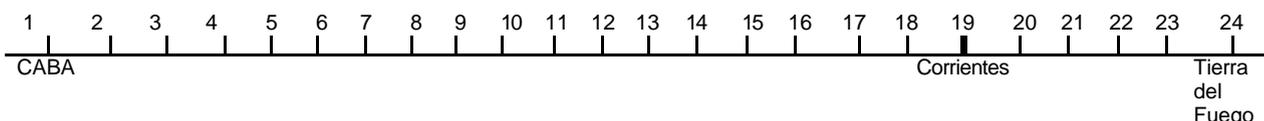


(1) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que no se disponen los datos para la provincia de Río Negro

1.21. PBG per cápita. Año 2000.

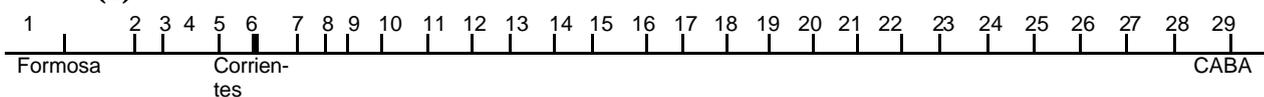


1.22. Tasa de crecimiento de PBG per cápita. Años 1993-2000.

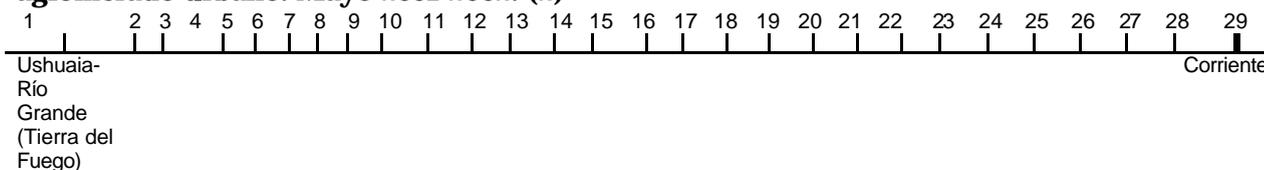


Fuente 1.15 – 1.22: Elaboración propia en base PNUD(2000), "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", en www.undp.org.ar, abril de 2003.

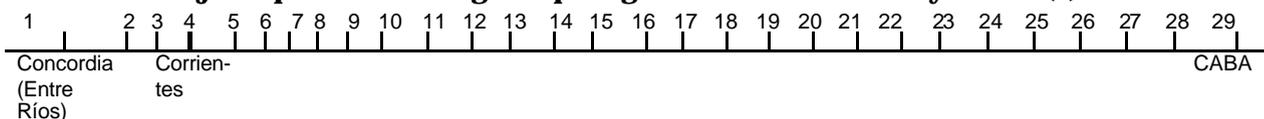
1.23. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2002. (4)



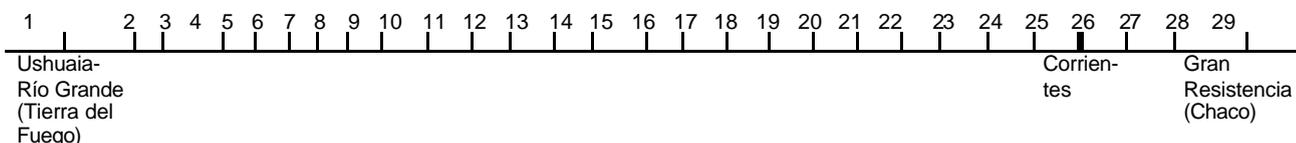
1.24. Tasa de crecimiento porcentual de la población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (2)



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



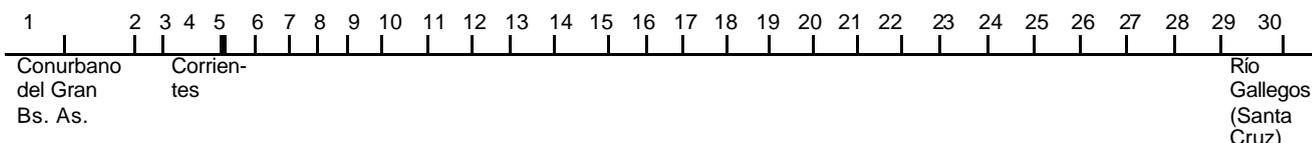
1.26. Tasa de crecimiento porcentual de la población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (2)



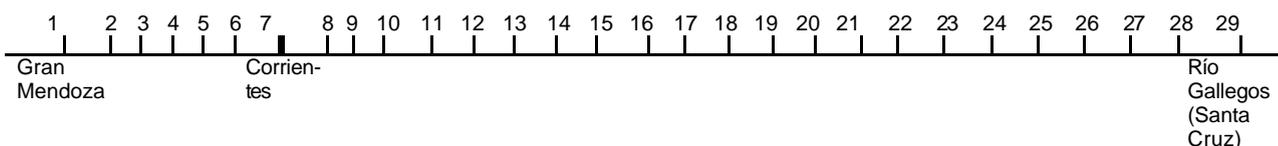
(2) Nota: No se disponen los datos para algún aglomerado urbano de la provincia de Río Negro.

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.

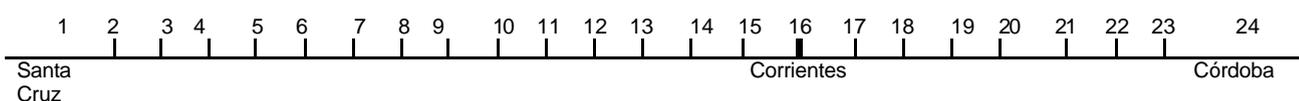


1.28. Tasa de crecimiento porcentual de desempleo por aglomerado urbano. Octubre 1995-2002. (3)

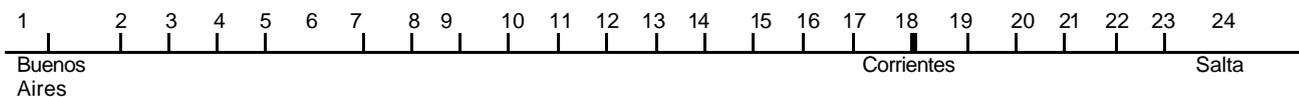


(3) Nota: No se disponen datos para el aglomerado urbano Viedma-Carmen de Patagones de la provincia de Río Negro. Fuente 1.27 - 1.28: Elaboración propia en base a INDEC, "Tasa de desocupación por aglomerado desde 1974 en adelante", en www.indec.gov.ar; junio de 2003.

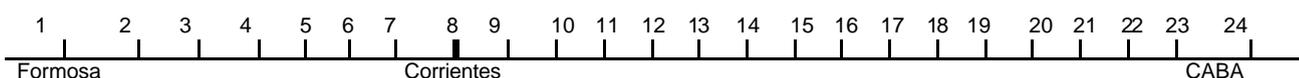
1.29. Empleados públicos cada mil habitantes. Año 2000.



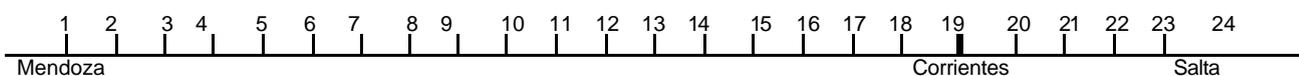
1.30. Crecimiento porcentual de empleados públicos cada mil habitantes. Años 1994-2000.



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



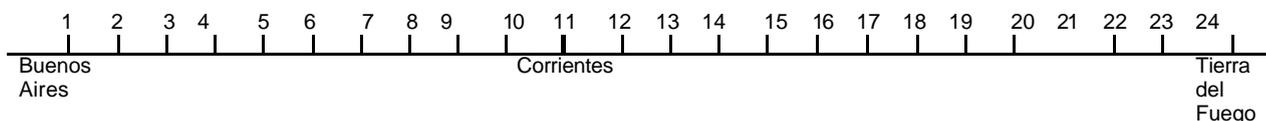
1.32. Tasa de crecimiento de empleados públicos cada 100 empleados privados. Años 1994-2000.



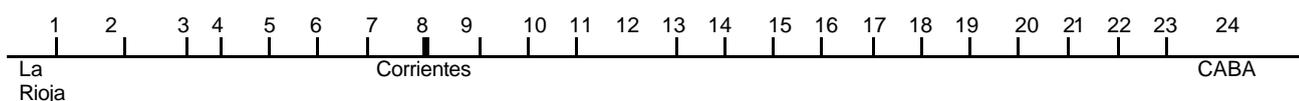
Fuente 1.29 - 1.32: elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>,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

2 CONTEXTO EDUCATIVO

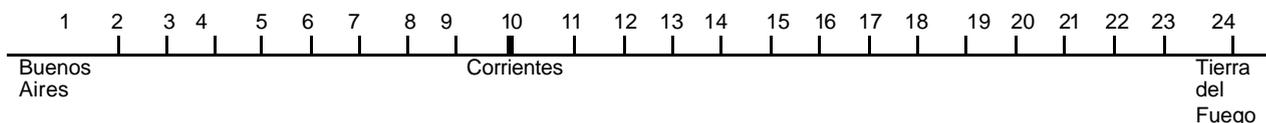
2.1. Cantidad de alumnos 2000



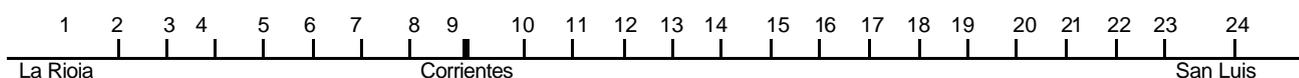
2.2. Crecimiento porcentual de la cantidad de alumnos. Años 1996-2000.



2.3. Cantidad de establecimientos. Año 2000.

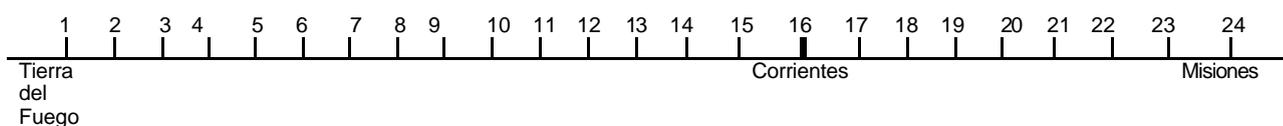


2.4. Crecimiento porcentual de la cantidad de establecimientos. Años 1996-2000.

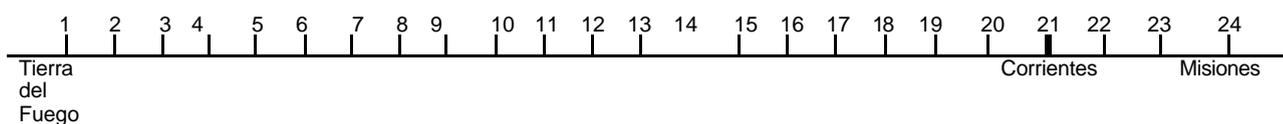


Fuente 2.1 – 2.4: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 y 2000; en www.me.gov.ar; abril de 2003.

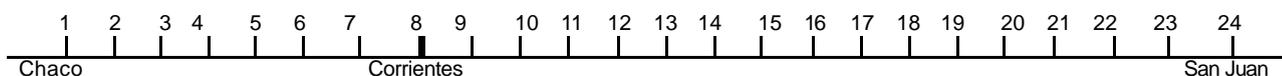
2.5. Tasa neta de escolarización para el nivel inicial. Año 2001.



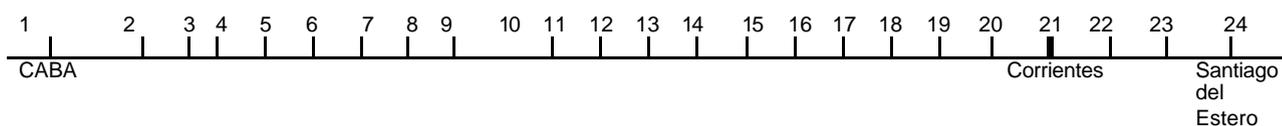
2.6. Tasa neta de escolarización para el nivel primario. Año 2001.



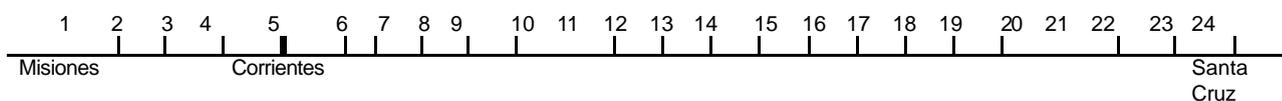
2.7. Crecimiento porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel primario. Años 1991-2001.



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

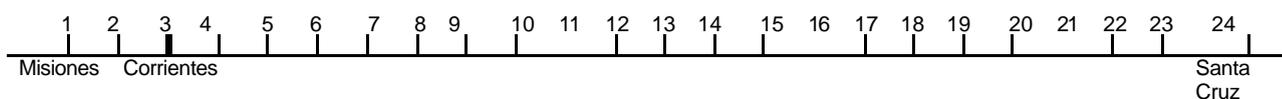


2.9. Crecimiento porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Años 1991-2001.

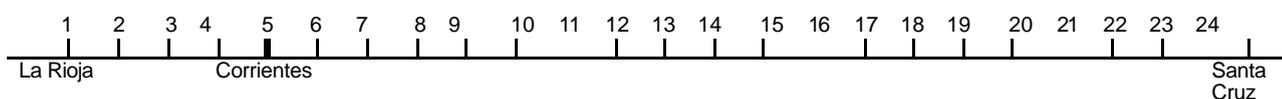


Fuente 2.5 - 2.9: Elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991 y 2001, en www.indec.gov.ar, abril de 2003.

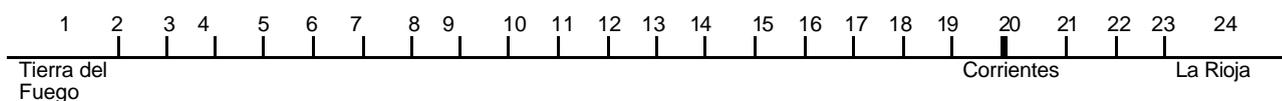
2.10. Tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



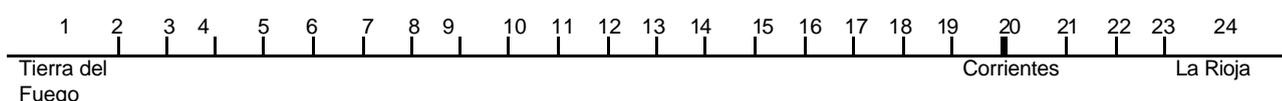
2.11. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



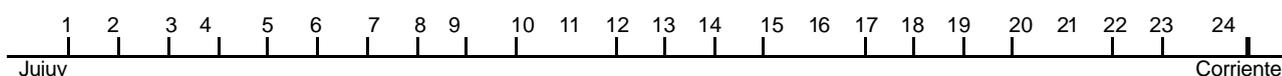
2.12. Tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Año 1999.



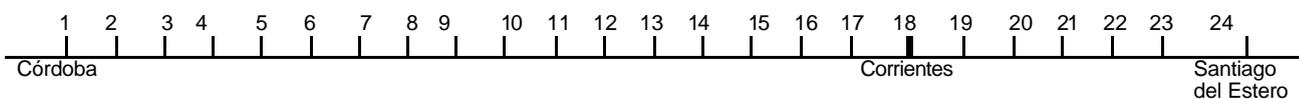
2.13. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



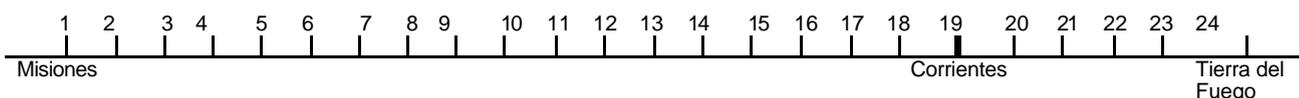
2.14. Tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Año 1999.



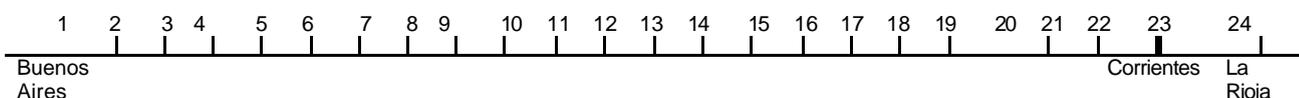
2.15. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.



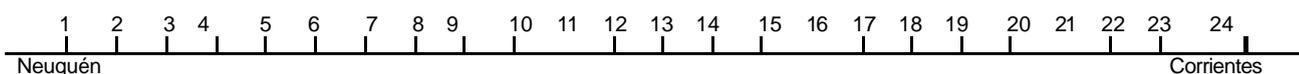
2.16. Tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



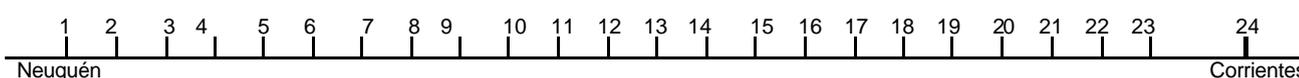
2.17. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



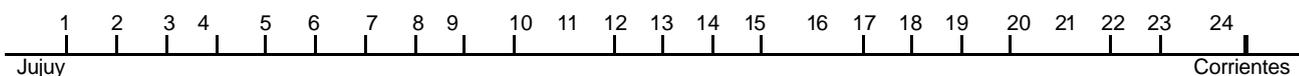
2.18. Tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Año 1999.



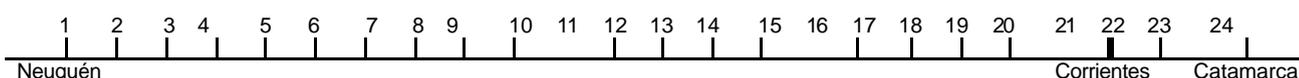
2.19. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



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

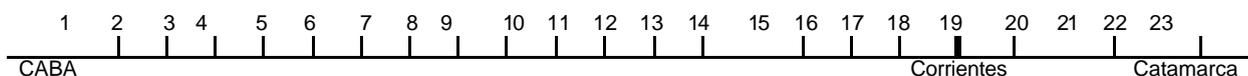


2.21. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.

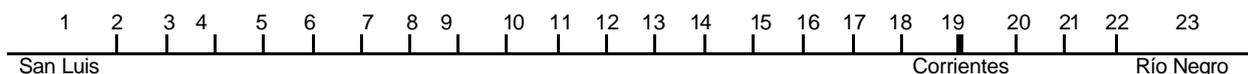


Fuente 2.10 – 2.21: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en www.me.gov.ar, octubre 2002.

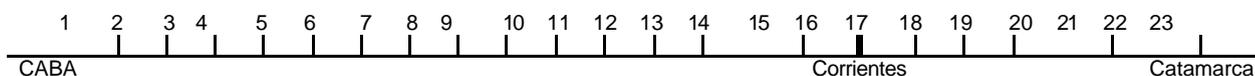
2.22. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6^{to} año de EGB. Año 2000.(4)



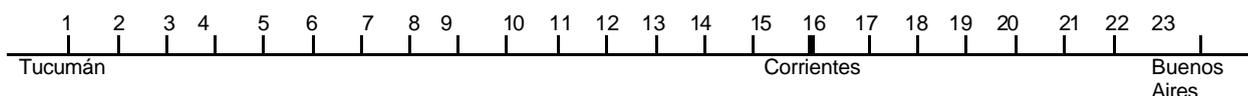
2.23. Tasa de crecimiento de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6^{to} año de EGB. Años 1996-2000. (4)



2.24. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 5^{to} año del secundario y 3^{ro} del Polimodal. Año 2000. (4)



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

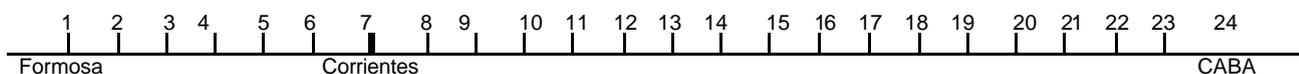


(4) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que en 2000 la Provincia de Neuquén no participó de los Operativos Nacionales de Evaluación. En 1996 la Provincia de San Luis no evaluó Lengua., por lo que en este caso sólo se empleó el dato de Matemática para calcular el promedio de 1996.

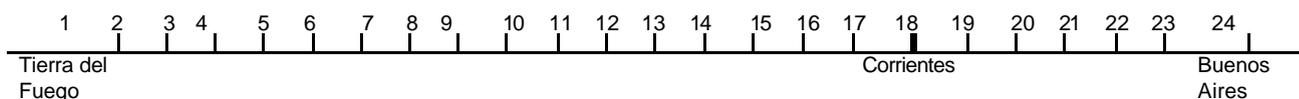
Fuente 2.22 - 2.25: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

3 POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

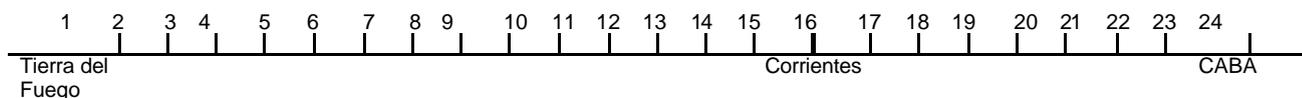
3.1. Porcentaje de ingresos de origen nacional. Año 2000.



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

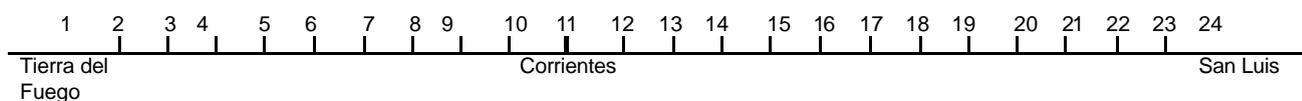


3.3. Ingresos coparticipados por habitante. Año 2000.

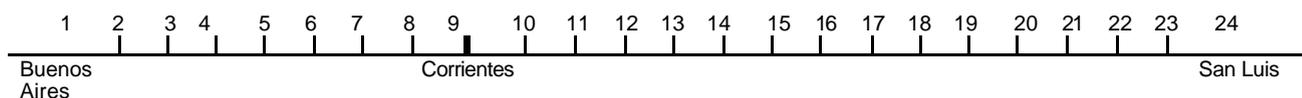


Fuente 3.1 – 3.3: elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, ejecuciones presupuestarias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

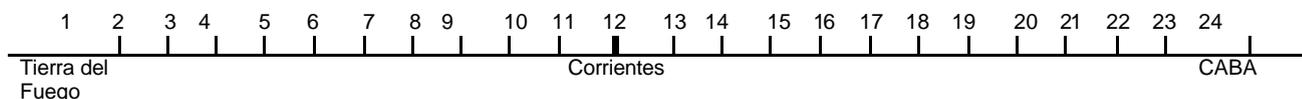
3.4. Stock de deuda acumulada per cápita. Año 2000.



3.5. Stock de deuda acumulada. Año 2000.

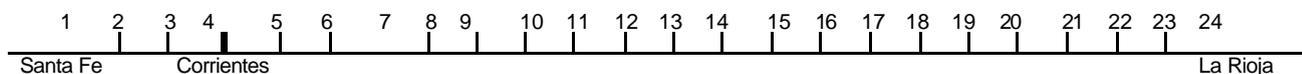


3.6. Crecimiento porcentual del stock de deuda acumulada. Años 1996-2000.

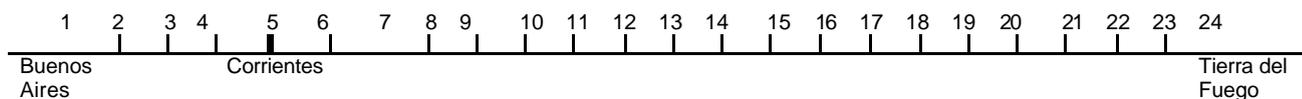


Fuente 3.4 – 3.6: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Stock de deuda provincial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

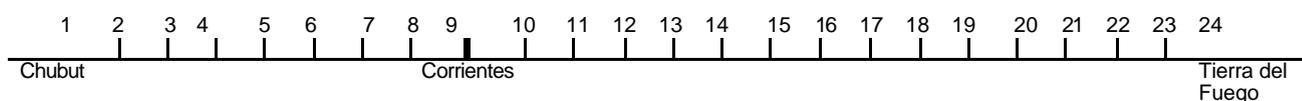
3.7. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Promedio de los años 1991-2000.



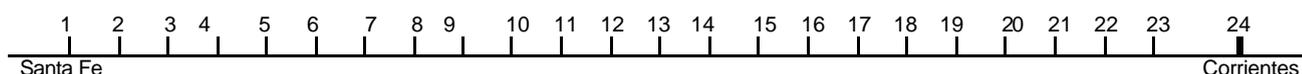
3.8. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Año 2000.



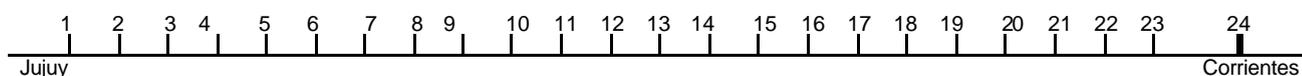
3.9. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto total. Años 1994-2000.



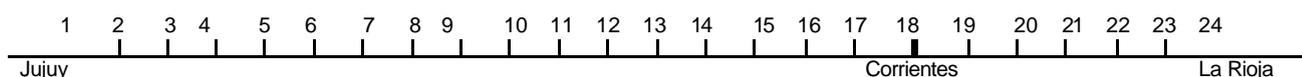
3.10. Gasto educativo como porcentaje del gasto social. Promedio de los años 1994-2000.



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

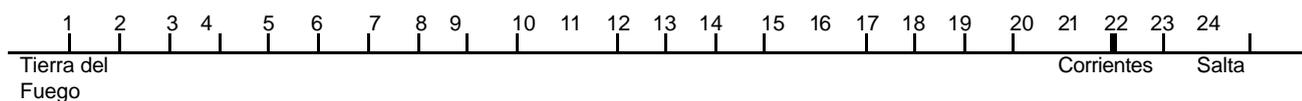


3.12. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto social. Años 1994-2000.

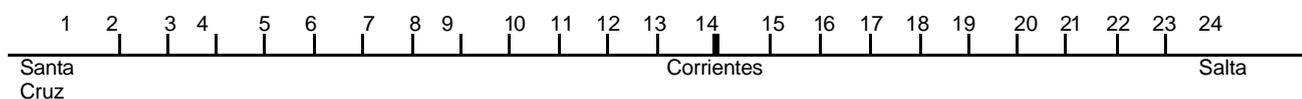


Fuente 3.7 – 3.12: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm, abril de 2003.

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

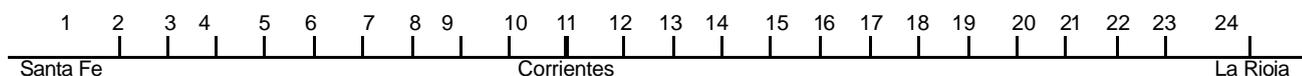


3.14. Gasto público por alumno del sector privado. Promedio de los años 1994-2000.



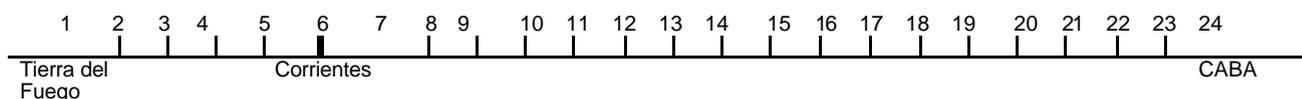
Fuente 3.13 y 3.14: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto 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.



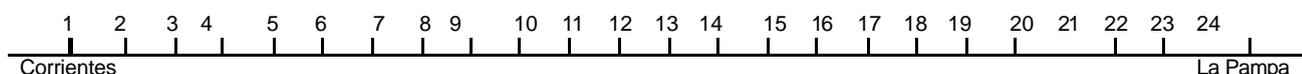
Fuente 3.15: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal 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.

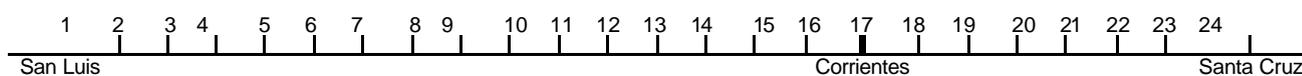


Fuente 3.16: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento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

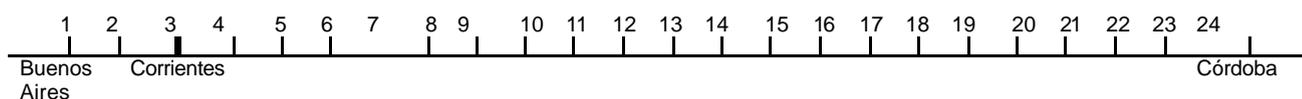
3.17. Porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Año 2000.



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



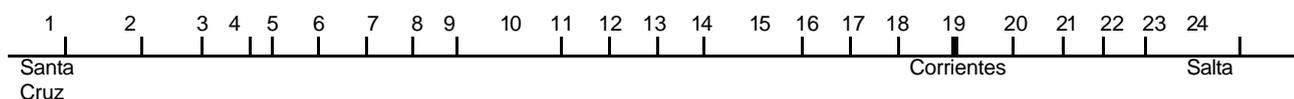
3.19. Crecimiento del porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Años 1994-2000.



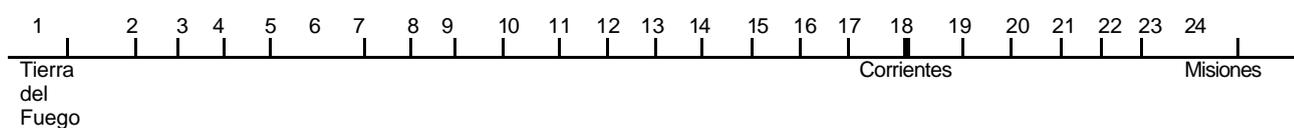
Fuente 3.17 – 3.19: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

4. POLÍTICAS LABORALES

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

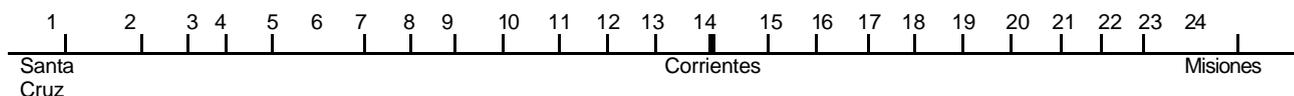


4.2. Salario de bolsillo de director de primaria jornada simple 10 años de antigüedad. Año 2002.

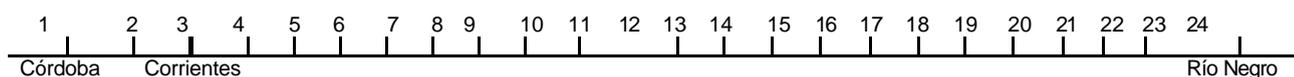


Fuente 4.1 y 4.2: elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

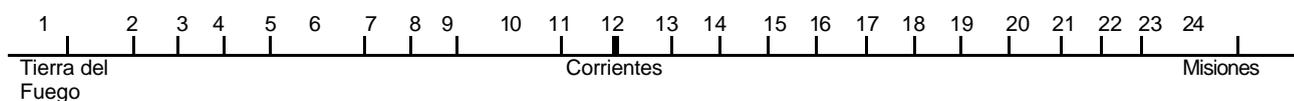
4.3. Salario de maestro de grado frente a canasta básica alimentaria. Año 2002.



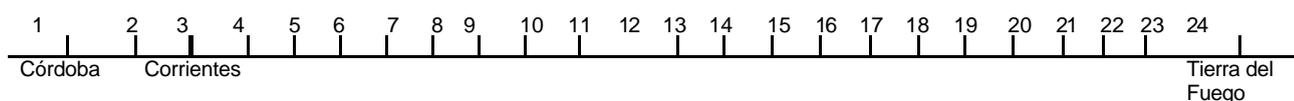
4.4. Crecimiento porcentual del salario de maestro de grado frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.



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

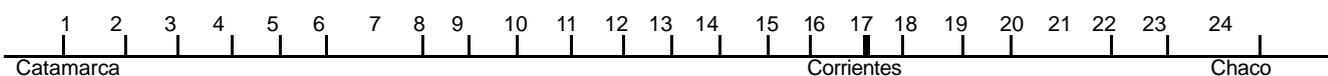


4.6. Crecimiento porcentual del salario de director de primaria frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.

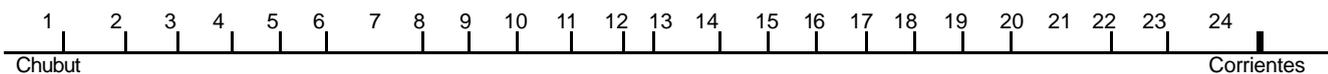


Fuente 4.3 – 4.6: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos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

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



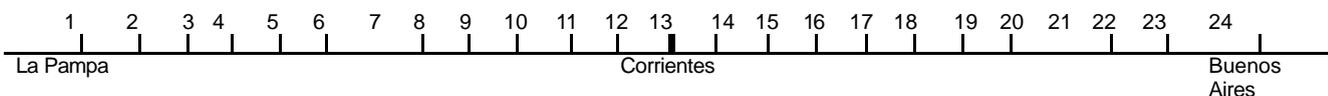
4.8. Tasa de crecimiento del salario de maestro de grado frente al salario medio público provincial. Años 1995-2000.



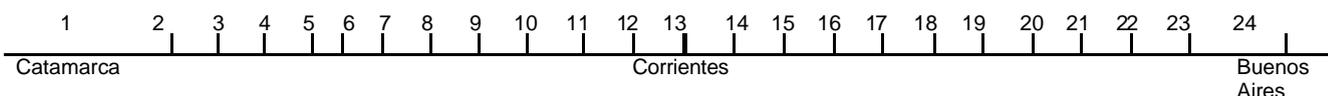
Fuente 4.7 – 4.8: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la s Provincias, Gasto medio salarial,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

5. RELACIONES CON NACIÓN

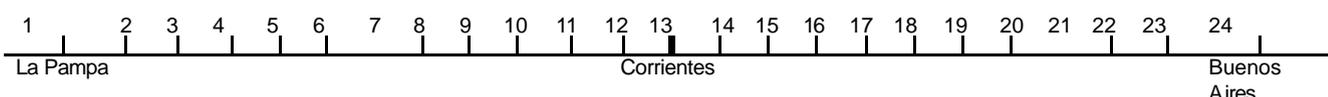
5.1. Total de transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología realizadas en el período 1993-1999 por alumno del año 1999. (5)



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)

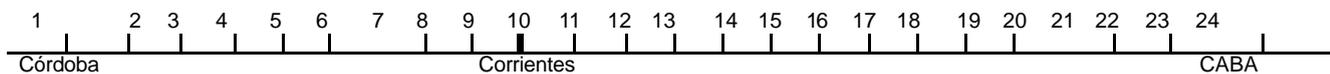


(5) Nota: No incluye las transferencias a los institutos terciarios, el FONID, ni las transferencias de los programas con financiamiento internacional.

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

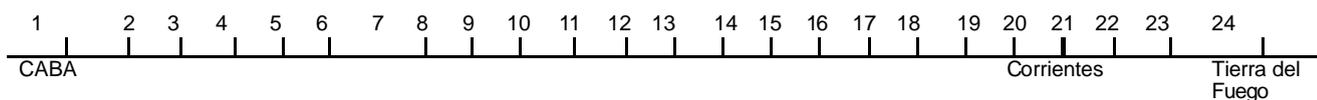
6.1. Porcentaje de alumnos del ex 7º grado y el ex 5º año que cursan en la nueva estructura. Año 2000.



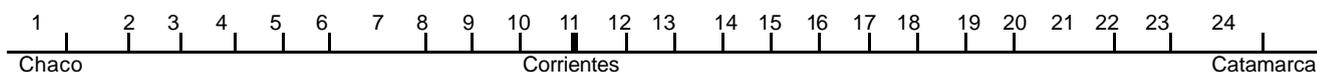
Fuente 6.1: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, Relevamiento Anual 2000; en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS

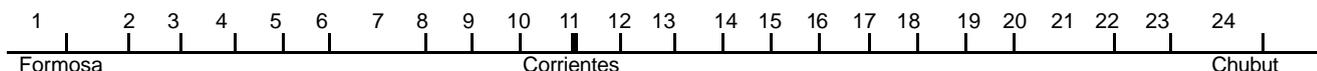
7.1. Porcentaje de alumnos de EGB 1 y 2 del sector público en jornada completa. Año 2000.



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



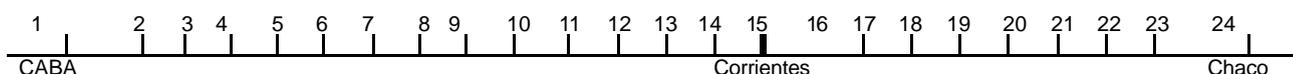
7.3. Porcentaje de beneficiarios de almuerzo gratuito del sector público. Año 2000.



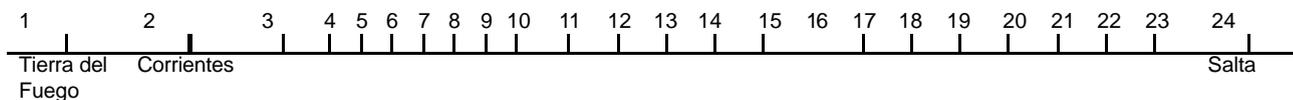
Fuente 7.1 – 7.3: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación (2001), Anuario Estadístico Educativo 2000, IDECE, en www.me.gov.ar, abril de 2002.

8. SECTOR PRIVADO

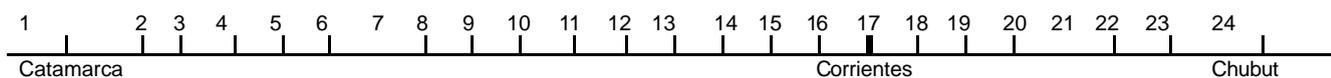
8.1. Porcentaje de alumnos en el sector privado. Año 2000.



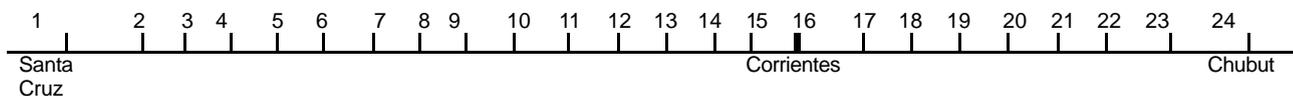
8.2. Crecimiento porcentual de alumnos en el sector privado. Años 1994-2000.



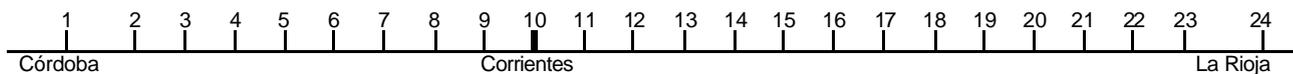
8.3. Porcentaje de escuelas con subvención. Año 2000.



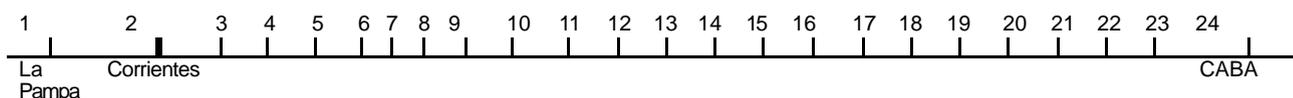
8.4. Porcentajes de escuelas confesionales. Año 2000.



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.

15 BIBLIOGRAFÍA

Dirección de Estadísticas y Censos, Provincia de Corrientes (2001), *Corrientes en cifras*, Secretaría General de la Gobernación.

Genes, César Augusto (2000), “La trama histórica y la interpretación de la crisis del Estado por los actores de poder”, en *Análisis de los factores intervinientes en la crisis del Estado en Corrientes*, Universidad Nacional del Nordeste.

Guber, Rosana (2000), “La dimensión cultural de la crisis en Corrientes”, en *Análisis de los factores intervinientes en la crisis del Estado en Corrientes*, Universidad Nacional del Nordeste.

Pérez Lindo, Augusto (2000), “Dimensiones y factores de la crisis en Corrientes”, en *Análisis de los factores intervinientes en la crisis del Estado en Corrientes*, Universidad Nacional del Nordeste.

Pérez, Ana María y Socorro Foio, María (1996), “El equipo directivo y los cambios en la educación: Algunas consideraciones a partir de testimonios relevados en la provincia de Corrientes”, *Revista Nordeste*, N°3.

SIEMPRO (2001), *Diagnóstico social de la provincia de Corrientes*, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

Socorro Foio, María (2000), “Indicadores sociales de Corrientes”, en *Análisis de los factores intervinientes en la crisis del Estado en Corrientes*, Universidad Nacional del Nordeste.

Solís Carnicer, María del Mar (2000), Proyecto de Investigación “La cultura política en Corrientes entre 1909 y 1930”, CONICET.

Diario El Litoral – Desde 1991 hasta 2002

Legislación educativa citada.

16 ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Julio Vallejos – Vicario Episcopal para la Educación Católica.
2. Gerardo Marturet – Secretario General SUTECO.
3. Dr. Adolfo Torres – ex Ministro de Educación.
4. Rosario Giudice – Secretaria General ACDP.

5. Prof. Elsa Saez de Sartor – Rectora IFD José Manuel Estrada.
6. Dr. Carlos Tomasella – Ex Ministro de Educación.
7. Dr. Luis Acosta Rivellini – Ex Subsecretario de Educación.
8. Prof. Justa de los Santos de Gómez – Supervisora General del Consejo Provincial de Educación.
9. Dr. Isler - Asesor Legal del Ministerio de Educación.
10. Luis Alarcón – Periodista del Diario El Libertador.
11. Lic. Ana María Pérez – Investigadora de la UNNE y Conicet.
12. Contador Rubén Ojeda – Subsecretario Administrativo del Ministerio de Educación.
13. Prof. Graciela Yaya de Pujol – Departamento de Investigación, del Ministerio de Educación.
14. Prof. Blanca Avenas – Rectora Instituto Rubinau, Presidente de la Junta Católica para la Educación.
15. Prof. Alejandra Sward de Panserí – Directora de Enseñanza Media y Directora de Planeamiento.
16. Prof. Daniel Artemio Vilota – Director de Enseñanza Privada.
17. Maria Teresa García – PREGASE.
18. Dr. Jorge Barrionuevo – Diputado Bloque Frente de Todos, Partido Justicialista, integrante de la Comisión de Educación
19. Dr. Walter Insaurralde - Diputado Bloque Frente de Todos, Partido Justicialista, Presidente de la Comisión de Educación.
20. Prof. Francisco Oscar Del Yeso – Supervisor de Educación Media y Superior
21. Juan Ferreira - Secretario General de AMET.
22. Gustavo Canteros – Diputado Bloque Frente Cívico, Partido Justicialista, integrante de la Comisión de Educación, Dirigente de AMET.
23. Luis Arce – Historiador, Investigador y Docente.
24. Lic. Susana Titón de Oreggione – Coordinadora del Área de Ciencia y Técnica del Ministerio de Educación.
25. Prof. Oscar Aliverti – Secretario General del Consejo Provincial de Educación.

26. Graciela García de May – Supervisora del Consejo Provincial de Educación.
27. Irma Costa – Supervisora del Consejo Provincial de Educación.
28. Victoriano Vera – Supervisor del Consejo Provincial de Educación.
29. María Elena Ramírez – Supervisora del Consejo Provincial de Educación.
30. Federico Gómez – Supervisor del Consejo Provincial de Educación.
31. Catalina Méndez de Medina Laureu – Ex Ministra de Educación.
32. Carmen Yolanda Moral – Directora de la Asesoría Pedagógica del Consejo Provincial de Educación.
33. Roxana Mabel Aguirre – Integrante de la Asesoría Pedagógica del Consejo Provincial de Educación.
34. Constanza Pérez – Periodista del Noticiero de Multicanal.
35. Estela Maris Arbeliz – Supervisora de Educación Privada.
36. Melba Ruiz de López – Supervisora de Educación Privada.
37. Lucía Abad – Delegada del Movimiento de Docentes Autoconvocados.
38. María Teresa Encinas de Reparaz – Ex Ministra de Educación.
39. Alberto Ullón – Director de Personal de la Provincia.
40. Clotilde Nicolini – Ex Ministra de Educación.
41. María del Socorro Foio – Coordinación Técnica Docente del Ministerio de Educación.
42. Ana Delia Flores – Área de Adultos del Ministerio de Educación.
43. Carlos Fernández, Asesor de la Cámara de Diputados, Comisión de Educación.
44. Carlos Vignolo, Ministro de Educación.