

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

Director: Axel Rivas

PROVINCIA DE FORMOSA
(VERSIÓN DEFINITIVA)

Alejandra Cardini

Junio de 2003

Informe Jurisdiccional N 10⁶

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
1 INTRODUCCIÓN.....	8
2 EL CONTEXTO PROVINCIAL.....	9
2.1 RASGOS ESTRUCTURALES SOCIODEMOGRÁFICOS Y ECONÓMICOS.....	9
2.2 LA HISTORIA POLÍTICA RECIENTE.....	12
3 EL CONTEXTO EDUCATIVO.....	15
3.1 DIMENSIONES Y CRECIMIENTO DEL SISTEMA.....	15
3.2 INDICADORES	17
3.3 EL MAPA DE PODER.....	21
4 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN	23
4.1 LOS ESTRECHOS VÍNCULOS ENTRE LA POLÍTICA Y LA EDUCACIÓN	23
4.2 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN FORMOSEÑA.....	24
4.3 EL PODER LEGISLATIVO ANTE EL ESCENARIO EDUCATIVO	27
5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO	29
6 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN.....	32
7 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	37
7.1 EL GASTO EDUCATIVO EN EL MARCO DE LA EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PROVINCIALES 37	37
7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES.....	42
7.3 LA DINÁMICA PRESUPUESTARIA.....	44
8 LAS POLÍTICAS LABORALES.....	46
8.1 LAS CONDICIONES LABORALES Y LA CARRERA DOCENTE.....	46
8.2 LOS SALARIOS DOCENTES	49
8.3 LOS SINDICATOS EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL Y LOS CONFLICTOS DOCENTES	51
8.4 LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES.....	55
9 RELACIONES CON EL GOBIERNO NACIONAL	57
10 LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA.....	62
11 POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN Y CURRÍCULUM.....	65
11.1 LAS FUNCIONES TÉCNICO PEDAGÓGICAS DEL ESTADO.....	65
11.2 LAS POLÍTICAS CURRICULARES	66
12 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO	69
13 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN.....	72
14 REFLEXIONES FINALES	75
15 ANEXO: FORMOSA EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL.....	80
1. EL CONTEXTO PROVINCIAL.....	80
2. CONTEXTO EDUCATIVO.....	85
3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN	90
4. POLÍTICAS LABORALES	93

5.	RELACIONES CON NACIÓN.....	95
6.	REFORMA EDUCATIVA	96
7.	DESIGUALDADES EDUCATIVAS	96
8.	SECTOR PRIVADO	97
16	FUENTES	98
16.1	BIBLIOGRAFÍA	98
16.2	FUENTES PERIODÍSTICAS	98
16.3	NORMATIVA	98
16.4	ENTREVISTAS REALIZADAS.....	100

RESUMEN EJECUTIVO

En el marco del proyecto **"Las Provincias Educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas"** desarrollado por el equipo del Área de Política Educativa de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), se ha indagado sobre los aspectos centrales de la política educativa durante la década del '90.

El objetivo principal de este proyecto es el de realizar un análisis de las características, los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de la educación en cada una de las provincias, especialmente desde 1993, momento de modificación histórica del sistema educativo argentino, por la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias y la sanción de la Ley Federal de Educación.

Con este propósito, se recurrió a la combinación de abordajes metodológicos cualitativos y cuantitativos. En el primer caso se partió de la sistematización de una gran cantidad de datos estadísticos sobre los distintos ejes temáticos considerados. Estos datos fueron complementados con 46 entrevistas realizadas con actores relevantes de la política educativa provincial de los últimos diez años (ex ministros de educación, funcionarios del ministerio, legisladores, sindicalistas, representantes del sector privado, investigadores, etc.). El presente informe es el resultado de la sistematización y análisis de este amplio material, comparado con el resto de las provincias.

El estudio comienza contextualizando la política educativa a través del análisis de los principales rasgos socio-demográficos y económicos de la provincia. Todos los indicadores utilizados manifiestan que Formosa se ubica entre las jurisdicciones más desfavorecidas del país. El Censo de 2001, evidencia que casi el 40% de su población tiene las Necesidades Básicas Insatisfechas (porcentaje que se ubica, junto al de Chaco, entre los dos más altos del país) y los datos de la EPH (Encuesta Permanente de Hogares) en mayo del 2002, reflejan que la provincia presenta los valores más altos del país tanto en relación con la cantidad de hogares y personas pobres (69.9% y 78.%, respectivamente) como indigentes (39.8% y 45.4%). En términos económicos, el Producto Bruto per cápita de la provincia es el más bajo de la Argentina (2.8 – año 2000) y su Índice de Desarrollo Humano (0,75 - año 2000) se ubica entre los tres más bajos del país. Este panorama de pobreza estructural se ve agravado por las desigualdades existentes en el interior de la sociedad que, además, parecen haberse profundizado en la última década: Formosa presenta la mayor brecha de ingresos del país para el año 2002 y su mayor crecimiento entre 1995 y 2002.

En el plano político, no cabe duda de que la impronta que el peronismo formoseño impuso a la vida política provincial desde 1983 -año en el que el Partido Justicialista se hizo cargo del gobierno de la provincia- hasta la actualidad, permite enmarcar cada uno de los fenómenos educativos durante el período en estudio (su marco legal, las políticas presupuestarias, las cuestiones referidas a las condiciones laborales, la relación entablada entre la provincia y la Nación, etc.). Desde el retorno a la democracia, las mismas figuras de la dirigencia política justicialista se alternó en el poder al tiempo que plasmó una dinámica política particular, en la cual resulta difícil diferenciar al Estado del partido gobernante y a las políticas

estatales de las partidarias. Esta simbiosis entre el Estado y el Partido Justicialista atraviesa el ámbito de lo público, imprimiéndole un tono que se caracteriza por una mirada cortoplacista y focalizada en la conservación del poder.

En este contexto macro-político, el sistema educativo, mayoritariamente estatal (92% de la matrícula), es percibido por las autoridades provinciales como un instrumento partidario fundamental. Su organización centralizada y vertical, los recursos públicos administrados por el sector y su extensión o llegada territorial, son algunos de los factores que lo caracterizan y lo definen como una herramienta política clave. Con respecto al primer punto, cabe señalar que las transformaciones institucionales sufridas por los organismos responsables de la administración y la gestión del sistema durante la década del noventa, podrían ser interpretadas como medidas orientadas a reforzar la centralización y verticalidad del manejo de la estructura educativa. Sin duda, el proceso de disolución del Consejo Provincial de Educación (1991-1995), organismo colegiado que durante la década del ochenta había tenido un rol fundamental en términos educativos, y su absorción por el Ministerio de Cultura y Educación permitió que el Poder Ejecutivo ejerciera un control pleno y directo.

En relación con la administración de los recursos públicos, son dos los aspectos a tener en cuenta: la asignación y administración de los cargos docentes, y la adjudicación de los planes sociales que se articulan desde las escuelas (comedores escolares, programa de becas, campañas de salud, etc.). En un escenario que se ha caracterizado por la ausencia de puestos de trabajo en el sector privado y por la profundización permanente de la pobreza y el desempleo, el trabajo y el asistencialismo estatales resultan mecanismos fundamentales. La repartición de los cargos y de los programas sociales se ha desarrollado en la provincia desde redes clientelares -tanto entre funcionarios locales (intendentes, concejales, delegados zonales, etc.) y autoridades máximas del Ejecutivo, como entre funcionarios locales y alumnos, padres o docentes del sistema- a partir de las cuales se ejerce un control político, que en última instancia pretende transformarse en un resultado electoral positivo, en cada una de las regiones. Esta intensa actividad político-clientelar a nivel territorial es una de los ejes centrales de la modalidad de acumulación de poder que caracteriza a la provincia.

A diferencia de otras provincias, donde la estructura educativa no deja demasiado margen para el desarrollo de acciones discrecionales, en Formosa son varias las cuestiones que explican la consolidación de este tipo de prácticas. Desde el punto de vista legal, la provincia presenta un marco normativo que resulta insuficiente e ineficaz para asegurar la transparencia de los distintos procesos administrativos (laborales, institucionales, presupuestarios, etc.). Por un lado, son muchos los aspectos del sistema que no se encuentran reglamentados. Por otra parte, existen procesos que a pesar de estar minuciosamente pautados -por ejemplo, las asignaciones de los cargos docentes en el Estatuto del Docente-, no se rigen por las normas, sino más bien por prácticas de hecho o por manejos arbitrarios de los actores involucrados en su definición.

La ausencia casi total de actores que funcionen como contralor y organizados con el objetivo de transformar los móviles que se encuentran detrás de las decisiones del ámbito de la educación, refuerza la incompetencia de las leyes y reglamentaciones promulgadas y la falta de mecanismos de control. La centralización del poder en manos de las máximas autoridades de la provincia -el gobernador, el secretario general de la gobernación y el ministro de hacienda, entre otros- mediante la anulación o absorción de los demás centros de poder estatales y extra-estatales, ha dado lugar a una muy débil oposición. Así, los conflictos y las diferencias se han

neutralizado dejando un panorama político uniforme en el cual el Poder Ejecutivo, intrínsecamente confundido con el partido gobernante, es el único poder con verdadero peso. En este sentido, deben interpretarse el débil rol de la Legislatura, que pareciera funcionar como un brazo operador del Ejecutivo sin iniciativas propias, el de la Iglesia y el de los gremios docentes.

Los sindicatos docentes no han logrado establecerse en la provincia como nexos relevantes entre los reclamos de los docentes y los funcionarios del Estado, ni tampoco como ámbitos de crítica sostenida ante la vulneración de los derechos consagrados en el Estatuto del Docente. A diferencia de otras jurisdicciones donde los gremios canalizan las demandas docentes y se presentan como controladores de las acciones realizadas por el gobierno de turno, en Formosa, la alineación del gremio mayoritario, la Asociación de los Docentes Formoseños (ADF), con el Poder Ejecutivo obstaculizó una postura de este tipo. Es cierto que durante los últimos años de la década se esbozaron cambios en el mapa gremial de la provincia, que se tradujeron en papel más crítico que asumió Voz Docente y en el surgimiento de nuevas fuerzas sindicales -Gremio de Docentes Autoconvocados-. Sin embargo, estas transformaciones no parecen haber influenciado aún la lógica de las decisiones que imperan en la cartera educativa.

Las manifestaciones del dispositivo político provincial descritas en los párrafos anteriores permiten comprender algunas de las cuestiones que enmarcaron la práctica política de la educación durante los noventa. Sin embargo, este esquema resultó atravesado por cuestiones económicas y políticas, cuyo impacto sobre la realidad educativa permite delinear dos períodos diferentes a lo largo de la década (1991-1997 y 1997-2001). En el plano económico, la provincia de Formosa ha evidenciado siempre una situación fiscal deficitaria, una fuerte dependencia de los recursos nacionales (el porcentaje de ingresos de la provincia provenientes de la Nación no ha sido nunca menor del 87%, llegando a representar el 94.8% de los ingresos en el 2000) y un creciente endeudamiento provincial (su stock de deuda pasó de representar 103.73% del ingreso total de la provincia en 1996 a un 190.43% en el año 2000). A mediados de la década del noventa, estos factores se combinaron dando lugar a una profunda crisis económica que estalló en 1996. A partir de entonces, las finanzas provinciales se mostraron, a pesar de los altibajos, más frágiles que los años anteriores. En el plano político, un año más tarde, las fracturas surgidas entre dos líneas del Partido Justicialista -cuando el entonces gobernador Gildo Insfrán anunció su intención de ser reelecto gobernador en los comicios de 1999-, sumieron a la provincia en un clima político profundamente inestable. Si hasta esa fecha el justicialismo se encontraba unido en pos de cristalizar la hegemonía del partido, a partir de ese momento, las internas se reflejaron en cada espacio de la administración pública.

La primera etapa (1991-1997), correspondiente a la unidad del peronismo provincial, se caracterizó por una mayor permanencia y articulación entre los funcionarios políticos del sector educativo -reflejada principalmente en la continuidad del Dr. Aguirre al frente de la cartera educativa (1987-1995)-. En un contexto de crecimiento del sistema, de una importante afluencia de fondos nacionales a la provincia a través del Plan Social Educativo, y de una estrecha relación entre el Ejecutivo y el gremio mayoritario (ADF), tuvieron lugar dos acontecimientos importantes para la educación provincial: la sanción del Estatuto del Docente y su decreto reglamentario, y la eliminación del Consejo Provincial de Educación.

Sin embargo, incluso en este período de relativa continuidad institucional, medidas como éstas parecen haber surgido como respuestas a demandas o negociaciones políticas, antes que como resultados de un plan de gobierno. El Estatuto de Docente se sancionó tras una

importante negociación con los gremios, a fin de transformar las respuestas a demandas docentes en inmediato apoyo político. Esto explicaría el hecho de que, a posteriori, no se hayan desarrollado mecanismos que permitieran llevar el Estatuto al campo de las prácticas concretas; la mayor parte de las cuestiones estipuladas en la Ley nunca llegaron a plasmarse. Por otra parte, como ya hemos mencionado al comienzo, la abolición del Consejo Provincial de Educación resultó funcional al interés del Poder Ejecutivo de controlar el sistema educativo a partir de una organización más centralizada y vertical. Por último, cabe destacar que en esta etapa también tuvo lugar la transferencia de los servicios educativos de la Nación a las provincias, proceso que por sus dimensiones y la excelente relación entablada entre el ministro de educación de la provincia y su par nacional, no parece haber acarreado mayores dificultades.

La segunda etapa (1997-2002) coincidió con la profundización de la crisis fiscal de la provincia. El período se caracterizó, a diferencia del anterior, por la inestabilidad institucional y la coexistencia de diferentes proyectos político partidarios en el interior de la cartera educativa, producto de las internas peronistas que fustigaron a la provincia a partir de 1997. Esta situación trajo aparejada la sucesión en el Ministerio de una serie de cuatro conducciones, reflejadas en la sucesión de cuatro ministros de educación diferentes, poco o nada articuladas entre sí, que respondieron a objetivos diversos y poco significativos desde el punto de vista educativo, aunque ampliamente funcionales a las disputas del Justicialismo. Este panorama dejó aún menos margen para la instrumentación de medidas en el área. En efecto, durante estos años, la mayor parte de los cambios del área se vincularon con redistribuciones del poder en el Ministerio (a través de cambios en el organigrama del organismo) o a recortes presupuestarios que impactaron, principalmente, sobre el salario docente.

La aplicación de la nueva estructura propuesta en la Ley Federal de Educación desarrollada a partir de 1997 hubiera podido ser una oportunidad para que las autoridades reflexionaran sobre las problemáticas educativas que acusan a la provincia. Formosa presenta indicadores que se sitúan por debajo de la media nacional en todos los niveles educativos tanto en relación con los datos que dan cuenta del tránsito de los alumnos por el sistema (repitencia, abandono y sobreedad) como de calidad. La tasa de repitencia es especialmente alarmante en EGB 1 y 2 y en el nivel polimodal (la provincia presenta valores que se ubican entre los tres y cuarto más altos del país, respectivamente). La tasa de abandono del nivel polimodal (16.5%) posiciona a la provincia, junto a Jujuy, entre las dos jurisdicciones más desfavorecidas. En relación con la sobreedad, la provincia se encuentra muy por encima de la media nacional, superándola en 15 puntos porcentuales para EGB 1, 2 y 3 y en 10 en el nivel polimodal. Por su parte, los resultados de los alumnos formoseños en las Evaluaciones de la Calidad Educativa de la Nación (ONE) evidencian que la desde 1993 hasta el año 2000, obtuvieron resultados inferiores a los de la media nacional. Sin embargo, más allá de la crítica situación educativa que reflejan estas cifras, las definiciones del Poder Ejecutivo respecto al tema parecen haber sido las mínimas e indispensables para cumplir con los designios nacionales, garantizando de esa forma la afluencia de los fondos convenidos. La ausencia de medidas, normas o directivas específicas en torno a ejecución de la reforma fueron una clara expresión de la improvisación con la cual se desarrolló el proceso y funcionaron como impedimentos para avanzar con modificaciones que permitieran elevar el nivel educativo de la provincia.

Más allá de las diferencias entre los dos períodos, en ningún caso se evidenciaron gestiones que respondieran a la implementación de esquemas planificados y sostenidos de políticas educativas. En líneas generales, podría afirmarse que las autoridades de la provincia han reducido siempre las cuestiones educativas a decisiones coyunturales que responden al

doble fin de, por un lado, seguir utilizando las estructuras clientelares existentes en educación con el objetivo de conservar adherentes y de conquistar potenciales votantes y, por el otro, evitar que colapse el sistema debido a conflictos suscitados con los empleados (docentes) o usuarios (alumnos) del mismo.

El desinterés por las políticas educativas se evidencia también a la hora de realizar un balance del esfuerzo financiero que la provincia dedicó a la educación a lo largo del período que nos concierne. El porcentaje del gasto provincial dirigido a la educación en la provincia es quizás el indicador que mejor expresa cuán desfavorecida se encuentra el área: éste se a mantenido siempre por debajo de la media regional y nacional (entre el 16.8% y el 23.5%). En efecto, Formosa se posiciona en el anteúltimo lugar con respecto al porcentaje del gasto provincial dedicado a la educación a lo largo de la década, superada solamente por la provincia de La Rioja. Esta situación se agrava aún más si se considera que Formosa es la jurisdicción con mayor proporción de habitantes en edad escolar (30.2%). Aparentemente, el hecho de que la provincia no presente un gasto por alumno extremadamente bajo (\$1000 frente a \$1164 a nivel nacional y a \$892 de la media regional) pareciera contradecir lo dicho anteriormente. Sin embargo, este indicador se explica, por un lado, por la alta cantidad de recursos que tiene el Estado provincial por habitante (se encuentra entre las 9 provincias con mayor gasto por habitante) y, por otra parte, por la baja tasa de escolarización (es una de las cinco jurisdicciones con menor tasa de escolarización). *El gasto por alumno como porcentaje de los recursos fiscales por habitante*, refleja de manera más pertinentemente el débil esfuerzo financiero de la provincia en materia educativa: Formosa se encuentra, junto a La Rioja y Tierra del Fuego, entre las tres que presentan los valores más bajos para este ítem.

El porcentaje del gasto provincial dirigido a la educación es quizás el indicador que mejor expresa cuán desfavorecida se encuentra el área: éste se a mantenido siempre por debajo de la media regional y nacional (entre el 16.8% y el 23.5%) posicionando a la provincia en el anteúltimo lugar con respecto al porcentaje del gasto provincial dedicado a la educación a lo largo de la década (superada solamente por La Rioja). Esta situación se agrava aún más si se considera que Formosa es la jurisdicción con mayor proporción de habitantes en edad escolar (30.2%) y se explica, en gran medida, por los bajos salarios que perciben los docentes (\$346.30 para un maestro con diez años de antigüedad, cifra que ubica a la provincia entre las tres que pagan menores sueldos a los maestros). El hecho de que la provincia no presente un gasto por alumno extremadamente bajo (\$1000 frente a \$1164 a nivel nacional y a \$892 de la media regional) se explica, por un lado, por la alta cantidad de recursos que tiene el Estado provincial por habitante (se encuentra entre las 9 provincias con mayor gasto por habitante) y, por otra parte, por la baja tasa de escolarización (es una de las cinco jurisdicciones con menor tasa de escolarización). Es por ello que Formosa se encuentra entre las dos provincias con menor *gasto por alumno como porcentaje de los recursos fiscales por habitante*, dato que confirma que se trata una de las provincias que realizan menores esfuerzos financieros en materia educativa.

En suma, el sistema educativo formoseño se encuentra inserto en un dispositivo político viciado que articula la centralización del poder, las prácticas clientelares, el manejo partidario de los recursos públicos y la absorción o anulación de cualquier espacio de poder desde el Ejecutivo. Estas cuestiones impactan en el sistema educativo al establecer una estrecha relación entre la esfera político partidaria y la educativa que deja poco margen para el diseño y la implementación de políticas en el sector.

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"¹, 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 once 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 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

¹ Una versión completa del proyecto se puede hallar en: www.cippec.org/proyectoprovicias

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 Formosa.

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 46 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 jurisdicciones.

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

2 EL CONTEXTO PROVINCIAL

2.1 RASGOS ESTRUCTURALES SOCIODEMOGRÁFICOS Y ECONÓMICOS

Considerar los principales rasgos estructurales que constituyen la matriz económica, social y política del sistema educativo formoseño resulta indispensable para comprender los condicionantes que lo determinan. En este apartado se abordan sintéticamente algunos indicadores y su evolución a lo largo de la década del noventa que sirven de marco para un posterior análisis de la práctica política de la provincia.

Formosa tiene una población de 485.700 habitantes concentrados principalmente en la zona este de la provincia (la ciudad de Formosa, por ejemplo, aglutina más de la mitad de la población urbana). El crecimiento demográfico durante el período en estudio fue de los más altos del país² (con una variación del 22% entre 1991 y 2001, frente a un 11% a nivel nacional). En términos socio-económicos, el Censo Nacional de 1991 muestra que casi el 40% de la población de la provincia se encontraba con las Necesidades Básicas Insatisfechas. Si bien esta cifra se reduce al 33.7% en 2001, la provincia sigue ubicándose entre los últimos lugares con respecto al resto de las jurisdicciones. Los datos de la EPH (Encuesta Permanente de Hogares), en mayo del 2002, reflejan que Formosa tiene los porcentajes más altos de todo el país tanto en la cantidad de hogares y personas pobres (69,9% y 78,3%, respectivamente) como indigentes

² Ver punto 1.2 de Anexo 1.

(39,8% y 45.4%)³. Finalmente, tal como indica el cuadro 2 y el anexo 1, Formosa se encuentra entre las jurisdicciones con menores índices de desarrollo humano (junto a Jujuy y Chaco).

Cuadro 1 - Características de la población

	1991			2001			Variación 1991-2001 (%)		
	Formosa	Media Región NEA	Media País	Formosa	Media Región NEA	Media País	Formosa	Media Región NEA	Media País
Cantidad de habitantes	398.413	705.650	1.345.718	485.700	841.766	1.509.331	21,9	19,3	12,2
Cantidad de habitantes en edad escolar	128.169	221.601	347.756	155.390	258.026	s/d	21,2	16,4	s/d
Tasa de analfabetismo (a partir de los 15 años)	9,3	10,2	5,7	6,8	7,4	s/d	-26,4	-27,6	s/d
	Formosa	Total Región NEA	Total País	Formosa	Total Región NEA	Total País	Formosa	Total Región NEA	Total País
% de la población que vive en hogares con NBI	39,1	35,5	19,9	33,7	30,2	s/d	-13,8	-15,0	s/d
% de la población que vive en zonas urbanas	67,8	68,3	87,2	77,2	76,3	89,3	13,9	11,7	2,4
% de la población con primaria completa	63,1	60,9	76,3	71,1	68,2	s/d	12,7	12,0	s/d
% de la población con secundaria completa	17,1	18,0	25,6	23,9	23,6	s/d	39,5	31,4	s/d

s/d = sin datos

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

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

Los datos referidos a las condiciones laborales también reflejan la crítica situación de la provincia. La tasa de empleo del aglomerado de Formosa es la más baja del país y acusó un fuerte descenso entre 1998 y 2001 (del 32% al 27%)⁴. En el mismo período, esta tendencia decreciente fue contrabalanceada a partir del incremento del empleo en el sector público (del 33% al 39%)⁵. A la de por sí alarmante desocupación, se suma el hecho de que Formosa no sólo muestra los sueldos más bajos del país, sino también la disminución porcentual de los ingresos

³ Informe de la Situación Social de la Provincia de Formosa, Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación.

⁴ Informe de la Situación Social de la Provincia de Formosa, Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación.

⁵ Datos de la EPH, Informe de la Situación Social de la Provincia de Formosa, Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación.

más alta entre 1995 y 2002, habiendo sufrido una caída superior al 30% en estos 7 últimos años⁶. En cuanto a la distribución de la riqueza, tal como se detalla en el cuadro 2, la brecha de ingresos entre los que más y menos ganan es la mayor del país, siendo más del doble que el promedio nacional (52,7 frente a 20,4). Entre los años 1995 y 2002, la desigualdad respecto a la distribución de la riqueza aumentó un 361%; Formosa duplicó así la media de las provincias de la región y casi quintuplicó el promedio de todas las jurisdicciones para el mismo período.

Cuadro 2 -Indicadores sociales y económicos seleccionados

	2000			Variación 1995-2000 (%)		
	Formosa	Media Región NEA	Media País	Formosa	Media Región NEA	Media País
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0,75	0,76	0,78	2,8	3,7	3,9
IDH ampliado	0,16	0,26	0,48	s/d	s/d	s/d
Ingreso per cápita (\$)	3.206	3.490	4.946	27,7	27,3	39,7
	2002			Variación 1995-2002 (%)		
	Formosa	Media Región NEA	Total País	Formosa	Media Región NEA	Total País
Brecha de ingresos*	52,7	31,9	20,4	362,3	160,7	77,4
Tasa de desempleo	9,2	14,0	17,8	37,3	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.

En relación a su desarrollo económico, los indicadores posicionan a Formosa entre los lugares más desfavorables con respecto al resto de las jurisdicciones. Por ejemplo, el Producto Bruto Geográfico per cápita tanto en 1993 como en 2000 fue el más bajo del país (3,2 mil pesos por habitante en el primer caso y reduciéndose a 2,8 en el segundo)⁷. La estructura productiva se basa casi exclusivamente en el sector agropecuario (algodón, arroz, frutihorticultura y ganadería ovina) e incluso este sector ha sido constantemente desatendido y ha sufrido un deterioro importante durante los últimos años. En palabras de Rodolfo Rhiner, ex gobernador de la provincia: "la falta de planificación, así como la no asignación de recursos para el desarrollo de la economía, especialmente en lo relacionado a la producción primaria (...) ha llevado a un lento pero continuado proceso de decrecimiento en el que Formosa no pudo computar más de 40.000 hectáreas en el último ciclo agrícola (cuando tendrían la posibilidad de producir entre 150.000 y hasta 300.000

⁶ Desigualdad y Pobreza, Aportes para el desarrollo Humano de la Argentina, 2000. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD, Noviembre, 2002. Pág. 36.

⁷ CEPAL, Oficina Buenos Aires, Panorama Económico Provincial. Ver punto 2.21 del anexo 1.

hectáreas)"⁸. En realidad, durante la última década la provincia se ha sustentado en base a los recursos fiscales de origen nacional más que en sus propios recursos genuinos: en 1991 el 86% de los gastos provinciales eran de origen nacional, en 2002, el 90.5%⁹.

Más allá de estas características generales, es importante destacar que la provincia se encuentra dividida en tres regiones que presentan diferencias sociales, culturales y económicas importantes. La zona este del territorio, que comprende los departamentos más densamente poblados (Formosa, Pilcomayo y Pilagas) se caracteriza por su alta concentración urbana y constituye la región económica más importante de la provincia. La proximidad de esta región con el Paraguay determina el predominio de la cultura guaraní. En el otro extremo se encuentra la región oeste (Ramón Lista, Maticos y Bermejo), el área de menor desarrollo económico y donde se concentra la mayor parte de la población rural. A diferencia del este, las culturas salteña y santiagueña dominan esta región; muchas de las familias allí establecidas han inmigrado de estas provincias. Por último, la franja central (Patiño) constituye una zona de transición entre las dos primeras.

Los distintos datos analizados evidencian que la provincia de Formosa presenta una situación crítica. La mayor parte de sus indicadores demuestran los valores más bajos en la distribución nacional y evidencian, además, una evolución desfavorable a lo largo del período en estudio. Es en este complejo contexto socio-económico donde se insertan las prácticas políticas de la educación que analizaremos a lo largo de este estudio.

2.2 LA HISTORIA POLÍTICA RECIENTE

Al analizar la historia política reciente de la provincia de Formosa lo primero que llama la atención es la continuidad en el poder del Partido Justicialista. A partir del regreso a la democracia en el año 1983, se fue desarrollando en la provincia una forma particular de hacer política que permitió al peronismo constituirse como fuerza hegemónica y conservar el poder a lo largo de las dos décadas subsiguientes. La dirigencia política (representada por hombres que ocuparon cargos claves a lo largo de estos veinte años: Floro Bogado, Vicente Joga y Gildo Insfrán, entre otros), se alternó en el poder a partir de la articulación de un tejido basado en la centralización del poder, el clientelismo, el manejo partidario de los recursos públicos y en la absorción o anulación de los demás poderes del Estado desde el Ejecutivo.

El débil panorama opositor, manifestado principalmente en dos partidos de orden nacional con estructura propia en la provincia, fue el correlato de esta hegemonía justicialista¹⁰. Por un lado, se encuentra al Partido Radical, que se presentó continuamente como la segunda fuerza política en términos electorales pero que nunca logró plantear una propuesta alternativa¹¹. Por otro lado, se halla el MID (Movimiento de Integración y Desarrollo), un partido que ha tenido siempre contacto con el partido gobernante –por ejemplo, es tradición en

⁸ Nota: "Las posibilidades de reactivación de la economía formoseña", Periódico El Desarrollista, Año IV Nro. 11, Agosto de 2002, Formosa.

⁹ Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

¹⁰ Si bien en 1991 se presentó en las elecciones el Movimiento Auténtico Formoseño, un desprendimiento del justicialismo que obtuvo un 17,8% de los votos en la elección de diputados nacionales, en el momento de realizado nuestro trabajo de campo, no existía ningún partido provincial con peso político.

¹¹ Es necesario aclarar, sin embargo, que la intendencia de Formosa, capital de la provincia, ha sido tradicionalmente gobernada por el radicalismo.

la provincia que el Ministerio de Asuntos Agropecuarios, Recursos Naturales y Ecología esté a cargo de un representante de esta línea partidaria -, pero que tampoco ha podido presentar un proyecto político convocante y se ha visto, como su propio presidente nos señaló, "*muy vulnerable a las apetencias del partido gobernante a través de dirigentes y diputados corruptos*"¹².

Las transformaciones del marco electoral de la provincia reflejan la dependiente relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Con el apoyo de algunos representantes del desarrollismo, en 1987 la Legislatura sancionó la Ley de Lemas, en el marco de la cual cada partido puede presentar más de un candidato o lista a la Gobernación, la Legislatura y las intendencias, resultando vencedores el lema (partido) con más votos y, dentro de él, el sublema (candidato) con más sufragios. Por otra parte, la reforma constitucional de 1991 estableció la posible reelección del gobernador y del vicegobernador de la provincia. Con esta flexibilización de las leyes electorales básicas el Peronismo se aseguró la continuidad en el gobierno.

Una revisión de los hombres que alternaron diversos cargos gubernamentales entre los años '80 y los '90 pone en evidencia la endogamia partidaria del peronismo formoseño. Floro Bogado, gobernador de la provincia entre 1983 y 1987, fue electo en 1995 y reelecto en 1999 vicegobernador de la provincia (en la fórmula Insfrán-Bogado). En 1987, asume como gobernador el Dr. Joga, que había sido secretario de gobierno en la primera gestión de Bogado (ver cuadro 3).

La década del noventa se inaugura con la reelección de la fórmula Joga-Insfrán (que ya había gobernado la provincia entre 1987 y 1991). El gobernador, caracterizado como un hábil político, "*sin mucha exposición y reacio a los actos*"¹³, y como un profundo conocedor de la administración pública provincial, parece haber puesto el foco de su segunda gobernación en el desarrollo de la obra pública. En el plano educativo, esto se manifestó en la gran cantidad de escuelas construidas a través de los fondos provenientes del Plan Social Educativo.

La gestión de la cartera educativa expresa, al igual que la conducción provincial, una permanencia de funcionarios en cargos claves. En efecto, el Dr. Orlando Aguirre fue el responsable del Ministerio de Cultura, Educación y Comunicación Social -que, a partir de 1991, pasó a denominarse Ministerio de Cultura y Educación-, durante ocho años (desde 1987 hasta 1995). Aguirre, importante referente político del peronismo norteño y hombre de confianza del gobernador, estuvo en el cargo del Ministerio durante dos gestiones consecutivas y antes, durante la gestión de Floro Bogado (1983-1987), había sido subsecretario de comunicación social del mismo Ministerio.

La siguiente elección provincial (1995) encontró al Peronismo unido, que a partir de la obtención del 57.5% de los votos ubicó a la fórmula Insfrán-Bogado al frente de la provincia. Sin embargo, cuando en 1997 Gildo Insfrán anuncia su intención de ser reelecto gobernador en 1999, las disidencias internas afloraron, terminando en una batalla feroz entre dos vertientes del peronismo provincial que finalmente estalló en 1999. La fractura del peronismo se expresó en cada ámbito de la administración pública. Si las gestiones anteriores se habían caracterizado por la continuidad de los actores y de las líneas de acción, a partir de 1997 se quiebran las

¹² Entrevista realizada a Rodolfo E. Rhiner, ex gobernador de la provincia (1981-1983) y presidente del MID en el distrito de Formosa, en octubre del 2002.

¹³ Entrevista realizada a Guillermo Pan, ex ministro de cultura y educación, realizada en octubre de 2002.

propuestas y los funcionarios políticos -de todos los rangos- deben definirse en torno a uno u otro proyecto partidario.

Esta fractura parece haberse acentuado aún más en el Ministerio de Cultura y Educación, donde el gobernador ubicó en puestos claves a personas que respondían a distintas líneas partidarias dentro del Justicialismo. Así, este período se caracterizó por fuertes disputas, por ejemplo, entre el ministro y el subsecretario de educación o de administración. Si bien este tema será desarrollado en mayor detalle en el eje "Administración Central", cabe señalar aquí que estas divisiones fueron resaltadas por la mayor parte de los entrevistados como una característica fundamental para comprender la etapa.

Insfrán llega a la gobernación en 1995 con una propuesta programática relativamente completa y consensuada, pero la crisis económica en la que se sumerge la provincia sumada a la preocupación por conservar el poder en un contexto de fractura partidaria cada vez más profunda, provocó que el gobernador no cumpliera con el proyecto presentado. En cambio, su gestión, de tinte más populista, parece haberse centrado en afirmar nuevas redes de poder utilizando las ya vigentes prácticas clientelares y prebendarias que caracterizan a la experiencia política de la provincia¹⁴. A su vez, durante este período, los justicialistas fueron cuestionados por diversos actores por el manejo corrupto e irresponsable de los recursos del Estado¹⁵.

En relación con el posicionamiento del gobernador con respecto a las provincias de la región y a su par nacional, el presidente de la Nación, la gestión de Insfrán se diferenció de la de su antecesor. El Dr. Vicente Joga había estado fuertemente enfrentado al gobierno nacional liderado por Carlos Menem al presentarse como uno de los líderes del movimiento denominado la "Liga del Norte", una coalición de gobernadores de la zona noreste del país que se unieron para negociar con la Nación propuestas regionales. Contrariamente, Insfrán "*que teóricamente tenía que seguir la misma línea de Joga, lo primero que hace cuando asume es ponerse bajo el ala de Menem*"¹⁶, obteniendo así ventajas diferenciales con respecto al financiamiento nacional de programas sociales¹⁷.

En diciembre de 1999, luego de una polémica elección, la fórmula Insfrán-Bogado asume la conducción de la provincia¹⁸. La polarización del peronismo entre los dos candidatos más

¹⁴ Para ampliar este tema ver: José María Godoy, "La Práctica Política del Clientelismo, una Contribución para su estudio", Tesis de Licenciatura, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Formosa, Julio 2002, Mimeo.

¹⁵ Nota: "Formosa: una provincia pobre con políticos muy prósperos", Diario Clarín, Domingo 29 de julio de 2001. Varios de los entrevistados también han hecho mención de acciones de este tipo (fraudes electorales en diversos distritos, interferencia política en las licitaciones públicas, desvío de fondos públicos, asignación de cargos por amiguismo, etc). Hay que aclarar, sin embargo, que estas prácticas han sido más cuestionadas durante este período pero que de ninguna manera se circunscriben al mismo. Forman parte, más bien, de la particular lógica política de la provincia.

¹⁶ Entrevista realizada a Guillermo Pan, ex ministro de cultura y educación, en octubre del 2002.

¹⁷ Los vínculos entre la Nación y la provincia serán analizados con más profundidad en el eje "Relaciones con el Gobierno Nacional".

¹⁸ La elección resultó controvertida porque la oposición aseguraba que Gildo Insfrán violaba el artículo 129 de la Constitución Provincial al postularse nuevamente como gobernador -habiendo ocupado antes el cargo de vicegobernador de la provincia (1991-1995) y de gobernador (1995-1999)-. Este conflicto ocasionó la suspensión y encarcelación del presidente del Superior Tribunal de Justicia -que se oponía a la reelección- por otros jueces de menos cuantía apoyados por el Poder Ejecutivo, algo que sólo pueden vehiculizar los diputados mediante un juicio político. En ese mismo momento, el vicegobernador de la provincia Floro Bogado, que también fue reelecto, clausuró

importantes y los efectos de estas diferencias en una provincia donde existe la Ley de Lemas explica, entre otras cuestiones, la contundente victoria del Justicialismo frente a la Alianza (72.2% de los votos contra 24.6%). Esta segunda gestión de Insfrán continuó en gran medida con las líneas de acción de la primera y logró, además, consolidar una red de apoyo en el interior de la provincia. Sin embargo, actualmente, a la polarización Joga-Insfrán en el interior del Justicialismo parecen estar sumándose aún más subdivisiones, provocando serias fracturas en el partido que tradicionalmente ejerció la hegemonía.

La lógica política provincial se reafirma frente a la débil participación en cuestiones públicas de la mayor parte de la población¹⁹. La crítica situación de la provincia, en términos políticos y económicos, impulsó la conformación de vínculos muy fuertes entre la sociedad civil y la política, pero estas relaciones no tomaron la forma de "demandas colectivas", sino más bien se cristalizan en prácticas de tipo clientelar, paternalista o prebendario.

Cuadro 3 – Contexto Político Provincial

	1983-1987	1987-1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gobernador y vicegobernador	Floro Bogado-Lisbel Rivira	Vicente Joga – Floro Bogado	Vicente Joga – Gildo Insfrán				Gildo Insfrán - Floro Bogado						
Partido	Partido Justicialista												
Ministro de Cultura y Educación	Prof. Pedro Bogado	Dr. Orlando Raúl Aguirre					Ing. Guillermo Pan	Prof. Rodolfo Benitez	Prof. Pedro Morales	Prof. Gilberto Bando			

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

3 EL CONTEXTO EDUCATIVO

3.1 DIMENSIONES Y CRECIMIENTO DEL SISTEMA

Para introducirnos en el contexto educativo de la provincia cabe señalar antes que nada sus dimensiones: en el año 2000, la provincia contaba con 691 establecimientos, 168.784 alumnos, más de 8800 cargos docentes y 55.763 horas cátedra. Con dicha matrícula, Formosa se encuentra entre las jurisdicciones del país con un número mediano de alumnos, ubicándose en el puesto número quince con respecto a las demás provincias²⁰.

la Legislatura Provincial hasta una vez finalizadas las elecciones. Nota: "Formosa: el PJ obtenía un contundente triunfo", *Diario Clarín*, 27 de septiembre de 1999.

¹⁹ Algunos entrevistados han explicado esta cuestión aduciendo a los rasgos culturales de los pueblos guaraníes que "se caracterizan por dejar pasar y por no prever futuras situaciones". Entrevista a Mirtha Beatriz Sayas, asesora pedagógica del Colegio Santa Isabel, realizada en octubre del 2002. Este tema también es mencionado en: Caputo, L. "Jóvenes rurales formoseños y los obstáculos a las prácticas participativas" en: "La Participación Social y Política de los Jóvenes en el Horizonte del Nuevo Siglo", comp. Sergio Ballardini, CLACSO, 2000, Buenos Aires, pág 74.

²⁰ Ver punto 2.2 del anexo 1.

Más del 93% de los alumnos de la provincia asiste a escuelas del ámbito público. La escasa incidencia del sector privado se refleja en los datos del cuadro 4 donde se evidencia que tan sólo un 8% de la matrícula y alrededor de un 6% de los establecimientos, pertenecen a dicho sector (concentrándose fundamentalmente en el nivel inicial y superior no universitario²¹). Veremos, de todas maneras, que el sector privado se ha expandido notablemente en los últimos años, posicionándose en el quinto lugar en el crecimiento de su matrícula en relación a las demás jurisdicciones entre 1996 y 2000.

Cuadro 4 - Dimensiones del sistema educativo provincial. Año 2000

			Público		Privado		
			2000	%	2000	%	
Todos los tipos de Educación	Establecimientos	691	647	93,6	44	6,4	
	Alumnos	168.784	155.209	92,0	13.575	8,0	
	Cargos Docentes	8.889	8.161	91,8	728	8,2	
	Hs. Cátedra *	55.763	50.788	91,1	4.975	8,9	
Educación Común	Total	Establecimientos	637	594	93,2	43	6,8
		Unidades Educativas	1.293	1.199	92,7	94	7,3
		Alumnos	159.081	145.855	91,7	13.226	8,3
		Cargos Docentes	8.363	7.642	91,4	721	8,6
		Hs. Cátedra *	51.961	47.254	90,9	4.707	9,1
	Inicial	Unidades Educativas	187	150	80,2	37	19,8
		Alumnos	14.762	12.058	81,7	2.704	18,3
		Cargos Docentes	767	604	78,7	163	21,3
		Hs. Cátedra *	0	0	n/c	0	n/c
	EGB1 y 2 /primario	Unidades Educativas	493	472	95,7	21	4,3
		Alumnos	92.167	86.407	93,8	5.760	6,2
		Cargos Docentes	5.567	5.193	93,3	374	6,7
		Hs. Cátedra *	0	0	n/c	0	n/c
	EGB 3	Unidades Educativas	503	481	95,6	22	4,4
		Alumnos	28.874	26.577	92,0	2.297	8,0
		Cargos Docentes	447	384	85,9	63	14,1
		Hs. Cátedra *	17.053	15.495	90,9	1.558	9,1
	Polimodal / secundario	Unidades Educativas	81	73	90,1	8	9,9
		Alumnos	19.857	18.465	93,0	1.392	7,0
		Cargos Docentes	1.326	1.235	93,1	91	6,9
		Hs. Cátedra *	24.652	22.893	92,9	1.759	7,1
	Superior no Universitario	Unidades Educativas	29	23	79,3	6	20,7
		Alumnos	3.421	2.348	68,6	1.073	31,4
		Cargos Docentes	256	226	88,3	30	11,7
Hs. Cátedra *		10.256	8.866	86,4	1.390	13,6	

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

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

Durante los últimos años de la década, el crecimiento de la matrícula del sistema educativo formoseño no se ha limitado únicamente al sector privado. En el período que abarca desde el año 1996 hasta el año 2000, la provincia se ha ubicado entre las jurisdicciones con

²¹ El mismo cuadro indica que en el nivel de EGB el sector privado representa solamente el 4% de unidades educativas y el 6% de la matrícula.

mayor aumento de la matrícula (9na. posición) con un crecimiento porcentual de casi el 12%²². El incremento más significativo parece haberse dado entre los niños de 5 años de edad que, debido a la obligatoriedad del preescolar establecida en la Ley Federal de Educación, comenzaron a asistir a la escuela. Sin embargo, aunque no ha sido advertido por ninguno de los actores entrevistados, llama la atención la disminución de la cantidad de establecimientos durante esta misma fecha, pasaron de 788 en 1996 a 691 en el 2000. Posiblemente, esta disminución sea consecuencia del reordenamiento administrativo realizado a partir de 1996 para reducir los gastos del sector (que, según algunos entrevistados, implicó el cierre de establecimientos). El aumento de la matrícula sumado a la disminución de la cantidad de instituciones indica, entre otras cuestiones, que la densidad de alumnos por institución creció considerablemente (de 191 alumnos en 1996 a 244 en 2000).

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

	1996			2000			Variación 1996-2000		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
Alumnos	150.908	139.820	11.088	168.784	155.209	13.575	11,85	11,01	22,43
Establecimientos	788	748	40	691	647	44	-12,31	-13,50	10,00
Alumnos/establ.	192	187	277	244	240	309	27,55	28,33	11,30

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 indicador que se condice con la crisis económica y social que atraviesa la provincia es la alta proporción de alumnos que se benefician del comedor escolar; en efecto, casi un 70% de la matrícula del sistema se beneficiaba de este servicio en el año 2000 (48 % del sector estatal y 21% del privado). Con estas cifras, Formosa es la jurisdicción con mayor cobertura del país.

3.2 INDICADORES

Al analizar los indicadores referidos al funcionamiento del sistema, encontramos a Formosa entre las jurisdicciones con situaciones más críticas. Como indican los cuadros 6 y 7, tanto los indicadores referidos al abandono, como los de repitencia y sobreedad ubican a la provincia por encima de la media nacional en todos los niveles educativos. En relación con el primer indicador, el ciclo polimodal es el que presenta las cifras más alarmantes; en 1999 abandonaban más de un 16.5% de los alumnos (frente a un promedio del 13.6% a nivel nacional) ubicándose, junto a Jujuy, entre las dos provincias con mayores tasas de abandono²³. Al analizar la evolución entre 1996 y 1999 la provincia indica una leve mejoría pero, en relación con el resto de las jurisdicciones, se ubica en la sexta posición con respecto al crecimiento porcentual del abandono para este nivel educativo²⁴. El segundo indicador, la tasa de repitencia, es especialmente preocupante en EGB 1 y 2 y en el nivel polimodal. En 1999, los dos primeros ciclos de EGB mostraron valores de repitencia que se ubicaban entre los más altos del país²⁵

²² Ver punto 2.2 del anexo 1.

²³ Ver punto 2.14 del anexo 1.

²⁴ Ver punto 2.15 del anexo 1.

²⁵ Ver punto 2.16 del anexo 1.

(alcanzó al 6.9% de los alumnos, mientras la media regional fue del 5% y la nacional del 4.9%). Para el nivel polimodal, Formosa se encuentra entre las cuatro provincias con tasas más altas en este indicador²⁶. Finalmente, considerando la tasa de sobreedad, podemos observar que la provincia se encuentra muy por encima de la media nacional, superándola en 15 puntos porcentuales para EGB 1, 2 y 3 y en 10 en el nivel polimodal. Más aún, entre 1996 y 1999 la sobreedad se ha incrementado tanto para la EGB3 y polimodal (50% y 70% respectivamente).

Cuadro 6 - Indicadores educativos. Año 1999

		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Formosa	84,9	81,7	76,6
	Media Región NEA	86,4	83,8	82,3
	Media País	91,8	84,1	81,4
Tasa de abandono interanual	Formosa	3,8	9,6	16,5
	Media Región NEA	4,7	9,2	12,7
	Media País	2,0	7,7	13,6
Tasa de repitencia	Formosa	11,3	8,7	6,9
	Media Región NEA	8,9	6,9	5,1
	Media País	6,3	8,2	4,9
Tasa de sobreedad	Formosa	37,9	48,9	47,3
	Media Región NEA	38,8	46,7	42,8
	Media País	21,4	33,0	37,3
Tasa de egreso	Formosa	77,0	68,9	52,9
	Media Región NEA	73,0	71,0	63,7
	Media País	87,9	75,3	60,7

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

Cuadro 7- Evolución de los indicadores educativos

		Variación 1996-1999 (%)		
		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Formosa	2,8	8,8	1,3
	Media Región NEA	5,4	13,7	7,4
	Media País	0,2	7,4	2,8
Tasa de abandono interanual	Formosa	-28,3	-27,8	-4,6
	Media Región NEA	-17,6	-42,9	-23,5
	Media País	-23,1	-39,8	-9,9
Tasa de repitencia	Formosa	-6,6	-25,0	-2,8
	Media Región NEA	-27,1	-34,4	-27,7
	Media País	8,6	-8,9	-14,0
Tasa de sobreedad	Formosa	6,5	52,3	77,8
	Media Región NEA	12,1	30,8	35,3
	Media País	17,6	20,0	37,1
Tasa de egreso	Formosa	12,6	18,0	3,3
	Media Región NEA	9,7	35,9	20,4
	Media País	4,4	25,1	6,1

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

²⁶ Ver punto 2.20 del anexo 1.

En cuanto a los indicadores referidos a la calidad, los resultados en las Evaluaciones Nacionales de la Calidad Educativa de la Nación (ONE) evidencian que desde 1993, salvo excepciones, los alumnos formoseños han obtenido resultados bastante inferiores a los de la media nacional. Sin embargo, cabe resaltar que entre 1996 y 2000 Formosa pasó de ubicarse entre las tres provincias cuyos alumnos obtuvieron un menor porcentaje de resultados favorables en las pruebas al finalizar el segundo ciclo de la EGB a la octava posición (la evolución se refleja en el gráfico 2). Esta notoria mejora no se manifiesta, sin embargo, en el nivel polimodal donde tanto en 1996 como en el 2000, la provincia se ubicó entre las cuatro provincias con menor cantidad de respuestas correctas en las pruebas²⁷. Por otra parte, es notorio el progreso evidenciado, tanto para las pruebas de EGB como para las de polimodal, en el área de matemática (gráfico 1 y 2). Si bien no hemos podido profundizar acerca de los elementos que explican estas dinámicas es un punto para tener en cuenta en futuras indagaciones.

Cuadro 8 - Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa

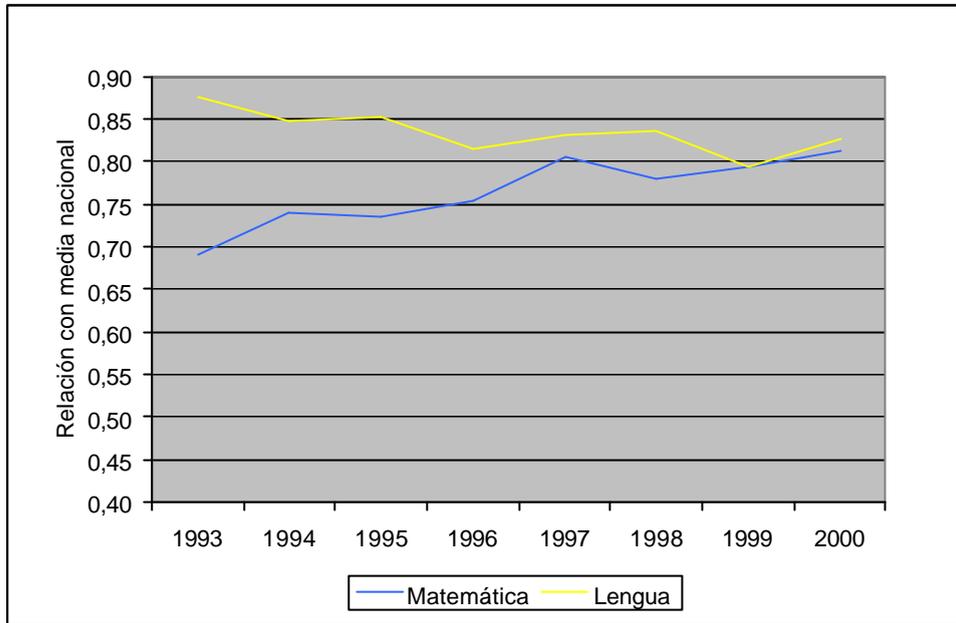
Año	6to. Grado/Año		Finalización del Secundario		
	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática	
1993	Formosa	n/c	n/c	53,8	32,1
	Media Región NEA	n/c	n/c	55,1	36,7
	Total País	n/c	n/c	61,5	46,4
1994	Formosa	n/c	n/c	59,0	41,4
	Media Región NEA	n/c	n/c	63,0	45,7
	Total País	n/c	n/c	69,7	56,0
1995	Formosa	n/c	n/c	56,6	41,4
	Media Región NEA	n/c	n/c	56,4	41,3
	Total País	n/c	n/c	66,4	56,2
1996	Formosa	48,9	36,4	49,2	43,2
	Media Región NEA	54,8	43,9	52,0	44,6
	Total País	58,2	50,6	60,3	57,4
1997	Formosa	55,7	48,4	54,2	50,2
	Media Región NEA	54,1	47,5	56,2	52,8
	Total País	60,2	56,5	65,2	62,3
1998	Formosa	56,1	58,4	55,9	52,2
	Media Región NEA	58,2	60,8	57,3	53,8
	Total País	63,8	66,7	67,0	67,0
1999	Formosa	48,7	53,2	52,1	54,6
	Media Región NEA	49,3	52,5	40,4	41,5
	Total País	56,9	63,4	65,7	68,7
2000	Formosa	57,4	53,9	48,9	49,7
	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

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.

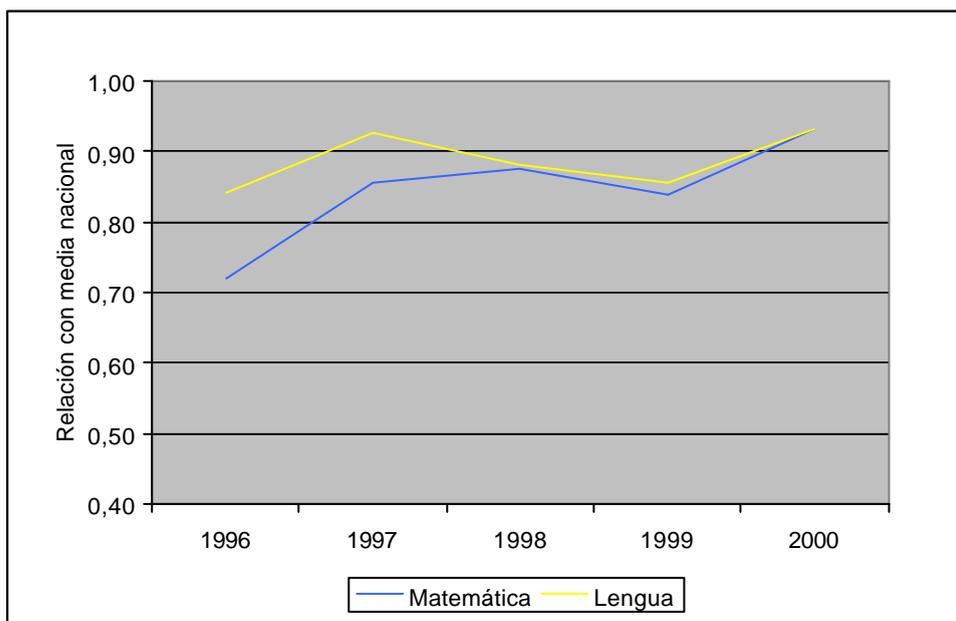
²⁷ Ver punto 2.24 del anexo 1.

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.

En definitiva, al analizar el contexto educativo de la provincia de Formosa se observa, por un lado, que sus dimensiones son las de una provincia de tamaño mediano y que no presenta características sobresalientes que la distingan del resto de las jurisdicciones. Su evolución durante los últimos años evidencia, sin embargo, una particularidad: mientras la cantidad de alumnos aumentó entre 1996 y 2000, el número de establecimientos educativos disminuyó notablemente. Por otra parte, cuando se examinan los indicadores educativos que reflejan la "performance" del sistema, notamos que la provincia se ubica entre las jurisdicciones más desfavorecidas tanto en relación a los datos que dan cuenta del tránsito de los alumnos por el sistema como aquellos referidos a la calidad educativa.

3.3 EL MAPA DE PODER

A la hora de contextualizar el sistema educativo formoseño, es necesario plantear el mapa de los actores que intervienen en la formulación e implementación de la práctica política de la educación provincial. En los siguientes apartados analizaremos con más detalle las relaciones y los circuitos de poder que se establecen entre los actores que aquí sólo se esbozan.

La administración de la educación se centra en el Poder Ejecutivo, a partir del Ministerio de Cultura y Educación. Si bien a comienzos de la década esta administración se compartía con un órgano colegiado, el Consejo Provincial de Educación, en la reforma constitucional de 1991 estableció su disolución. A partir de ese momento, el organismo fue perdiendo cada vez más influencia hasta fusionarse definitivamente con el Ministerio en 1995. Por su parte, el Poder Legislativo se caracteriza por su escaso vuelo propio a la hora de regular la educación. La Cámara de Diputados de la provincia ha funcionado más bien como un espacio donde se efectivizan casi sin cuestionamientos las demandas del Ejecutivo.

Dentro del Ejecutivo, las decisiones se concentran principalmente en manos del gobernador y del secretario general de la gobernación. Los responsables de la cartera educativa parecen estar relegados a funciones puramente administrativas, quedando sujetos a la voluntad de las autoridades máximas en lo que hace a las decisiones que trascienden la gestión formal y burocrática.

A nivel municipal, los referentes políticos (concejales, intendentes, punteros, diputados provinciales, etc.) conforman otro grupo de actores a tener en cuenta, especialmente por la incidencia en aquellas decisiones tomadas en las delegaciones zonales en torno a la administración y asignación de los cargos docentes, dos cuestiones claves de la política educativa provincial.

Por fuera del ámbito propiamente estatal, los gremios ocupan un espacio considerable en la dinámica política de la educación e intervienen indirectamente a través de sus aportes en los ámbitos del Ministerio donde se toman decisiones. De los tres sindicatos más importantes²⁸, ADF (Agremiación de Docentes Formoseños) es el que ha tenido mayor incidencia en las medidas educativas, funcionando en muchas oportunidades como un fuerte aliado de Poder Ejecutivo y hasta un "apéndice del gobierno"²⁹. Voz Docente, un gremio opositor pero con limitada posibilidad de decisión, ha influido más bien desde los espacios institucionales

²⁸ Es necesario aclarar que en la provincia existen otros gremios docentes pero cuya capacidad de influencia es casi nula. Entre otros, se encuentran APEF (Agremiación de Profesionales de la Educación Formoseña), SIDOFOR (Sindicato de Docentes de Formosa), y AMET (Asociación de Maestros de la Enseñanza Técnica).

²⁹ Entrevista a Calos Toloza, secretario general de Voz Docente, realizada en agosto del 2002.

4 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN

4.1 LOS ESTRECHOS VÍNCULOS ENTRE LA POLÍTICA Y LA EDUCACIÓN

Para contextualizar el marco político de la educación formoseña es necesario mencionar que la provincia manifiesta estrechos vínculos entre la política partidaria y la educación. El análisis de la práctica educativa se muestra constantemente atravesado por asuntos que la trascienden y que deben leerse en el plano de las relaciones electorales y partidarias.

Las autoridades de la provincia parecen reducir las cuestiones educativas a decisiones coyunturales que responden al doble fin de, por un lado, evitar que colapse el sistema debido a conflictos suscitados con los usuarios del mismo y, por el otro, seguir utilizando las estructuras clientelares existentes en educación con el objetivo de conservar adherentes y de conquistar potenciales votantes. La percepción rondante en la mayoría de los entrevistados es que las políticas educativas de mediano o largo plazo han quedado totalmente al margen durante este período. El ex gobernador de la provincia, Rodolfo Rinher, explicaba que durante la década del noventa *"se ha gobernado la provincia sin levantar el pie del acelerador partidario. Al Peronismo le interesan únicamente las acciones de gobierno que contengan a sus adherentes"*³⁰.

No cabe duda de que la administración y distribución de casi 9000 cargos y de más de 55.000 horas cátedra, en un escenario de profundización de la pobreza y el desempleo, resulta uno de los aspectos más significativos a tener en cuenta³¹. Como veremos más adelante en el eje "Políticas Laborales", a pesar de la minuciosa regulación al respecto, cristalizada en el sistema de puntaje y de concursos del Estatuto del Docente de la provincia, los mecanismos allí expresados son constantemente vulnerados. En este punto los entrevistados coinciden en que tanto la asignación como la distribución de cargos responden a cuestiones vinculadas al fortalecimiento cortoplacista de los aparatos partidarios.

Las políticas sociales-asistenciales también se insertan en esta lógica. La red montada por el aparato educativo es percibida por las autoridades de la provincia como un espacio privilegiado para la instrumentación de planes asistenciales, principalmente por su organización vertical, extensión y nivel de cobertura. Según varios entrevistados, la promoción de planes de salud (atención médica, cuidado odontológico, distribución de medicamentos, etc.), la organización de los comedores escolares y la entrega de materiales (libros, útiles escolares, guardapolvos, etc.) encauzada a través de instituciones escolares se ajustaron, en la mayor parte de los casos, a las dinámicas partidarias de cooptación de simpatizantes. Esto explica, como analizaremos más adelante, que los actores vinculados con las decisiones en torno a los beneficiarios, y la forma de administración y de distribución de estos bienes adquieran un poder enorme en términos políticos.

A estas dos cuestiones, la administración de los cargos docentes y la instrumentación de los planes asistenciales, devenidas herramientas político-partidarias, se suman otras que sin tanto vigor, han funcionado también dentro de ésta lógica. Entre otros, habría que considerar las decisiones en torno a la formación y capacitación docente, las obras de infraestructura y mantenimiento, aspectos relacionados con la implementación de Ley Federal de Educación

³⁰ Entrevista a Rodolfo E. Rhiner, ex gobernador de la provincia (1981-1983), realizada en octubre del 2002.

³¹ Según Guillermo Pan, ex ministro de educación y cultura, el sistema educativo tiene entre el 40% y el 45% del total del salario de los empleados públicos de la provincia. Entrevista realizada en octubre de 2002.

(localización del tercer ciclo, apertura de cursos, creación de cargos, etc.) y los subsidios al sector privado.

4.2 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN FORMOSEÑA

El funcionamiento del Poder Ejecutivo de la provincia de Formosa tiene, al menos, un rasgo en común a lo largo de la década del noventa: las distintas gestiones tanto de nivel provincial como ministerial no han respondido a esquemas planificados y sostenidos de políticas educativas. Esto se manifiesta, entre otras cuestiones, en los variados perfiles de ministros que se sucedieron a lo largo de este período, que parecen haber cambiado más en relación con los vaivenes de la coyuntura política de la provincia que en función de líneas de acción educativas definidas en el marco de un proyecto de gobierno.

Tradicionalmente, las decisiones del Poder Ejecutivo se han centralizado en el gobernador y en su grupo de consejeros, entre los cuales se encuentran el secretario de gobierno y, en algunas gestiones, el ministro de economía³². El resto de los funcionarios parece tener poco o ningún margen para la toma de decisiones en sus respectivos ámbitos y actúan, tal como sintetizó un ex gobernador de la provincia entrevistado, *"como títeres del gobernador"*³³. No debe sorprendernos entonces el hecho de que, en términos generales, la mayor parte de los ministros de cultura y educación de la provincia no tuvieran mucha incidencia en las decisiones más significativas de la cartera educativa.

La gestión del Dr. Raúl Orlando Aguirre como ministro de cultura y educación durante la segunda gobernación de Vicente Joga (1991-1995), representa una excepción a esta tendencia política de la provincia. Sin embargo, las características diferenciales responden, en parte, a su cercanía al gobernador y a que su gestión se desarrolló durante el período previo a la fractura del Justicialismo formoseño. Por otro lado, como veremos más adelante, la política centralizadora del Dr. Aguirre, lejos de construir una base sólida para el desarrollo de políticas educativas, fueron un caldo de cultivo, que combinado con la crisis del partido, consolidaron la posterior y definitiva desarticulación (tanto en el plano de los funcionarios como de los proyectos) de las gestiones educativas de la provincia.

El Dr. Aguirre, se diferenció de sus sucesores por haber pertenecido al selecto grupo de asesores de confianza del gobernador, permitiéndole esta condición tomar decisiones trascendentes en el terreno de la educación³⁴. En palabras del secretario general de uno de los gremios opositores *"Aguirre fue el ministro que más poder político tuvo. Él decidía todo en educación sin preguntarle al gobernador por lo que iba a hacer. Si él decidía hacer algo: se hacía."* Su perfil eminentemente político y negociador, sumado al acabado conocimiento que tenía sobre los

³² Según algunos entrevistados, la organización política de la provincia provoca que, en algunos casos, existan disputas entre el secretario general y el ministro de economía. Al respecto, Guillermo Pan, ex ministro de cultura y educación comentaba por ejemplo que *"cuando el ministro de economía no está, lo suple en el cargo el secretario general y no la Secretaría de Hacienda como debería ser. Esto provoca que haya siempre peleas internas entre los dos, por supuesto para ver a quién le van a pagar y a quién no, favoreciendo a unos u otros amigos"*. Entrevista realizada en octubre del 2002.

³³ Entrevista a Rodolfo E. Rhiner, ex gobernador de la provincia (1981-1983), realizada en octubre 2002.

³⁴ El Dr. Aguirre había militado en el Justicialismo junto a los referentes partidarios de la provincia de Formosa desde muy joven. Cuando en Corrientes, su provincia natal, pierde el Partido Peronista, Aguirre es convocado en 1985 para participar en la política Formoseña, primero como subsecretario de comunicación social y luego como ministro de cultura y educación.

pormenores de la política provincial en general y de las cuestiones educativas en particular (debido a su permanencia en el cargo desde 1987), permitió que durante su gestión se llevaran adelante cambios sustanciales en torno a la administración y regulación del sistema educativo. El contexto de crecimiento del gasto educativo y de proliferación de las acciones del Plan Social Educativo sumado a la excelente relación entablada con el gremio mayoritario de la provincia (ADF) facilitaron las condiciones para la sanción del Estatuto del Docente Provincial, la transferencia de los servicios educativos desde la Nación hacia la provincia (casi sin oposición) y la preparación de los dispositivos necesarios para la fusión entre el Consejo Provincial de Educación y el Ministerio, proceso que comenzó a instrumentarse en 1991 y finalizó en 1995.

Otra característica central de este período fue la fluida participación del ministro en aspectos que trascendían las cuestiones de tipo local. Como el mismo Aguirre señaló: *"yo era ministro de Formosa pero a la vez operaba mucho a nivel nacional"*³⁵. En efecto, el Dr. Aguirre fue vicepresidente del Consejo Federal de Cultura y Educación durante un lapso de casi 9 años (desde 1987 hasta 1995), coordinó varias de las acciones del Congreso Pedagógico Nacional en la década del ochenta y participó activamente en negociaciones a nivel nacional en torno a la transferencia de los servicios educativos³⁶. Sin embargo, son varios los entrevistados que coinciden en afirmar que, más allá de su profundo conocimiento de cuestiones ligadas a la política educativa y de su privilegiada situación tanto a nivel provincial como nacional, el Dr. Aguirre utilizó el aparato educativo de la provincia principalmente para articular a sus actores en pos de una mejor inserción del peronismo como fuerza hegemónica de la provincia. Es en este sentido que deben entenderse las palabras del docente y periodista Mario Olmedo: *"Aguirre fue un hombre de peso en la política educativa, tuvo un espacio importante a nivel nacional, logró obtener muchísimos recursos pero tuvo un pecado mortal: se manejó de espaldas a la realidad de la comunidad escolar y tomó su gestión ministerial como una misión político-partidaria y no como una gestión de Estado. Posicionado, encasillado o encapsulado en su mirada político-partidario, clasificó a sus colaboradores desde este esquema y no quiso construir con otras miradas. Para Formosa, tener un ministro con su capacidad política hubiera podido ser una oportunidad, sin embargo, al cerrarse en este esquema muy estrecho de utilización del poder para dominar y no para servir, esto se volvió una amenaza"*³⁷.

En diciembre de 1995 el gobierno provincial cambia de manos. Gildo Insfrán, el nuevo gobernador, nombró como Ministro de Cultura y Educación a Guillermo Pan, asesor económico-financiero del Dr. Aguirre, quien al asumir como subsecretario de política universitaria a nivel nacional no pudo continuar en el cargo como estaba previsto. La elección de Pan representaba una continuidad con respecto a la conducción anterior, pero su perfil eminentemente técnico y la compleja situación fiscal por la que atravesaba la provincia

³⁵ Entrevista a Orlando Aguirre, ex ministro de cultura y educación, realizada en octubre de 2002.

³⁶ Según el propio Dr. Aguirre, él no sólo tuvo un papel relevante en las discusiones que acontecieron en el Ministerio de Cultura y Educación Nacional antes del año 1990, sino también en las negociaciones finales entre el Cavallo, Ministro de Economía a nivel nacional durante aquellos años, y los gobernadores. De hecho, según sus propias palabras, el Dr. Aguirre fue el único ministro de educación provincial presente en las últimas reuniones de negociación entre la Nación y las 24 jurisdicciones para acordar los términos de la transferencia de los servicios educativos. Entrevista realizada al Dr. Aguirre en octubre de 2002.

³⁷ Entrevista realizada a Mario Olmedo, Profesor de filosofía y ciencias de la educación, columnista en el Diario La Mañana de Formosa, realizada en octubre del 2002.

imprimió a su gestión un tono basado en el reordenamiento administrativo³⁸. Algunas de las medidas tomadas provocaron fuertes críticas desde distintos sectores que, según las palabras de Pan, se explicaban porque *“era un advenedizo para el sector docente y encima tenía que empezar ajustando”*³⁹. En junio de 1997 Pan es removido del Ministerio por no apoyar a Insfrán en su decisión de presentarse nuevamente como candidato a gobernador: *“un día me piden opinión con respecto a la reelección de Insfrán. Yo les digo que no estoy de acuerdo, porque la reelección me parece a contra pelo de la Constitución. A los diez días estaba afuera y a la semana siguiente veo aparecer las primeras declaraciones de los otros ministros manifestando que veían con agrado la reelección de Insfrán”*⁴⁰. La destitución de Pan indica, desde la perspectiva de las gestiones educativas, el inicio del proceso de fracturas internas del Partido Justicialista provincial.

A partir de ese momento y hasta la fecha se sucedieron tres ministros de educación que no llegaron a completar sus períodos de gestión. En este contexto de fractura partidaria, fue el Prof. Rodolfo Benítez, peronista ortodoxo y hombre de suma confianza del entonces gobernador, quien concluyó la gestión de Pan durante la primera gobernación de Insfrán. Al ser entrevistado, Benítez se autodefinió como *“un soldado incondicional del proyecto político que lleva adelante el gobernador de la provincia de Formosa: Gildo Insfrán”*⁴¹. Su falta de habilidad para negociar, la carencia de un proyecto educativo, sumados a su personalidad *“tediosa y su discurso poco claro”*⁴² provocó que su conducción fuera cuestionada desde diversos sectores, especialmente entre los docentes. Su nombramiento parece haber respondido únicamente a la necesidad de utilizar la estructura educativa de la provincia para sumar voluntades al nuevo proyecto del gobernador. En palabras de un alto funcionario del Ministerio *“la única preocupación de Benítez era la reelección de Insfrán y pasaba por encima de todos los docentes que estuvieran en contra... los cambiaba de lugar, los mandaba a otra parte”*⁴³.

En 1999, cuando Gildo Insfrán es reelecto gobernador, nombra al Prof. Pedro Morales a cargo de la cartera educativa. La elección de un maestro normalista fuertemente respetado y querido en el ámbito docente, profundo conocedor de la realidad educativa provincial (había sido vicepresidente y presidente del Consejo Provincial de Educación, y miembro de la comisión redactora del Estatuto del Docente de la Provincia) contrarrestaba el fastidio que sentían varios docentes respecto a su antecesor. Su estilo de trabajo *“participativo, con las puertas abiertas, discutiendo con todos los sectores y concensuando todos los puntos”*⁴⁴ fue altamente valorado desde algunos sectores, tanto del oficialismo como de la oposición, pero las querellas internas que se propagaban en el Ministerio y la falta de apoyo político por parte del gobernador parecen haber sido las causas principales de su reemplazo en marzo del 2002 por el Prof.

³⁸ Algunos entrevistados han sugerido que Guillermo Pan quedó a cargo del Ministerio sólo para terminar de ordenar los números del dinero otorgado a la provincia por el Plan Social Educativo, frente a fuertes sospechas de malversación de fondos.

³⁹ Entrevista al Ing. Guillermo Pan, ex ministro de cultura y educación, realizada en octubre de 2002.

⁴⁰ Entrevista al Ing. Guillermo Pan, ex ministro de cultura y educación, realizada en octubre de 2002.

⁴¹ Entrevista al Prof. Rodolfo Benítez, ex ministro de cultura y educación, realizada en octubre de 2002.

⁴² Entrevista a Carlos Toloza, secretario general de Voz Docente, realizada en octubre de 2002.

⁴³ Entrevista realizada en octubre de 2002.

⁴⁴ Entrevista realizada a Pedro Morales, ex ministro de cultura y educación, realizada en octubre de 2002. Según otros entrevistados, Pedro Morales fue el único ministro de la década que antes de tomar decisiones en el terreno educativo consultaba tanto con actores vinculados al peronismo como de la oposición. Entrevista realizada a Mario Olmedo y a Ofelia Fantín en octubre de 2002.

Gilberto Bando, responsable hasta ese momento de la Subsecretaría Técnica del Ministerio⁴⁵. Bando asumió con el objetivo de continuar con la puesta en marcha del plan de trabajo que se estaba instrumentando desde la Subsecretaría con la meta "de optimizar todos los recursos humanos"⁴⁶. Su intento por cristalizar "una forma de conducción más disciplinada, es decir, de imponer el reordenamiento de todos los actores, reestableciendo lo que denominamos la cadena de mando entre los directores de nivel, los directores de las escuelas y el personal" y sus esfuerzos por finalizar con la "suerte de corporativismo o co-gobierno entre las autoridades gremiales y educativas"⁴⁷ le valieron de duras críticas desde el sector gremial.

Durante el período en estudio podrían delinearse dos formas de conducción en la cartera educativa. La primera parte de la década se caracterizó por la relativa articulación en las decisiones entre el jefe del Ejecutivo y el Ministerio. Como ministro de educación, Aguirre fue responsable por las líneas de política educativa; un hombre con peso en la provincia y habilitado por el gobernador para formar equipos propios y tomar decisiones de forma independiente en torno a las cuestiones educativas. El estrecho vínculo entablado con el gremio mayoritario, la cercana relación con sus pares nacionales (y los fondos que esto implicaba) y la unidad del peronismo en la provincia son factores centrales para comprender esta permanencia.

A partir de 1996, y en consonancia con las divisiones en el interior del partido hegemónico y la crisis financiera de la provincia, se sucedieron en el Ministerio una serie de conducciones poco o nada articuladas entre sí que respondieron a objetivos diversos y poco significativos desde el punto de vista educativo, aunque ampliamente funcionales a las peleas internas entre las diversas fracciones del Justicialismo.

Más allá de estas variaciones en la conducción y el contexto, entre la gestión de Aguirre y los que le sucedieron durante el período analizado, ninguno de los ministros de cultura y educación de Formosa ha llevado adelante un esquema específico, planificado y tendiente a la continuidad de las políticas educativas.

4.3 EL PODER LEGISLATIVO ANTE EL ESCENARIO EDUCATIVO

Durante el período en estudio, las variaciones en las relaciones de fuerza de la Legislatura provincial han sido mínimas y la preponderancia Justicialista en la conformación de la Cámara de Diputados ha sido la regla corriente. Es más, durante la década del noventa, el Partido Justicialista tuvo mayoría absoluta (dos tercios del total) y no ha necesitado del juego de negociación y diálogo permanente que debería caracterizar la actividad del Poder Legislativo⁴⁸. La Legislatura formoseña pareciera funcionar como un brazo operador del Poder Ejecutivo: sin

⁴⁵ Al dar cuenta de la renuncia de Pedro Morales al cargo de ministro, muchos entrevistados explican que el Prof. Gilberto Bando "que siempre estuvo enfrentado a Morales" junto a su referente político, el secretario general de la gobernación, Ferreira, "le hicieron la guerra para que se vaya". Entrevista a Carlos Toloza, secretario general del gremio Voz Docente, realizada en octubre de 2002. Según otros entrevistados, el Prof. Bando incitaría a Morales para que firmara designaciones, altas y bajas con las que no estaría de acuerdo, lo controlaría a través de la secretaría que él mismo le había asignado y lo desautorizaría constantemente. Entrevistas realizadas en octubre de 2002.

⁴⁶ Entrevista realizada al Prof. Gilberto Bando, ministro de cultura y educación, realizada en octubre de 2002.

⁴⁷ Entrevista realizada al Prof. Gilberto Bando, ministro de cultura y educación, realizada en octubre de 2002.

⁴⁸ Según algunos entrevistados existirían posibles sobornos en la Cámara de Diputados.

iniciativas propias y con miembros que se encuentran completamente subordinados al Poder Ejecutivo. En palabras de un entrevistado, *"la Legislatura sigue la voluntad política del Ejecutivo. Se encuentran en absoluta conformidad con el Ejecutivo y no tiene independencia de criterio para discutir. La división de poderes en Formosa es más teórica que real"*⁴⁹.

En este contexto, el poder de influencia de los diez diputados que conforman la Comisión de "Educación, Cultura y Desarrollo Social" sobre la regulación del sistema educativo es mínima⁵⁰. La comisión no se caracteriza por reunirse periódicamente ni por presentar proyectos de ley de relevancia. Refiriéndose al trabajo realizado en la comisión, la diputada radical Carmen Ramírez explicaba que *"lo más triste es que en educación no se hace nada serio. Este año fueron todos proyectos de declaración: 'la cámara ve con beneplácito tales jornadas de capacitación o actividad cultural'. Nada más"*⁵¹. Es interesante remarcar, tan sólo como un ejemplo, que la elaboración y redacción del Estatuto del Docente Provincial, sancionado en 1990 por la Cámara de Diputados, estuvo a cargo de una comisión específica que dependía del Poder Ejecutivo. El Poder Legislativo realizó únicamente transformaciones menores antes de aprobar el texto original.

En el interior de la Comisión de Educación la dinámica de dependencia del Ejecutivo se reproduce y cada detalle debe ser consultado con el Ministro de Cultura y Educación o, si se trata de temas más significativos, directamente con el gobernador. A propósito de este tema la misma diputada de la oposición explicaba que *"incluso para declarar un artículo o un libro de interés parlamentario, los diputados justicialistas nos dicen que primero tienen que consultar con el ministro y de acuerdo con su opinión, ellos lo avalan o no (...) Con este panorama nosotros estamos atados de pies y manos"*⁵².

Como es lógico, el tradicional funcionamiento de la Legislatura de la provincia ha desmotivado cualquier relación entre los diputados y otros actores políticos y sociales vinculados a la educación. La percepción generalizada es que no vale la pena acercarse a los diputados porque el ámbito de negociación y definición por excelencia se sitúa en el terreno del Poder Ejecutivo. Al respecto, un representante de la agrupación docente más importante de la provincia comentaba que *"en el gremio arreglamos todo con el Poder Ejecutivo. Es el que baja la ley, si vos arreglás con el Poder Ejecutivo, la ley te la votan, les guste o no les guste a los diputados. Si vos no arreglás con el Poder Ejecutivo, la ley no te votan aunque les guste a los diputados"*⁵³. Por otra parte, el secretario general de Voz Docente aseguraba que *"es inútil hablar con los legisladores. Acá ya viene todo armado; si ellos no quieren hacer algo, no lo van a hacer aunque nosotros tengamos razón. Esta todo armado, absolutamente todo estipulado. Ni siquiera vale la pena encontrarse con los diputados de la*

⁴⁹ Entrevista a José Luis Baiggorri, ex ministro de cultura y educación, realizada en octubre de 2002.

⁵⁰ Es interesante resaltar que, a diferencia de otras provincias, los miembros de la Comisión de Educación son en su mayoría docentes, conocedores del funcionamiento del sistema educativo. Sin embargo, esta característica no se ha correspondido con el diseño de proyectos o propuestas para regular mejor al sector. Esta conformación, pareciera responder, más bien, al alto grado de politización docente en la provincia.

⁵¹ Entrevista a Carmen Ramírez, diputada provincial por el Partido Radical y miembro de la Comisión de Educación, Cultura y Desarrollo Social, realizada en octubre del 2002.

⁵² Entrevista a Carmen Ramírez, diputada provincial del Partido Radical y miembro de la Comisión de Educación, Cultura y Desarrollo Social, realizada en octubre del 2002.

⁵³ Entrevista a un empleado de la Agrupación de Docentes Formoseños, realizada en octubre de 2002.

oposición porque han perdido peso y credibilidad. La cámara está contaminada y todo lo que hacen tiene la mira puesta en la política partidaria"⁵⁴.

Paradójicamente, a pesar de la escasa actividad que la caracteriza, la Legislatura de Formosa es la que más recursos gasta en comparación con el resto de las legislaturas provinciales. Varios entrevistados acuerdan en afirmar que el Poder Legislativo es un ámbito de acumulación de puestos de trabajo otorgados por razones partidarias. Haciendo referencia a este tema el presidente del bloque de la Alianza aseguraba que *"lo que pasa es que el Justicialismo ha nombrado un gran número de ñoquis (...) Hay más de 4000 personas que cobran salarios de la Legislatura, pero sólo trabajan unas 150. El resto ni figura. Esto es manejado por el PJ, no hay forma de controlarlo, y le cuesta a la provincia 21 millones de pesos por año"*⁵⁵.

5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO

Actualmente, el marco normativo de la educación en Formosa se concentra en dos textos, aprobados durante los primeros años de la década. La Constitución Provincial, reformada en 1991, y el Estatuto del Docente, sancionado en 1990 y reglamentado en 1993, contemplan varios de los aspectos centrales que rigen al sistema educativo. Sin embargo, diferentes factores parecen indicar que en la mayor parte de los casos esta normativa no constituye un referente efectivo para el funcionamiento de la enseñanza en la provincia. Son muchos los procesos que no se encuentran reglamentados o que, a pesar de estar claramente pautados, no se rigen por estas normas sino más bien por prácticas establecidas de hecho o por manejos discrecionales de los actores involucrados en los mismos.

A pesar de existir una ley provincial de educación (sancionada en el año 1984), ésta no regula actualmente ningún aspecto del sistema educativo⁵⁶. Esta Ley fue elaborada con el objetivo de pautar la organización del subsistema de educación primaria y, específicamente, el funcionamiento del organismo responsable por su administración: el Consejo Provincial de Educación. El crecimiento del sistema educativo de la provincia -a partir de la evolución de los niveles inicial, medio y superior- y el desarrollo de las funciones y prerrogativas de la Secretaría de Cultura y Educación (creada en 1980 y devenida Ministerio en 1982) por sobre el Consejo Provincial de Educación, fueron minando aún más la vigencia de esta Ley ya parcial en su concepción inicial. Entre la reforma constitucional de 1991 y el cierre definitivo del Consejo Provincial de Educación en 1995 el marco legal e institucional de la educación formoseña terminó por consumir esta ley sin concebir, paralelamente, su modernización o reemplazo.

La nueva Constitución Provincial fue entonces el primer instrumento legal que reformuló lo establecido en la Ley Orgánica de Educación Primaria. Sin embargo, más que ajustarse al funcionamiento del sistema al momento de su sanción, la reforma se presentó como una herramienta a la vez prescriptiva y poco específica, donde quedaron sentadas, entre otras cuestiones, dos de las transformaciones centrales que acusaría el sistema en los próximos años: la desaparición del Consejo Provincial de Educación y la reglamentación del ya sancionado

⁵⁴ Entrevista a Carlos Toloza, secretario general de Voz Docente, realizada en octubre de 2002.

⁵⁵ Osvaldo Rojas, presidente del bloque de la Alianza citado en "La Política del Absurdo. Los contrastes formoseños", Revista Nueva, 4 de noviembre, 2001.

⁵⁶ Se trata de la Ley Nro. 375. Es interesante destacar que no hubo acuerdo entre los entrevistados en relación con el estado de dicha normativa; mientras algunos afirman que fue derogada, otros creen que aún sigue vigente.

Estatuto del Docente Provincial. Con respecto a la primera, en el artículo 96 se establece que *"la conducción de la educación tendrá jerarquía ministerial, a efectos de asegurar la unidad política y normativa"*⁵⁷. Este artículo se efectivizó recién en 1995 cuando el Consejo fue finalmente abolido y la estructura formal del nuevo Ministerio fue reglamentada en la Ley Nro. 1170 de noviembre del mismo año⁵⁸ (ver el eje "Administración Central"). Por otra parte, en relación con la segunda transformación, el artículo 97 expresa que *"los docentes provinciales contarán, por ley, con un Estatuto"*⁵⁹ y describe los principios que deberán quedar garantizados a través de su sanción. Su reglamentación, como veremos, se cristalizó en 1993.

La participación docente en el gobierno de la educación provincial fue otro de los temas abordados en la Carta Magna y uno de los más discutidos por la convención constituyente⁶⁰. A pesar de ser varias las secciones que finalmente proclamaron la intervención del sector en los distintos niveles y modalidades del sistema (puntos 2, 3, 5 y 6 del artículo 96) no se pautaron los mecanismos a través de los cuales la intervención se cristalizaría. Actualmente, son varios los entrevistados que sugirieron que los únicos docentes que tienen alguna injerencia en las definiciones del ámbito educativo son aquellos vinculados al Partido Justicialista y que su participación no es ni "democrática" ni "electiva" como se declara en la Constitución.

Asimismo, la Carta Magna hace mención al financiamiento de la educación, estableciendo que *"los fondos para la educación y la cultura se constituyen con contribuciones y rentas propias de la Nación o de otras provincias, con donaciones y legados particulares; con aportes comunitarios y sectoriales y con las partidas asignadas por el presupuesto general de recursos y gastos de la provincia"*⁶¹. En el mismo artículo se explicita que la forma prevista para llevar adelante la administración de los recursos del área estará determinada en la Ley Integral de Educación, que nunca fue sancionada. Como sucede con otros artículos de la Constitución, la falta de precisión y de pautas concretas dificultan la concreción de lo que se estipula, dejando un importante margen de maniobra al Poder Ejecutivo.

Además de la Constitución, la provincia cuenta desde 1990 con un Estatuto del Docente propio y a partir de 1993 con la reglamentación del mismo (Decreto 1.324/93). La sanción de esta ley se remite a la década anterior y parece haber respondido al alto apoyo docente que había tenido el Partido Peronista en las elecciones 1984 cuando Floro Bogado fue elegido gobernador de la provincia, prometiendo entre otras cuestiones la sanción de un Estatuto del Docente Provincial. Carlos Toloza, secretario general del Gremio Voz Docente, explicaba que *"en el grupo de peronistas que ganó las elecciones con Floro Bogado había muchos docentes participando en política, con influencia y poder político. Así, se comenzó a hablar del Estatuto hasta que finalmente se logró crear su mecanismo de elaboración"*⁶². Todos los entrevistados coinciden en que el proceso de elaboración del Estatuto fue sumamente participativo y ampliamente democrático. Al respecto, Carlos Toloza, afirmaba que *"hubo reuniones escolares en todo el territorio provincial, reuniones*

⁵⁷ Constitución de la Provincia de Formosa, sancionada y promulgada el 3 de abril de 1991.

⁵⁸ Ley de Ministerios Nro. 1170 sancionada el 30 de noviembre de 1995.

⁵⁹ Constitución de la Provincia de Formosa, sancionada y promulgada el 3 de abril de 1991.

⁶⁰ Notas: "Fijan posición sobre el gobierno de la educación", *Diario la Mañana*, 11 de febrero de 1991 y Nota: "Sería Integral la participación en el gobierno de la educación" *Diario la Mañana*, 17 de febrero de 1991.

⁶¹ Artículo 95. Constitución de la Provincia de Formosa, sancionada y promulgada el 3 de abril de 1991.

⁶² Entrevista a Carlos Toloza, secretario general de Voz Docente, realizada en octubre de 2002.

zonales y reuniones provinciales y así se fue elaborando el Estatuto. Cuando se lo terminó, con un espíritu muy docente, pasó a la cámara y ahí se realizaron pequeñas modificaciones, no muchas pero hubo"⁶³.

Sin embargo, la sanción del Estatuto y su reglamentación no parecen haber modificado las prácticas que ya existían en la provincia. La nueva herramienta dejó sentadas muchas de las demandas docentes⁶⁴ en una ley provincial pero no logró transformar la lógica imperante en la administración de los cargos de maestros y profesores de la provincia. Como analizaremos con más detalles en el eje "Políticas Laborales", muchos de los procesos que se reglamentan detalladamente en el Estatuto no se respetan (quizás el ejemplo más significativo sea la falta de concursos docentes) o se desarrollan en función de los intereses particulares de algunos actores (las listas de puntajes, la asignación de cargos, etc.). Por otra parte, en el marco de la crisis presupuestaria que han marcado a la provincia desde 1995, fueron varias las leyes, decretos o resoluciones que directamente modificaron artículos del Estatuto o habilitaron al Poder Ejecutivo para realizar transformaciones por su cuenta. La ley 1178 de 1995, por ejemplo, no sólo faculta al Poder Ejecutivo para "fusionar, suprimir, transformar, reorganizar, redistribuir, reestructurar, limitar cometidos y funciones, pudiendo reubicar al personal a fin de obtener mejor racionalización y optimización de los recursos humanos", sino también para "para promover (...) la modificación del régimen de licencias, permisos y justificaciones, conjuntamente con la modificación de las comisiones de servicios, ubicaciones transitorias y licencias gremiales (...)"⁶⁵.

Por último, cabe señalar que la provincia no cuenta con una Ley específica para el sector privado ni con reglamentos escolares que regulen las prácticas cotidianas de las instituciones.

El marco normativo de la provincia, aunque reciente y relativamente completo, no parece contribuir a la reglamentación de un sistema cuyo funcionamiento, como ya hemos visto, se basa más en las necesidades coyunturales del Poder Ejecutivo que en leyes sancionadas por el Poder Legislativo. Las normas existentes resultan, en el contexto político provincial, insuficientes y ineficaces para asegurar la continuidad de determinadas prácticas en el ámbito educativo.

⁶³ Entrevista a Carlos Toloza, secretario general de Voz Docente, realizada en octubre de 2002.

⁶⁴ Según la mayor parte de los entrevistados el Poder Ejecutivo y la Legislatura de la provincia establecieron muy pocas modificaciones al Estatuto redactado por los docentes.

⁶⁵ Artículos Nro. 1 y Nro. 5 respectivamente, Ley Nro. 1178, sancionada el 29 de diciembre de 1995.

Cuadro 9 - Normativa educativa fundamental

Normativa	Tipo y número	Año de sanción	Reglamentaciones y modificaciones	Ejes involucrados ⁶⁶
Constitución Provincial		1957	Reforma constitucional de 1991	Marco Político - Política Presupuestaria - Administración Central
Estatuto del Docente	Ley Nro. 931	1990	Decreto Reglamentario 1324/93 de 1993	Política Laboral
Ley Orgánica de Educación Primaria	Ley Nro. 375	1984		Administración Central
Ley de Ministerios	Ley 1170	1995	Decreto 169 de 1996 y Decreto 1062 de 1997.	Administración Central

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

6 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN

Lo primero que hay que destacar en el análisis de la administración central en la provincia de Formosa son las permanentes y significativas transformaciones que durante la década han atravesado tanto la estructura responsable de la gestión del sistema educativo como su organigrama interno⁶⁷. Los cambios más profundos, correspondientes al primer punto, parecen haber respondido al interés del Poder Ejecutivo por ejercer un pleno control a partir de una organización más centralizada y vertical. En el marco del organigrama interno, se han realizado algunas modificaciones capitales que han respondido a esta tendencia organizativa de centralización del poder, y otras igualmente llamativas pero de menor envergadura y sistematicidad. Estas últimas se realizaron casi sin planificación y de forma desarticulada. Por ejemplo, según datos proporcionados en las entrevistas, se produjeron cambios en la dependencia de algunas áreas y se crearon nuevas unidades con el objetivo de institucionalizar labores específicas de particulares, satisfaciendo, en muchos casos, intereses personales⁶⁸.

La desaparición gradual del Consejo Provincial de Educación es posiblemente el cambio más significativo del período. Al iniciarse la década y hasta 1995, la administración del sistema estuvo dividida en dos organismos: 1) el Consejo Provincial de Educación, encargado de "la organización técnico-pedagógica y administrativa de la educación primaria y sus modalidades"⁶⁹ y con asentamiento a nivel distrital a través de los consejos escolares departamentales y 2) el

⁶⁶ En esta columna se describe con qué eje/s analizados en el presente estudio se relaciona la norma.

⁶⁷ Para un análisis histórico de la administración central de la educación ver: Del Rosso, N., "Instituciones escolares de Nivel Primario" en *Quinto Encuentro de Geohistoria Regional, Junta de Estudios Históricos y Geográficos, Formosa 1986*.

⁶⁸ Al primer caso responde el traslado de la Red de Formación Docente Continua desde la Dirección de Educación Superior a la Subsecretaría de Educación en 1997. Tal como indicó un entrevistado, este traspaso parecería haberse realizado de la noche a la mañana y sin el consentimiento del ministro. La orden de trasladar toda la información y las computadoras de la red de un sector a otro habría sido de la subsecretaría de educación "que no entendía mucho del tema pero sabía que desde allí se manejaba mucha plata". Al segundo caso respondería, por ejemplo, a la Subsecretaría Técnico-Administrativa que, según un entrevistado, se habría creado cuando a la provincia llegó una persona que podía ocupar el cargo. Entrevistas realizadas en octubre de 2002.

⁶⁹ Ley Orgánica de educación primaria, Nro. 375 del 20 de enero de 1984.

Ministerio de Cultura y Educación con sede en la ciudad capital de la provincia y responsable por la administración de los niveles inicial, medio y superior. Muchas funciones, especialmente aquellas ligadas a los aspectos administrativos del sistema, se replicaban en ambos organismos generando, en palabras del ex ministro a cargo de finalizar con la bicefalía educativa, "*una situación compleja por la dificultad de tener dos gobiernos de la educación. En un mismo espacio había dos administraciones y se incrementaba mucho el costo del sistema*"⁷⁰.

Debido a su consagración constitucional, el Consejo de Educación no pudo abolirse formalmente sino hasta 1991, año en el que la mayoría peronista de la convención constituyente afirmó en la Carta Magna que "*la conducción de la educación tendrá jerarquía ministerial, a efectos de asegurar la unidad política y normativa*"⁷¹. Más allá de esta medida, la fusión de ambos organismos se cristalizó y reglamentó recién a fines de 1995⁷². Como etapa intermedia existió un período acondicionador de tres años (1993 a 1996) en el que el Consejo Provincial de Educación estuvo intervenido por el Poder Ejecutivo con el objetivo de "*unificar la política educativa*"⁷³. Es interesante resaltar que los cambios en su mayoría se institucionalizaron en esta etapa, antes de ser reglamentados en la Ley de Ministerios de la provincia. La existencia de áreas "de hecho" en el Ministerio, que no encuentran su correlato normativo, parece ser una característica común en la provincia, permanentemente destacada en las entrevistas realizadas.

Además de los móviles administrativos y presupuestarios que aducen las autoridades provinciales para justificar la decisión de erradicar al Consejo, deben tenerse en cuenta las razones de tipo político. Por un lado, el Consejo era un organismo colegiado donde algunos gremios opositores todavía conservaban algún peso en las decisiones (de sus siete miembros, tres eran elegidos por los docentes). Así, su supresión fue el inicio de una etapa donde el Ejecutivo comienza a tener el control absoluto sobre las decisiones en torno a la gestión del sistema educativo. Por otra parte, el traslado de los Consejos Escolares Departamentales -luego devenidos en Delegaciones Zonales- desde un organismo colegiado y autónomo a uno dependiente del Poder Ejecutivo, trajo aparejados significativos cambios en la relación de fuerzas existentes entre los poderes locales y el poder central de la provincia, que reforzaron aún más la estructura vertical y centralizada de poder. El papel de las Delegaciones Zonales en términos de influencia política es explicado con más detalle en el recuadro 1.

En cuanto a las transformaciones en el interior del organigrama, una vez establecido el Ministerio de Cultura y Educación, cabe destacar la creación de la Subsecretaría de Coordinación Técnico Administrativa. Al parecer, esta Subsecretaría surgió para aglutinar distintas direcciones del sector administrativo que antes dependían directamente del ministro. Como se puede observar en el organigrama del Ministerio de Cultura y Educación (Diagrama 2), bajo su dependencia se encuentran: la Dirección de Asuntos Administrativos, la Dirección de Administración y la Dirección de Coordinación de Personal Docente. En la misma Resolución - Nro. 1062 de junio de 1997- y también bajo su dependencia, se creó la Unidad de Programas y

⁷⁰ Entrevista a Orlando Aguirre, ex Ministro de Cultura y Educación, realizada en octubre de 2002.

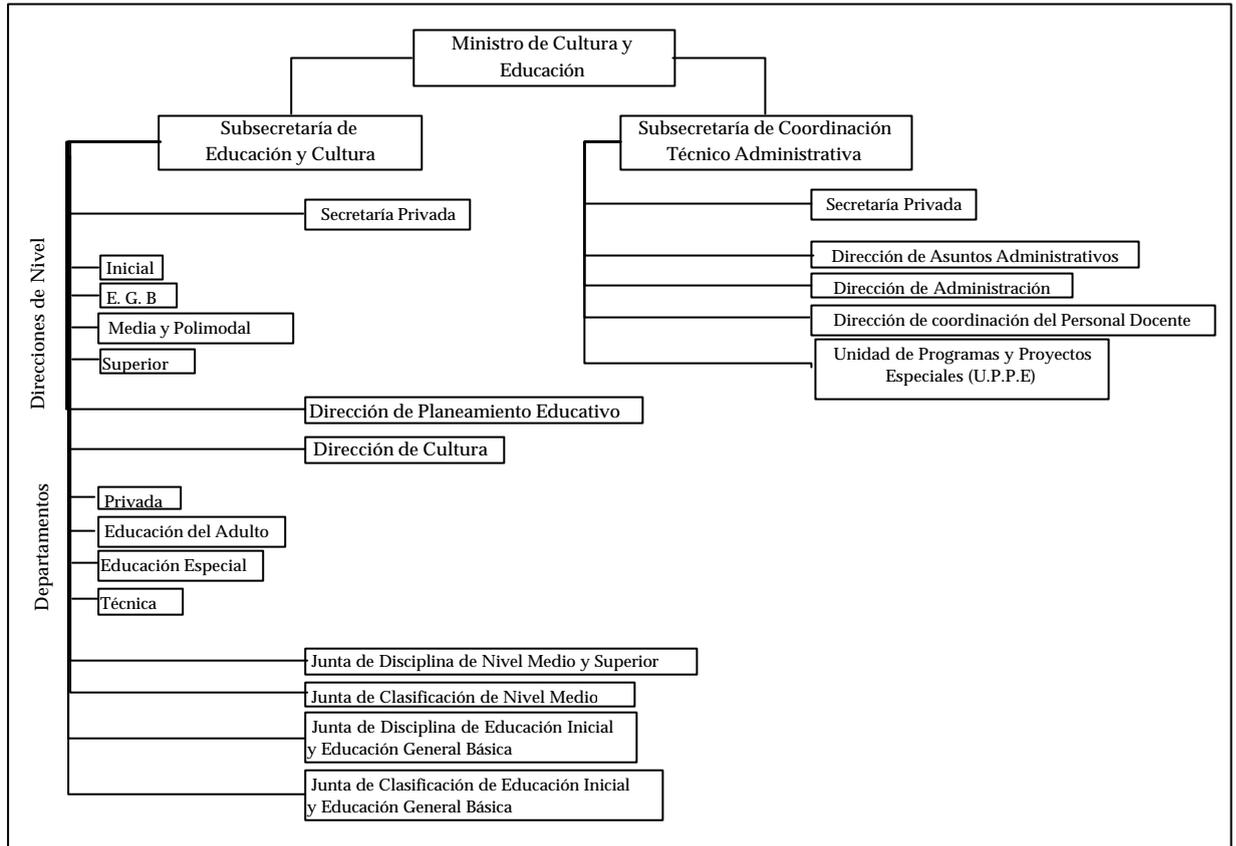
⁷¹ Constitución de la Provincia de Formosa, Artículo 96.

⁷² La Ley de Ministerios Nro. 1170 establece en el artículo 25 que "*las funciones y tareas inherentes al Consejo General de Educación (...) serán asumidas por el Ministerio de Cultura y Educación.*" No sólo deja asentada la disolución del consejo sino también el organigrama del reformado Ministerio de Cultura y Educación.

⁷³ Entrevista a Orlando Aguirre, ex Ministro de Cultura y Educación, realizada en octubre de 2002.

Proyectos Especiales (UPPE⁷⁴) con el fin de agrupar bajo la misma dirección todos los programas que hasta el momento se encontraban dispersos en distintas oficinas del Ministerio sin ninguna dependencia formal, según explicó su directora⁷⁵.

Diagrama 2. Organigrama del Ministerio de Cultura y Educación



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la resolución nro. 1062 del Poder Ejecutivo del 24 de junio de 1997.

Más allá de su estructura formal, al analizar la dinámica de poder en el interior de la organización ministerial se advierte la falta de articulación y continuidad entre las acciones ejecutadas desde diferentes áreas del Ministerio. Esta peculiaridad podría encontrar su explicación en el hecho de que, en general, los ministros de educación no seleccionan sus equipos de trabajo. En algunos casos, los ministros no sólo llegan a la gestión junto a un grupo

⁷⁴ El hecho de que la U.P.P.E dependa administrativamente de la UCAP (la Unidad Central de Administración de Programas) que a su vez depende del Ministerio de Economía y no del Ministerio de Educación, podría ser interpretado como una estrategia del Poder Ejecutivo para centralizar y tener más control sobre la porción de los recursos derivados del Programa de Becas Estudiantiles, el de Acciones Compensatorias, el PRODYMES II, el servicio Social Nutricional y, finalmente, los fondos para capacitación docente en el marco de la Red. Ver artículo 6 de la Resolución 1062 del 24 de junio de 1997.

⁷⁵ Entrevista a María del Carmen Rodríguez, directora de la UPPE, realizada en octubre de 2002.

de personas que no eligieron sino que, además, estos funcionarios responden políticamente a otros referentes partidarios. Como ya hemos señalado en el eje referido al Poder Ejecutivo, esta discontinuidad intraministerial se fortalece a partir de 1995, cuando el Justicialismo comenzó a sufrir fracturas internas y los cargos claves de los organismos gubernamentales debieron repartirse entre un mayor número de líneas partidarias.

Según la información relevada en las entrevistas este fue el caso de las disputas generadas entre el subsecretario de coordinación técnico administrativa, Prof. Gilberto Bando, quien respondió al secretario general de la gobernación, y Pedro Morales, ministro de educación designado por el gobernador. Los conflictos más importantes, sin embargo, parecen darse entre el ministro y el subsecretario de educación. Un ex ministro de educación explica que *"tradicionalmente, a los Ministros siempre el Gobernador les pone un Sub-secretario que no es el que ellos elegirían, sino uno que responde directamente al Gobernador (...) Personalmente tuve discrepancias con la Sub-secretaria, de extracción docente. Resulto, en algunos aspectos, mi quinta columna. Ella representaba a un sector político que quería "copar" el Ministerio y tenerme como mera figurita para los actos. Y yo pretendía reorganizar el Ministerio con la gente que ya estaba, que era mucha."*⁷⁶.

Por último, con respecto a las reformas de tipo administrativo, si bien durante la década del noventa se han realizado en la provincia múltiples cambios en los procesos relacionados con la administración del sistema, no se ha desarrollado aún una política global en este sentido, y las reformas instrumentadas se han caracterizado por sufrir marchas y contramarchas al ritmo de las internas partidarias. Muchas de las transformaciones encaradas trataron procesos específicos y coyunturales en el marco de, por ejemplo, la fusión del Consejo y el Ministerio, la transferencia de los servicios educativos de la Nación a la provincia y, a partir de 1995, de las leyes de emergencia económica que surgieron al compás de la crítica situación fiscal⁷⁷.

Tal vez, las más significativas fueron las arbitradas durante las gestiones del Ing. Guillermo Pan y del Prof. Gilberto Bando. Las primeras se desarrollaron en 1995 cuando Pan asumió con el objetivo de cristalizar varias de las reformas que ya se habían comenzado en la gestión anterior, cuando él ocupaba el cargo de asesor económico financiero del ministro. Estas reformas se relacionaron con la definición de procesos, funciones y misiones de cada área del nuevo Ministerio y con la instauración de un nuevo régimen de control de licencias médicas. Las del Prof. Gilberto Bando giraron en torno a la organización de las plantas orgánico funcionales y la revisión de los legajos para reducir las incompatibilidades docentes. Sin embargo, a partir de la información relevada en las entrevistas, vale sugerir que ninguna de estas reformas lograron ordenar ni transparentar los procesos administrativos, que se siguen caracterizando por discrecionalidad y su falta de control ⁷⁸.

Por otra parte, hay que señalar que a partir de 1997 la provincia puso en marcha el "Programa de Reforma en la Gestión Administrativa del Sector Educativo" (PREGASE) a través

⁷⁶ Entrevista a Guillermo Pan, ex ministro de cultura y educación, realizada en octubre del 2002.

⁷⁷ Las medidas asociadas a éste último punto de desarrollan en el apartado "Políticas Laborales".

⁷⁸ Tan sólo como un ejemplo de la falta de continuidad que sufren las reformas administrativas, es interesante mencionar que, según expresó Guillermo Pan, la Dirección de Reconocimiento Médico creada en 1994 en el Ministerio de Educación para establecer mecanismos más fuertes de control de licencias, dejó de funcionar en 1997: *"nunca se dio de baja pero se le dejó de dar importancia. Si vos no les das a los médicos la camioneta para que puedan trasladarse, los viáticos, la nafta, ellos no salen. Últimamente, cambiaron a todos los médicos que estaban para poner médicos afines a ellos porque los médicos que estaban ya tenían la gimnasia de darle lo que corresponde al que corresponde y al que no, no."* Entrevista realizada en octubre de 2002.

de un convenio con el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. La decisión de participar del programa nacional se vinculó, según su coordinadora, con la necesidad de la provincia de acceder al incentivo docente: *"el programa surge con el tema del incentivo docente. Para acceder al incentivo docente las provincias tenían que tener un compromiso de reforma administrativa y por eso Formosa adopta el PREGASE"*⁷⁹. A partir del año 1998 se comenzó a trabajar en los relevamientos, la redefinición y la instrumentación de los procesos administrativos. Cabe destacar que a pesar de su funcionamiento numerosos entrevistados desconocían estos procesos o se mostraron sumamente escépticos respecto de los resultados del programa.

Recuadro 1 – Las delegaciones zonales y su importancia en términos de poder político partidario

Creados conjuntamente con el sistema educativo de la provincia, los Consejos Escolares Departamentales surgieron, según la Ley de Educación Nro 375, con los objetivos de estrechar los lazos entre las escuelas y la población local, mejorar el funcionamiento de las escuelas evitando la deserción escolar, fomentar los estudios de nivel medio, contribuir al funcionamiento de los comedores escolares y colaborar con proyectos de acción social (*"cumplir con los preceptos de la obligación escolar (...) e inculcar en las comunidades el cumplimiento de las disposiciones para la inscripción de personas en el Registro Civil"*)⁸⁰.

Actualmente, sin embargo, el funcionamiento de las Delegaciones Zonales se limita a cuestiones de tipo administrativo y son percibidas por la mayor parte de los entrevistados como espacios fundamentales de poder político partidario a nivel local. La influencia de estas unidades locales se basa en su responsabilidad sobre el manejo administrativo y la designación de los cargos docentes en los niveles escolares más numerosos (inicial y EGB). En palabras de un entrevistado, *"las delegaciones zonales tienen la bolsa de trabajo en sus manos (...) Los delegados zonales son comisarios políticos propuestos por la conducción política del lugar y después tienen que responder a quien los propuso más que a una línea de política educativa"*⁸¹. Un funcionario, reafirma esta visión al definir a las delegaciones zonales como *"el costadito político del gobernador"* y al afirmar que *"si mañana comienza la elección salen a pedir votos"*⁸².

El modo de elección de los delegados zonales define, de alguna manera, el nítido color partidario de las decisiones tomadas en este entorno (sumamente llamativo si se considera la abundante normativa en torno a los procesos para asignar cargos y el tecnicismo transparente que requeriría llevar esta legislación a la práctica). Los responsables de estas unidades deben ser docentes y son designados por el gobernador de la provincia *"como recompensas por el trabajo político"*⁸³, con mayor o menor influencia del referente político local. Respecto a la lógica de funcionamiento de las delegaciones, Carlos Toloza, secretario general del gremio Voz Docente explicaba en un medio periodístico que los delegados zonales *"se han convertido en meros punteros políticos de los caudillos justicialistas de cada zona, cometiendo todo tipo de arbitrariedades e irregularidades, a través de presiones y amenazas a los docentes con el poder político de sus patrones"*⁸⁴.

Más allá de estas cuestiones generales, a lo largo del período en estudio se pueden delinear dos momentos diferenciados por el tipo de relaciones entabladas entre el nivel central y el local. Durante la gestión de Joga, los delegados zonales fueron elegidos por el gobernador y el ministro de educación, con

⁷⁹ Entrevista a Alejandra Morello, coordinadora provincial del PREGASE, realizada en octubre del 2002.

⁸⁰ Ver Ley de Educación Primaria Nro. 375, Capítulo V "Consejos escolares departamentales", Artículo 28, enero de 1984.

⁸¹ Entrevista a Luis Branchi, secretario general de ADF, realizada en octubre de 2002.

⁸² Entrevista realizada en octubre de 2002.

⁸³ Entrevista a Guillermo Pan, ex ministro de cultura y educación, realizada en octubre de 2002.

⁸⁴ Nota: "Gremios docentes adhieren al paro dispuesto para hoy", La Mañana de Formosa, 29 de marzo de 1994.

escasa influencia de los referentes políticos locales. Durante estos años el poder se articuló de forma más concentrada y vertical. En cambio, durante la gestión de Insfrán, la asignación de los delegados parece haber sido fuertemente afectada por los referentes locales, generando una situación de relativa desconcentración del poder. A propósito de este tema, un entrevistado explicaba que *"durante la gestión de Joga los delegados zonales eran puestos por el poder central y respondían al poder central. Luego, el esquema político cambió: si bien el poder central designa a los delegados, éste está influenciado por el poder local, o sea, por el referente político de la zona que dice 'quiero que sea fulano o mengano' o a veces 'quiero que sea fulano y nadie más'. Estas decisiones forman parte de las negociaciones políticas dentro del mismo poder político."*⁸⁵

En suma, las delegaciones zonales, únicos espacios donde el Ministerio de Educación tiene incidencia a nivel local, funcionarían en la provincia como uno de los ámbitos por excelencia para el desarrollo de políticas de cooptación de votos, a partir de la vulneración de la normativa y del empleo deshonesto de los recursos de la cartera educativa. Si bien actualmente existen propuestas de reforma (véase el eje "Políticas de Supervisión", las mismas no parecen responder a la necesidad de transparentar los procedimientos de asignación de cargos.

7 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

7.1 EL GASTO EDUCATIVO EN EL MARCO DE LA EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PROVINCIALES

A lo largo de la década del noventa la situación presupuestaria formoseña ha sido frágil y deficitaria. Durante los últimos diez años no ha existido un sólo momento en el que los recursos disponibles hayan superado los gastos efectuados. Sin embargo, al analizar la evolución de las finanzas provinciales, se evidencia un período (en el año 1996) durante el cual la permanente brecha entre los gastos y los ingresos se redujo significativamente, reflejando el impacto que tuvieron las medidas de emergencia económica impulsadas desde Formosa para hacer frente la crisis económica que sufrió el país, y que repercutió con especial fuerza en esta provincia sin resto propio para enfrentar tales avatares.

La dependencia de Formosa respecto de los fondos de origen nacional evidencian, entre otras cuestiones, su frágil situación fiscal y explican el fuerte impacto que las crisis nacionales han tenido y tienen sobre su economía. La provincia se encuentra (junto a la La Rioja y Catamarca) entre las jurisdicciones con mayores porcentajes de ingresos de origen nacional en sus recursos fiscales, los cuales no han sido nunca menores al 87%, llegando a representar en el 2000 el 94.8% (cifra que posicionó a la provincia en el primer lugar con respecto al resto de las jurisdicciones⁸⁶).

Los altos niveles de endeudamiento que caracterizan a la provincia también se presentan como indicadores de su fragilidad. Tal como muestra el cuadro 10, la deuda provincial no ha dejado de aumentar desde 1996, pasando de representar un 103.73% del ingreso total de la provincia en 1996 al 190.43% en el año 2000. Así, durante el año 2000 Formosa era la segunda provincia con mayor al stock de deuda acumulada per cápita y la cuarta en términos de la cantidad absoluta de divisas adeudadas⁸⁷ (1.143.113 de miles de pesos).

⁸⁵ Entrevista a Arcides Hugo Quintana, Asesor Legal y Laboral de la Agrupación de Docentes Formoseños, realizada en octubre de 2002.

⁸⁶ Ver punto 3.1 del anexo 1.

⁸⁷ Ver punto 3.4 y 3.5 del anexo 1.

Cuadro 10 - Evolución de ingresos y gastos (en mill. de pesos corrientes), déficit y deuda

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ingreso total	345,2	456,7	482,4	535,2	550,3	557,5	626,7	637,5	617,3	601,0	580,0
Gasto total	426,4	505,5	641,3	681,6	676,9	596,4	726,0	732,3	776,5	699,8	738,4
Gasto en											
Servicios Sociales	196,0	226,2	236,9	271,9	273,3	258,8	332,2	330,3	315,9	282,8	282,1
Gasto en Educación y Cultura	92,9	105,7	107,5	133,6	136,2	131,0	141,8	166,4	172,2	167,6	165,8
Déficit*	s/d	s/d	-30,5	-25,9	-24,5	-7,1	-16,2	-15,0	-25,4	-16,4	-27,3
Stock de deuda*	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	101,7	107,0	111,5	142,2	190,2	218,2

* % del ingreso total

s/d = sin datos

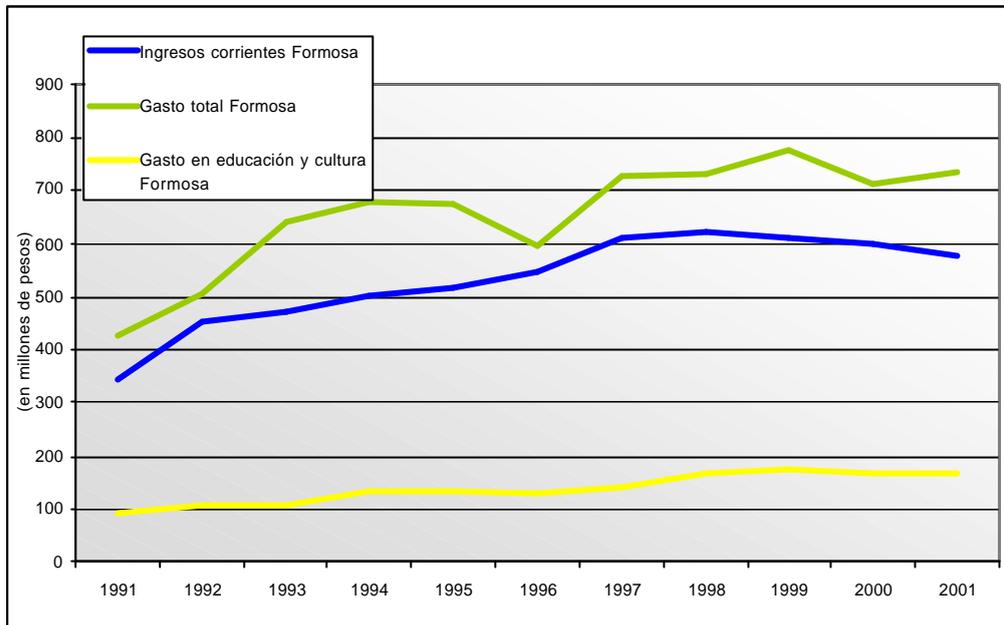
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto y por finalidad, años 1991-2000; Resultado fiscal, años 1993-2000; y Stock de deuda provincial, años 1996-2000;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

Al analizar la evolución del gasto educativo, se evidencia que, durante el período en estudio, ha crecido en forma constante (con excepción de los años 1996 y 2000 – ver gráfico 3). A diferencia de otras provincias donde el acrecentamiento del gasto destinado a la educación se concentró en los primeros años de la década, en Formosa fue permanente y de valores relativamente similares entre los períodos 1991-1995 y 1996-1999. Los principales aumentos se dieron durante los años 1993 y 1997. El primer incremento, de más de 26 millones de pesos, se correspondió con la transferencia desde el gobierno nacional hacia la provincia de los 48 establecimientos de enseñanza de nivel medio y terciario en diciembre de 2002. El segundo, de casi 25 millones, parece haber respondido al uso partidario que se hizo de los recursos públicos durante aquel año electoral, cuando las internas dentro del Partido Justicialista afloraron como nunca. Guillermo Pan, ex ministro de educación, refiriéndose a ese período explica que *“el gasto en educación se desmadra porque hay personas que salen a comprar voluntades para la reelección de Insfrán, dando cargos y haciendo favores”*⁸⁸. Más allá de estas razones, en términos generales, el crecimiento permanente ha respondido a la importante expansión del sistema a partir de la implementación de la Ley Federal de Educación.

En cuanto a la evolución interanual del gasto educativo y del gasto total de la provincia, en el gráfico 4 se observa que, a diferencia de otras provincias, la variación de uno y otro gasto es sumamente dispar. Por ejemplo, en el año 1993, mientras en gasto provincial aumentó más de un 25% con respecto al año anterior, el gasto educativo creció menos del 3%. La tendencia inversa se evidencia, en cambio, en 1994: mientras el gasto educativo aumentó casi un 25%, el gasto provincial lo hizo en un poco más del 5%, en relación al año anterior.

⁸⁸ Entrevista a Guillermo Pan, el ex ministro de cultura y educación, realizada en octubre de 2002.

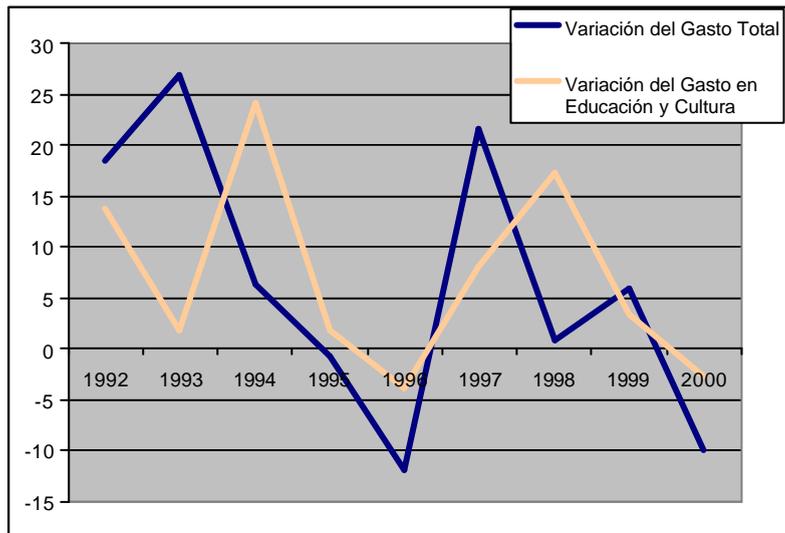
Gráfico 3 – Evolución del ingreso corriente, gasto total y gasto en educación y cultura (1)



(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.

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.

Gráfico 4 – Variación interanual del gasto total y gasto educativo



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

Los ajustes y los recortes más importantes sufridos en el presupuesto del sector coincidieron con las crisis fiscales que sacudieron a la provincia a fines de 1995 y a partir de 1999 y respondieron a la necesidad de ordenar las cuentas provinciales, bajo fuerte presión de los acreedores externos y del gobierno nacional. En palabras de Guillermo Pan, "durante 1996 hubo que sentarse arriba de la caja para demostrar que de nuestros recursos y gastos quedaba margen para pagar la deuda pública a los que nos habían prestado dinero (...) 1996 fue un año en el que nadie nos prestaba plata y hubo que achicarse, optimizando los recursos administrativos"⁸⁹. En diciembre de 1995 y en el marco de la crisis mexicana (efecto tequila) se sancionaron las leyes de emergencia económica que impactaron en las finanzas provinciales en general y sobre el sistema educativo en particular. Los recortes más significativos del sector afectaron especialmente al sistema jubilatorio y se expandieron a los trabajadores activos a través de la creación del "impuesto solidario", que representaba entre un 5 y un 15% de recorte salarial, y del reordenamiento de la planta del personal del Ministerio⁹⁰.

Además de estas medidas de carácter general, se sancionaron leyes específicas para el sector educativo⁹¹ que aumentaron considerablemente el poder del Ejecutivo a la hora de decidir sobre aspectos presupuestarios⁹². En palabras de Carlos Toloza, secretario general de Voz Docente, "esta ley le dio el poder al gobernador de hacer lo que quería con la educación"⁹³. La disminución de 5 millones en el presupuesto del sector se refleja en la caída sufrida en el gasto por alumno que, tal como indica el cuadro 11, descendió de \$1040 en 1994 a \$912 en 1996. A partir de 1999 y en el marco del proceso de recesión económica nacional, Formosa volvió a reducir las erogaciones del Estado a partir de recortes en el sistema educativo. Diferentes normas⁹⁴ sancionadas en este período explican la disminución de casi 5 millones de pesos en el gasto del sector entre 1999 y 2000.

La impresión de la mayor parte de los entrevistados es que las normas que afectan el presupuesto del sector no se planifican con el objetivo de aplicarse a largo plazo para ordenar las cuentas fiscales de la provincia. Se asemejan más bien a parches instrumentados en función de las crisis económicas y, en muchos casos, su aplicación es discrecional y responde a los intereses político-partidarios del gobierno de turno. En este sentido, se puede interpretar, por ejemplo, el aumento de 10 millones de pesos que se registró en el presupuesto del sector entre

⁸⁹ Entrevista a Guillermo Pan, ex ministro de cultura y educación, realizada en octubre de 2002.

⁹⁰ Ver: Ley 1168 del 30 de noviembre de 1995, Ley 109 del 28 de diciembre de 1995, Decreto 7 del Poder Ejecutivo de l 11 de diciembre de 1995, Ley 134 del 9 de febrero de 1996 y Ley 120 del 29 de febrero de 1996.

⁹¹ Ley 1178 de 18 de diciembre de 1995, Ley 1168 de 30 de noviembre de 1995, Ley 120 del 29 de diciembre de 1995 y Decreto 120-95 del Poder Ejecutivo de 1995. Parte del contenido de estas leyes será analizado en el apartado referido a las políticas laborales.

⁹² La Ley Nro. 1178 en su artículo 4to. señala que "se faculta al Poder Ejecutivo Provincial a adoptar las medidas necesarias para el reordenamiento del educativo, debiendo contemplar a estos efectos la redistribución del personal, la plena vigencia de las plantas orgánicas funcionales al inicio de cada término lectivo y la adecuación de las reglamentaciones referidas al régimen de incompatibilidades, al ejercicio de las actividades docentes al personal jubilado, el sistema de traslados provisorios, el sistema de adscripciones y de tareas administrativas del personal docente, la reorganización del sistema de supervisiones y la informatización del área educativa en orden del mejoramiento de la calidad de los servicios educativos".

⁹³ Entrevista a Carlos Toloza, secretario general de Voz Docente, realizada en octubre de 2002.

⁹⁴ Ver: Ley 1296 del 29 de diciembre de 1999, Ley de Emergencia Pública Nro. 1367 del 9 de mayo del 2002 y Decreto 4 del Poder Ejecutivo del 2 de enero del 2001.

1996 y 1997, año dedicado principalmente a la campaña electoral. A su vez, resulta sugerente el hecho de que durante el año 1996 disminuyera el presupuesto educativo (y de los servicios sociales en general) mientras aumentaba en 6 millones el gasto que la provincia destinaba a la administración gubernamental. Refiriéndose a este tema, un alto funcionario del ministerio explica que *"el congelamiento salarial durante aquellos años fue relativo: casi no se tomaron empleados públicos porque los nombramientos tenían que tener la firma del gobernador y solamente podían salir por decreto. Ningún área podía tomar nada. Así, lo que creció fue la masa salarial de los funcionarios políticos, la cantidad de dinero que se pagaba por asesores, es decir, ñoquis políticos"*⁹⁵.

Ahora bien, a la hora de realizar un balance del esfuerzo financiero que la provincia dedicó a la educación a lo largo del período que nos concierne, los indicadores utilizados reflejan que Formosa se encuentra entre las jurisdicciones donde la educación resulta más desfavorecida (ver cuadro 11). El porcentaje del gasto provincial dirigido a la educación en la provincia es quizás el indicador que mejor expresa esta situación: éste se a mantenido siempre por debajo de la media regional y nacional (entre el 16.8% y el 23.5%). En efecto, Formosa se posiciona en el anteúltimo lugar con respecto al porcentaje del gasto provincial dedicado a la educación a lo largo de la década, superada solamente por la provincia de La Rioja. Esta situación se agrava aún más si se considera que Formosa es la jurisdicción con mayor proporción de habitantes en edad escolar (30.2%). Aparentemente, el hecho de que la provincia no presente un gasto por alumno extremadamente bajo (\$1000 frente a \$1164 a nivel nacional y a \$892 de la media regional) pareciera contradecir lo dicho anteriormente. Sin embargo, este indicador se explica, por un lado, por la alta cantidad de recursos que tiene el Estado provincial por habitante (se encuentra entre las 9 provincias con mayor gasto por habitante) y, por otra parte, por la baja tasa de escolarización (es una de las cinco jurisdicciones con menor tasa de escolarización). *El gasto por alumno como porcentaje de los recursos fiscales por habitante*, refleja de manera más pertinentemente el débil esfuerzo financiero de la provincia en materia educativa: Formosa se encuentra, junto a La Rioja y Tierra del Fuego, entre las tres que presentan los valores más bajos para este ítem.

Por último, resulta necesario aclarar que, según informaron varios entrevistados⁹⁶, el presupuesto de educación no siempre refleja los gastos realizados en esta materia. Parecen ser varios los desórdenes que presenta el área en términos presupuestarios. A propósito de este tema, es ilustrativa la siguiente afirmación del docente y periodista Mario Olmedo: *"situaciones muy particulares se dan en el área: planteles de jugadores de fútbol de primera división que cobran sueldos docentes; grueso de personas con haberes del mismo origen con ignotas funciones en Buenos Aires; centenares de adscripciones gremiales; proliferación de cargos en los Consejos Escolares y especiales, cubiertos por antecedentes partidarios antes que académicos; licencias y comisiones de servicio otorgadas arbitrariamente; cargos creados sin vacantes o sin matrículas o sin escuelas. También sabemos de Institutos Superiores con carreras que no tienen más de ocho alumnos inscriptos o escuelas secundarias con divisiones de tres o cuatro alumnos, o un docente trabajando y tres cobrando por el mismo cargo"*⁹⁷.

⁹⁵ Entrevista realizada a un alto funcionario del Ministerio de Cultura y Educación en octubre de 2002.

⁹⁶ Guillermo Pan, ex ministro de educación y cultura; Luis Branchi, secretario general del gremio Agrupación de Docentes Formoseños; Mario Olmedo, periodista y profesor. Entrevistas realizadas en octubre de 2002.

⁹⁷ Nota "¿Hacia donde va la educación?" Diario La Mañana, sábado 16 de diciembre 1995.

Los desfasajes en el manejo de los recursos, denunciados por la mayor parte de los entrevistados, dificultan un análisis sólido sobre la asignación real de los recursos en el área⁹⁸. A su vez, Luis Branchi, secretario general de ADF, denunciaba que *"desde el año 1990 hay leyes en nuestra provincia que dejan como única área donde designar nuevos cargos a educación. Esto provocó que se usaran horas cátedra para pagar diferentes servicios (del Poder Judicial, por ejemplo) que inflan el presupuesto del sector educativo. Es una trampa a las leyes de contención del gasto público."*⁹⁹.

Cuadro 11 - 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		
	Formosa	Total Región NEA	País	Formosa	Total Región NEA	País	Formosa	Total Región NEA	País
1991	21,8	23,4	24,3	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1992	20,9	27,4	27,0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1993	16,8	25,2	27,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1994	19,6	25,1	27,2	1.040,3	842,3	996,4	105,6	153,3	174,5
1995	20,1	25,0	27,7	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1996	22,0	25,0	27,3	912,7	772,3	993,8	100,3	155,7	179,7
1997	19,5	23,7	28,5	1.000,8	829,1	1.057,1	s/d	s/d	s/d
1998	22,7	23,9	27,9	1.016,9	869,7	1.097,9	97,4	151,1	177,1
1999	22,2	25,6	29,5	1.026,2	864,9	1.146,8	s/d	s/d	s/d
2000	23,5	27,6	30,9	1.000,3	892,7	1.164,2	104,0	175,3	196,8

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.mec.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 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES

A partir de la información de los cuadros 20 y 21, se pueden destacar algunas cuestiones vinculadas con la asignación de los recursos del sector. Respecto al objeto del gasto, al igual que en el resto de las jurisdicciones, en Formosa casi la totalidad del gasto es reservada para el pago de los salarios docentes. De la suma de los gastos corrientes en el período 1991-2000, entre el 92.3% y el 97.4% se destinó al personal. Si se consideran a su vez los gastos destinados a los sueldos docentes del sector privado, estos porcentajes se acrecientan aún más.

⁹⁸A modo de ejemplo, vale señalar que un diputado radical, Julio Loza, afirmaba en 1994 que un 3.75% del total del presupuesto educativo se destina a mantener la estructura del Canal 3 provincial. Nota "Educación estudia aumento del sueldo básico docente", Diario La Mañana, jueves 12 de marzo de 1994.

⁹⁹ Entrevista a Luis Branchi, secretario general de ADF, realizada en octubre de 2002.

Cuadro 12 - Gasto Educativo Total por objeto del gasto

Objeto del gasto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>En millones de pesos corrientes</i>										
Total gasto educativo (1 + 2)	84.8	103.5	126.6	137.9	140.8	131.3	146.1	152.8	159.5	159.5
<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	98.9	97.2	90.7	92.8	95.7	98.6	94.5	93.5	97.7	98.6
1.1. Gastos en personal	94.3	94.3	92.3	97.4	94.8	96.0	95.0	95.2	95.5	94.3
1.2. Gastos en bienes y servicios no personales	2.9	3.5	4.4	0.7	1.6	1.2	1.9	0.7	0.5	1.2
1.3. Transferencias al sector privado	2.7	2.1	3.3	1.9	3.6	2.9	2.8	2.8	2.6	2.7
1.4. Otras transferencias	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	1.3	1.4	1.9
2. Erogaciones de capital como % del gasto educativo	1.1	2.8	9.3	7.2	4.3	1.4	5.5	6.5	2.3	1.4

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

Los gastos vinculados con la construcción o remodelación de escuelas se hacen especialmente evidentes entre 1993 y 1994, años en los que llegaron a la provincia los recursos del Plan Social Educativo para la erradicación de las escuelas rancho y la construcción de nuevas aulas, y entre 1997 y 1998, debido a los fondos del Pacto Federal Educativo para la construcción de nuevos establecimientos. Sin embargo, para saber los montos exactos del presupuesto del sector que durante el período en estudio se destinaron a gastos de capital habría que sumarle algunas de las partidas que, desde la UCAP (Unidad Central de Administración de Programas) y la IPV (Instituto Provincial de la Vivienda), ambos organismos dependientes de otros ministerios, se destinaron para este mismo fin.

Las transferencias al sector privado, tal como se observa en el cuadro 13, se han mantenido relativamente constantes a lo largo de la década con excepción del año 1994 en el que se reducen significativamente. Esta reducción encuentra su explicación, según algunos entrevistados, en los conflictos surgidos entre la Nación y la provincia con respecto a los aportes que había comprometido el gobierno de Menem.

En cuanto a la asignación del gasto educativo por finalidad (según el nivel educativo) señalada en el cuadro 13, las variaciones han sido menores. El gasto destinado a la educación elemental ronda el 50%, mientras para la educación media se destina un promedio del 27%. Llama la atención el porcentaje de recursos destinado a la educación superior en la provincia; no sólo aumentó el porcentaje del monto destinado a lo largo de la década (de 8.6 a 9.4), sino también se mantuvo siempre muy por encima del promedio nacional.

Cuadro 13 - Gasto Educativo Total por nivel educativo. En porcentaje.

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	Formosa	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	Formosa	61,4	59,8	52,2	49,5	49,3	53,9	50,7	50,2	52,9	53,4
	Total País	61,9	62,0	52,3	49,9	47,4	48,0	47,9	47,6	47,8	48,0
Educación Media	Formosa	20,5	21,6	21,9	30,3	29,7	28,9	27,8	28,6	29,9	31,8
	Total País	18,1	18,9	26,2	28,4	30,7	29,6	29,3	29,8	32,9	32,6
Educación Superior	Formosa	8,6	8,7	7,8	8,4	9,3	9,3	8,9	9,0	9,3	9,4
	Total País	3,1	3,0	3,1	3,8	5,5	5,7	5,7	6,2	5,2	5,1
Sin discriminar	Formosa	9,4	9,9	18,2	11,8	11,7	7,9	12,5	12,3	8,0	5,4
	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.

7.3 LA DINÁMICA PRESUPUESTARIA

El proceso de elaboración presupuestaria en Formosa se concentra en el Poder Ejecutivo, especialmente entre los asesores más directos del gobernador (entre los que destacan el ministro de economía y el secretario general de la gobernación). El débil rol de la Legislatura, señalado en el eje referido al Marco Político, también tiene su expresión en el terreno presupuestario, donde la Cámara de Diputados se limita a sancionar la Ley de Presupuesto tal como la envían las máximas autoridades del Ejecutivo¹⁰⁰.

Sin embargo, más allá de su existencia, las leyes de presupuesto en la provincia no parecen ser instrumentos que prevengan o garanticen un manejo racional y ordenado de los recursos públicos. La percepción rondante entre la mayor parte de los entrevistados es que una porción importante del gasto provincial es utilizada por el partido gobernante para sostener su estructura de poder. Ya en 1993, el secretario general de Voz Docente, Carlos Toloza, denunciaba en un medio provincial que *"se gastan recursos astronómicos en actos políticos y propaganda partidaria (...) Todos sabemos que la maquinaria electoral del oficialismo gobernante pertenece al Estado provincial y no al Partido Justicialista como debería ocurrir en cualquier país democrático. Los dineros que se gastan pertenecen al pueblo formoseño"*¹⁰¹.

El llamado "Fondo Unificado", creado en 1996 en el marco de las leyes de emergencia que sancionó la provincia, ha sido manejado por el Ejecutivo, según varios entrevistados, como una herramienta fundamental para la utilización discrecional de los recursos públicos. Al respecto, un ex funcionario de la provincia explicaba que *"con la excusa de la emergencia económica se estableció un Fondo Unificado que concentra todos los fondos que ingresan a la provincia: los recursos propios, coparticipables o de origen especial –como, por ejemplo, el FDR (Fondo de Desarrollo Regional),*

¹⁰⁰ Según un ex funcionario provincial entrevistado, cuando el Poder Ejecutivo no cuenta con la mayoría en la cámara de diputados para la sanción de la Ley de Presupuesto, para reasignar partidas o para alguna Ley de endeudamiento provincial, la obtendría a través del pago de "coimas" a legisladores, tanto del oficialismo como de la oposición. Entrevista realizada en octubre del 2002.

¹⁰¹ Nota: Advierten sobre el "derrumbe" del sistema educativo. Diario La Mañana de Formosa, 27 de septiembre de 1993.

el FONAVI (Fondo Nacional para la Vivienda), los fondos para el desarrollo de la agricultura, etc-. Así, todo el dinero de la provincia va a una misma bolsa desde se asigna discrecionalmente sin respetar las partidas presupuestarias. Desde aquí se pagan los créditos de los comerciantes amigos, los gastos reservados del gobernador, los actos políticos, etc." ¹⁰². Otro entrevistado afirmó que esta medida se tomó con "el objeto ficticio de que unificando el manejo de los fondos se le puede dar prioridad a los gastos más urgentes" pero que "en realidad se hizo para que toda la plata de la provincia la maneje una sola persona" ¹⁰³.

Con respecto al aspecto más técnico del proceso de elaboración presupuestaria, es importante subrayar el rol diferencial que parece tener el Ministerio de Cultura y Educación en relación con el resto de los organismos estatales. El hecho de que en el presupuesto de la provincia exista una cláusula que permite adicionar partidas en el sector educativo (en función de las necesidades del servicio, el crecimiento vegetativo de la población, la apertura de nuevas escuelas, etc.) promueve, en un contexto caracterizado por su constante déficit fiscal, la elaboración de un presupuesto que contempla, antes que nada, las necesidades del resto de los ministerios, para luego agregar el monto faltante para llegar a cubrir los ingresos provinciales con los gastos correspondientes al Ministerio de Cultura y Educación. A propósito de este tema, un ex ministro de educación explicaba que "los presupuestos deben ser equilibrados. Nadie puede gastar lo que no recauda. En los presupuesto Provinciales se prevé cierta recaudación, sea coparticipación federal o propia. Esta recaudación debe estar equilibrada con los presupuestos de cada Ministerio" y agregaba que en la provincia "la operatoria de manejo para dibujar el presupuesto de la provincia era la siguiente: todos los Ministerios elevaban sus presupuestos y el de educación era el último. Si se recaudaba 100 y todos los Ministerios juntos sumaban 80 de presupuesto, a Educación le asignaban 20. Entonces, yo, que llegaba con mi presupuesto hecho a conciencia, les decía "el Ministerio de Educación necesita 30, si me presupuestan 20, al llegar a septiembre u octubre se me acaba el presupuesto y no puedo pagar más los sueldos". Me explicaban que no habría problemas, porque todas las Ley Provincial de Presupuesto incluye un artículo que autoriza al Poder Ejecutivo a ampliar las partidas para Educación por el crecimiento de matrícula)" Esta modalidad de definición presupuestaria, es la que permitía "ocultar el déficit que no es otra cosa que un gasto que no tiene la contrapartida de recursos. En este sentido, educación era "el comodín" del Presupuesto Provincial, y permite evitar cumplir el principio de la partida doble, o sea que todo lo que se recauda debe ser igual a lo que se gasta" ¹⁰⁴.

En definitiva, estos mecanismos evidencian que el presupuesto provincial no se basa sobre proyecciones reales del gasto y, de esta manera, no sirve para prevenir una administración organizada de los recursos de la provincia. A su vez, según algunos entrevistados, la poca claridad con que se presenta la ley sumado a que, generalmente, se incluyen ítems que no corresponden ¹⁰⁵, hacen de la Ley de Presupuesto un hecho meramente formal.

¹⁰² Entrevista realizada en octubre del 2002 a un ex funcionario de la provincia. Otra herramienta utilizada en la provincia para reasignar partidas presupuestarias que, en algunos casos se vincularon con importantes casos de corrupción como, por ejemplo, la obra inconclusa del edificio que debería albergar a la Legislatura provincial, es la votación "sobre tablas", es decir, la definición no discutida y debatida de reasignaciones presupuestarias.

¹⁰³ Entrevista realizada a un ex funcionario provincial en octubre de 2002.

¹⁰⁴ Entrevista a Guillermo Pan, ex ministro de cultura y educación, realizada en octubre del 2002.

¹⁰⁵ Éste parece ser el caso, por ejemplo, de la partida por el incentivo docente que en el presupuesto del año 2000 se incluyó como recursos propio de la provincia. Entrevista a Guillermo Pan, ex Ministro de Cultura y Educación, realizada en octubre del 2002.

La situación presupuestaria descrita se complejizó aún más a partir de 1999, año en el que no se sancionó una nueva Ley de Presupuesto y, en cambio, se prorrogó la del año anterior. En el 2002 ni siquiera se dictó una ley, según un entrevistado, "porque saben que si la hacen automáticamente salta que todos los números están equivocados"¹⁰⁶ y, así, la provincia no contaba al momento de realización del este trabajo con un presupuesto.

8 LAS POLÍTICAS LABORALES

8.1 LAS CONDICIONES LABORALES Y LA CARRERA DOCENTE

El Estatuto del Docente provincial, sancionado en 1990 y reglamentado en 1993, pauta en detalle la organización de las relaciones de trabajo del sector, estableciendo una serie de disposiciones que no sólo estructuran la carrera docente a través de la definición del escalafón y de las condiciones de acceso y permanencia en la profesión, sino también los traslados, las ubicaciones transitorias, las jubilaciones y el perfeccionamiento docente. Sin embargo, y como ya hemos mencionado, muchas de las prácticas en torno a las condiciones laborales de los docentes no se corresponden con el texto de la Ley. La toma de decisiones se caracteriza por su discrecionalidad y por el peso que asumen las negociaciones políticas y las relaciones clientelares, político partidarias o personales. Es esta lógica la que prima a la hora de asignar cargos y establecer puntajes, al realizar concursos docentes o titularizaciones masivas y al otorgar licencias, traslados o reubicaciones¹⁰⁷.

Este funcionamiento se encuentra inconscientemente asumido como normal entre la mayor parte de las personas vinculadas al sistema y, si bien son varios los que lo critican, es común la percepción de que no existen dispositivos para vehiculizar denuncias y transformar la situación actual. Son muchos los actores que mencionan las dificultades que representa en la provincia cuestionar los mecanismos que guían el sistema (especialmente, entre los docentes por su permanente dependencia de decisiones tomadas por funcionarios políticos del ministerio). Según varios entrevistados, la más mínima crítica convierte al acusador en "enemigo" del régimen, quien como opositor es sometido a distintas represalias: desde la imposibilidad de avanzar en su carrera docente hasta el inicio de un sumario¹⁰⁸. Al respecto, una docente entrevistada explicaba que "a los opositores se los persigue. Aquí el poder se ejerce a través del miedo. Te dicen ´mirá que te va a pasar tal cosa`, ´acordate que vos reclamás y te tildan` o ´callate y aguantá que después te premian`. Es muy común, por ejemplo, que trasladen a un docente opositor que está a punto de ser designado director para que no ocupe el cargo. El que no piensa como ellos o tiene alguna disidencia se tiene que ir. En cambio, la obsecuencia tiene premio: te acomodan en las

¹⁰⁶ Entrevista a Guillermo Pan, ex ministro de cultura y educación, realizada en octubre del 2002.

¹⁰⁷ Julio Alberto Ortiz, un dirigente de Voz Docente, denunciaba en 1995 que "en el nivel primario existen numerosos cargos sin cubrir porque el orden de mérito erige en aspirantes a docentes que no comulgan con ideas afines con el pensar político del ministro, o simplemente porque [los funcionarios políticos] deben cumplir compromisos con protegidos de los punteros zonales. Personalmente el ministro ordena cuándo y con quién se deben cubrir los cargos o simplemente dilata los ofrecimientos". Nota: "Denuncian arbitrariedades en la cobertura de cargos directivos", Diario la Mañana, 29 de marzo de 1995.

¹⁰⁸ Un ejemplo del último caso fue el sumario administrativo que se le inició a una docente de nivel medio por haber compartido con sus alumnos un artículo periodístico crítico al régimen gobernante, titulado "La Política del Absurdo. Los contrastes formoseños" (Revista Nueva, 4 de noviembre, 2001). Entrevista realizada en octubre del 2002.

escuelas que vos querés, ocupás cargos docentes o directivos sin cumplir los requisitos solicitados en el Estatuto, te dan más puntaje, etc."¹⁰⁹.

La crítica situación económica y social de Formosa se suma como otro inhibidor de denuncias y protestas. El hecho de que los cargos docentes representen casi un 40% de los cargos públicos en una provincia donde el empleo estatal fue siempre la principal fuente de ingresos de la población contribuye a la reproducción de prácticas clientelares¹¹⁰. A propósito de este tema, un docente argumentaba que *"un maestro gana \$ 300 por mes y hay más de mil docentes sin cargo en la provincia. Es decir, si necesitan que les designen un cargo y les piden que vayan a un acto político, asisten al acto"*¹¹¹. De esta forma, la provincia parece contar, en términos generales, con un cuerpo docente altamente politizado en términos de apoyo concreto al gobierno justicialista de turno –asistencia a manifestaciones, organización de eventos para el partido, búsqueda y persuasión de nuevos afiliados y votantes, etc.- pero con escasas intenciones de respetar las normas establecidas y de proponer mecanismos más transparentes en las prácticas laborales.

Al analizar las relaciones laborales entre el Estado y los docentes, nos encontramos entonces, con un panorama sin reglas precisas, o más bien, donde las reglas son maleadas por los funcionarios públicos con lógicas discrecionales. Partiendo de este punto, a continuación indagaremos los mecanismos de ingreso y promoción en la carrera docente, pautados en el Estatuto y centrados en los concursos por oposición o antecedentes. Por un lado, examinaremos el funcionamiento de dichos procesos para el caso del ingreso a los cargos base de la carrera (maestros de grado) y, por otra parte, para el acceso a cargos directivos o de supervisión.

En cuanto a los cargos de base, llama la atención la ausencia de concursos para titularizar los puestos de trabajo del tramo inicial de la carrera docente (maestros de grado) y su reemplazo por decretos de titularización masiva (es decir, por la titularización de aquellos docentes que en condición de interinos ocupan un cargo que no presenta un docente titular). La mayor parte de los entrevistados coinciden en afirmar que las titularizaciones masivas son una práctica común en la provincia y que se ajustan a las necesidades políticas del partido gobernante. La última titularización, por ejemplo, estuvo entre las promesas enunciadas por Insfrán durante su campaña política en 1999. Implementada a partir del 2001 como medida del gobernador y con desconocimiento del ministro de educación de aquel entonces, Pedro Morales, parece haber funcionado como un instrumento en la cooptación de voluntades para el partido.

Estos mecanismos de cooptación presentan una doble cara. A los pedidos y favores exigidos a cambio de una titularidad se suma la opacidad de los procesos utilizados para el otorgamiento de dichos cargos, que se caracterizan por su prolongada duración y difícil control. Con respecto al primer punto, una entrevistada explicaba que *"para el día del maestro el gremio ADF [Agremiación de Docentes Formoseños] organizó un acto al que asistió el gobernador de la*

¹⁰⁹ Entrevista a un docente de nivel medio realizada en octubre de 2002.

¹¹⁰ Formosa es la quinta jurisdicción con mayor empleados en el sector estatal (68 empleados públicos cada 100 habitantes). Esta situación se agrava al contemplar que Formosa es la provincia que presenta mayor cantidad de empleados públicos en relación con los empleados del sector privado (220 empleados públicos cada 100 privados). Fuente: elaboración propia en base a Gasto Medios Salariales, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Dirección de Ocupación e Ingresos, Secretaría de Política Económica, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

¹¹¹ Entrevista a un docente de nivel primario realizada en octubre de 2002.

provincia. La consigna para aglutinar gente fue que los que estaban interesados en ser titularizados en la primera ley de titularización debían asistir"¹¹². El secretario General de Voz Docente, Carlos Toloza, se refería al segundo punto cuando afirma que "al contemplar no sólo a los docentes interinos sino también a los suplentes, la titularización no se cierra en un sólo acto. A los suplentes se les da la figura de `afectados` y quedan a la espera de que salga un cargo. La titularización, tal como la plantean, deja la puerta abierta para poder prolongar la situación durante tres, cuatro o cinco años. Así, todos pierden el rastro y pueden titularizar a quien quieran"¹¹³.

Por su parte, un seguimiento de los concursos de antecedentes y oposición para la asignación de cargos directivos o de supervisión revela la ausencia de procesos confiables y constantes. Mientras que durante el desarrollo de este trabajo en algunos niveles se estaban abriendo concursos, en otros, como en el nivel medio, hace más de una década que esto no sucede. Una vez más, las razones son de índole política. Según un entrevistado, "en Formosa cuando se hacen concursos es porque ya se conoce perfectamente quien va a ocupar el cargo y porque se sabe que esa persona es obsecuente con el poder político. Si no es así, no se realizan"¹¹⁴.

En definitiva, la ausencia de concursos regulares y transparentes es una constante en la provincia. El cumplimiento de estos procesos ha sido tradicionalmente reemplazado por la asignación de cargos -tanto para el caso de los cargos de base como para los de directivos o supervisores- basado únicamente en el puntaje de los docentes. Los mecanismos de asignación de puntaje y los organismos y actores vinculados a dicho proceso toman así una relevancia central a la hora de analizar las relaciones laborales en la provincia. Como sucede con otros aspectos, son varios los entrevistados que mencionaron la discrecionalidad con que se realizan estas definiciones.

Las Juntas de Clasificación, organismos responsables por la asignación de puntajes docentes, han sido fuertemente cuestionadas a lo largo de la década. Aunque los procesos para asignar puntajes se encuentran claramente pautados en el Estatuto, y el trabajo a realizar por dicho organismo supondría un mero tecnicismo, los entrevistados coinciden en que las medidas tomadas no se corresponden con lo establecido en la normativa sino que se ajustaron a las prioridades partidarias del gobierno. Esta lógica se revela mediante el análisis de la composición del organismo, cuyos mecanismos de elección han variado a lo largo de la década en función de las necesidades políticas del gobierno de turno. Desde 1990 hasta 1996 no se han realizado elecciones en las Juntas, manteniéndose los mismos miembros a lo largo de los 6 años. Carlos Toloza asegura que la constante prórroga respondía a causas políticas: "el gobierno no quería perder la elecciones. El ministro Aguirre suponía que si perdía las elecciones, la Junta se pondría en contra de ellos. En su esquema político se supone que ellos deben ganar absolutamente todo, porque si pierde una elección, el ministro se debilita. En los espacios donde no se pueden asegurar la victoria prefieren no hacer las elecciones"¹¹⁵. En 1996 tampoco se realizaron elecciones: las juntas fueron intervenidas por el Poder Ejecutivo hasta 1999. Mientras el ex ministro de educación Guillermo Pan afirmaba que la decisión respondió a razones presupuestarias y aseguraba que durante aquellos años "no hubo reclamos ni escándalos por la asignación de puntajes"¹¹⁶, otros entrevistados más críticos aseveraban que "las intervenciones de las Juntas no garantizan ni transparencia ni

¹¹² Entrevista a una docente de nivel superior realizada en octubre de 2002.

¹¹³ Entrevista a Carlos Toloza, secretario general del gremio Voz Docente, realizada en octubre de 2002.

¹¹⁴ Entrevista a un docente de nivel medio realizada en octubre de 2002.

¹¹⁵ Entrevista a Carlos Toloza, secretario general del gremio Voz Docente, realizada en octubre de 2002.

¹¹⁶ Entrevista a Guillermo Pan, ex ministro de cultura y educación, realizada en agosto del 2002.

imparcialidad en el destino de las vacantes ni en la elaboración de los puntajes. Las Juntas intervenidas no gozan en absoluto de la confianza de los docentes y si finalmente se llevan a cabo, más que concursos serán compendios de acomodados” ¹¹⁷.

Sin embargo, el turbio proceso de asignación de cargos en la provincia no se relaciona únicamente con el funcionamiento de las Juntas. En efecto, como hemos mencionado en el eje “Administración Central”, las direcciones de nivel y las delegaciones zonales tienen una importante influencia en el curso que toman estas decisiones. Pero, además de los organismos y los actores vinculados a estos procesos, algunos entrevistados explican que la normativa donde se definen los puntajes contribuye a reproducir estas prácticas. El aspecto más cuestionado es el que asigna una cantidad ilimitada de puntos por cursos de capacitación (denominadas “Acciones de Autoperfeccionamiento” en el Estatuto). Este tema será abordado en el eje referido a la formación y capacitación docente, pero cabe señalar aquí que son muchas las personas que aseguran que esta medida incita a prácticas ilegítimas con los gremios, las mutuales, las juntas y el gobierno como cómplices. Al respecto, el ex ministro de educación Guillermo Pan explicaba que *“con el sistema de puntajes que tenemos hay industria trucha. Los gremios, las mutuales y las instituciones –en concomitancia con el gobierno, desgraciadamente- dictan cursos de capacitación (que encima se cobran) que suman mucho puntaje. Como en la provincia casi no hay concursos para cargos directivos y de supervisión y los mismos se otorgan por puntaje, el que tiene más plata es el que accede. No hay igualdad de condiciones y no se habla de idoneidad y capacidad para acceder a los cargos directivos; el que tiene más plata paga más y se acabó el partido”*¹¹⁸. Carlos Toloza, secretario general de Voz Docente agregaba que *“el docente hace cursos simultáneos y la entidad no controla, porque lo único que le importa es que le pague. Acá se habla de que se venden cursos y certificados. Al mismo tiempo, los docentes comenzaron a falsificar certificados cuyas fotocopias se autenticaban en la Junta de Clasificación a cambio de dinero. Todo esto distorsionó totalmente la listas de puntajes, que son cualquier cosa menos una lista de méritos”*¹¹⁹.

8.2 LOS SALARIOS DOCENTES

Una vez descriptos algunos de los complejos procesos que impactan y definen las condiciones laborales de los docentes formoseños, pasaremos a analizar cuestiones referidas a los salarios de los maestros. El primer dato a tener en cuenta que, tal como indica el cuadro 14, los sueldos de los maestros se ubican entre los más bajos del país¹²⁰ (junto a los de Chaco y Misiones).

¹¹⁷ Carlos Toloza. Nota “Los docentes amenazan con retomar medidas de protesta” Diario La Mañana, 27 de junio de 1996.

¹¹⁸ Entrevista a Guillermo Pan, ex ministro de cultura y educación, realizada en agosto del 2002.

¹¹⁹ Entrevista a Carlos Toloza, secretario general de Voz Docente, realizada en octubre de 2002.

¹²⁰ Ver punto 4.1 del anexo 1.

Cuadro 14 - 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	Formosa	346,3	425,5	81,4
	Media Región NEA	351,0	431,6	81,3
	Media País	477,7	568,3	84,1
Director	Formosa	547,0	671,4	81,5
	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.

Al considerar los salarios docentes en relación con el costo de vida en la provincia -en base al precio de la canasta básica alimentaria-, se observa que los docentes de grado y los directivos del ex nivel primario se posicionan entre los más perjudicados del país¹²¹ (una vez más junto a los de Chaco y Misiones). Sin embargo, al analizar el vínculo entre los ingresos docentes y los ingresos promedio de un empleado estatal en la provincia, nos encontramos con que, comparativamente, los salarios docentes en Formosa no son tan bajos.

Cuadro 15 - Evolución del salario docente frente a los salarios promedio del sector público y privado y frente a la canasta básica. En pesos corrientes. Años 1995-2000

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salario docente de nivel primario	Formosa	425,5	425,5	425,5	425,5	485,5	425,5
	Media País	564,0	484,7	554,1	565,0	628,6	568,3
Salario promedio de empleado público provincial	Formosa	813,8	819,6	853,3	868,8	889,2	888,1
	Media País	1.035,1	992,0	1.022,8	1.053,0	1.064,5	1.049,6
Salario promedio de empleado privado provincial	Formosa	821,0	805,2	792,6	781,9	794,2	772,2
	Media País	1.118,3	1.075,0	1.081,9	1.072,9	1.061,4	1.042,8
Canasta Básica Alimentaria para persona adulta	Formosa	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.

Un análisis de la evolución salarial de los docentes formoseños a lo largo de la década revela que los mismos han variado al compás de las sucesivas crisis financieras que afectaron a

¹²¹ Ver punto 2.4.5 y 4.7 del anexo 1.

la provincia a partir de diciembre de 1995. Así, entre 1996 y 1997, al igual que los otros empleados estatales, los docentes sufrieron una reducción salarial de entre el 5 y el 15% (el "Impuesto Solidario"). Durante el mismo período la nueva Ley de Jubilación trajo aparejado mayores descuentos en el salario y, paradójicamente, reducciones en los montos previsionales a percibir. A diferencia del Impuesto Solidario, la ley de jubilaciones mantiene sus efectos hasta el presente. A su vez, a partir de 2002, la capacidad adquisitiva real de los sueldos disminuyó merced a la devaluación de los bonos provinciales que comenzaron a formar parte del sueldo de los docentes en septiembre del 2001 (llegando a representar el 100% del salario en diciembre de ese mismo año).

Considerando los bajos importes percibidos por los educadores formoseños, no debe sorprendernos la significativa incidencia que el Fondo Nacional de Incentivo Docente tuvo sobre los salarios provinciales (llegando a representar en algunos casos casi un 35% más en el salario de bolsillo). En este punto, hay que mencionar que la única recomposición salarial que percibieron los docentes formoseños durante la década se debió a leyes y fondos de origen nacional. Formosa fue una de las siete jurisdicciones que por poseer salarios que se ubicaban por debajo de los 400 pesos, además de obtener una suma fija de 60 pesos por cargo, recibió un extra de aproximadamente 60 pesos más. Esta ventaja comparativa que benefició a la provincia fue cuestionada por algunos analistas que, en el marco de un análisis presupuestario más global, interpretan al bajo esfuerzo financiero que se realiza Formosa en el sector educativo, como una variable que tendría que haberse analizado en más detalle antes de incluir a Formosa entre las jurisdicciones beneficiadas (Morduchowicz; 2002).

8.3 LOS SINDICATOS EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL Y LOS CONFLICTOS DOCENTES

Formosa cuenta con numerosos sindicatos docentes¹²². Sin embargo, sólo dos de ellos (y a partir del año 2001, un tercero) parecen haber tenido algún peso en las decisiones vinculadas con la educación en la provincia: la Agrupación de Docentes Formoseños (ADF), afiliado a CTERA a nivel nacional, y el sindicato Voz Docente. A partir de su creación en el año 2001, se constituyó también como un polo de relevancia la Asociación de Docentes Autoconvocados. Cada una de estas organizaciones presenta características propias que la diferencian significativamente de las demás, especialmente en lo referente a su relación con el gobierno.

El sindicato más antiguo y numeroso, ADF, surgió a la par del regreso de la democracia en 1983. Aunque en sus inicios se presentó como un gremio opositor, hacia fines de la década del ochenta se perfiló, cada vez con más fuerza, como uno de los principales aliados del gobierno justicialista, estableciendo estrechos vínculos con las autoridades máximas de la provincia: ministros y gobernadores. El gremio reúne a más del 30 % de los docentes en

¹²² Entre otros, tal como evidencia el cuadro 17, se encuentran APEF (Agrupación de Profesionales de la Educación Formoseña), SIDOFOR (Sindicato de Docentes de Formosa), y AMET (Asociación de Maestros de la Enseñanza Técnica). La proliferación de gremios docentes parece haber sido consecuencia de una política del Justicialismo. Según Luis Branchi, secretario general de ADF, "la metodología de los gobiernos que se sucedieron fue activar la creación de más sindicatos docentes. Impulsaron y ayudaron a los grupos disconformes dentro de los sindicatos a que se conformen como un nuevo gremio (...) Como todo patrón prefiere dispersar". Entrevista realizada en octubre del 2002.

servicio¹²³ -fundamentalmente del nivel primario- y tiene una fuerte presencia en el interior de la provincia (es el único gremio con filiales a nivel local). La llegada regional y la importante cantidad de afiliados concentrados parecen ser dos características utilizadas por ADF como herramientas políticas a la hora de negociar con el gobierno. En una provincia donde el apoyo político se mide en gran medida de acuerdo con la cantidad de votos cooptables, una organización con influencia sobre casi 4000 docentes (y electores) es percibida por las autoridades centrales como un espacio sobre el cual es necesario incidir¹²⁴.

Concedora del funcionamiento de la política provincial, la conducción del gremio optó por una metodología conciliadora y de diálogo abierto con el Poder Ejecutivo. Esta actitud la convirtió en uno de los principales aliados del gobierno. Luis Branchi, secretario general del gremio desde hace más de una década, comentaba que *"la metodología de la agremiación es la de conservar y conseguir beneficios para los trabajadores de la educación a través del dialogo"*¹²⁵. Otro miembro de ADF se refería al funcionamiento de la agrupación en los siguientes términos: *"tenemos una forma de trabajar que se diferencia de la de los otros sindicatos. Los demás reclaman. Nosotros, en cambio, preparamos un anteproyecto de resolución y se lo llevamos al Ejecutivo diciéndole: 'a nosotros nos parece que con esta resolución se soluciona tal problema'; es decir, no les decimos solamente cuál es el problema, también les llevamos la solución. Esto facilita el diálogo. Nosotros no comprometemos políticamente al ministro, porque le damos salidas. Nosotros dialogamos, concensuamos. En muchos casos, las resoluciones ministeriales dicen: 'vista la presentación de ADF, y considerando...' , es decir, el ministro resuelve en función de nuestras presentaciones"*¹²⁶.

Esta lógica de acción permitió que el gremio en general y algunos dirigentes o afiliados en particular obtuvieran importantes beneficios. Son varios los entrevistados que afirman que ADF obtuvo varias ventajas a partir de las negociaciones entabladas con la cartera educativa y la gobernación. Esta relación fue duramente criticada desde algunos sectores que aseguran que ADF no sólo estableció una relación fluida y basada en la conciliación sino que, además, en muchos casos negoció en términos que quedaron al margen de lo legalmente autorizado. Al respecto, un docente entrevistado manifestó que *"los arreglos políticos entre ADF y el gobierno consisten en acomodar cargos, es decir, se ponen de acuerdo y el gobierno ejerce su poder otorgándole poderes al gremio en relación a las decisiones que impactan sobre su núcleo de afiliados. El gobierno les garantiza que nadie los va a sacar de sus lugares y, además, que si usan mal el dinero, despilfarrándolo o robándolo, nadie los va a tocar; es decir, el gremio es intocable"*¹²⁷.

Las decisiones en torno al manejo de los fondos nacionales para la construcción de pequeñas obras escolares en el marco del Plan Social son, según varios entrevistados, el ejemplo

¹²³ Este porcentaje se basa en los datos entregados por el PREGASE en la provincia.

¹²⁴ Según varios entrevistados, el gobierno (que en muchos casos se confunde con el partido Justicialista) busca influenciar casi cualquier espacio en el cual se tomen decisiones; desde las cooperadoras escolares hasta, por supuesto, los gremios y las mutuales. Al respecto un docente entrevistado explicaba que *"el gobierno busca copar todas las organizaciones. Hasta las cooperadoras escolares son importantes para ellos. Hay algunas escuelas donde las elecciones de los miembros de la cooperadora son a muerte, con policías y denuncias porque cada organización es un espacio de poder o de incidencia en la opinión pública. Esta es la política que tienen"*. Entrevista realizada en octubre de 2002.

¹²⁵ Entrevista a Luis Branchi, secretario general ADF, realizada en octubre de 2002.

¹²⁶ Entrevista a Alcides Hugo Quintana, secretario de Jubilación y asesor legal y laboral de ADF, realizada en octubre de 2002.

¹²⁷ Entrevista realizada a un docente de EGB en octubre de 2002.

más significativo de este tipo de negociaciones. Formosa fue la única provincia que, asumiendo que para los directores era muy complejo y tedioso ocuparse de obras en las escuelas, nombró a un gremio como unidad ejecutora de este tipo de proyectos. Refiriéndose a este suceso, Carlos Toloza, secretario general de Voz Docente explicaba que *"el historial de ADF con el ministro Aguirre es delictivo. Por ejemplo, cuando comenzaron los proyectos del Plan Social para refaccionar y ampliar escuelas, el Ministerio Nacional mandaba los cheques a nombre de los directores de escuela, responsables por las obras. ADF, junto al Ministerio de Educación de la provincia, presionó a los directivos para que endosaran los cheques a nombre del gremio. ADF se constituyó entonces en empresa constructora. (...) El gremio y el ministerio convencieron a Rodríguez [ministro de educación nacional] de cambiar la metodología. Entonces a partir de ese momento, el dinero no fue más a los directores, fue directamente al Ministerio de Educación de la provincia para ser administrado por ADF. Yo creo que en Formosa hubo más de 300 escuelas beneficiarias del plan. A ojo, calculo que se habrán invertido entre 16 o 17 millones de pesos. Ellos deben haber usado la mitad del dinero, porque las escuelas son de cuarta categoría: los baños nunca funcionaron, las paredes se rajaban... Hay lugares donde se supone que se hicieron arreglos arregló pero no se hicieron"*¹²⁸.

El segundo sindicato en importancia numérica, con aproximadamente 1700 afiliados activos, es Voz Docente. Surgido a partir de una escisión de ADF en 1988, por divergencias respecto al vínculo establecido con el gobierno provincial, este gremio se ha caracterizado por denunciar de forma activa, aunque limitada, algunas cuestiones vinculadas específicamente con el trabajo docente. A propósito de la división con ADF, el secretario general del gremio, Carlos Toloza, explicaba que *"en la provincia, la mayor parte de los gremios funcionaban y siguen funcionando como apéndices políticos del gobierno. En aquella época [1988] ADF, que había sido un gremio que solía plantarse y reclamar, dejó de hacerlo a partir de ciertos arreglos políticos con el gobierno. Así, no quedó nadie para reclamar frente a las injusticias y fue este punto el que nos decidió a separarnos y abrir otra entidad"*¹²⁹. Si bien Voz Docente ha jugado un rol opositor, su influencia sobre decisiones respecto a temas educativos en la provincia fue, en términos generales, muy reducida.

Por último, cabe mencionar un gremio de reciente conformación, pequeño en tamaño pero importante por las características novedosas que imprime en la práctica gremial de la provincia. El sindicato de Docentes Autoconvocados surgió recién en 2001 como cristalización de una lucha que comenzó con una serie de protestas puntuales de trabajadores que, al no sentirse identificados con gremios existentes, reclamaban de forma independiente. Este gremio, conformado principalmente por docentes de nivel medio y de la capital de la provincia, optó por una actitud de demanda y confrontación constante con el gobierno y tomó diversas medidas para no caer en el complejo terreno de la negociación político-partidaria. Quizá la decisión más significativa fue la de cobrar la afiliación a través del pago directo de las cuotas (y no a través del descuento por planilla). Nilda Patiño, secretaria general de la agrupación, explicaba que no realizan el descuento sindical a través de reducciones en el sueldo operadas desde las oficinas del ministerio, *"porque es muy frecuente que el gobierno haga los descuentos pero que no deposite el dinero en las organizaciones. Pasa con las mutuales, con los gremios y con un montón*

¹²⁸ Entrevista a Carlos Toloza, secretario general de Voz Docente, realizada en octubre de 2002.

¹²⁹ Entrevista a Carlos Toloza, secretario general de Voz Docente, realizada en octubre de 2002.

de organizaciones. Así, esto termina funcionando como un elemento de chantaje y nosotros no queremos eso"¹³⁰.

Los docentes que forman parte de este gremio parecen estar sujetos a represalias por parte del gobierno. Su secretaria general afirma que "formar parte de Autoconvocados es asumir un lugar de lucha y de riesgo, porque el gobierno no tiene contemplación con nosotros. Ser autoconvocado quiere decir que estás en la lista: si uno está en condiciones de ser director, posiblemente sea postergado; si se trata de un suplente puede que hagan que se presente el titular para que sea desplazado." No debe sorprendernos entonces que el gremio se conforme "por gente muy joven o gente muy grande. Gente joven que está cansada de esta situación de injusticia, de que no se respeten los títulos ni las capacitaciones y gente mayor que ya tiene sus años ganados de prestigio, de carrera y, por eso, no le teme a nada, que no soporta situaciones de humillación (...)"¹³¹.

La agrupación de Docentes Autoconvocados se presenta como la única verdaderamente opositora y con lógicas que la diferencian de las clásicas prácticas gremiales de la provincia. Sin embargo, por el momento, sus acciones apuntan fundamentalmente a la crítica y la resistencia y se ven limitadas a las escuelas medias de la capital de la provincia, es decir, impactan muy poco sobre los otros niveles educativos o en el interior.

Cuadro 16 - Datos sobre los sindicatos provinciales de docentes.

Nombre del Sindicato	Cantidad de Afiliados ¹³²	Relación con sindicatos nacionales / agrupaciones sindicales
A.D.F	3.967	Afiliación a CTERA
Voz Docente	1787	----
Docentes Autoconvocados	----	----
U.D.A	72	Representante provincial de UDA
A.M.E.T	172	----
A.P.E.F	49	----
SI.DO.FOR	258	----

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

Con este mapa sindical como contexto y teniendo en cuenta las dificultades que surgen a la hora de enfrentarse al gobierno de turno –que afectan tanto a organizaciones como individuos¹³³– deben interpretarse los escasos conflictos gremiales presentados en el escenario educativo durante la última década.

¹³⁰ Entrevista a Nilda Patiño, secretaria general del gremio de Docentes Autoconvocados, realizada en octubre de 2002.

¹³¹ Entrevista a Nilda Patiño, secretaria general del gremio de docentes autoconvocados, realizada en octubre de 2002.

¹³² Para ser estrictos, este dato es la cantidad de docentes a los que se les retiene aportes sindicales. Datos suministrados por el Programa PREGASE en la provincia.

¹³³ Descriptas en el parágrafo anterior.

La débil lucha sindical de la provincia caracterizó especialmente a la gestión del Dr. Aguirre (1991-1995), signada por la expansión del sistema educativo en general y de los cargos docentes en particular y, por una significativa afluencia de fondos nacionales, factores todos que redujeron el conflicto gremial al ampliar las posibilidades de negociación del Ejecutivo. A partir de 1996, cuando los recursos del sector comenzaron a escasear y las leyes de emergencia económica recortaron el presupuesto y los salarios docentes, los conflictos se acrecentaron. "Entre 1987 y 1995" -cuenta Guillermo Pan- "se da la expansión del sistema educativo (...) Habiendo auge y expansión, aunque pudieran otorgarse vacantes sin listas de puntajes, ante las necesidades del servicio, no existían reclamos porque había trabajo y espacio para todos los docentes. A partir de 1996, si bien la expansión continúa, lo hace a ritmo muy lento, comienza a escasear el trabajo y allí comienzan los problemas"¹³⁴. Efectivamente, recién en 2001 y en coincidencia con el demora más importante en el pago de salarios que ha experimentado la provincia en los últimos años, con el surgimiento de los bonos provinciales y del atraso en el pago del Incentivo Docente, Formosa presenció conflictos gremiales fuertes.

Salvo algunas excepciones, las diversas percepciones que circulan entre los entrevistados y que se refrendan al analizar las noticias publicadas durante aquellos años en la provincia¹³⁵, confluyen en la idea de que los paros realizados en Formosa se desarrollaron acatando las medidas de CTERA y en función de reclamos de carácter nacional. Esta situación se modificó recién en el año 2001 cuando Voz Docente asumió una postura más crítica y se creó el gremio de Docentes Autoconvocados.

A diferencia de otras provincias, donde los gremios canalizan las demandas docentes y se presentan como controladores de las acciones realizadas por el gobierno de turno, en Formosa, en términos generales, los sindicatos no han logrado establecerse como nexos relevantes entre los reclamos de los docentes y los funcionarios del Estado ni tampoco como un ámbito de crítica sostenida ante la violación de los derechos consagrados en el Estatuto. Si bien, durante los últimos años, se esbozaron cambios en otra dirección, éstos no parecen haber influenciado aún la lógica de las decisiones que imperan en la cartera educativa.

8.4 LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES

Durante la década del ochenta en Formosa se quintuplicó el número de institutos dedicados a la formación de los docentes. Este crecimiento parece haber sido el resultado de las presiones políticas de actores locales antes que la consecuencia de una política de desarrollo de la educación superior diseñada desde el nivel central en base a criterios propios de planificación educativa. En efecto, el desmesurado incremento de las instituciones de educación superior no universitaria en la provincia y sus efectos más directos debieron ser paliados en 1996 cuando, por un lado, la cantidad de docentes egresados superó significativamente la cantidad de cargos

¹³⁴ Entrevista a Guillermo Pan, ex ministro de cultura y educación, realizada en octubre de 2002.

¹³⁵ Nos referimos a las noticias relacionadas a la educación en la provincia que se publicaron en el Diario La Mañana de Formosa entre enero de 1991 y diciembre de 2001.

ofrecidos y, por el otro, el proceso de acreditación de institutos propuesto desde el Consejo Federal de Cultura y Educación puso en evidencia la incapacidad de las instituciones para cumplir con los requisitos definidos a nivel nacional.

Haciendo referencia a la formación docente, Carlos Toloza, secretario general del gremio Voz Docente, argumentaba que *"la política de formación docente en la provincia ha sido nefasta. Durante los ochenta se sembró de institutos de formación docente el interior de la provincia. En cada localidad en la que un puntero político pedía un instituto, el ministro se lo creó. Las creaciones no surgían como necesidad de la provincia sino por la necesidad de dar respuesta a los jóvenes que terminaban la secundaria y la necesidad de los políticos de entregar algo a esas juventudes. El resultado fue, primero, que los institutos creados fueron demasiados, segundo, que no contaron con recursos humanos ni con la calidad para la formación de docentes. Esta política tuvo dos consecuencias: se sobrepobló la provincia de maestros que actualmente no tienen trabajo y se bajó la calidad de la formación"*¹³⁶.

A comienzos de la década del noventa, la provincia contaba con 31 instituciones dedicadas a la formación de los docentes (26 de gestión estatal y 5 de gestión privada). La mayor parte de estas instituciones preparaba jóvenes para ejercer en el nivel primario y, en menor medida, en el nivel inicial. La formación de los docentes de nivel medio se compartía entre algunos pocos IFD (institutos de formación docente) y la Universidad.

A fines de 1995, cuando Guillermo Pan asume como responsable de la cartera educativa en un crítico escenario económico, el desfase entre los egresados de IFD y los cargos docentes disponibles en las escuelas se hizo evidente e insostenible. El entonces ministro decidió cerrar la inscripción para las carreras de formación docente de nivel inicial y primario en todos los institutos de gestión estatal de la provincia. Esta disposición se tomó, en palabras de Gloria Díaz, miembro del equipo técnico de la dirección de superior, porque *"la formación docente estaba agotada: los egresados formaban largas listas en las juntas de clasificación y esperaban que en las delegaciones departamentales aparezca un puesto de trabajo al que ellos pudieran acceder mientras los institutos seguían teniendo promociones de 40 o 50 docentes, sobre todo para enseñanza primaria"*¹³⁷.

Paralelamente, la provincia entró en el proceso de acreditación de instituciones de formación docente. Así, mientras las autoridades provinciales buscaban soluciones para ubicar a los docentes que no podían dar clases en los institutos (debido a la decisión gubernamental de frenar las inscripciones), muchas de estas instituciones encontraban importantes dificultades para elaborar el Proyecto Educativo Institucional donde se justificara una oferta adecuada a las necesidades del sistema educativo, condición indispensable para la acreditación. En este contexto, la dirección de Educación Superior finalmente optó por incitar a las instituciones a volcarse a la formación técnica y, al poco tiempo, varios profesorados fueron reemplazados por tecnicaturas superiores. A propósito de esta cuestión, Gloria Díaz explicaba que *"lo que más sufrieron los institutos fue la reconversión hacia lo técnico porque los obligó a incursionar en ámbitos totalmente ajenos con la espada de Damocles de quedarse sin trabajo o de que desaparecieran sus instituciones"*¹³⁸.

¹³⁶ Entrevista a Carlos Toloza, secretario general de gremio Voz Docente, realizada en octubre de 2002.

¹³⁷ Entrevista a Gloria Díaz, miembro del equipo técnico de la dirección de educación, realizada en octubre de 2002.

¹³⁸ Entrevista a Gloria Díaz, miembro del equipo técnico de la dirección de educación, realizada en octubre de 2002.

Los resultados de la primera etapa de acreditación manifestaron las dificultades señaladas: de la totalidad de los institutos de formación docente de la provincia sólo 14 de gestión estatal y 3 de gestión privada consiguieron una acreditación plena. Las instituciones restantes obtuvieron su acreditación pero con reservas.

Como ya ha sido señalado en referencia a otros aspectos de la política educativa en Formosa, un análisis de las medidas tomadas en relación con la formación de los docentes manifiesta la ausencia de una mirada de largo plazo. Las decisiones parecen haber estado más bien ligadas a las necesidades coyunturales del gobierno de turno más que a políticas planificadas. En este sentido, la apertura de institutos pareciera haber respondido a la necesidad del peronismo de afianzarse regionalmente en la provincia (la apertura de los institutos era un tema central en la conformación de alianzas entre el gobierno central y el local) y la decisión de cerrar la inscripción de los IFD en 1996 e impulsar la creación de carreras técnicas parece haber sido la respuesta al contexto circunstancial –crisis económica, sobreoferta de docentes, proceso de acreditación– más que a la eminente necesidad de reordenar la oferta de las instituciones provinciales de nivel terciario.

9 RELACIONES CON EL GOBIERNO NACIONAL

Las relaciones entre la provincia de Formosa y la Nación durante la década del noventa se diferencian significativamente de acuerdo con el nivel de gobierno analizado. Durante este período, los vínculos que se dieron en el terreno de la macro política, entre la gobernación y la presidencia, no coincidieron con las relaciones entabladas en el ámbito específico de la educación. Las fluctuaciones respondieron, principalmente, a las relaciones personales y políticas entre los distintos actores involucrados y a la coyuntura económica nacional que, debido a la dependencia de los fondos nacionales que caracteriza a Formosa, ha tenido un fuerte impacto sobre las relaciones entre la provincia y la Nación.

Durante la segunda gobernación de Vicente Joga (1991-1995), las relaciones entre el gobernador y el presidente de la Nación no fueron amigables. A pesar de que ambos pertenecían al Partido Justicialista, el hecho de que Joga hubiera apoyado abiertamente a Antonio Cafiero, principal opositor de Carlos Menem en las elecciones internas del partido, dejó sentadas desde el comienzo las preferencias del gobernador por otra línea del Justicialismo. Por otra parte, Joga fue uno de los promotores de la "Liga del Norte", alianza entre varios diputados de la Legislatura Nacional creada con el objetivo de negociar en bloque propuestas que beneficiaran a la región nordeste del país. Más allá de que la Liga no parece haber tenido un papel fuerte en la Legislatura, el esbozo de una propuesta de este tipo le valió la antipatía del presidente que, según un entrevistado, lo llamaba "*el carancho del norte*". Las diferencias entre ambos se plantearon a lo largo de toda su gestión y se reflejaron especialmente en el terreno de la economía y la política internacional, dos temas que atañen a Formosa por su fuerte dependencia de los fondos nacionales y por su proximidad y fluido contacto con el Paraguay.

Estas discrepancias no encontraron ningún eco en el ámbito de la educación. Por el contrario, las ya existentes relaciones entre Orlando Aguirre, ministro de cultura y educación de la provincia, y su par nacional, Jorge Rodríguez, se cristalizaron dando forma a una dinámica de la cual ambos se beneficiaron. La trayectoria política de Aguirre –entre otras cuestiones, el haber sido vicepresidente del Consejo Federal de Cultura y Educación entre 1987 y 1995– lo posicionó en un lugar privilegiado para influir sobre las decisiones educativas que marcaron la política

educativa nacional de los noventa. La participación de Aguirre en las cuestiones que trascendían el ámbito educativo provincial era tan fuerte que un alto funcionario del Ministerio aseguraba que su rol en el CFCyE "era prácticamente el de un viceministro de educación nacional"¹³⁹.

Los políticas que surgían del Ministerio de Educación de la Nación fueron permanentemente respaldadas desde las autoridades educativas de la provincia. Las declaraciones mediáticas del Dr. Aguirre sobre de la decisión de transferir los servicios educativos de la Nación a la provincias y acerca de la sanción de la Ley Federal de Educación evidencian la perfecta alineación entre los ámbitos nacional y provincial en cuestiones educativas. Con respecto al primer punto, Aguirre afirmaba: "la transferencia no será un mero acto administrativo, sino que garantizará, en cada provincia, la conducción de su propio proceso educativo, posibilitando asimismo brindar una adecuada respuesta a las necesidades concretas de la comunidad en materia educativa, asegurando su expansión, su funcionalidad y elevando la calidad de la educación"¹⁴⁰. La necesidad de sancionar la Ley Federal de Educación fue señalada por el ministro en el discurso inaugural del ciclo lectivo en 1993, donde afirmó que "la nueva Ley Federal de Educación que esperamos del Congreso Nacional, no sólo será la máxima síntesis teórica y normativa del pueblo argentino, sino una guía fundamental para la acción"¹⁴¹.

Un análisis de la dinámica de los fondos de origen nacional que recibió la provincia durante aquellos años también permite evidenciar el especial vínculo entre Formosa y la Nación en el terreno educativo. A diferencia de otras provincias, donde los fondos nacionales afloraron tanto a partir de planes financiados por la Nación (Plan Social y PRODYMES II) como por planes cofinanciados por la Nación y las provincias (PRISE y PRODYMES I), en Formosa sólo tuvieron lugar los primeros.

Las transferencias de la Nación en el marco de programas con financiamiento internacional (PRISE y PRODYMES I y II) evidencia, como indica el cuadro siguiente, que en Formosa sólo tuvo lugar el PRODYMES II, programa a través del cual la provincia recibió \$1.877.798 para desarrollar proyectos innovadores y para mejorar la infraestructura y el equipamiento de 14 escuelas medias. La ausencia de los otros programas explica, en gran medida, que el gasto nacional por alumno en la provincia se ubique muy por debajo del de la media nacional (\$16.1 frente a \$72.4).

¹³⁹ Entrevista realizada en octubre de 2002.

¹⁴⁰ Orlando Aguirre. Nota: "Auténtica federalización en el proceso educativo", diario La Mañana, 16 de septiembre 1991.

¹⁴¹ Orlando Aguirre. Nota: "Resaltó Aguirre el rol del estado en el nuevo proceso educativo", diario La Mañana, 23 de marzo de 1993.

Cuadro 17- Transferencias de los programas con financiamiento internacional (PRISE, PRODYMES 1 y 2) Años1993-200

	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	0	0	0	4,5	22,7
1999	0	1.136.700	1.136.700	7,3	26,9
2000	0	741.098	741.098	4,7	13,5
Total	0	1.877.798	1.877.798	16,1	72,4

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

Por otra parte, son varios los entrevistados que aseguraron que Formosa fue especialmente beneficiada por los programas que surgieron en el marco del Pacto Federal Educativo (especialmente aquellos ligados al Plan Social). En efecto, el cuadro 18 evidencia que, a lo largo de la década, las transferencias realizadas por la Nación en relación con la cantidad de alumnos de la provincia se encuentra muy por encima del obtenido por el resto de las provincias (\$317.4 frente a una media nacional de \$270).

A partir de 1993, Formosa no sólo fue escenario del inicio del Plan Social a nivel nacional sino también de permanentes actos para la entrega de textos y útiles escolares y de inauguraciones de nuevas escuelas que, como indica el cuadro 19, fueron las prioridades de las inversiones del Plan Social. La participación del ministro de educación nacional en estos eventos era constante. Tal como señalaba un funcionario del Ministerio, durante aquellos años *"Rodríguez vino a inaugurar prácticamente todas las cosas que se hicieron en la provincia. Creo que pasaba más tiempo en Formosa que en Buenos Aires. Acá se inauguraban escuelas todas las semanas"*¹⁴². Formosa recibió además de los fondos ligados al Plan Social, fondos por convenios propios y específicos firmados con la Nación¹⁴³.

¹⁴² Entrevista realizada en octubre de 2002

¹⁴³ Este es el caso del convenio firmado entre la Nación y la provincia en torno a la impresión de los diseños curriculares, a cargo de la primera.

Cuadro 18 - 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	503.720	6.436.600	0	0	6.940.320	s/d	s/d
1994	2.626.800	7.658.500	0	150.000	10.435.300	78,5	42,3
1995	3.414.734	5.687.164	0	941.400	10.043.298	s/d	s/d
1996	2.231.647	1.244.000	0	1.140.926	4.616.573	32,4	60,7
1997	1.983.008	7.933.147	395.100	913.478	11.224.733	77,1	67,7
1998	3.045.008	7.737.049	1.884.350	205.000	12.871.407	83,4	58,7
1999	2.561.000	1.969.558	1.884.200	192.600	6.607.358	42,5	36,7
Total 1993-1999	16.365.917	38.666.018	4.163.650	3.543.404	62.738.989	294,5	252,5
	Programa 28 - Innovación Educativa	Programa 29 – Gestión de Prog. y Proy. Educativos	Progr. 33. Acciones compensatorios	Progr. 37 - Equipamiento e Infraestructura Escolar	Total	Provincia	Media Nacional
2000	25.705	476.262	2.838.313	1.402.270	4.742.550	29,8	23,2
Total 1993-2000					67.481.539	317,4	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.

Formosa fue, asimismo, la única provincia donde las obras edilicias encaradas con fondos del Plan Social fueron llevadas adelante por un gremio¹⁴⁴. En un contexto nacional signado por la oposición de los gremios a las transformaciones educativas encaradas por el gobierno, el hecho de que existiera una provincia donde el gremio y el gobierno actuaban en forma conjunta fue muy valorado por las autoridades nacionales. Al respecto, el ex ministro de educación Guillermo Pan señalaba que *"Formosa era la única provincia donde el gobernador y el gremio se llevaban bien y se habían puesto de acuerdo para llevar adelante el Plan Social Educativo. A pesar de que CTERA siempre criticó el Plan, tenía que reconocer que en Formosa las cosas andaban bien; era posible que el gremio y el gobierno trabajaran juntos para hacer algo. En este sentido, Formosa fue siempre un ejemplo. Era un mundo aparte, no sólo para nosotros sino también para la CTERA. O sea, cada vez que CTERA criticaba a la nueva Ley de Educación en su aplicación aparecía Formosa como contraejemplo. Formosa era la imagen nacional del Plan Social"*¹⁴⁵. Algunos entrevistados aseguran que la Nación se beneficiaba al utilizar a Formosa como ejemplo, mientras hacía la vista gorda con respecto al cumplimiento de las normas pautadas para la asignación de fondos.

Esta situación de discrepancia entre las autoridades máximas de la provincia y la Nación pero de total alineación en el terreno educativo se invierte en 1996. A diferencia de su antecesor, el gobernador Gildo Insfrán apoyó abiertamente a Carlos Menem a partir de 1997, obteniendo importantes beneficios. El nuevo posicionamiento de la gobernación de la provincia fue

¹⁴⁴ Ver el eje "Políticas Laborales".

¹⁴⁵ Entrevista a Guillermo Pan, ex ministro de cultura y educación, realizada en octubre de 2002.

explicado por Guillermo Pan en los siguientes términos: *"Insfrán, que había sido vice gobernador durante la gestión de Joga, teóricamente tenía que seguir su misma línea. Pero lo primero que hace cuando asume es ponerse bajo el ala de Menem y eso es lo que le va a permitir después tener mucho financiamiento desde el punto de vista social para Formosa (...) Había dos provincias en el país que tenían vía libre para hacer todo lo que sea -ATN, ayuda social o programas sociales-: una era La Rioja y la otra era Formosa. Entraban y pedían en el ministerio de desarrollo humano o el de educación y les daban todo lo que pedían; tenían un cheque en blanco"*¹⁴⁶. A cambio, *"Insfrán aseguraba a la nación, en primer lugar, el apoyo de diputados y senadores de la provincia de Formosa y, en segundo, que Joga no volviera a asomar la cabeza en el norte Argentino"*. Este apoyo incondicional entre ambos parece haber llegado hasta 1999, cuando Insfrán se presenta nuevamente como candidato a gobernador y, aunque existían serias dudas con respecto a la constitucionalidad de ese acto, la Corte Suprema de Justicia no pronunció resolución alguna. En palabras de un entrevistado: *"el apoyo de Menem a la reelección fue total: llegó hasta la Suprema Corte de Justicia que, cuando se le planteó la inconstitucionalidad de la reelección, miró para otro lado y no emitió resolución"*¹⁴⁷.

Las relaciones entre los ministros de educación, en cambio, se volvieron un poco más ásperas al iniciarse esta nueva etapa. Susana Decibe, ministro de educación a nivel nacional, no parecía compartir los métodos utilizados por su antecesor, especialmente en lo relacionado con la asignación de fondos nacionales. Esto trajo aparejadas importantes complicaciones especialmente vinculadas a la interrupción de fondos provenientes del Ministerio de Educación de la Nación durante el año 1996. El nuevo ministro, Guillermo Pan, sintetizó la situación explicando que *"Susana Decibe impuso algunos sesgos personales a su administración, ajustando las normas y los procedimientos para acceder a los beneficios del Plan Social Educativo o del Pacto Federal. Todas las rendiciones y cambios producidos en determinados proyectos, debieron ser documentados y justificados -No olvidemos que los proyectos debían contemplar las realidades locales- Nada fuera del otro mundo, pero eso impidió que el flujo de fondos de los primeros tres años [1993-1996] se mantuviera constantes. Como todas las cosas inéditas que se encaran, primero se avanza sobre los errores y luego se aprende de ellos. Y reacomodar todo el aspecto formal, con las reglas cambiadas o ajustadas, llevó su tiempo"*¹⁴⁸. Los recortes instrumentados por la Nación durante 1996 se reflejan en los datos del cuadro 18: los \$78.5 asignados por alumno en 1996 pasaron a ser menos de la mitad en 1996 (\$32.4). A partir de 1997, una vez solucionadas estas cuestiones, los fondos nacionales comenzaron a fluir en la provincia nuevamente (llegando a su punto máximo en 1998, año en el que se entregaron más de \$83 por alumno).

Con la llegada de la Alianza al gobierno nacional en 1999, las cuestiones referidas al financiamiento fueron centrales en los vínculos entre la provincia y la Nación, tanto en el nivel político más amplio como en el de la educación. El colapso de la situación económica del país provocó transformaciones importantes en el sistema de financiamiento desde la Nación a las provincias, que impactaron con especial fuerza en provincias como Formosa, donde el porcentaje de ingresos nacionales en su presupuesto alcanza valores muy altos. El atraso de las partidas correspondientes a la coparticipación de impuestos a la provincia provocó demoras en el pago de salarios del sector estatal y, en el área educativa, además, la suspensión del pago del incentivo docente. Morales, ministro de educación, explicaba a mediados de 2001 que *"desde el Ministerio de Educación de la provincia, podemos analizar una serie de alternativas para tratar de*

¹⁴⁶ Entrevista realizada a Guillermo Pan, ex ministro de educación y cultura, realizada en octubre de 2002.

¹⁴⁷ Entrevista realizada a un ex funcionario del ministerio en octubre de 2002.

¹⁴⁸ Entrevista realizada a Guillermo Pan, ex ministro de educación y cultura, realizada en octubre de 2002.

*atemperar la crisis del sistema educativo, pero lo cierto es que de esta situación no saldremos si las autoridades nacionales no mandan la plata para pagar los sueldos"*¹⁴⁹.

Por último, dentro del período estudiado, la provincia de Formosa participó activamente, junto a los ministros de educación de las jurisdicciones gobernadas por el peronismo, en el armado de una contrapropuesta para el Pacto Federal Educativo II. Formosa criticaba especialmente los múltiples condicionamientos que la Nación demandaba a cambio de fondos. Al respecto, Pedro Morales explicaba que *"todos los recursos que pone el gobierno nacional están condicionados a las reformas laborales y administrativas, cuyo tratamiento es competencia de carácter provincial. (...) la Nación no puede imponer desde arriba cambios en es Estatuto del Docente; no pueden decir que si no reformamos no vamos a tener financiamiento"*¹⁵⁰.

10 LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

Junto a la reforma educativa, Formosa recibió fondos de origen nacional para construir y remodelar instituciones, entregar textos, útiles escolares y materiales didácticos, capacitar a los docentes y realizar proyectos pedagógicos específicos en los establecimientos. Como ya hemos mencionado, la provincia se encuentra entre las jurisdicciones que más fondos recibieron en el marco del Pacto Federal Educativo, específicamente a través del Plan Social. Aún sin haber sido una de las beneficiarias de los recursos del PRISE o del PRODYMES I, dos planes de financiamiento que impactaron con fuerza sobre la realidad educativa de otras provincias, Formosa recibió fondos a través del Plan Social y de la Red de Formación Docente Continua que alcanzaron a cambiar la realidad de muchos de sus establecimientos educativos, especialmente, en lo que hace a la infraestructura y equipamiento escolar.

Sin embargo, más allá de estas transformaciones, la mayor parte de los entrevistados comparte la percepción de que la provincia no ha avanzado demasiado en cuestiones relacionadas con la modificación de las prácticas escolares dominantes. La implementación de la reforma no parece haber sido aprovechada por las autoridades provinciales para replantear y actuar sobre cuestiones pedagógicas o sociales vinculadas a la educación. En cambio, las definiciones del Poder Ejecutivo con respecto al tema parecen haber sido las mínimas e indispensables para cumplir con los designios nacionales, garantizando de esa forma la afluencia de los fondos convenidos.

Desde un primer momento, las autoridades provinciales se mostraron comprometidas con la transformación que se proponía a nivel nacional. En 1996, apoyando la instrumentación de la nueva estructura propuesta en la Ley Federal de Educación, Guillermo Pan, ministro de educación de la provincia, se dirigió a los docentes solicitando *"que no se dejen llevar por comentarios insidiosos de quienes pretenden hacer aparecer a la transformación educativa como un caos donde nadie entiende nada"*. Aseguraba entonces: *"la puesta en marcha de la Educación General Básica en la provincia será gradual y tendrá en cuenta las particularidades de las diferentes zonas"*¹⁵¹. Sin

¹⁴⁹ Nota: "Morales advirtió que el sistema educativo colapsará si Nación sigue reteniendo fondos", *Diario la Mañana*, 3 de octubre de 2001.

¹⁵⁰ Nota: "Morales quiere un pacto educativo sin condicionamientos" *Diario La Mañana*, 25 de agosto de 2001.

¹⁵¹ Guillermo Pan en nota: "Encendida defensa de Pan a la transformación educativa", *Diario La Mañana*, 1 de diciembre de 1996.

embargo, a pesar de estas declaraciones, en la práctica la provincia no presentó un plan de instrumentación gradual de la nueva estructura ni contempló las diferencias regionales. Las decisiones en torno a estas cuestiones se fueron sucediendo sin demasiada programación y con muy pocas definiciones. En efecto, algunos ciclos o años fueron implementados de forma masiva (inicial, EGB 1, EGB 2 en 1997 y EGB 3 en 2000) y otros, de forma gradual (primer año de polimodal en 2001, segundo en 2002 y tercero en 2003). En muy pocos casos la implementación se realizó a escala, es decir, con la realización de una experiencia piloto antes de la incorporación masiva de un año (EGB 3 se implementó en tres escuelas en 1999 y masivamente en 2000).

La ausencia de normas y de directivas que caracterizó al proceso de reforma en la provincia fue interpretada por los sectores más críticos como una clara expresión de la improvisación y la falta de programación de las autoridades. En 1998, frente a la inminente implementación del tercer ciclo de EGB, Carlos Toloza, secretario general del gremio Voz Docente, afirmaba en un medio periodístico: *"todavía no tenemos soporte legal, porque no hay ninguna ley de la provincia que contenga esta transformación que viene de la Nación, y no tenemos soporte normativo, porque las normas de la administración son las antiguas"*¹⁵². Por otra parte, el profesor Mario Olmedo, aseguraba que *"en la provincia no hay información sobre cómo, cuándo y dónde comienzan los pasajes del viejo sistema al nuevo y bajo qué condiciones, exigencias, características y gradualidades se realizarán estos cambios. Es más: no hay maestro o profesor, vicedirector o director, supervisor o funcionario de jerarquía que se anime a convocar a una reunión de padres o vecinos para enunciar o intercambiar comentarios sobre la fecha y la forma de transformación de las escuelas tradicionales a las nuevas"*¹⁵³.

Si la implementación de EGB 1 y 2 no había provocado demasiados inconvenientes a nivel institucional, principalmente porque las transformaciones que exigía eran menores (*"cambiaron sólo los nombres de los cursos"*¹⁵⁴), la instrumentación del tercer ciclo generó más incertidumbre en la comunidad educativa. La falta de definición de las autoridades provinciales respecto de quién sería responsable –si maestros o profesores– por el dictado de clases y respecto a la localización del tercer ciclo dejó a las instituciones educativas solas a la hora de emprender el cambio de estructura. Este escenario de imprecisión dio a las escuelas un importante margen de maniobra para tomar decisiones que podían viabilizar, en gran medida, de acuerdo con sus posibilidades técnico-organizativas y su cercanía o contacto con las autoridades de la provincia. Al respecto, la secretaria general del gremio Docentes Autoconvocados afirmaba que *"hay temas donde el Ministerio opta por no meterse porque no quiere hacerse cargo de los costos políticos del desorden que podría generar. Por ejemplo, en cuanto a la localización del tercer ciclo recién se comenzaron a realizar acuerdos de articulación entre escuelas primarias y secundarias cuando se despoblaron los séptimos de las ex primarias porque los padres preferían mandar a los alumnos a los cursos de primer año del tercer ciclo que se abrieron en las escuelas medias. Estos cursos se habían abierto por presiones de alguna comunidad. No hubo ninguna política desde el Ministerio y esto provocó la creación de cursos injustificados. En algún momento, varias escuelas*

¹⁵²: Carlos Toloza en nota: *"En la provincia, la transformación educativa no existe"* Diario La Mañana, 10 de noviembre de 1998.

¹⁵³ Mario Olmedo en Nota: *"Las dudas relacionadas con la aplicación del 3° ciclo de la EGB"*, Diario La Mañana, 15 de agosto de 1998.

¹⁵⁴ Carlos Toloza en nota: *"En la provincia, la transformación educativa no existe"* Diario La Mañana, 10 de noviembre de 1998.

van a tener que cerrar por falta de matrícula, porque las decisiones de apertura de cursos, en vez de tomarse en función del crecimiento demográfico, se tomaron en función de pedidos de vecinos o directores que son amigos de alguien en el Ministerio"¹⁵⁵.

Actualmente, las autoridades provinciales sugieren la ubicación espacial del tercer ciclo en la ex escuela media, pero en el momento de su implementación no había instrucciones al respecto. Un entrevistado explicaba que en la provincia "la decisión de primarizar, secundarizar o hacer un ciclo independiente, la tomó cada escuela en función de sus posibilidades. Esto generó que las escuelas medias comenzaron a presionar para incorporar el ex séptimo y tener un tercer ciclo propio. Las establecimientos que tenían más presencia, sobre todo en la capital, consiguieron la apertura de séptimos pudieron organizar el tercer ciclo"¹⁵⁶. A diferencia de otras provincias, como Santa Fe, donde las decisiones respecto a la localización del tercer ciclo respondieron a causas pedagógicas e intentaron reducir las desigualdades, en Formosa quedaron libradas a la voluntad de las escuelas generando, según algunos entrevistados, más desigualdades en el interior del sistema educativo (no sólo entre escuelas sino también entre diferentes zonas de la provincia).

La implementación del nivel polimodal, que aún no ha concluido, también ha dejado a las instituciones un importante margen de libertad a la hora de definir su modalidad y su estructura curricular. Dardo Díaz, supervisor y técnico responsable de la elaboración de las estructuras curriculares del nivel, aseguró que "cada institución decidió su modalidad respetando el mandato fundacional de la escuela, los perfiles docentes, y atendiendo al contexto"¹⁵⁷. En cambio, otros entrevistados más críticos interpretan esta autonomía institucional como una falta de políticas claras desde el Estado; al respecto, una entrevistada comentaba que "polimodal fue el nivel que más solo estuvo. Las instituciones estuvieron huérfanas de acompañamiento. No hubo nada de capacitación, por falta de programación y de decisión política y también por un tema presupuestario"¹⁵⁸.

Finalmente, es interesante destacar que en Formosa la implementación de la reforma no parece haber sido un tema debatido por la sociedad; la ausencia de notas periodísticas sobre el tema es uno de los indicadores que evidencian esta tendencia¹⁵⁹. Por otra parte, la débil oposición gremial a la transformación coadyuvó a que el tema no se discutiera por fuera del ámbito puramente político-institucional. Según algunos entrevistados, la ausencia de críticas se explicaría porque los cambios que efectivamente trajo aparejados fueron mínimos: "fue bastante aceptada porque no implicó demasiada innovación, siguieron vigentes la mayor parte de las prácticas anteriores."¹⁶⁰

La reforma educativa en la provincia parece haberse implementado sin generar demasiados cambios en las prácticas educativas vigentes. Si bien es cierto que para el año 2000 el 63% de los alumnos se encontraba bajo la nueva estructura, este cambio no fue acompañado por transformaciones pedagógicas o institucionales importantes en las escuelas. La falta de políticas educativas o de definiciones claras en torno a los procesos vinculados a la reforma, que

¹⁵⁵ Entrevista a Nilda Patiño, secretaria general del gremio de Docentes Autoconvocados, realizada en octubre de 2002.

¹⁵⁶ Entrevista a Ofelia Fantín, asesora pedagógica del Colegio Nacional, realizada en octubre de 2002

¹⁵⁷ Entrevista a Dardo Díaz, supervisor del nivel polimodal, realizada en octubre de 2002.

¹⁵⁸ Entrevista a Ofelia Fantín, asesora pedagógica del Colegio Nacional, realizada en octubre de 2002

¹⁵⁹ Son muy pocas las notas o artículos periodísticos que hemos encontrado donde se discuta el tema de la implementación de la reforma.

¹⁶⁰ Entrevista a Nilda López de Valdovinos, coordinadora de la comisión de diseño curricular para EGB realizada en octubre 2002

sin duda hubieran podido servir como ejes para pensar algunas de las problemáticas educativas que acusa la provincia, se articuló con una crisis fiscal que no permitió la asignación de recursos extras para acompañar la transformación y con la prioridad de las acciones gubernamentales de corto plazo ligadas a conflictivas internas del Partido Justicialista, especialmente, a partir de 1997.

11 POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN Y CURRÍCULUM

11.1 LAS FUNCIONES TÉCNICO PEDAGÓGICAS DEL ESTADO

Durante la década del noventa, los programas técnico pedagógicos instrumentados en Formosa –que abarcan desde la planificación de políticas educativas específicas hasta la producción de información estadística, pasando por la capacitación de los docentes y la investigación- fueron definidas por el gobierno nacional¹⁶¹. Esta unidireccionalidad de las políticas responde, en gran medida, a la dependencia financiera de la provincia con respecto a los fondos nacionales, y se ve profundizada por el ya mencionado desinterés del gobierno a la hora de diseñar y sostener políticas de corte específico a mediano y largo plazo.

Históricamente, el desarrollo de este tipo de programas había estado en manos de la Dirección de Planeamiento, creada a comienzos de la década del ochenta. Marta Pacott, su directora, explicaba que durante los primeros años el organismo *“se ocupaba del desarrollo curricular y pedagógico en la provincia. Coordinaba cursos de capacitación y era responsable por los planes de estudio”*¹⁶². Sin embargo, esta área, denominada por algunos entrevistados como *“el pulmón del ministerio”*¹⁶³, cambió su estructura y sus funciones a lo largo de la década del noventa y pasó de ser un elemento de relativa importancia durante los primeros años (1991-1995) a *“un espacio que se encuentra totalmente desmantelado, donde ya no existen equipos técnicos y donde, posiblemente, muchas de las personas que trabajan sean ñoquis”*¹⁶⁴.

Cuando en 1993 comenzaron a llegar los fondos del Pacto Federal Educativo y del Plan Social, la Dirección de Planeamiento se abocó a la instrumentación de los programas de tipo pedagógico. La concentración en un trabajo de coordinación administrativa y de soporte técnico a las escuelas (por ejemplo, en la presentación de los proyectos) dio a la dirección un perfil destacado pero limitado; sus funciones se centraron en la aplicación de paquetes programáticos de origen nacional antes que en el análisis de la realidad educativa provincial o la planificación de acciones técnico pedagógicas para transformarla.

Por otra parte, la visión cortoplacista y siempre atenta a cuestiones partidarias de los gobiernos provinciales, agudizó el problema al impedir una asignación de los recursos transparente y más ajustada a las necesidades del sistema. Fue desde esta perspectiva que los

¹⁶¹ Este es el caso, por ejemplo, de las capacitaciones docentes, las acciones realizadas en el marco del Plan Social Educativo (proyectos pedagógicos, entrega de útiles escolares y material didáctico en las escuelas) el programa de becas y el PRODYMES II.

¹⁶² Entrevista a Marta Edit Pacott, directora de la Dirección de Planeamiento Educativo, realizada en octubre de 2002

¹⁶³ Entrevista a Guillermo Pan, ex ministro de cultura y educación y a Marta Edit Pacott, directora de planeamiento educativo, realizadas en octubre de 2002.

¹⁶⁴ Entrevista a un funcionario del Ministerio de Educación y Cultura, realizada en octubre de 2002.

fondos nacionales fueron profundamente valorados por las autoridades provinciales. El uso de estos programas como herramientas destinadas al engrosamiento de los aparatos partidarios se ha hecho especialmente evidente a partir del segundo quinquenio de la década, cuando las fracturas afloraron en el interior del Partido Justicialista, haciendo eco sobre la organización de las cuestiones técnico pedagógicas de la educación y evidenciando, una vez más, que en el estado provincial son casi nulos los espacios independientes respecto de las lógicas político-partidarias.

A partir de 1996, al contexto de profundización de la crisis fiscal provincial se sumó la disminución de los fondos enviados por la Nación a la provincia. La oficina de planeamiento fue desplazada de sus tradicionales espacios de participación por nuevos centros de poder que quedaron a cargo de las decisiones sobre los programas técnico pedagógicos -y también sobre los asistenciales, que se fortalecieron con el empobrecimiento de la población¹⁶⁵. La organización y los responsables de estas áreas fueron cambiando sin arreglo a planificación alguna hasta que, finalmente, en 1997 las autoridades provinciales decidieron unificar todos los programas en una misma dirección y conformaron la Unidad de Programas y Proyectos Especiales¹⁶⁶ (UPPE), que actualmente depende del ministro de educación. Los entrevistados más críticos aseguran que esta centralización tuvo como fin monopolizar en manos del ministro el uso de las acciones que dejan márgenes para prácticas de tipo clientelar¹⁶⁷.

Paralelamente, la vieja Dirección de Planeamiento, que aún cuenta con aproximadamente 40 empleados y cuya función es participar en "la ejecución de la planificación sectorial del Sistema Educativo, en vista a su expansión, organización y reestructuración en orden a las políticas educativas del sector"¹⁶⁸, tiene un papel poco significativo en lo que respecta tanto a la implementación como a la definición de las políticas educativas. Sus tres departamentos – Cultura y Curriculum, Carta Escolar y Documentación y Bibliotecas- han quedado reducidos al desarrollo de funciones más ligadas con lo administrativo y lo burocrático que con el desarrollo de programas específicos para el sector.

11.2 LAS POLÍTICAS CURRICULARES

A diferencia de la mayor parte de las provincias, Formosa no desarrolló los diseños curriculares jurisdiccionales en el marco del PRISE (Programa de Reformas e Inversión del Sector Educativo). El financiamiento para su elaboración fue asumido entre la provincia,

¹⁶⁵ El vaciamiento político (aunque no formal y presupuestario) de la Dirección de Planeamiento parece haber respondido a la necesidad de dejar la administración de los fondos de los programas a personas comprometidas con la gestión y el partido. En este punto, cabe aclarar que si bien varios entrevistados explicaron que los cargos de la Dirección de Planeamiento no fueron concursados sino entregados siempre a "gente que estaba acomodada y recomendada", los que los ocupan son para el ex ministro Guillermo Pan, "con excepción de los acomodados, que aterrizaron en los últimos años, los que han perdurado en sus cargos a pesar de los gobiernos que pasaron, o sea que trabajan, son totalmente independientes de la política partidaria ". Entrevistas realizadas en octubre de 2002.

¹⁶⁶ La UPPE coordina la implementación del Programa de Acciones Compensatorias, de las becas estudiantiles, del PRODYMES II (Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria), de la capacitación docente en el marco de la Red y del Servicio Social Nutricional (ex comedores escolares) y depende, en los hechos, del ministro de educación

¹⁶⁷ Este es el caso, por ejemplo, de la definición de los beneficiarios de los comedores escolares o de las becas estudiantiles.

¹⁶⁸ Decreto 1062, Poder Ejecutivo, 24 de junio de 1997.

responsable del pago de los salarios del equipo a cargo del proceso, y la Nación, en virtud de convenios específicos a través de los cuales asumió el pago, por ejemplo, de la impresión de los diseños o de los viáticos para que los técnicos provinciales asistieran a las reuniones federales. La ausencia de recursos provenientes de un programa nacional como el PRISE implicó, por un lado, un esfuerzo extra por parte del equipo redactor que *"tuvo que realizar todo a pulmón"*¹⁶⁹ y, por otro, dejó el proceso a merced de la voluntad política de continuar financiándolo.

Los procesos de elaboración curricular de la provincia se diferenciaron significativamente de acuerdo con el nivel educativo. El desarrollo de los diseños para el nivel inicial, EGB 1 y 2 estuvo a cargo de la Comisión Provincial de Diseños Curriculares, creada por decreto en 1996 bajo la dependencia de la Subsecretaría de Educación, y finalizó a mediados de 1997. A diferencia de los diseños que lo sucederían, éste proceso incluyó una instancia de acompañamiento y asesoramiento a los docentes durante su primer año de implementación, coordinado desde la misma comisión. A pesar de esta capacitación, varios actores coinciden en afirmar que dicha instancia no alcanzó a transformar las prácticas pedagógicas dominantes en las escuelas. En efecto, un estudio realizado por investigadores de la Universidad Nacional de Formosa señala entre sus conclusiones que la mayor parte de los docentes *"sigue aferrada a rutinas tradicionales, como a la forma de planificación, los criterios de organización de las propuestas pedagógicas, los materiales didácticos; el estilo de trabajo escolar; el tipo de registro de actividades escolares y la secuencia en el uso de los recursos didácticos. Los resultados demuestran que los docentes, a pesar de contar con el nuevo Diseño Curricular desde el año 1997 y de haber participado en varias acciones de sensibilización y perfeccionamiento, aún no se han apropiado suficientemente de las nuevas orientaciones y principios que rigen la transformación"* (Montes, 2002).

Con respecto al contenido de estos diseños, varios entrevistados señalaron que los técnicos nacionales no dejaron demasiado margen para las propuestas surgidas desde la provincia. Mario Olmedo, periodista y profesor de un instituto de formación docente, afirmaba que *"la elaboración del diseño curricular fue manejada de forma tecnocrática y bajo el funcionamiento del centralismo porteño-nacional. La nación instaló la necesidad de los nuevos diseños curriculares en las provincias, se reservó para sí el monitoreo y el apoyo económico, concertó con las provincias los lineamientos y desplegó su ejército de técnicos para asesorarlas. A cada visto bueno de los técnicos nacionales correspondía a un refuerzo o pago de las certificaciones de obra del avance curricular. Más allá del discurso de descentralización, eso impidió que la provincia afianzara un modelo propio"*¹⁷⁰. A su vez, Nilda Valdoviños, coordinadora de la comisión curricular, agregaba que *"los documentos diseñados por Nación, en los cuales nos basábamos, eran muy buenos: elaborados por académicos con tendencias y enfoques renovadores. Cuando nosotros queríamos darles alguna particularidad, porque en la provincia ocurrían otras cosas, encontrábamos cierta oposición. Teníamos que pelear nuestras posturas"*¹⁷¹.

Por su parte, los diseños para EGB 3, que debieron tener en cuenta las condiciones laborales de los docentes al modificar la estructura curricular, se realizaron de manera menos planificada y más apresurada. La necesidad de respetar los tiempos propuestos por la Nación

¹⁶⁹ Entrevista a Nilda López de Valdovinos, coordinadora de la comisión de diseño curricular para EGB, Ministerio de Cultura y Educación, realizada en octubre 2002

¹⁷⁰ Entrevista a Mario Olmedo, profesor de ciencias de la educación, Universidad Nacional de Formosa, octubre de 2002.

¹⁷¹ Entrevista a Nilda López de Valdovinos, coordinadora de la comisión de diseño curricular para EGB, Ministerio de Cultura y Educación, octubre 2002

para la implementación de la reforma, como contraparte de la entrega de fondos, y la crisis financiera en la cual se sumió la provincia, fueron dos factores que obligaron a la comisión a abreviar los plazos y los procesos pronosticados. A propósito del primer punto, su directora afirmaba que *"nos volvían locos para que cumplamos los tiempos, porque había compromisos asumidos entre Nación y la provincia. Si no se cumplían las etapas previstas, no mandaban la plata"*¹⁷². El proceso de acompañamiento docente que se había previsto tampoco pudo concretarse y los diseños llegaron de forma casi sorpresiva a las escuelas: *"las instituciones no conocían los diseños y tenían que ser implementados con urgencia. No habíamos tenido el margen suficiente como para acompañar a los docentes. Los profesores de media no tuvieron la oportunidad de involucrarse porque sacamos la estructura de la noche a la mañana. Todo fue bajado desde el nivel central y se sabe que lo impuesto no cae bien"*¹⁷³. Este accidentado proceso finalizó a fines de 1999 con el cambio de autoridades del Ministerio, que aduciendo a razones presupuestarias, decidió suspender el trabajo de la comisión.

En el año 2001, ante la disolución de la Comisión de Diseño Curricular, fue a Dirección de Media la que elaboró los lineamientos curriculares para el nivel polimodal. Para que *"ningún docente quedara afuera"*¹⁷⁴, la provincia optó por una estructura curricular basada en dos modelos que se ajustaban a escuelas con distintos perfiles docentes. Esta elasticidad no fue suficiente y cada *"escuela peleó como pudo y logró acuerdos para no ajustarse totalmente a las dos opciones de estructuras curriculares que se proponían. En los acuerdos finales entre las instituciones y el ministerio figuran las excepciones"*¹⁷⁵. Más allá de estas negociaciones puntuales, al igual que en el proceso para EGB 3, tampoco hubo en este caso un trabajo de acompañamiento en la aplicación curricular. A modo de ejemplo, una docente de nivel medio aseguraba que *"las instituciones nos enteramos de que existían las nuevas estructuras porque nos avisaron que había un disquete para retirar en la Dirección de Media. Por razones económicas la impresión quedó a cargo de cada escuela. Hay escuelas en el interior que no están enteradas de que existen los lineamientos"*¹⁷⁶.

El hecho de que la elaboración de los diseños curriculares formoseños se haya desarrollado en un momento de crisis financiera posiblemente explique algunas de las cuestiones señaladas en los párrafos anteriores (la disolución de la Comisión Curricular, la falta de seguimiento y acompañamiento para la instrumentación de los cambios en las escuelas, la imposibilidad de imprimir copias -en el caso de polimodal-, etc.). Sin embargo, se debe tener en cuenta también que la definición de los diseños se enmarcó en un proceso de transformación educativa poco planificado por las autoridades provinciales, en el que los cambios profundos de las realidades áulicas no parecen haber sido una prioridad para los gobernantes.

¹⁷² Entrevista a Nilda López de Valdovinos, coordinadora de la comisión de diseño curricular para EGB, Ministerio de Cultura y Educación, realizada en octubre 2002

¹⁷³ Idem

¹⁷⁴ Entrevista a Dardo Díaz, supervisor de nivel polimodal y miembro del equipo técnico que armó los lineamientos curriculares de los espacios comunes de la educación polimodal.

¹⁷⁵ Entrevista realizada a Nilda Patiño, secretaria general del gremio Docentes Autoconvocados, realizada en octubre de 2002.

¹⁷⁶ Entrevista a Ofelia Fantín, asesora pedagógica del Colegio Nacional, realizada octubre de 2002.

12 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO

Formosa se encuentra entre las jurisdicciones del país donde el sector privado tiene menor incidencia¹⁷⁷. El bajo porcentaje de su matrícula (8%) y de establecimientos (6.4%) bajo su órbita explican, en cierta medida, la escasa influencia que tienen sus actores tanto en decisiones que hacen al funcionamiento propio del sector como a la política educativa provincial en general. Su débil incidencia también se vislumbra al analizar el porcentaje del presupuesto educativo que se le destina: del total del gasto, solamente un 2.3% se designa a transferencias para los establecimientos privados (frente a un promedio nacional del 13.2%). Su débil peso numérico y su tardía organización -aún inconclusa- como sector específico y diferenciado del estatal, son posiblemente dos aspectos centrales a tener en cuenta al analizar esta modalidad de educación en la provincia.

A diferencia de otras provincias, donde el sector privado surgió con anterioridad al sistema estatal de enseñanza y se organizó de forma paralela y relativamente autónoma, en Formosa el sistema educativo nació recién en la década del sesenta, en el marco de la tardía organización geopolítica de la región¹⁷⁸. Paralelamente al proceso de provincialización, Formosa comenzó a crear sus propios establecimientos educativos tanto de gestión estatal como privada (hasta el momento sólo existían en el territorio establecimientos gestionados por el estado nacional). La educación privada provincial apareció, entonces, a la sombra de una perspectiva estatal dominante, que no debió conciliar intereses con instituciones privadas ya en efectivo funcionamiento. Las instituciones del sector privado con asiento en la provincia se fueron constituyendo bajo dos modelos bien diferenciados que coexistieron hasta 1994, según dependieran de la Nación o se constituyeran bajo la órbita de la provincia. Mientras las primeras abarcaban todos los niveles educativos y se regían por normas nacionales, las segundas eran más pequeñas, mayoritariamente de nivel inicial y primario, y carecían de una normativa provincial que las diferenciara de las del sector estatal.

El subsistema privado provincial se organizó de manera muy similar a las instituciones estatales, no pudiendo establecer algunas de las condiciones consideradas fundamentales para la educación privada como, por ejemplo, la posibilidad de decidir sobre la contratación del personal docente¹⁷⁹. Refiriéndose a este último punto, una entrevistada declaraba: *"hasta 1992 los docentes de las escuelas de gestión privada eran designados por el Ministerio de Educación. Entonces, cuando el representante legal de la escuela quería despedirlo no podía porque era un docente del Estado. Incluso hay docentes de establecimientos privados que se han titularizado por decreto y que no pueden ser removidos del cargo. Éstos terminan siendo como empleados provinciales."*¹⁸⁰

¹⁷⁷ La cantidad de establecimientos y matrícula del sector privado en Formosa, posicionan a la provincia, junto a Chaco, entre las jurisdicciones con porcentajes más bajos de participación del sector.

¹⁷⁸ La provincialización del Territorio Nacional de Formosa se da recién en el año 1955 junto a la sanción de la Ley Nacional 14.408 (de Provincialización de Territorios Nacionales). A partir de entonces, la provincia se compromete a "asegurar la educación primaria" como requisito fundamental para que el Gobierno Federal "garantice el goce y ejercicio de sus instituciones".

¹⁷⁹ La igualdad entre las escuelas estatales y privadas también se evidenció durante la década del noventa en el trato que tuvieron con respecto a los fondos provenientes del Plan Social Educativo y las capacitaciones docentes en el marco de la Red de Formación Docente Continua.

¹⁸⁰ Entrevista a Adriana Baum de Aranguiz, jefa del Departamento de Educación Privada, realizada en octubre de 2002.

La organización autónoma del sector privado comenzó a cristalizarse en 1994, cuando se efectivizó la transferencia de los servicios educativos de la Nación a las provincias. En este contexto, creció notablemente la cantidad de establecimientos del sector¹⁸¹ así como la demanda de una regulación específica, principalmente entre aquellos actores vinculados a la Iglesia Católica. La unificación de los subsistemas provincial y nacional trajo aparejada la iniciativa del CONDIDEC (Consejo Diocesano de Educación Católica) de asumir y organizar mejor la gestión de los establecimientos del sector; iniciativa que contenía varias de las propuestas que habían surgido a nivel nacional en el CONSUDEC. La creación del Departamento de Educación Privada en 1994 como organismo responsable de la administración y la gestión de todos los establecimientos del sector fue, según varios entrevistados, la manifestación más clara de esta tendencia¹⁸².

Las funciones del Departamento de Educación Privada se centraron en la compatibilización entre establecimientos de origen nacional y provincial, principalmente, en aquellas cuestiones referidas a su funcionamiento administrativo y normativo. A propósito de este tema, Adriana Baum De Aranguiz, jefa del departamento, expresaba que *"entre el SNEP [Superintendencia Nacional de enseñanza Privada] y la Coordinación de Escuelas Privadas de la provincia teníamos normativas y manejos administrativos totalmente distintos. Hemos tratado que la transferencia salga lo mejor posible. Por ejemplo, uno de los temas que tuvimos que trabajar mucho fue el de los aportes financieros, porque el funcionamiento administrativo de Nación es totalmente distinto al provincial"*¹⁸³. Sin embargo, según varios entrevistados, la mayor parte de los temas que comenzaron a tratarse durante aquellos años aún no han encontrado resolución y las ex escuelas nacionales siguen diferenciándose significativamente de las provinciales¹⁸⁴.

La organización administrativa y legal de los establecimientos privados que habían dependido tradicionalmente de la provincia fue otro de los temas que tuvo que enfrentar el Departamento. La ausencia de un marco normativo provincial que regulara el funcionamiento de las escuelas había generado una situación de desorden e irregularidad institucional. Como primera medida, el departamento debió incorporar oficialmente los establecimientos a la enseñanza provincial. Una supervisora del sector explicaba que antes de la transferencia *"muchas escuelas que funcionaban en la provincia no estaban creadas legalmente. Por resolución se creaba primer grado, segundo grado... a medida que iban necesitando pero sin un decreto de creación. Es*

¹⁸¹ En 1991, el Ministerio Nacional administraba aproximadamente 18 establecimientos, 2.156 horas cátedra y 302 cargos docentes que fueron transferidos. Información obtenida de los Servicios Educativos Nacionales en las Provincias. Información básica sobre aspectos financieros y edilicios. Ministerio de Cultura y Educación, Consejo federal de Inversiones, Agosto 1991.

¹⁸² Durante la década del ochenta, la administración de los establecimientos había dependido de la Coordinación de Educación Privada, también creada a pedido del CONDIDEC, pero con funciones bastante más limitadas. Es importante señalar la continuidad existente entre ambos organismos, expresada, entre otras cuestiones, en la permanencia en el cargo del funcionario responsable de estos organismos.

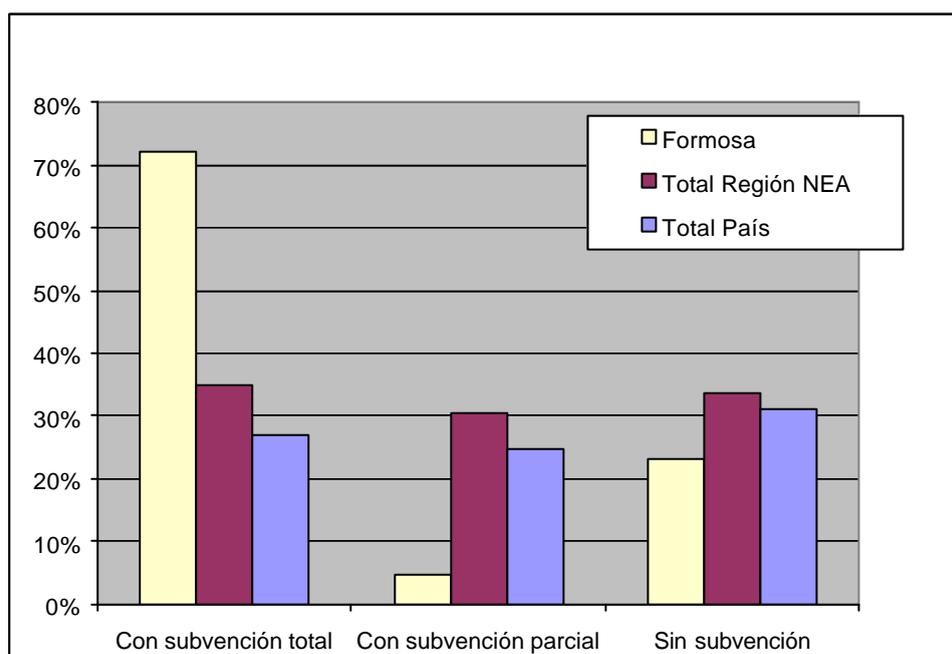
¹⁸³ Entrevista a Adriana Baum de Aranguiz, jefa del Departamento de Educación Privada, realizada en octubre de 2002.

¹⁸⁴ Una de las diferencias más significativas es la que hace al pago de los salarios docentes. Mientras las ex escuelas nacionales reciben la totalidad de los aportes que les corresponden y son responsables por la liquidación de los salarios, la liquidación de sueldos de las escuelas provinciales se realiza en la Dirección de Administración del Ministerio. Otra diferencia se vincula con los aportes jubilatorios: los docentes de instituciones de origen nacional realizan sus aportes en la Caja de Comercio mientras los que trabajan en las de origen provincial los realizan en la Caja de Previsión Social, contando con los beneficios de la Ley de Jubilación de la provincia.

decir, estas escuelas no estaban incorporadas al sistema educativo provincial. Todo el trabajo de regularización lo tuvimos que hacer desde la coordinación"¹⁸⁵.

A pesar de los reiterados intentos de crear leyes que permitiesen sistematizar el funcionamiento del sector¹⁸⁶, éstas intenciones no se han cristalizado aún y el sector privado en la provincia se sigue caracterizando por la ausencia casi absoluta de legislación. Si bien es cierto que existe el Decreto Nro. 173/83, el mismo parece ser una copia exacta de la Ley de Enseñanza Privada Nacional con débil aplicación en la provincia. A modo de ejemplo, es interesante señalar que en Formosa no existe ninguna regulación en la que se especifiquen las pautas para la asignación de subvenciones del Estado a establecimientos del sector (cuando, como se indica en el gráfico 5, más de un 75% de los establecimientos se encuentran subvencionados). La Constitución Provincial se limita a introducir el tema pero lo hace de forma vaga e imprecisa, estableciendo que una futura ley -aún inexistente- deberá ocuparse de la cuestión: "la ley reglamentará la cooperación económica del Estado en aquellas escuelas públicas de gestión privada que cumplen funciones sociales no discriminatorias y demás requisitos que se fijen y que no persigan fines de lucro"¹⁸⁷. Esta situación de anomia generalizada parece haber dejado importantes márgenes de maniobra al Poder Ejecutivo que, en última instancia, es el que ha tomado y toma las decisiones más significativas del área.

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



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

¹⁸⁵ Entrevista a María Teresa Loza, supervisora técnica del nivel medio y polimodal del Departamento de Educación Privada, realizada en octubre de 2002.

¹⁸⁶ Son varios los entrevistados que han mencionados los sucesivos intentos de sancionar una Ley de Enseñanza Privada Provincial. Entrevistas a Mirta Sayás, María Teresa Loza y Adriana Baum de Aranguiz realizadas en octubre se 2002.

¹⁸⁷ Artículo 94, Constitución de la Provincia de Formosa reformada en 1991.

Parte de las dificultades del sector privado para afianzar un funcionamiento regulado de los establecimientos bajo su dependencia podría responder a las rispidez que parece haber caracterizado las relaciones entre el gobierno y la Iglesia, propietaria de la mayor parte de los establecimientos del sector. Tal como indica el gráfico 5, del total de las escuelas del sector, más un 70% son confesionales, porcentajes que ubica a Formosa muy por encima de la media regional y nacional. Con respecto al vínculo entre el Poder Ejecutivo y la Iglesia, Mirta Sayas, profesora de un instituto de formación docente privado, brindaba su opinión: *"inclusive en este momento las relaciones entre Iglesia y Estado están tensas. Esto se debe a la postura a favor de los necesitados que tienen muchos sacerdotes, a los análisis críticos de la realidad provincial que realizan en la homilía durante la misa. Allí muchos explicitan al pueblo análisis que tienen que ver con la realidad... que tienen que ver con la contradicción entre lo que se dice y lo que se hace en esta provincia"*¹⁸⁸. Más allá de esta lectura, no cabe duda de que en la provincia los intereses del sector privado no llegaron a cristalizarse.

Los intentos por regularizar la situación de los establecimientos de gestión privada han avanzado significativamente a partir de 1994. Sin embargo, es llamativo que pasados casi diez años desde la transferencia de los servicios educativos aún queden temas esenciales sin resolver.

13 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN

La distribución geográfica-funcional que caracteriza a la supervisión en la provincia refleja la organización desfasada del sistema educativo formoseño, previa a la implementación de la reforma y muy vinculada a la transferencia de los servicios educativos y a los procesos de fusión y reordenamiento institucional. Como ya hemos mencionado en el eje "Administración Central", mientras la supervisión de los establecimientos de educación primaria estuvo coordinada hasta comienzos de la década del noventa por el Consejo Provincial de Educación a través de los Consejos Escolares Departamentales, la supervisión de educación inicial, media, privada, de adultos y especial, se organizó más tarde y a partir de áreas dispuestas por las direcciones de cada nivel que dependían del Ministerio de Cultura y Educación de la provincia. La unificación de ambos organismos, formalizada recién en 1995, provocó la superposición de diferentes regiones con funciones, como veremos más adelante, especialmente vinculadas a la administración y asignación de los cargos docentes.

La estructura de supervisión de la provincia está organizada mayoritariamente a partir de regiones, que difieren de acuerdo con el nivel educativo de las instituciones. La supervisión de los establecimientos que imparten Educación General Básica (ex educación primaria) se desarrolla desde 17 delegaciones zonales -antes Consejos Escolares Departamentales-. Por su parte, el nivel inicial se organiza a partir de 5 regiones que, a su vez, no se corresponden con las 5 del nivel polimodal (ex medio). Estos dos grupos de 5 regiones no sólo no se articulan entre sí geográfica e institucionalmente sino que, además, a diferencia de las delegaciones zonales, no tienen sedes propias ni se encuentran efectivamente formalizadas. Por último, las modalidades de adultos y especial están supervisadas en su totalidad (sin regionalización) por sendas personas que son funcionarios políticos del ministerio en calidad de coordinadores de sus

¹⁸⁸ Entrevista a Mirta Sayas, asesora pedagógica del colegio Santa Isabel, realizada en octubre de 2002.

respectivas áreas (el Departamento de Educación de adultos y el Departamento de Educación Especial).

Las dificultades administrativas surgidas a partir de este modelo organizativo y el gasto que implica la coexistencia de diferentes sistemas zonales han dado lugar a una nueva propuesta de unificación de sedes regionales, que aglutinarían la supervisión de todos los niveles educativos. La gestión del Prof. Bando en el ministerio sugiere que la mejor manera de hacer más eficiente el sistema es a través de la creación de "Supervisiones Zonales", ubicadas en cada departamento y donde trabajarían de forma conjunta los supervisores de todos los niveles y las modalidades, bajo la conducción de un director de zona. Refiriéndose a este tema, el ministro de educación de la provincia, Gilberto Bando, explicaba que *"las delegaciones zonales fueron implementadas por una razón constitucional y abarcaron únicamente el nivel primario. Así, se descuidaron los niveles nivel inicial, medio y superior, y la educación especial, de adultos y técnica. El perfil del director zonal que estamos pensando ahora es el de una persona con conocimiento de todos los niveles de enseñanza, desde el punto de vista de la política educativa tanto en la parte administrativa como pedagógica. Con esta organización vamos a tener un sistema más rápido y una red de información más ágil, que permitan tomar decisiones de forma inmediata y en el mismo lugar"*¹⁸⁹. Más allá del consenso que aparentemente tiene esta propuesta, en el momento en que se realizó el trabajo de campo, la provincia no había comenzado aún su implementación.

La superposición no coordinada de niveles y criterios redundante también en la desproporción de la cantidad de escuelas por supervisor. Tal como señala el cuadro siguiente, trabajan en Formosa un total de 42 supervisores, de los cuales más de la mitad pertenecen a EGB (25 personas). Podemos observar también que los niveles inicial y adultos son los que cuentan con menos supervisores (30 por institución para el primer caso y 42 para el segundo), mientras que las proporciones del nivel polimodal y de la educación privada son de 1/14.5 y 1/11 respectivamente.

Cuadro 19 Cantidad de supervisores y escuelas por nivel, tipo de supervisor y sector

Sector	Cantidad de supervisores	Cantidad de escuelas por supervisor
Supervisores de nivel inicial	5	30
Supervisores de EGB	25	19
Supervisores generales de Polimodal	5	14.5
Supervisores de Regímenes Especiales	1	22
Supervisores de Educación de Adultos	1	42
Coordinador de Educación Física	1	sin información
Supervisores de Educación Privada	4	11
Cantidad total de supervisores	42	16.5

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

¹⁸⁹ Entrevista realizada a Gilberto Bando, ministro de Cultura y Educación, realizada en octubre del 2002.

Los supervisores, al igual que en la mayor parte de las provincias, se encuentran fundamentalmente abocados a tareas administrativas (control de los libros de calificaciones, de exámenes y de asistencia, y de los registros de circulares, organización del calendario escolar etc.) a la resolución de los conflictos y urgencias de las escuelas, a la canalización de sus demandas hacia la administración central y a tareas operativas vinculadas con la instrumentación de aquellos programas asistenciales con base en las establecimientos escolares.

Las diferencias de los perfiles de los supervisores de EGB y Polimodal fueron subrayadas por varios entrevistados. La percepción generalizada es que los supervisores del ex nivel primario forman parte de una cadena vertical de control que comienza con el ministro de educación (o la persona que designa al director del nivel¹⁹⁰) y que finaliza en los docentes. En esta cadena, el manejo de la Dirección de Nivel y el trabajo de los supervisores son piezas fundamentales. Como ya hemos mencionado anteriormente¹⁹¹, las delegaciones zonales (espacio donde trabajan los supervisores de EGB) son los únicos organismos con base en los departamentos de la provincia y son responsables no sólo de la administración de los cargos docentes sino que cumplen también un rol central en la entrega y organización de los programas sociales asistenciales¹⁹². En la lógica clientelar que caracteriza generalmente estos procesos los supervisores asumen un rol importante, especialmente, por ser los actores que se encuentran más cerca de las instituciones educativas y que tienen mayor contacto con los directivos y los docentes. A través del minucioso control de las prácticas de directores y maestros, los supervisores median entre la dirección de nivel y las escuelas; *"son como inspectores o comisarios que controlan todo e informan"*¹⁹³. Además, en muchos casos, instrumentan recompensas o castigos para las instituciones escolares o para personas particulares, de acuerdo con la postura asumida frente a los intereses del partido gobernante.

Los supervisores de nivel polimodal parecen tener un perfil diferente a los de EGB: Posiblemente, esto responda al hecho de que las estructuras a las que pertenecen y los actores con los cuales se vinculan difieren significativamente. Mientras la red de cobertura y la extensión territorial de las escuelas de EGB parecen ser percibidas por los funcionarios políticos como una herramienta fundamental para viabilizar estrategias de cooptación de adherentes partidarios, la cantidad de establecimientos educativos de nivel medio (menos de un 20% que los de EGB) y su distribución (que coincide principalmente con las grandes ciudades) hacen de este nivel un espacio menos apetecible. El marco dentro del cual se construyeron las estructuras de supervisión de estos dos subsistemas también arroja luz sobre el análisis de las diferencias

¹⁹⁰ Como ya se ha mencionado, los directores de nivel tienen un importante peso político en la provincia y su nombramiento provoca, en muchos casos, conflictos entre los distintos sectores del Ejecutivo. Al respecto, un entrevistado explicaba que "los directores de nivel cambian con frecuencia porque en la provincia juega un papel muy importante las cuestiones político partidarias. Las direcciones de nivel son espacios de poder que se reparten entre determinadas internas, incluso dentro del Partido Justicialista. El ministro, a veces, no puede armar su equipo de directores de nivel porque se los imponen desde distintos sectores y esto es motivo de frecuentes conflictos". Entrevista realizada en octubre de 2002 a una docente de polimodal.

¹⁹¹ Tanto en el eje referido a la administración central como en el de políticas laborales.

¹⁹² En una entrevista realizada a supervisores de EGB, enumeraron entre sus tareas la supervisión de los comedores escolares y la coordinación de cuestiones ligadas a la implementación del proyecto "Libretas de Salud" o de la "Campaña Bucho de Fluor". Entrevista realizada a Alejandra López, Roberto Landriel y Margarita Oviedo en octubre de 2002. Con respecto al tema de los programas sociales asistenciales ver el apartado Nro. 4, párrafo 4.1: "Los estrechos vínculos entre la política y la educación" y el eje "Políticas Pedagógicas y Curriculares".

¹⁹³ Entrevista realizada a un docente de EGB en octubre de 2002.

existentes: "a mediados de la década del noventa comenzaron nombrarse punteros políticos como directores de los nucleamientos [actualmente delegaciones zonales]. Los delegados zonales tienen el perfil de un puntero de barrio antes que el de alguien que busca elevar la calidad educativa a través del acompañamiento de los docentes. En el nivel primario, si vos no te llevás bien con el delegado zonal, seguro que no vas a obtener el cargo que esperás. En cambio, en el nivel medio, como los nucleamientos no existían, se permitió que el docente tuviera más libertad. Había personas de diferentes ideologías que militaban en diferentes partidos. Eran más libres, había más respeto y menos control. La organización de la primaria favoreció el control estricto en cuanto a la ideología de las personas"¹⁹⁴.

La contra cara de estos factores es que los docentes y directivos del nivel medio parecen tener mayor autonomía a la hora de tomar decisiones en sus escuelas. Estas diferencias fueron descriptas por diferentes entrevistados¹⁹⁵. Una docente de nivel polimodal explicaba que "las escuelas medias tienen más libertad, más espíritu, para mantenerse dentro de sus principios. Los de primaria son más obsecuentes, son de decir que se cumpla lo que se pide, los de nivel medio resisten más"¹⁹⁶. Una profesora de un IFD agregaba que "mientras en EGB reina la cultura del vasallaje -los supervisores responden como vasallos de los directores de nivel y los docentes y directivos como vasallos del supervisor- en polimodal ya superaron esta modalidad. Recientemente, por ejemplo, se creó un consejo de directores de nivel medio que no depende de las autoridades y establece entre ellos una relación más cooperativa; acuerdan determinadas cuestiones y después hacen valer sus conclusiones aunque sean cuestionadas por los supervisores. No le temen a la conducción. Aunque muchos pertenecen al Partido Justicialista, son pocos los que permiten que la escuela se tiña de partidismo."¹⁹⁷.

Como es regla general en el sistema de asignación de cargos en la provincia, también en el caso de los supervisores se vulnera el Estatuto a favor del perfil político-partidario de los aspirantes¹⁹⁸. La ausencia de concursos para acceder al cargo de supervisor es otro de los productos, y a la vez causa, de esta dinámica particular que asume la supervisión en la provincia. Con excepción del concurso que actualmente se está llevando a cabo para cubrir algunos de los cargos de supervisor de EGB¹⁹⁹, en Formosa hace más de veinte años que no se realizan para el nivel medio y nunca se han realizado para el nivel inicial. Actualmente, todos los supervisores que ejercen en la provincia han accedido a sus cargos por puntaje, es decir, por poseer el máximo puntaje del listado al quedar vacante un cargo.

14 REFLEXIONES FINALES

El abordaje de la realidad educativa formoseña durante la década del noventa debe dar cuenta de diversas problemáticas y enfoques (su marco legal, las políticas presupuestarias, las

¹⁹⁴ Entrevista a Carmen Ramírez, Diputada por la UCR, realizada en octubre de 2002.

¹⁹⁵ Además, el hecho de que el gremio más opositor, Agrupación de Docentes Autoconvocados, esté conformado por mayoría de docentes de este nivel medio es otra expresión de esta tendencia. Ver eje referido a las políticas laborales.

¹⁹⁶ Entrevista realizada a un docente de nivel medio en octubre de 2002.

¹⁹⁷ Entrevista realizada a una profesora de un instituto de formación docente en octubre de 2002.

¹⁹⁸ Como ya hemos mencionado en el eje "Políticas Laborales", la deformación de los puntajes y de los listados es una práctica común en la provincia.

¹⁹⁹ Un entrevistado aclaraba que "antes de realizar el concurso se hizo un análisis informal de la tendencia de los candidatos que podrían acceder al cargo. Si éstos no hubieran respondido al partido, posiblemente el concurso no se habría realizado". Entrevista realizada en octubre de 2002.

cuestiones referidas a las condiciones laborales, la relación entablada entre la provincia y la Nación, etc.). Cada uno de estos puntos ha sido analizado como un eje con unidad propia para facilitar la comprensión de sus características y dinámicas específicas, sin dejar de lado una perspectiva de totalidad, al mismo tiempo peculiar, dinámica y compleja. En el presente trabajo, la organización política de la provincia y su modalidad específica de construcción y ejercicio de poder ha permitido releer cada uno de estos niveles otorgándoles un sentido ordenador.

La impronta que el peronismo formoseño impuso a la vida política desde 1983 -año en el que el Partido Justicialista se hizo cargo del gobierno de la provincia- hasta la el momento en el que se realizó este trabajo, permite abordar los diversos fenómenos educativos durante el período en estudio. Desde el retorno a la democracia, la dirigencia política se alternó en el poder al tiempo que plasmó una forma particular de hacer política, en la cual resulta difícil diferenciar al Estado del partido gobernante y a las políticas estatales de las partidarias. Esta simbiosis entre el Estado y el Partido Justicialista atraviesa el ámbito de lo público, imprimiéndole un tono que se caracteriza por una mirada cortoplacista y focalizada en la conservación del poder.

En este contexto macro-político, el sistema educativo es percibido por las autoridades provinciales como un instrumento partidario fundamental. Su organización centralizada y vertical, los recursos públicos administrados por el sector y su extensión o llegada territorial, son algunos de los factores que lo caracterizan y lo definen como una herramienta política idónea. Con respecto al primer punto, cabe señalar que las transformaciones institucionales sufridas por los organismos responsables de la administración y la gestión del sistema durante la década del noventa, podrían ser interpretadas como medidas orientadas a reforzar la centralización y verticalidad del manejo de la estructura educativa. Sin duda, el proceso de disolución del Consejo Provincial de Educación (1991-1995), organismo colegiado que durante la década del ochenta había tenido un rol fundamental en términos educativos, y su absorción por el Ministerio de Cultura y Educación permitió que el Poder Ejecutivo ejerciera un control pleno y directo.

En relación con la administración de los recursos públicos, son dos los aspectos a tener en cuenta: la asignación y administración de los cargos docentes, y la adjudicación de los planes sociales que se articulan desde las escuelas (comedores escolares, programa de becas, campañas de salud, etc.). En un escenario que se ha caracterizado por la ausencia de puestos de trabajo en el sector privado y por la profundización permanente de la pobreza y el desempleo, el trabajo y el asistencialismo estatales resultan mecanismos fundamentales. La repartición de los cargos y de los programas sociales se ha desarrollado y se desarrolla en la provincia desde redes clientelares -tanto entre funcionarios locales (intendentes, concejales, delegados zonales, etc.) y autoridades máximas del Ejecutivo como entre funcionarios locales y alumnos, padres o docentes del sistema- a partir de las cuales se ejerce un control político, que en última instancia pretende transformarse en un resultado electoral positivo, en una región determinada. Esta intensa actividad político clientelar a nivel territorial es uno de los ejes centrales de la modalidad de acumulación de poder que caracteriza a la provincia.

A diferencia de otras provincias, donde la estructura educativa no deja demasiado margen para el desarrollo de acciones discrecionales, en Formosa son varios los aspectos que explican la consolidación de este tipo de prácticas. Desde el punto de vista legal, la provincia presenta un marco normativo que resulta insuficiente e ineficaz para asegurar la transparencia de los distintos procesos administrativos (laborales, institucionales, presupuestarios, etc.). Por un lado, son muchos los aspectos del sistema que no se encuentran reglamentados. Por otra

parte, existen procesos que a pesar de estar minuciosamente pautados -por ejemplo, las asignaciones de los cargos docentes en el Estatuto del Docente-, no se rigen por las normas, sino más bien por prácticas de hecho o por manejos arbitrarios de los actores en los mismos. Todas las líneas de acción orientadas a reducir la discrecionalidad de los procesos fueron sistemáticamente disueltas o congeladas antes de su efectiva puesta en marcha.

La ausencia casi total de actores que funcionen como contralor y organizados con el objetivo de transformar los móviles que se encuentran detrás de las decisiones del ámbito de la educación, refuerza la incompetencia de las leyes y reglamentaciones promulgadas y la falta de mecanismos de control. La centralización del poder en manos de las máximas autoridades de la provincia -el gobernador, el secretario general de la gobernación y el ministro de hacienda- mediante la anulación o absorción de los demás centros de poder estatales y extra-estatales, ha dado lugar a una muy débil oposición. Así, los conflictos y las diferencias se han neutralizado dejando un panorama político uniforme en el cual el Poder Ejecutivo, intrínsecamente confundido con el partido gobernante, es el único poder con verdadero peso. En este sentido, deben interpretarse el débil rol de la Legislatura, que pareciera funcionar como un brazo operador del Ejecutivo sin iniciativas propias, el de la Iglesia y el de los gremios docentes.

Los sindicatos docentes no han logrado establecerse en la provincia como nexos relevantes entre los reclamos de los docentes y los funcionarios del Estado ni tampoco como ámbitos de crítica sostenida ante la vulneración de los derechos consagrados en el Estatuto del Docente. A diferencia de otras jurisdicciones donde los gremios canalizan las demandas docentes y se presentan como controladores de las acciones realizadas por el gobierno de turno, en Formosa, la alineación del gremio mayoritario, la Agrupación de los Docentes Formoseños (ADF), con el Poder Ejecutivo obstaculizó una postura crítica. Es cierto que durante los últimos años se esbozaron cambios en el mapa gremial de la provincia que se tradujeron en el papel más crítico que asumió Voz Docente y en el surgimiento de nuevas fuerzas sindicales -Gremio de Docentes Autoconvocados-, sin embargo, éstas transformaciones no parecen haber influenciado aún la lógica de las decisiones que imperan en la cartera educativa.

Las manifestaciones del dispositivo político provincial descritas en los párrafos anteriores permiten comprender algunas de las cuestiones que enmarcaron la práctica política de la educación durante los noventa. Sin embargo, éste esquema resultó atravesado por cuestiones económicas y políticas, cuyo impacto sobre la realidad educativa permite delinear dos períodos diferentes a lo largo de la década (1991-1997 y 1997-2001). En el plano económico, la provincia de Formosa ha evidenciado siempre una situación fiscal constantemente deficitaria, una fuerte dependencia de los recursos nacionales (el porcentaje de ingresos de la provincia provenientes de la Nación no ha sido nunca menor de al 87%) y un creciente endeudamiento provincial. A mediados de la década del noventa, estos factores se combinaron dando lugar a una profunda crisis económica que estalló en 1996. A partir de entonces, las finanzas provinciales se mostraron, a pesar de los altibajos, más frágiles que los años anteriores. En el plano político, un año más tarde, las fracturas surgidas entre dos líneas del Partido Justicialista -cuando el entonces gobernador Gildo Insfrán anunció su intención de ser reelecto gobernador en los comicios de 1999-, sumieron a la provincia en un clima político sumamente inestable. Si hasta esa fecha el justicialismo se encontraba unido en pos de cristalizar la hegemonía del partido, a partir de ese momento, las internas se reflejaron en cada espacio de la administración pública.

La primera etapa (1991-1997), correspondiente a la unidad del peronismo provincial, se caracterizó por una mayor permanencia y articulación entre los funcionarios políticos del sector educativo -reflejada principalmente en la continuidad del Dr. Aguirre al frente de la cartera educativa (1987-1995)-. En un contexto de crecimiento del sistema, de una importante afluencia de fondos nacionales a la provincia a través del Plan Social Educativo, y de una estrecha relación entre el Ejecutivo y el gremio mayoritario (ADF), tuvieron lugar dos acontecimientos importantes para la educación provincial: la sanción del Estatuto del Docente y su decreto reglamentario, y la eliminación del Consejo Provincial de Educación.

Incluso en un periodo de relativa continuidad institucional, medidas como éstas parecen haber surgido como respuestas a demandas o negociaciones políticas, antes que como resultados de un plan de gobierno. El Estatuto del Docente se sancionó tras una importante negociación con los gremios, a fin de transformar las respuestas a demandas docentes en inmediato apoyo político. Esto explicaría el hecho de que, a posteriori, no se hayan desarrollado mecanismos que permitieran llevar el Estatuto al campo de las prácticas concretas. La mayor parte de las cuestiones estipuladas en la Ley nunca llegaron a plasmarse. Por otra parte, como ya hemos mencionado al comienzo, la abolición del Consejo Provincial de Educación resultó funcional al interés del Poder Ejecutivo de controlar el sistema educativo a partir de una organización más centralizada y vertical. Por último, cabe destacar que en esta etapa también tuvo lugar la transferencia de los servicios educativos de la Nación a las provincias, proceso que por sus dimensiones y la excelente relación entablada entre el ministro de educación de la provincia y su par nacional, no parece haber acarreado mayores dificultades.

La segunda etapa (1997-2002) coincidió con la profundización de la crisis fiscal de la provincia. El período se caracterizó, a diferencia del anterior, por la inestabilidad institucional y la coexistencia de diferentes proyectos político partidarios al interior de la cartera educativa, producto de las internas peronistas que fustigaron a la provincia a partir de 1997. Esta situación trajo aparejada la sucesión en el Ministerio de una serie de conducciones poco o nada articuladas entre sí que respondieron a objetivos diversos y poco significativos desde el punto de vista educativo, aunque ampliamente funcionales a las disputas del Justicialismo. Este panorama dejó aún menos margen para la instrumentación de medidas en el área. En efecto, durante estos años, la mayor parte de los cambios del área se vincularon con redistribuciones del poder en el Ministerio (a través de cambios en el organigrama) o a recortes presupuestarios que impactaron, principalmente, sobre el salario docente.

La aplicación de la nueva estructura propuesta en la Ley Federal de Educación desarrollada a partir de 1997 hubiese podido ser una oportunidad para que las autoridades reflexionaran sobre las problemáticas educativas que acosan a la provincia (es una de las jurisdicciones que presenta los indicadores más bajos tanto en relación con los datos que dan cuenta del tránsito de los alumnos por el sistema -repitencia, abandono, sobreedad- como de calidad). Sin embargo, las definiciones del Poder Ejecutivo respecto al tema parecen haber sido las mínimas e indispensables para cumplir con los designios nacionales, garantizando de esa forma la afluencia de los fondos convenidos. La ausencia de medidas, normas o directivas específicas en torno a la ejecución de la reforma fueron una clara expresión de la improvisación con la cual se desarrolló el proceso e impidieron avanzar con modificaciones que permitieran elevar el nivel educativo provincial.

Más allá de las diferencias entre los dos períodos, en ningún caso se evidenciaron gestiones que respondieran a la implementación de esquemas planificados y sostenidos de

políticas educativas. En líneas generales, podría afirmarse que las autoridades de la provincia han reducido siempre las cuestiones educativas a decisiones coyunturales que responden al doble fin de, por un lado, seguir utilizando las estructuras clientelares existentes en educación con el objetivo de conservar adherentes y de conquistar potenciales votantes y, por el otro, evitar que colapse el sistema debido a conflictos suscitados con los empleados (docentes) o usuarios (alumnos) del mismo.

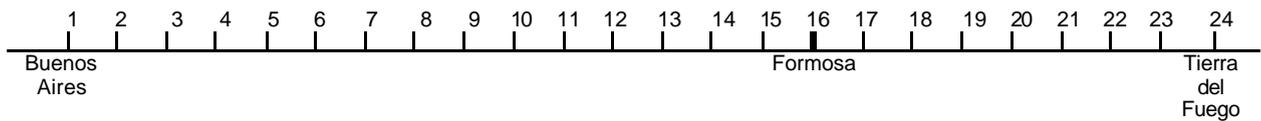
En suma, el sistema educativo formoseño se encuentra inserto en un dispositivo político viciado que articula la centralización del poder, las prácticas clientelares, el manejo partidario de los recursos públicos y la absorción o anulación de cualquier espacio de poder desde el Ejecutivo. Estas cuestiones impactan en el sistema educativo al establecer una estrecha relación entre la esfera político partidaria y la educativa, que deja poco margen para el diseño y la implementación de políticas en el sector.

15 ANEXO: FORMOSA EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL

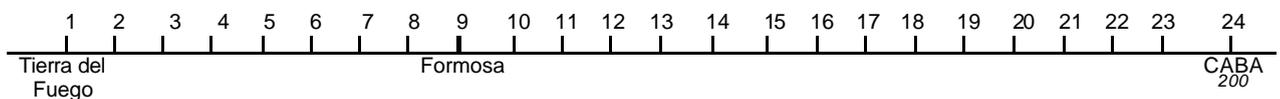
En los siguientes cuadros se expone la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones según los distintos ejes y datos recolectados para la elaboración de este informe. En todos los casos (salvo excepciones señaladas en los cuadros) el total de jurisdicciones es de 24 y la posición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

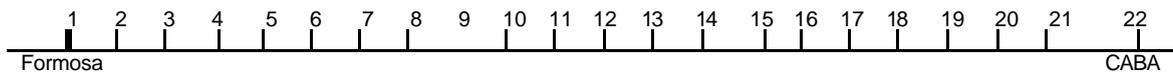
1.1. Cantidad de Habitantes. Año 2001.



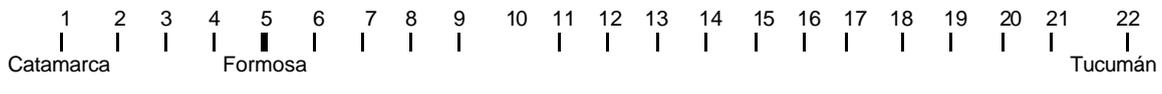
1.2. Tasa de crecimiento porcentual de cantidad de habitantes. Años 1991-2001.



1.3. Porcentaje de habitantes en edad escolar. Año 2001. (1)



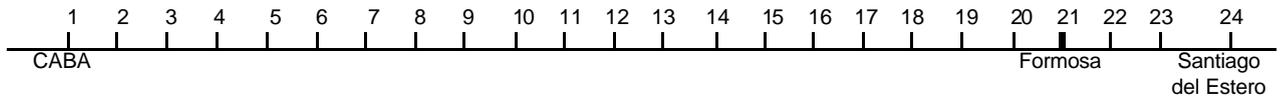
1.4. Tasa de variación porcentual de la proporción de habitantes en edad escolar. Años 1991-2001. (1)



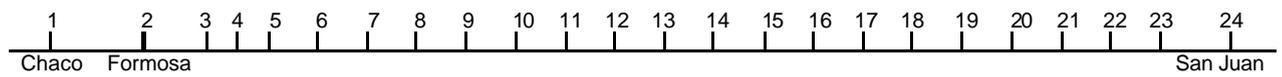
(1) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que no se disponen los datos para las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

²⁰⁰ Ciudad Autónoma de Buenos Aires

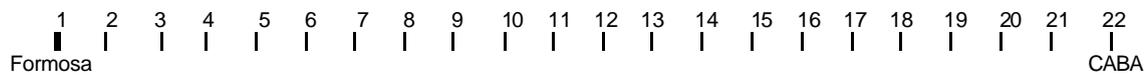
1.5. Porcentaje de población urbana. Año 2001.



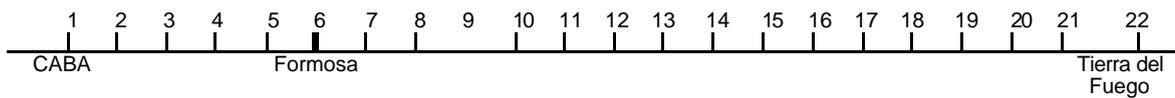
1.6. Tasa de variación porcentual de la población urbana. Años 1991-2001.



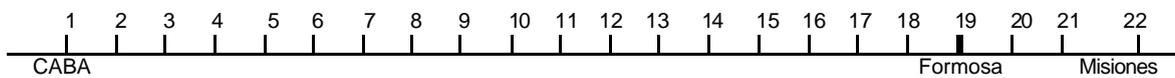
1.7. Porcentaje de población que vive en hogares con NBI. Año 2001. (2)



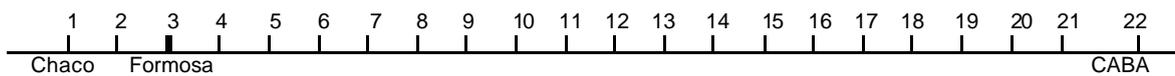
1.8. Tasa de variación porcentual de población que vive en hogares con NBI. Años 1991-2001.(2)



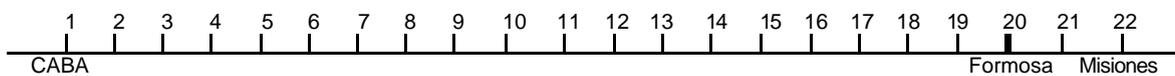
1.9. Porcentaje de la población con primaria completa. Año 2001. (2)



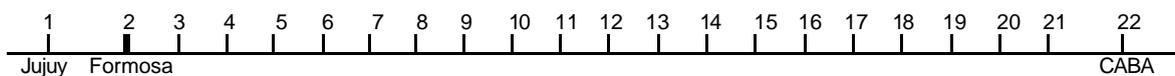
1.10. Tasa de variación porcentual de la población con primaria completa. Años 1991-2001. (2)



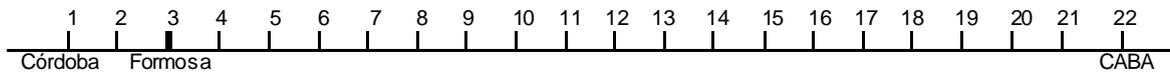
1.11. Porcentaje de la población con secundaria completa. Año 2001. (2)



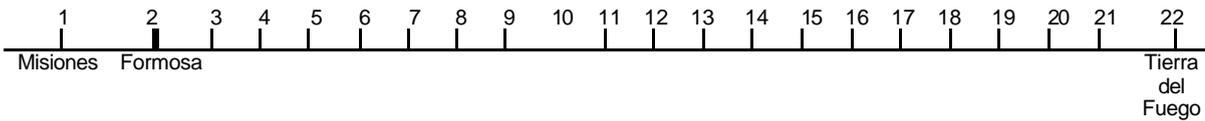
1.12. Tasa de variación porcentual de la población con secundaria completa. Años 1991-2001.(2)



1.13. Tasa de analfabetismo. Año 2001. (2)



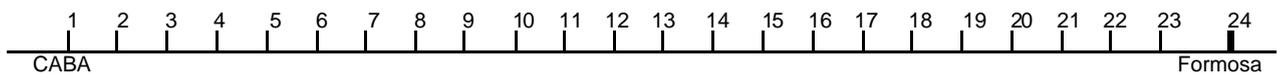
1.14. Variación porcentual de la tasa de analfabetismo. Años 1991-2001. (2)



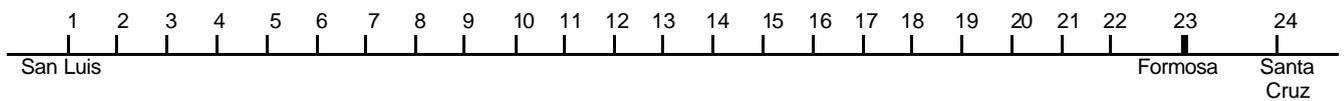
(2) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que no se disponen los datos para las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

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.

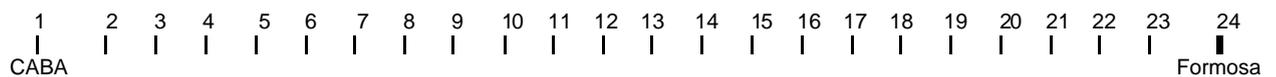
1.15. Índice de Desarrollo Humano (IDH). Año 2000.



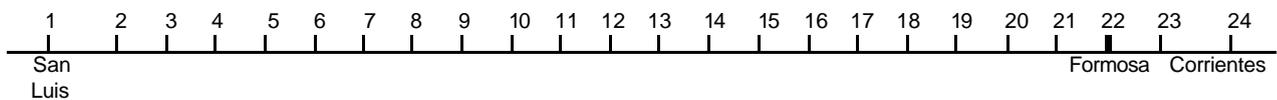
1.16. Tasa de variación del IDH. Años 1995-2000.



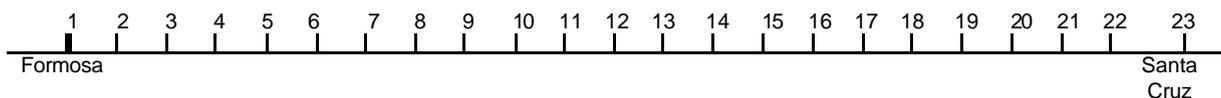
1.17. Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA). Año 2000.



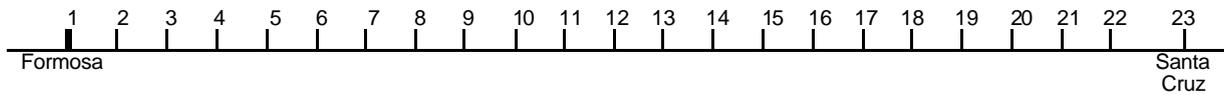
1.18. Tasa de variación del ingreso per cápita familiar anual. Años 1995-2000.



1.19. Brecha de Ingresos. Año 2002. (3)

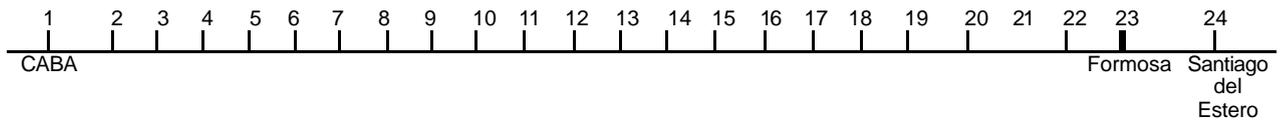


1.20. Tasa de variación de brecha de ingresos. Años 1995-2002. (3)

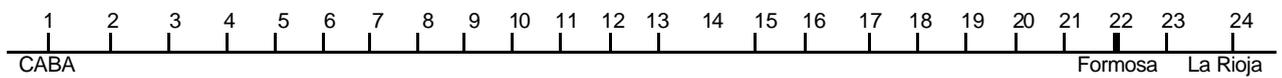


(3) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que no se disponen los datos para la provincia de Río Negro

1.21. PBG per cápita. Año 2000.

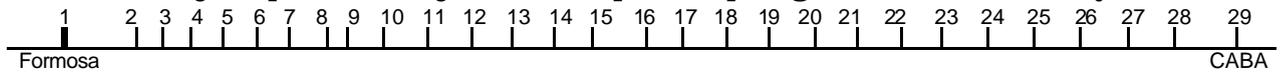


1.22. Tasa de variación de PBG per cápita. Años 1993-2000.

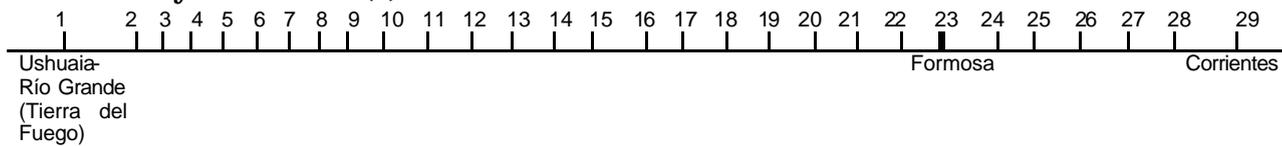


Fuente 1.15 – 1.22: Elaboración propia en base PNUD(2000), "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", en www.undp.org.ar, abril de 2003.

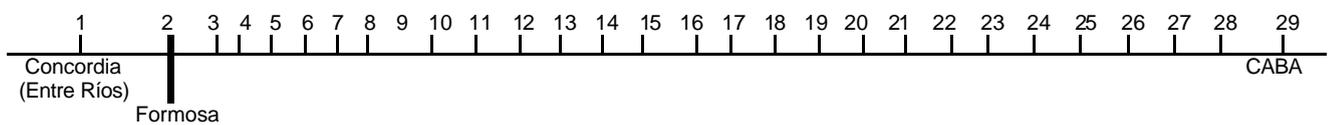
1.23. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2002. (4)



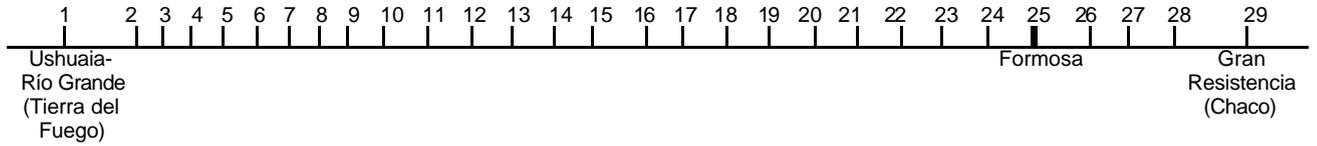
1.24. Tasa de variación porcentual de la población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (4)



1.25. Porcentaje de población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2002. (4)

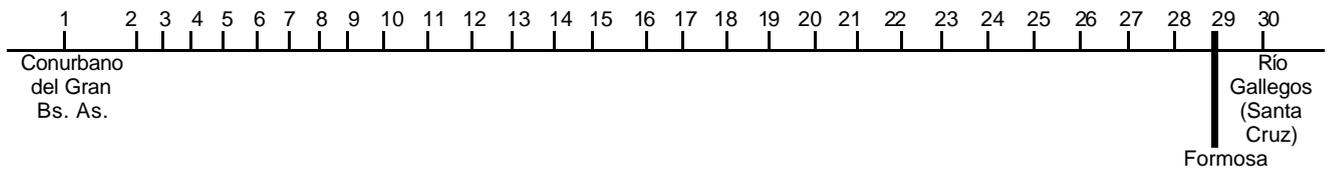


1.26. Tasa de variación porcentual de la población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (4)

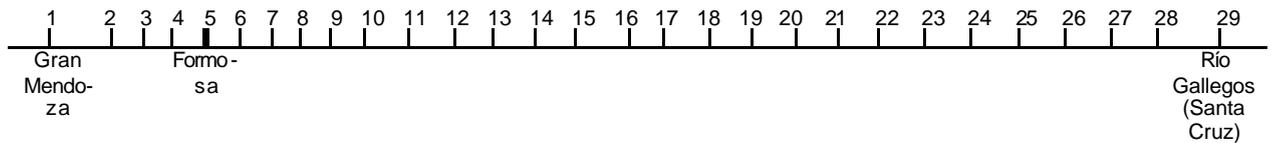


(4) Nota: No se disponen los datos para algún aglomerado urbano de la provincia de Río Negro.

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



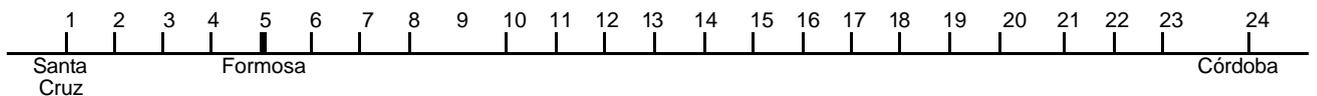
1.28. Tasa de variación porcentual de desempleo por aglomerado urbano. Octubre 1995-2002.(5)



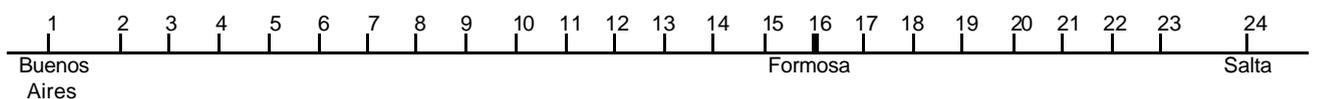
(5) Nota: No se disponen datos para el aglomerado urbano Viedma-Carmen de Patagones de la provincia de Río Negro.

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.

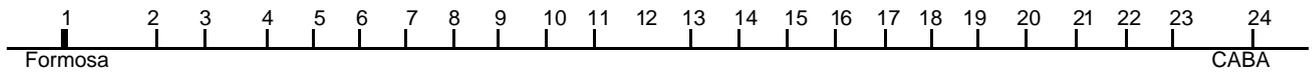
1.29. Empleados públicos cada mil habitantes. Año 2000.



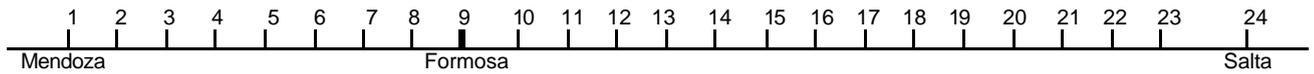
1.30. Variación porcentual de empleados públicos cada mil habitantes. Años 1994-2000.



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



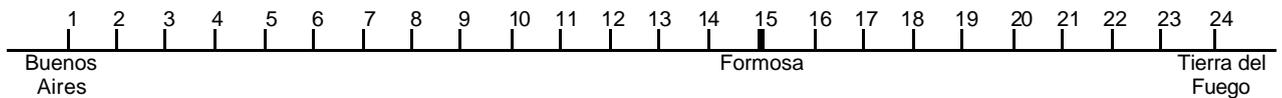
1.32. Tasa de variación de empleados públicos cada 100 empleados privados. Años 1994-2000.



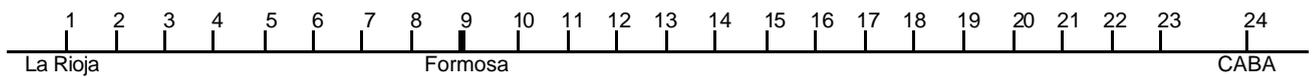
Fuente 1.29 – 1.32: elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>,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

2. CONTEXTO EDUCATIVO

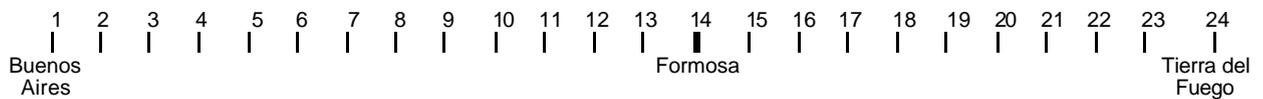
2.1. Cantidad de alumnos 2000



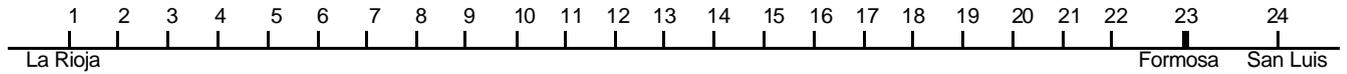
2.2. Crecimiento porcentual de la cantidad de alumnos. Años 1996-2000.



2.3. Cantidad de establecimientos. Año 2000.

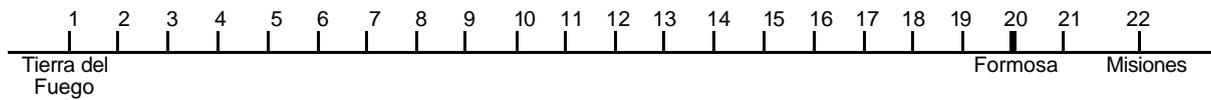


2.4. Crecimiento porcentual de la cantidad de establecimientos. Años 1996-2000.

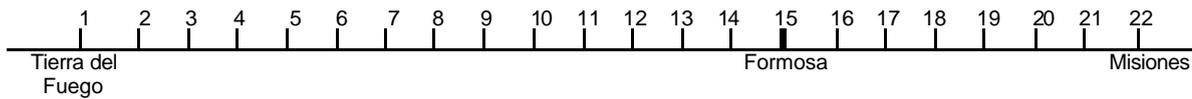


Fuente 2.1 – 2.4: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 y 2000; en www.me.gov.ar; abril de 2003.

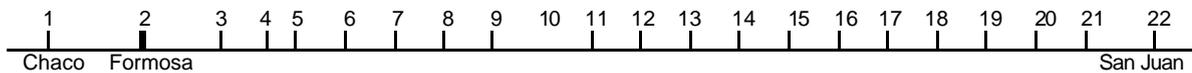
2.5. Tasa neta de escolarización para el nivel inicial. Año 2001. (6)



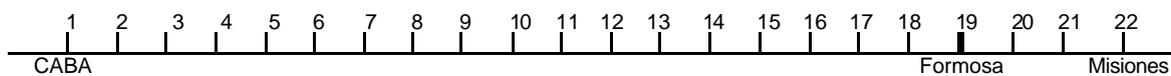
2.6. Tasa neta de escolarización para el nivel primario. Año 2001. (6)



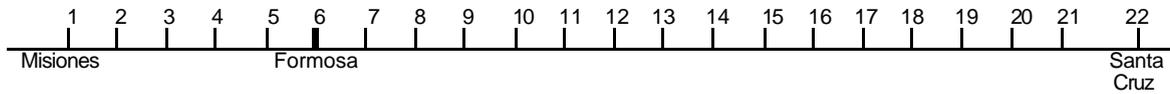
2.7. Variación porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel primario. Años 1991-2001. (6)



2.8. Tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Año 2001. (6)



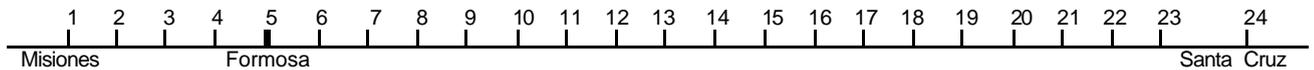
2.9. Variación porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Años 1991-2001. (6)



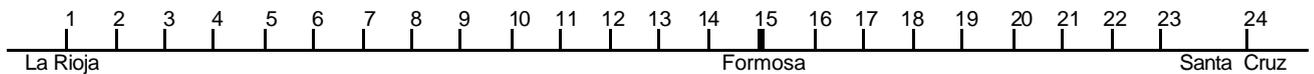
(6) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que no se disponen los datos para las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

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.

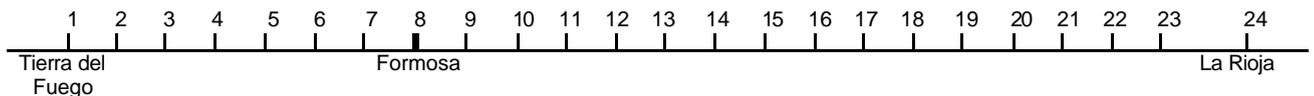
2.10. Tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



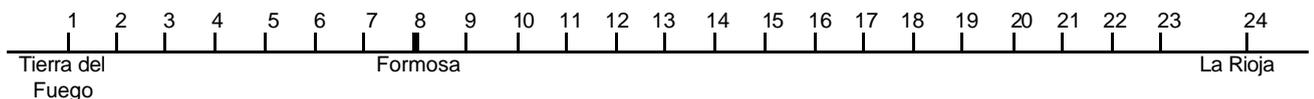
2.11. Variación porcentual de la tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



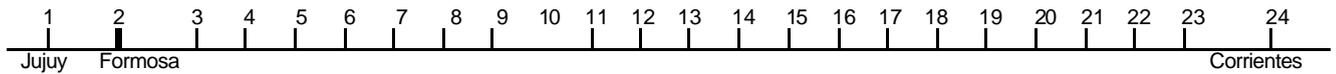
2.12. Tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Año 1999.



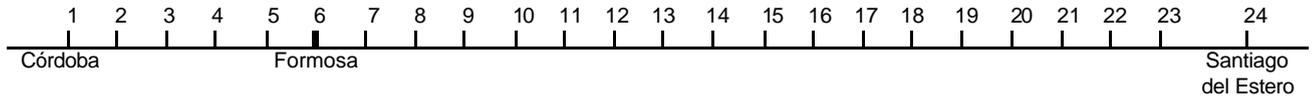
2.13. Variación porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



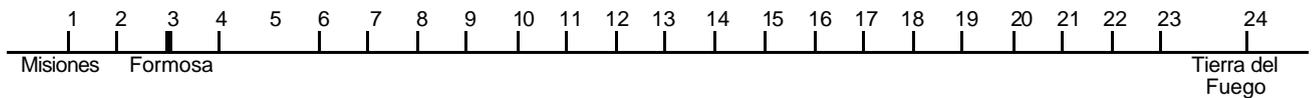
2.14. Tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Año 1999.



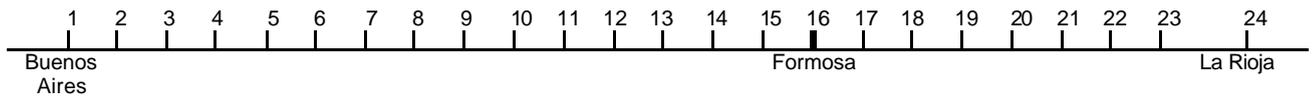
2.15. Variación porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.



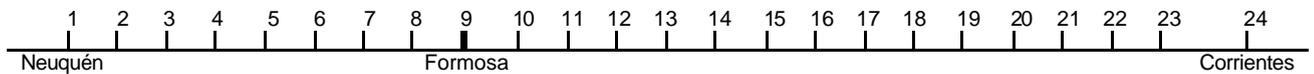
2.16. Tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



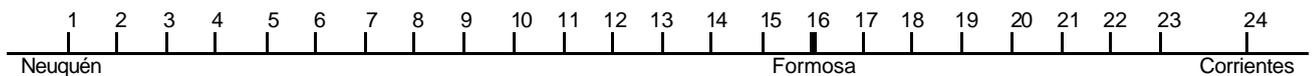
2.17. Variación porcentual de la tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



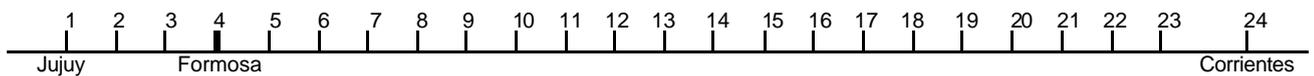
2.18. Tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Año 1999.



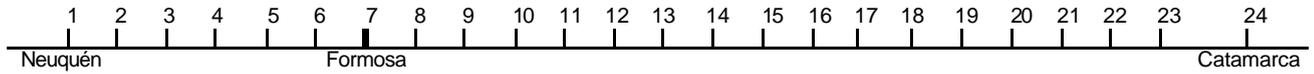
2.19. Variación porcentual de la tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



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

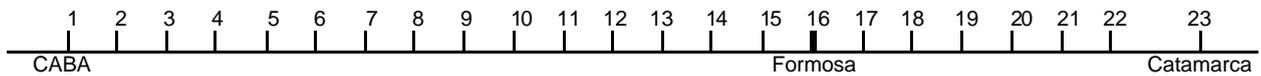


2.21. Variación porcentual de la tasa de repitencia para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.

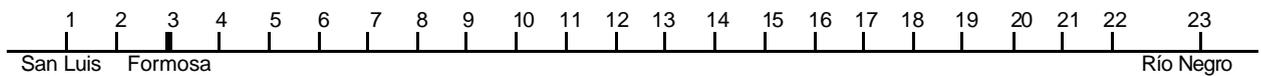


Fuente 2.10 – 2.21: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en www.me.gov.ar, octubre 2002.

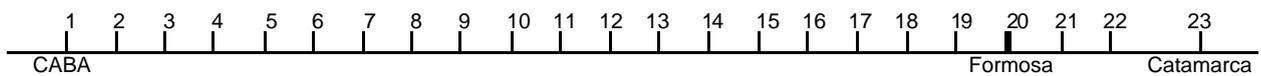
2.22. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB. Año 2000.(7)



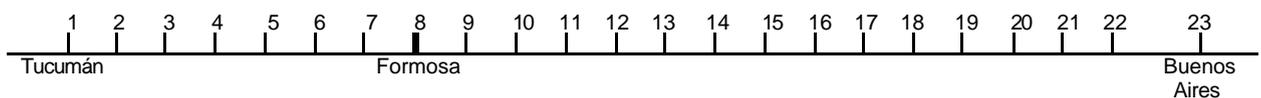
2.23. Tasa de variación de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB. Años 1996-2000. (7)



2.24. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 5º año del secundario y 3º del Polimodal. Año 2000. (7)



2.25. Tasa de variación de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación 5º año del secundario y 3º del Polimodal. Años 1996-2000. (7)

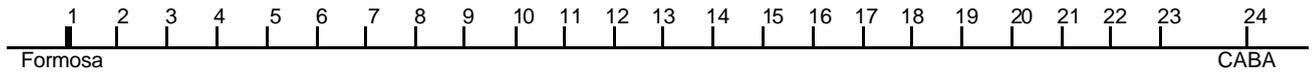


(7) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que en 2000 la Provincia de Neuquén no participó de los Operativos Nacionales de Evaluación. En 1996 la Provincia de San Luis no evaluó Lengua., por lo que en este caso sólo se empleó el dato de Matemática para calcular el promedio de 1996.

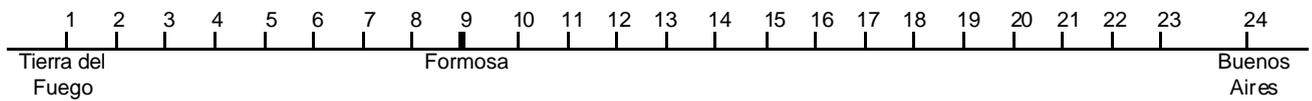
Fuente 2.22 – 2.25: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

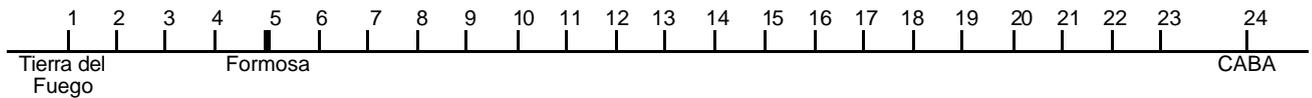
3.1. Porcentaje de ingresos de origen nacional. Año 2000.



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

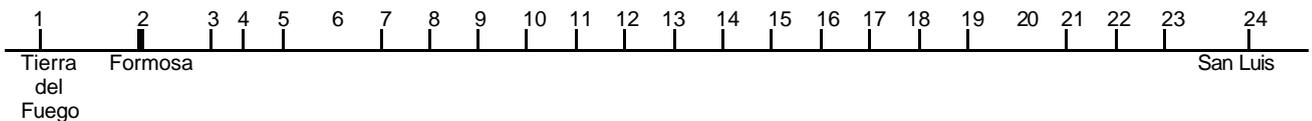


3.3. Ingresos coparticipados por habitante. Año 2000.

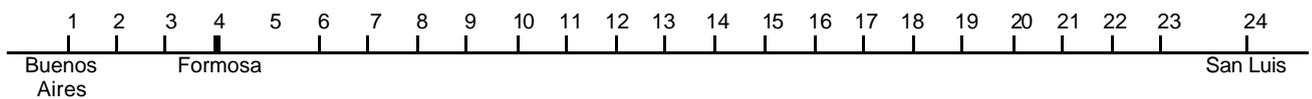


Fuente 3.1 – 3.3: elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, ejecuciones presupuestarias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

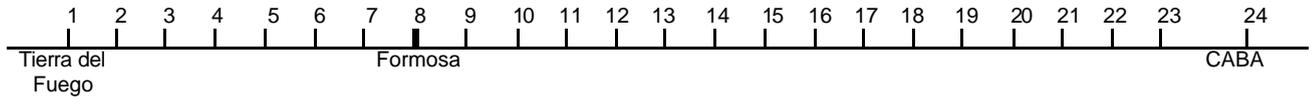
3.4. Stock de deuda acumulada per cápita. Año 2000.



3.5. Stock de deuda acumulada. Año 2000.

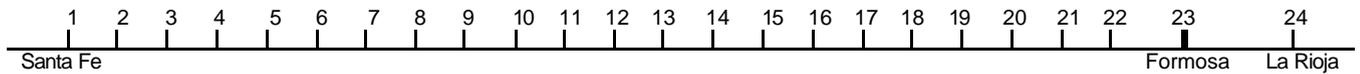


3.6. Variación porcentual del stock de deuda acumulada. Años 1996-2000.

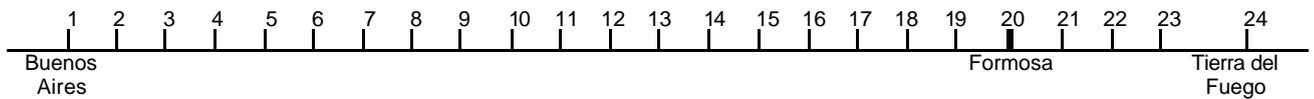


Fuente 3.4 – 3.6: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Stock de deuda provincial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

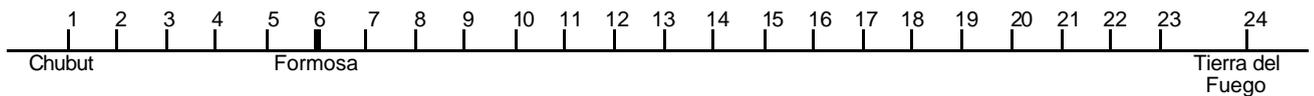
3.7. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Promedio de los años 1991-2000.



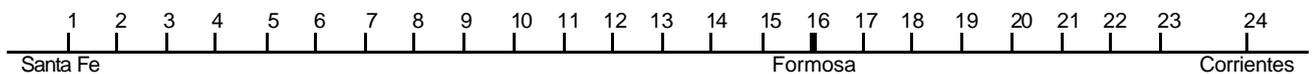
3.8. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Año 2000.



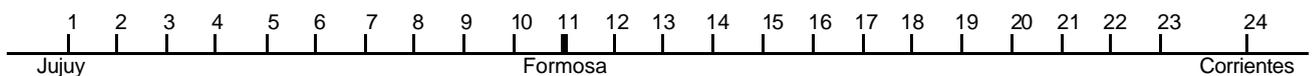
3.9. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto total. Años 1994-2000.



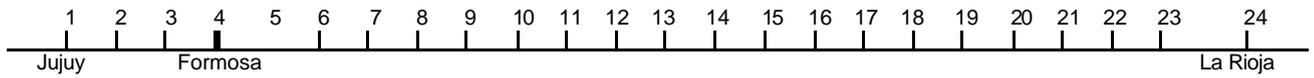
3.10. Gasto educativo como porcentaje del gasto social. Promedio de los años 1994-2000.



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

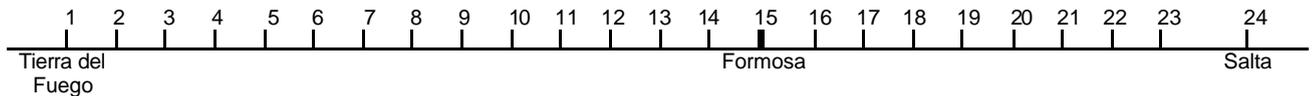


3.12. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto social. Años 1994-2000.

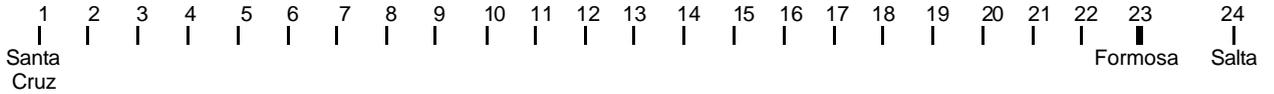


Fuente 3.7 – 3.12: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm, abril de 2003.

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

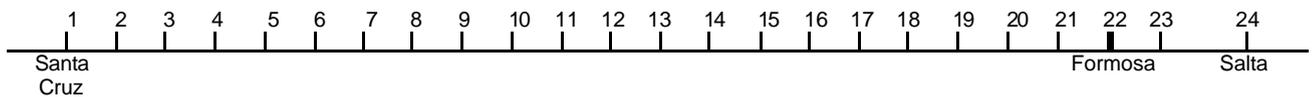


3.14. Gasto público por alumno del sector privado. Promedio de los años 1994-2000.



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.

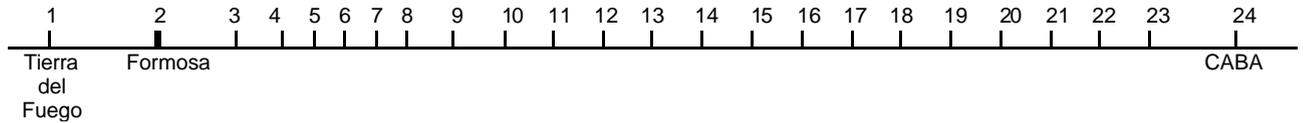
3.15. Gasto público por alumno en relación con los recursos fiscales por habitante. Promedio de los años 1994-2000.



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.

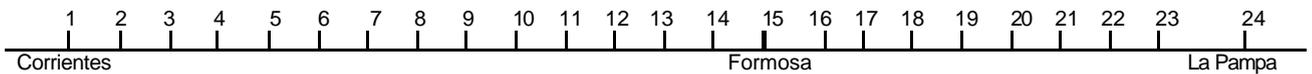
2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

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

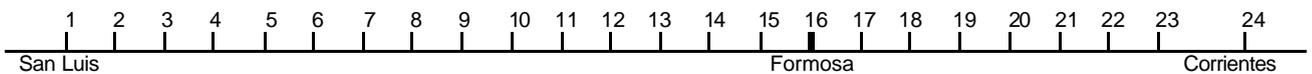


Fuente 3.16: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento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

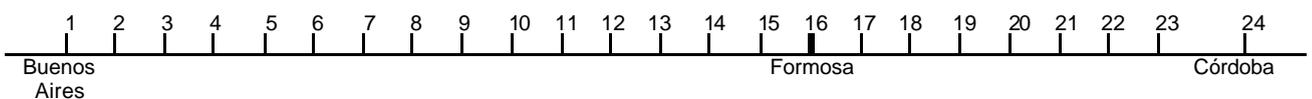
3.17. Porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Año 2000.



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



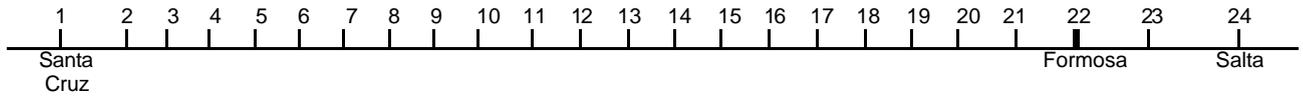
3.19. Crecimiento del porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Años 1994-2000.



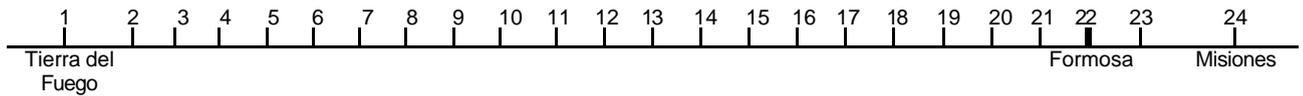
Fuente 3.17 – 3.19: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

4. POLÍTICAS LABORALES

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

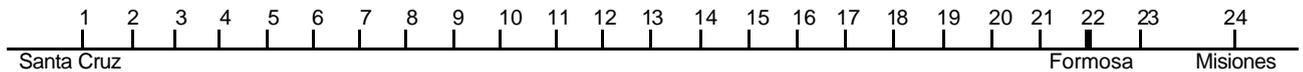


4.2. Salario de bolsillo de director de primaria jornada simple 10 años de antigüedad. Año 2002.

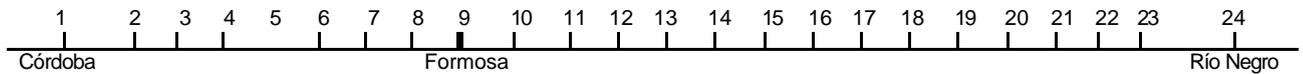


Fuente 4.1 y 4.2: elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

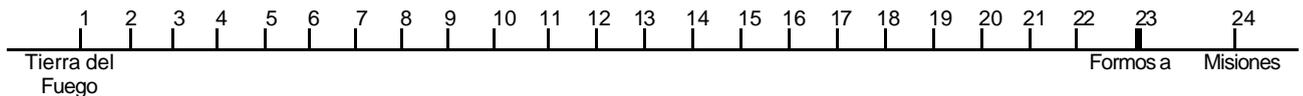
4.3. Salario de maestro de grado frente a canasta básica alimentaria. Año 2002.



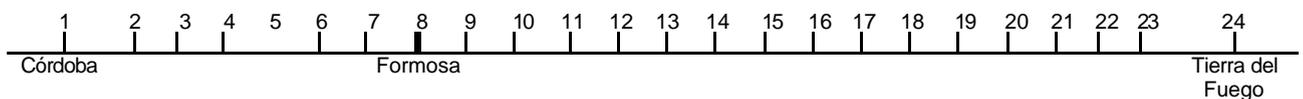
4.4. Variación porcentual del salario de maestro de grado frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.



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

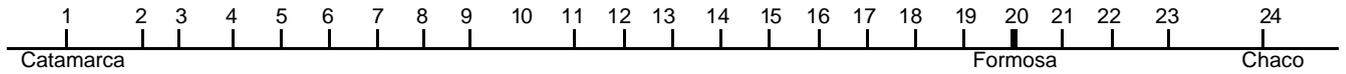


4.6. Variación porcentual del salario de director de primaria frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.

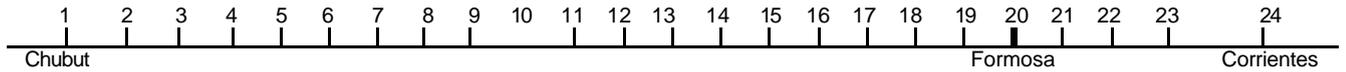


Fuente 4.3 – 4.6: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos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

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



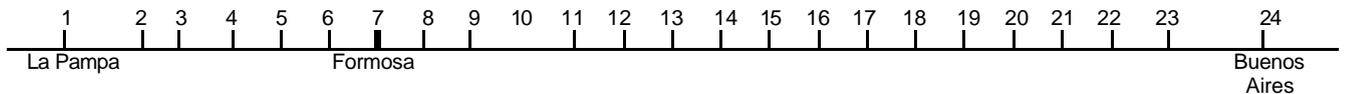
4.8. Tasa de variación del salario de maestro de grado frente al salario medio público provincial. Años 1995-2000.



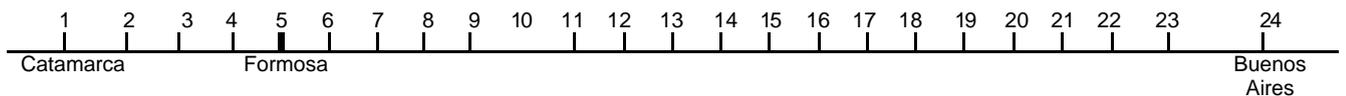
Fuente 4.7 y 4.8: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Gasto medio salarial,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

5. RELACIONES CON NACIÓN

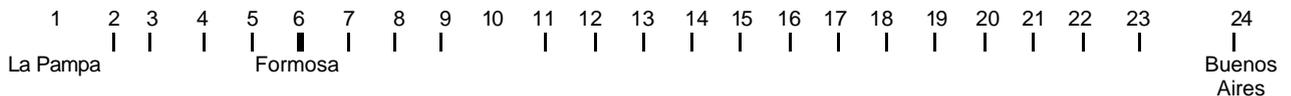
5.1. Total de transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología realizadas en el período 1993-1999 por alumno del año 1999. (8)



5.2. Transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología por cantidad de alumnos. Año 2000. (8)



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. (8)

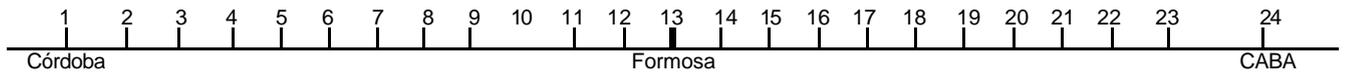


(8) Nota: No incluye las transferencias a los institutos terciarios, el FONID, ni las transferencias de los programas con financiamiento internacional.

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

6. REFORMA EDUCATIVA

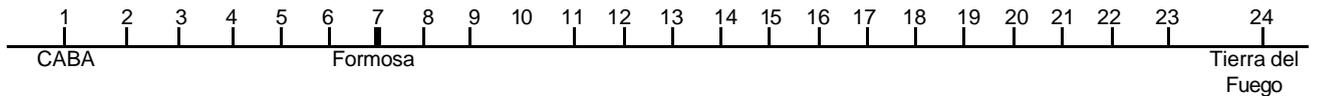
6.1. Porcentaje de alumnos del ex 7^{mo} grado y el ex 5^o año que cursan en la nueva estructura. Año 2000.



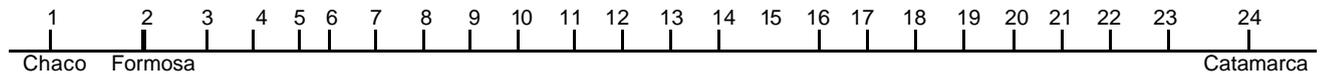
Fuente 6.1: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, Relevamiento Anual 2000; en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS

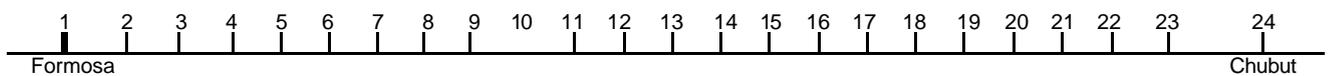
7.1. Porcentaje de alumnos de EGB 1 y 2 del sector público en jornada completa. Año 2000.



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



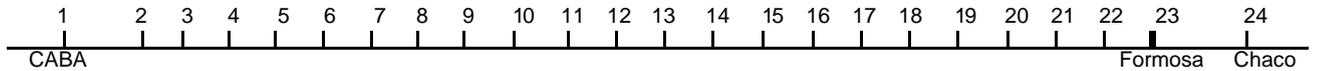
7.3. Porcentaje de beneficiarios de almuerzo gratuito del sector público. Año 2000.



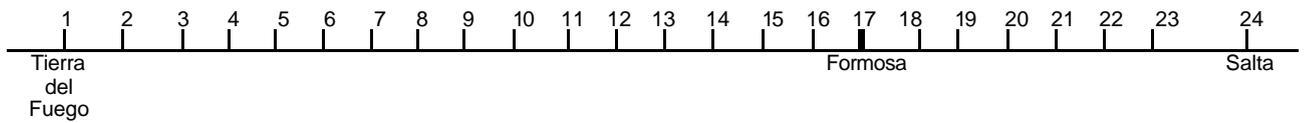
Fuente 7.1 – 7.3: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación (2001), Anuario Estadístico Educativo 2000, IDECE, en www.me.gov.ar, abril de 2002.

8. SECTOR PRIVADO

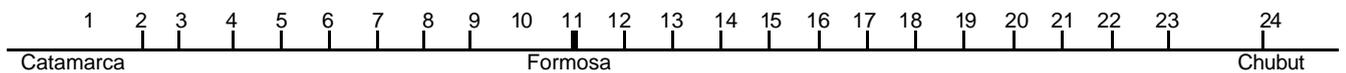
8.1. Porcentaje de alumnos en el sector privado. Año 2000.



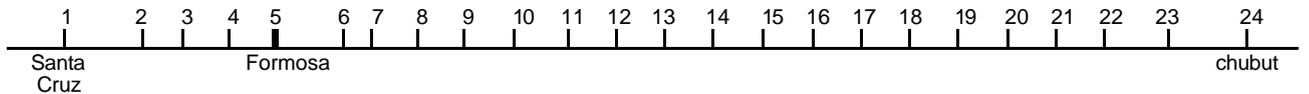
8.2. Variación porcentual de alumnos en el sector privado. Años 1994-2000.



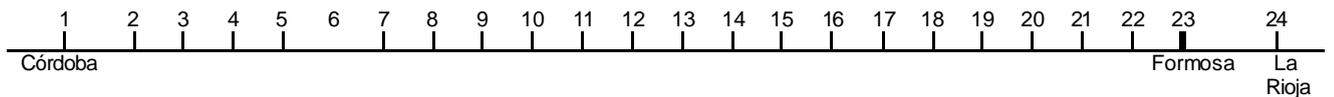
8.3. Porcentaje de escuelas con subvención. Año 2000.



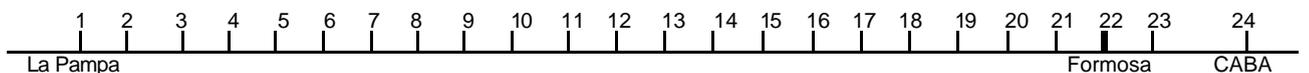
8.4. Porcentajes de escuelas confesionales. Año 2000.



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.

16 FUENTES

16.1 BIBLIOGRAFÍA.

- Caputo, L. *Jóvenes rurales formoseños y los obstáculos a las prácticas participativas* en: *La Participación Social y Política de los Jóvenes en el Horizonte del Nuevo Siglo*, comp. Sergio Ballardini, CLACSO, 2000, Buenos Aires.
- Del Rosso, N., *Instituciones escolares de Nivel Primario* en: Quinto Encuentro de Geohistoria Regional, Junta de Estudios Históricos y Geográficos, Formosa 1986.
- Godoy, José María, *La práctica política del Clientelismo en Formosa*, una Contribución para su estudio, Universidad Nacional de Formosa, Formosa, julio 2002
- *Informe de la Situación Social de la Provincia de Formosa*, Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación.
- Artículo *La Política del Absurdo. Los contrastes formoseños*", Revista Nueva, 4 de noviembre, 2001.
- Olmedo, Mario Antonio, *Escuela pública: diversidad y exclusión en Formosa*, Editorial Rincón de Arandú, Formosa, Argentina, 2001.
- Montes. B. E., *Seguimiento y monitoreo de la transformación curricular en la educación general básica 1 y 2 en la ciudad de Formosa*, República Argentina, Universidad Nacional de Formosa, Primer Informe, Formosa, febrero 2001
- Montes. B. E., *Seguimiento y monitoreo de la transformación curricular en la educación general básica 1 y 2 en la ciudad de Formosa*, República Argentina, Universidad Nacional de Formosa, Segundo Informe, Formosa, marzo 2001

16.2 FUENTES PERIODÍSTICAS

- Diario La Mañana de Formosa
- Diario Clarín

16.3 NORMATIVA

- Anexo al Decreto 572, Régimen de Licencias, Franquicias y justificaciones para el personal docente, Poder Ejecutivo de la Provincia de Formosa, 1985.
- Boleton Oficial de la Provincia de Formosa, Legislatura de la Provincia de Formosa, N° 5068, Año XXXVI, noviembre 1993.
- Decreto 1062, Poder Ejecutivo de la Provincia de Formosa, 24 de junio 1997.
- Decreto 109, Poder Ejecutivo de la Provincia de Formosa, 28 de diciembre 1995.

- Decreto 1540, Poder Ejecutivo de la Provincia de Formosa, 5 de diciembre 1995.
- Decreto 169, Poder Ejecutivo de la Provincia de Formosa, 15 de febrero 1996.
- Decreto 186, Poder Ejecutivo de la Provincia de Formosa, 9 febrero 2000.
- Decreto 53, Poder Ejecutivo de la Provincia de Formosa, 12 enero 1996
- Decreto 647, Poder Ejecutivo de la Provincia de Formosa, 7 septiembre 2001
- Decreto N° 109, Poder Ejecutivo de la Provincia de Formosa, 28 diciembre 1995
- Decreto N° 572, Poder Ejecutivo de la Provincia de Formosa, 1985.
- Decreto N°120, Poder Ejecutivo de la Provincia de Formosa, 29 diciembre 1995
- Decreto N°134, Poder Ejecutivo de la Provincia de Formosa, 9 febrero 1996
- Decreto N°7, Poder Ejecutivo de la Provincia de Formosa, 11 diciembre 1995.
- Legislatura de la Provincia de Formosa, Constitución de la Provincia de Formosa, Formosa, 3 abril 1991
- Ley 1168, Legislatura de la Provincia de Formosa, 30 noviembre 1995.
- Ley 1180, Ley de Administración financiera, administración de bienes, contrataciones y sistemas de control del sector público provincial, Poder Legislativo de la Provincia de Formosa, 2 de enero de 1996.
- Ley 375, Orgánica de Educación Primaria, Legislatura de la Provincia de Formosa.
- Ley 931, Legislatura de la Provincia de Formosa, julio 1990.
- Resolución 145, Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Formosa, 22 febrero 1999
- Resolución 840, Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Formosa, 10 mayo 2001

16.4 ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Aguirre Orlando Raúl, ex ministro de cultura y educación, Octubre de 2002.
2. Toloza Carlos Eusebio, secretario general de Voz Docente, Octubre de 2002.
3. Morales Pedro, ex ministro de cultura y educación, Octubre de 2002.
4. Patiño Nilda Beatriz, secretaria general del Gremio de Docentes Autoconvocados, Octubre de 2002.
5. Ramírez de Albarino Carmen, diputada provincial por el Radicalismo, Honorable Legislatura de la Provincia de Formosa, Octubre de 2002.
6. López de Valdovinos Nidia, coordinadora de la comisión de diseño curricular para EGB, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
7. Portillo Valeriano, director de administración, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
8. Morello Alejandra, coordinadora provincial del PREGASE, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
9. Branchi Luis, secretario general (1992-2002) de la Agrupación de Docentes Formoseños, Octubre de 2002.
10. Quintana Alcides Hugo, secretario de jubilación y asesor legal y laboral, Agrupación de Docentes Formoseños, Octubre de 2002.
11. Caputo Luis, director del nivel superior del Instituto Santa Isabel, Octubre de 2002.
12. Prieto Antonio Herald, director del Instituto de Formación Docente "Feliz Atilio Cabrera", Octubre de 2002.
13. Olmedo Mario Antonio, profesor de ciencias de la educación, Universidad Nacional de Formosa, Octubre de 2002.
14. Baigorri José Sacarías, ex ministro de cultura y educación, Octubre de 2002.
15. Ortega Cirila, ex presidenta de la Junta de Clasificación de EGB 3 y polimodal, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
16. Rhiner Rodolfo Emilio, ex gobernador de la Provincia, Octubre de 2002.
17. Díaz Gloria, miembro del equipo técnico de la Dirección de Educación Superior, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
18. Fantín Ofelia Inés, asesora pedagógica del Colegio Nacional, Octubre de 2002.
19. Sayas Mirta Beatriz, asesora pedagógica del Colegio Santa Isabel, Octubre de 2002.
20. Díaz Dardo, supervisor de nivel medio-polimodal, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
21. Baum de Araguiz Adriana, jefa del Departamento de Educación Privada, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
22. Loza María Teresa, supervisora técnica de nivel medio del departamento de educación privada, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
23. Orozco Teresa, investigadora del área de educación, Universidad Nacional de Formosa, Octubre de 2002.
24. Montes Blanca Edyi, investigadora del área de educación, Universidad Nacional de Formosa, Octubre de 2002.

25. Benítez Rodolfo, ex ministro de cultura y educación (1995-1996), Octubre de 2002.
26. Pino Fabián, coordinador provincial de la EGB 3 rural, Octubre de 2002.
27. Pan Guillermo, ex ministro de cultura y educación (1995-1997), Octubre de 2002.
28. Lugo Emilio Ramón, historiador, Octubre de 2002.
29. Pacott Marta, directora de la Dirección de Planeamiento, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
30. Fernández Beatriz, técnica del Área de Planeamiento, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
31. Menéndez Matilde, jefa del Departamento de Promoción y Asistencia Nutricional, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
32. Aguayo Carlos Alberto, técnica del Área de Planeamiento, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
33. Gimenez de Santander Cristina, supervisora de comedores escolares, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
34. Rodríguez María del Carmen, directora de la Unidad de Proyectos y Programas Especiales, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
35. Falcón Domingo, subjefe de despacho, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
36. Duisit María C., responsable Pedagógica del Programa de Becas, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
37. Handverker Guillermo, responsable Pedagógico del PRODYMES II, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
38. Bando Gilberto, ministro de cultura y educación, Octubre de 2002.
39. Medina Laura, jefa del Departamento de Carta Escolar y Estadística, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
40. Gomez Alicia, técnica del Departamento de Carta Escolar y Estadística, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
41. Díaz Celeste, secretaria general de la Dirección de EGB, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
42. Lopez Alejandro, supervisor de EGB, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
43. Landriel Roberto, supervisor de EGB, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
44. Oviedo Margarita, supervisora de EGB, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
45. Gigli Miriam, secretaria técnica de Nivel Inicial, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.
46. Farías Mirta, delegada zonal, Ministerio de Cultura y Educación, Octubre de 2002.