

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

Director: Axel Rivas

LA PAMPA
(VERSIÓN DEFINITIVA)

Cecilia Veleda

Septiembre de 2003

Informe Jurisdiccional N° 17

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
INTRODUCCIÓN.....	7
2 CONTEXTO PROVINCIAL Y EDUCATIVO.....	8
2.1 DATOS PROVINCIALES	8
2.2 DATOS EDUCATIVOS	12
2.3 MAPA DE PODER DE LA EDUCACIÓN	19
3 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN.....	21
3.1 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN	21
3.2 EL PODER LEGISLATIVO EN LA EDUCACIÓN.....	26
4 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO.....	27
5 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN.....	30
6 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	35
6.1 EL GASTO EDUCATIVO EN EL MARCO DE LA EVOLUCIÓN DE LA S FINANZAS PROVINCIALES ..	35
6.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES	39
6.3 LA DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO EDUCATIVO.....	41
7 LAS POLÍTICAS LABORALES.....	42
7.1 BAJOS SALARIOS EN UNA PROVINCIA CON ALTOS RECURSOS	42
7.2 PROVINCIA PRECURSORA EN LA REFORMA DE LAS CONDICIONES LABORALES.....	44
7.3 LOS SINDICATOS EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL.....	45
8 RELACIONES CON LA NACIÓN.....	46
9 LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA.....	50
10 LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES	53
11 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO.....	57
REFLEXIONES FINALES.....	60
ANEXO: LA PAMPA EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL.....	63
1. EL CONTEXTO PROVINCIAL.....	63
2. CONTEXTO EDUCATIVO	68
3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN	72
4. POLÍTICAS LABORALES.....	76
5. RELACIONES CON NACIÓN.....	78
6. REFORMA EDUCATIVA.....	78
7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS	79
8. SECTOR PRIVADO.....	79
BIBLIOGRAFÍA.....	80
ENTREVISTAS REALIZADAS.....	82

RESUMEN EJECUTIVO

Ciertos rasgos estructurales de la provincia de La Pampa resultan sustanciales para enmarcar y comprender el modo en que se ha construido la práctica política de la educación durante la década del '90. En primer lugar, la gran disponibilidad de recursos, tanto propios como los recibidos por coparticipación¹, ha abierto amplios márgenes de acción en el área educativa permitiendo sostener un significativo esfuerzo financiero. En segundo lugar, los positivos indicadores sociales constituyen una situación de partida comparativamente ventajosa para el funcionamiento del sistema educativo y, por lo tanto, para el desarrollo de las políticas en la materia. En este sentido, un informe reciente del PNUD (2000) concentrado en la desigualdad y la pobreza de las 24 jurisdicciones argentinas, clasificaba a La Pampa entre las provincias con *situaciones más favorables* respecto del Indicador de Desarrollo Humano Ampliado (el IDHA, que comprende factores tales como la longevidad, el nivel educativo y el PBG *per cápita* de la población), ya que ocupaba el 5° lugar en el orden nacional².

Sumado a estos dos significativos factores estructurales, las pequeñas dimensiones demográficas de la provincia (298.460 habitantes), reflejadas en la escasa población en edad escolar³, han hecho que el sistema educativo pampeano resulte no solamente más "gobernable" que aquellos de las provincias más "grandes", sino que ha permitido a las autoridades afianzar un estrecho vínculo con las instituciones educativas, ausente en la mayoría de las jurisdicciones argentinas.

En el orden netamente político, si bien la década bajo estudio se caracteriza por la hegemonía de Rubén Marín a cargo de la gobernación y el verticalismo en la toma de las decisiones correspondientes a cada una de las áreas de gobierno, el Ministerio de Cultura y Educación contó con una gran autonomía⁴. Esta independencia hizo que los lineamientos del sector quedaran en lo esencial desligados de los intereses, objetivos o lógicas propiamente políticas. Este virtual "cheque en blanco" del que gozaron las autoridades educativas no fue restringido por una oposición que impusiera serios obstáculos a la perspectiva oficial en la marcha de los acontecimientos. En este sentido, las críticas, reclamos y banderas del principal

¹ En el año 2000 La Pampa se encontraba en el 5° y 6° lugar dentro del orden nacional según la cantidad de ingresos propios y coparticipados, respectivamente.

² Cabe destacar, sin embargo, que la recesión económica vivida en el país durante la segunda mitad de la década del '90 no dejó de golpear a la provincia. Indicadores cruciales como la brecha de ingresos o la tasa de desempleo, se ampliaron a ritmos francamente superiores a los experimentados por la región y el conjunto del país (138% y 32% contra 77% y 7%, respectivamente entre 1995 y 2000). Más recientemente, la agudización de la crisis económica del país experimentada durante la segunda mitad de 2001, habría impactado en la situación de las franjas más vulnerables de la sociedad pampeana, provocando un aumento de la población urbana bajo la línea de pobreza e indigencia por encima de los niveles correspondientes a la media del total de aglomerados urbanos del país (60 y 104 puntos porcentuales frente al 42 y 101 respectivamente entre 2001 y 2002).

³ En el año 2001 el porcentaje de la población en edad escolar ubicaba a la provincia en el 5° lugar en el orden de las 24 provincias.

⁴ En una entrevista realizada con Miguel Ángel Tanos afirmaba a propósito de este tema: "nosotros trabajamos con total libertad, el gobernador nos marca las líneas y evalúa el logro de las políticas educativas". Entrevista realizada con el profesor Miguel Ángel Tanos, Ministro de Educación, Provincia de La Pampa, diciembre 2002.

gremio docente provincial, la Unión de Trabajadores de la Educación de La Pampa (UTELPA), no lograron un eco suficientemente decisivo en el cuerpo de maestros y profesores a pesar de compartir sus visiones con aquellas de los representantes de la Universidad Nacional de La Pampa –voceros de la resistencia a través de sus publicaciones y de la formación de los docentes de EGB3 y del polimodal– y de contar con el apoyo tácito del principal diario provincial, la Arena.

Dado que el Poder Legislativo tampoco ha podido incidir en forma relevante en la definición de las políticas educativas –no sólo a causa del “avance” del Poder Ejecutivo sino como resultado de sus propias debilidades–, la práctica política de la educación pampeana ha tendido a replicar la unilateralidad y la centralización que caracterizan al estilo “marinista”. Desde esta perspectiva, del esquema pampeano de relaciones entre los poderes no se diferencia de aquel predominante en la mayoría de las jurisdicciones argentinas.

Al contrario, el caso pampeano sí se distingue en el contexto nacional por condensar una serie de cualidades remarcables, ausentes en la mayoría de las provincias, o presentes en forma sólo parcial. En efecto, la confluencia de características tales como el profesionalismo de la cartera educativa; la continuidad de las líneas de acción instrumentadas; el orden, la planificación y el control en la ejecución de las políticas; la búsqueda de innovación; el esfuerzo financiero destinado al sector; la fluida comunicación mantenida con las escuelas; la prioridad otorgada a la equidad como parámetro fundamental de las medidas a adoptar; y la apertura a la participación y a la opinión de los docentes hace que el caso bajo estudio deba ser clasificado como indudablemente destacado.

Ahora bien, ninguno de los favorables condicionantes mencionados más arriba (ni la disponibilidad de recursos, ni las relativas buenas condiciones de vida de la población, ni las pequeñas dimensiones del sistema educativo, ni aún la ausencia de un frente opositor) alcanzan para explicar estas particularidades que hacen de la práctica política pampeana un caso ejemplar. Para comprender la peculiaridad pampeana habría que considerar ante todo el fuerte liderazgo e idoneidad de los dos ministros que se sucedieron a lo largo de la década –Luis Roldán y Miguel Ángel Tanos–, cuyo conocimiento y manejo tanto de los aspectos pedagógicos como administrativos, así como su conciencia de la necesidad de continuidad de las acciones emprendidas, fueron dando forma al *modus operandi* esbozado. En segundo término, la estabilidad y la *expertise* de los funcionarios y técnicos integrantes del equipo de trabajo consolidado en el Ministerio de Educación durante los '90 resulta igualmente indispensable para dar cuenta de la excepcionalidad del caso que nos ocupa.

Es bajo este marco que puede explicarse el afianzamiento y el progresivo perfeccionamiento del rol del ala planificadora de la cartera educativa (la Dirección de Coordinación), generalmente limitado en otras jurisdicciones a la producción de información estadística o a la elaboración de los diseños curriculares. Responsable en La Pampa por la concepción, seguimiento y control de las líneas de acción implementadas, e íntimamente integrada con el área “ejecutora” (las direcciones de nivel), la Dirección de Coordinación no se ha restringido durante la década del '90 a guiar la implementación de la reforma educativa, sino que ha sabido generar proyectos y programas novedosos a partir de una muy afinada retroalimentación entre el diseño y los efectos de las medidas puestas en marcha. El proceso de aplicación de la Ley Federal constituye sin dudas un ejemplo paradigmático del período que nos ocupa, no sólo por la relevancia de esta política nacional, sino por permitir una mirada comparada privilegiada.

Al respecto, se constata –en concordancia con otros trabajos abocados a la cuestión– que La Pampa se encuentra entre las escasas jurisdicciones que han experimentado un proceso ordenado, claro y pautado. En efecto, adoptando la transformación “como propia” y guiados fundamentalmente por el interés en la reforma de la tradicional educación secundaria, los equipos ministeriales condujeron un proceso orientado por un cuerpo normativo conciso y eficaz, incluyendo a la voz docente en muchas de las definiciones clave (como la ubicación de los establecimientos de EGB3 independiente o la configuración de la oferta de modalidades del polimodal) y priorizando el criterio de la equidad en la toma de las decisiones.

Sin pretender establecer relaciones causales entre la práctica política de la educación y los resultados del sistema (dado que el abordaje metodológico utilizado no lo permite), es preciso resaltar el lugar destacado que ocupa la provincia tanto en lo que concierne a los indicadores referidos al tránsito de los alumnos por el sistema educativo como en los indicadores de calidad educativa. Así, si se consideran las tasas netas de escolarización, la situación de la provincia resultaba según el censo de 2001 superior a la media del país tanto en el nivel medio (casi 72% frente a 66%) como en el primario (95,6% frente a 94,7%)⁵. Asimismo, la preponderancia de la provincia resultaba innegable en lo que hace a las tasas de promoción efectiva, abandono interanual y egreso. Por sólo dar un ejemplo significativo, si la tasa de egreso del ciclo polimodal en La Pampa había crecido en 25,3 puntos porcentuales entre 1996 y 1999, la media correspondiente al total del país sólo lo había hecho en 6. En cuanto a los resultados obtenidos en los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa, los alumnos pampeanos mostraron un rendimiento superior al de las medias correspondientes a la región patagónica y al total del país, tanto en 6° año de EGB como en el último año del polimodal (excepto en los años 1995 y 1999 para éste último).

El profesionalismo cultivado por el Ministerio de Cultura y Educación pampeano explica en gran medida el hecho de que el tenor de los lazos sostenidos con el Ministerio nacional fuera eminentemente técnico, más allá del explícito alineamiento del gobernador Rubén Marín con el entonces presidente, Carlos Saúl Menem. Más aún, las autoridades provinciales dieron cuenta no sólo de una gran autonomía e independencia sino también, ocasionalmente, de una actitud de exigencia frente al gobierno central. Este posicionamiento se reflejó no sólo en el sello propio impreso a los diversos lineamientos originados en la Nación, sino también en la multiplicidad de iniciativas pioneras mentadas por la provincia, gracias a las cuales poco a poco fue erigiéndose en una de las locomotoras de la innovación “desde el interior” junto con otras pocas jurisdicciones, como Mendoza o San Luis⁶. En este marco, las autoridades provinciales explican la enorme cantidad de recursos que la provincia recibió por parte del Ministerio de Educación

⁵ La Pampa es la 6° provincia en el orden nacional según el mayor crecimiento porcentual de ambas tasas entre los últimos dos censos nacionales (1991 y 2001).

⁶ Fuera de los diversos programas y proyectos puestos en marcha, cabe mencionar a los Congresos Educativos Nacionales organizados en la provincia desde el año 1997 como un ejemplo paradigmático de las iniciativas gestadas en la provincia. Refiriéndose a estos eventos, el ministro Miguel Ángel Tanos comentaba: “vimos la posibilidad de darle un espacio a las provincias que están gestionando la educación. No había en la Argentina, y no hay un espacio para que haya un intercambio de experiencias a nivel provincial. En primer lugar lo hicimos para defender lo que significa la cuestión de un encuentro nacional, y segundo porque el saber, a nuestro juicio, no está solamente en Capital Federal, en el Ministerio de Educación. Para el saber del “establishment”, el saber académico y de determinados sectores, el saber de las provincias no existe, es un saber menor. Hay en eso una visión académica elitista”. Entrevista realizada con el profesor Miguel Ángel Tanos, Ministro de Educación, Provincia de La Pampa, diciembre 2002.

nacional ante todo como una consecuencia directa de la eficiencia en la ejecución de las políticas y la prolijidad en la administración de los fondos⁷, desechando el favor que la presencia de ciertas personalidades provinciales con cargos de importancia en el gobierno nacional podría haber representado⁸.

En cuanto a las decisiones precursoras antes mencionadas, cabe destacar lo realizado en materia de reforma de las condiciones laborales de los docentes. En este sentido, tanto la introducción de la bonificación por presentismo, como la reducción de la incidencia de la antigüedad en las remuneraciones, las restricciones impuestas al régimen de licencias o la reforma en las condiciones de ascenso (por concurso de antecedentes y oposición) y permanencia (por cinco años, debiendo revalidar dos veces para conseguir la estabilidad definitiva) para los cargos jerárquicos del sistema son algunos de los ejemplos de las medidas que, concretadas en el caso pampeano, sólo quedaron "en los papeles" en la mayoría del resto del país. Es preciso señalar en este punto, que las mayores exigencias impuestas a los docentes pampeanos no han sido acompañadas por una política salarial acorde. En una provincia con la disponibilidad de recursos de La Pampa, resulta llamativo el bajo nivel de las remuneraciones (\$522 para el salario bruto del docente de nivel primario con 10 años de antigüedad), que entre 1995 y 2000 se han situado en valores inferiores a los de la media del país⁹.

De hecho, este techo salarial parece contrastar con el significativo esfuerzo financiero que el Estado pampeano realiza en materia educativa, al menos en comparación con el resto de las jurisdicciones argentinas: con un promedio de 195% de los ingresos fiscales por habitante gastados por alumno, La Pampa se ubicaba en el 6° lugar en el orden de las provincias según el promedio 1994-2000. Dentro del comparativo alto nivel de inversión en el sector, cuando se observa el objeto del gasto, se constata que la provincia se encuentra –detrás de San Luis- en el segundo lugar entre las provincias que presentan mayores porcentajes del gasto destinado bienes de capital entre 1991 y 2000. La relevancia del gasto en infraestructura se explica por la creación de una gran cantidad de establecimientos durante la implementación de la reforma educativa (en su gran mayoría unidades independientes de EGB3): La Pampa figura en el 4° lugar entre las provincias con mayor crecimiento de la cantidad de establecimientos entre 1996 y 2000. En este sentido, la práctica política de la educación reproduce un dispositivo propio del estilo político del gobernador, es decir el acento puesto en la obra pública como signo visible del cambio.

En suma, la provincia ha demostrado a lo largo de la década del '90 una indiscutible autonomía, capacidad de innovación y profesionalismo tanto en las acciones ligadas a lo pedagógico como en lo administrativo. Si en función de estas interpretaciones puede afirmarse

⁷ Con un monto de \$1.000 por alumno en concepto del total de las transferencias recibidas por La Pampa del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación entre 1993 y 2000, la provincia se ubicaba en el 1° puesto en el orden de las 24 jurisdicciones.

⁸ Tal era la visión de varios de los actores entrevistados, expresada como sigue por un periodista consultado: "con Rodríguez, Matzquin y Berna en el Estado Nacional durante los '90 La Pampa recibió una gran cantidad de pensiones no contributivas. La ocupación de espacios importantes por estas figuras, más la buena relación del gobierno con Marín benefició a La Pampa con muchos subsidios. Con De la Rúa todo volvió a la normalidad". Entrevista realizada en la Provincia de La Pampa, Diciembre 2002.

⁹ Comparada con el resto de las jurisdicciones, La Pampa se ubicaba para el año 2002 en el puesto n° 12 según el salario de bolsillo de un maestro de grado con 10 años de antigüedad por jornada simple.

que La Pampa constituye un caso modelo dentro del contexto nacional en materia de política educativa, no puede soslayarse que la provincia contó para esto con condiciones indiscutiblemente favorables en comparación con muchas otras jurisdicciones. Creemos importante sin embargo subrayar que las cualidades de la práctica política de la educación destacadas responden menos a una positiva situación de contexto que a la formación, el compromiso y la decisión de las autoridades educativas.

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"¹⁰, desarrollado por el equipo de Política Educativa de CIPPEC. El objetivo principal de este estudio es el de realizar un análisis de las características, los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de la educación, es decir, aquellas dinámicas, técnicas, tácticas y mecanismos vinculados a un cierto modo de ejercicio del poder, que están alineados en mayor o menor concordancia con la macropolítica en cada una de las provincias. El estudio parte especialmente del año 1993, momento de renovación histórica del sistema educativo argentino, por la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias y la 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 cuestión se asume la hipótesis de que las decisiones de política educativa están atravesadas por relaciones de poder, y es allí donde pueden hallarse las más profundas claves explicativas de las mismas. Es por ello que este estudio de caso se plantea un análisis esencialmente cualitativo e histórico, que, apoyado en una serie de datos y estadísticas, busca reflexionar acerca de los elementos claves de la práctica política de la educación en la provincia, como espacio primordial de acción macroestatal en el ámbito educativo.

La organización de este abordaje parte del análisis histórico de las características del contexto provincial (en materia social, política, económica y cultural) y se centra luego en 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 se la ha adoptado, 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

¹⁰ Una versión completa del proyecto se puede hallar en: www.cippec.org/proyecto_provincias.

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 testear en otras investigaciones) con respecto a los muy limitados efectos en la vida cotidiana de las escuelas que tienen en el largo plazo las decisiones de política educativa. En general, el sistema educativo tiene una vida propia, con lógicas y patrones de funcionamiento que las decisiones centrales no pueden desestabilizar con facilidad, y muy probablemente todo intento de cambio que ignore este factor no sólo no conseguirá sus objetivos sino que desconocerá la importancia de los actores vitales del sistema (especialmente los docentes) en su implementación.

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

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 34 actores relevantes de la política educativa provincial de los últimos años (el listado completo se puede observar en la página 82). 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 a la hora de concedernos las entrevistas, brindarnos información y nuevos contactos que hicieron posible este trabajo.

2 CONTEXTO PROVINCIAL Y EDUCATIVO

2.1 DATOS PROVINCIALES

Diezmada su población indígena en la campaña del desierto emprendida por Julio A. Roca hacia fines del siglo XIX, colonizada por inmigrantes agrícolas de múltiples orígenes desde principios del siglo XX y convertida en provincia recién en 1951 (Ley Nacional 14.037), La Pampa comparte con sus compañeras patagónicas, entre otros rasgos, el de **no haber construido a través del tiempo más que una desdibujada identidad cultural propia**. Al contrario, en lo que hace a su faz económica, las condiciones agroecológicas de la región han trazado un perfil muy claro para la provincia: ya desde 1930 los cultivos cubrían la región Noreste –el área más húmeda del territorio-, en cuya expansión incidió directamente la extensión del ferrocarril. Es quizás el afán de dominio y transformación de las tierras por los colonizadores una de las explicaciones posibles del carácter aguerrido, pujante y trabajador de la población pampeana.

Desde entonces, **La Pampa ha quedado anclada en un modelo agrícola-ganadero**, sin haber podido consolidar un sector manufacturero destinado a transformar las materias primas y

a modernizar así la estructura productiva provincial. Esta es la interpretación formulada en un completo informe comparativo publicado por el PNUD acerca de la competitividad en las provincias argentinas, que clasifica a La Pampa de acuerdo con su competitividad (o "capacidad de la economía de un país, región o territorio para alcanzar la prosperidad económica sostenida") dentro del "grupo de jurisdicciones con un desarrollo intermedio basado en el sector agroalimentario; un segmento en el que a las producciones tradicionales e históricas se le han ido agregando nuevos rubros de base agraria" (PNUD, 2002: 12).

Postergando continuamente un auténtico proyecto de crecimiento, el caso pampeano se aproxima al santacruceño por la ampliación del sector público en detrimento del desarrollo de un sector privado industrial, aún en el marco de la estabilidad política y económica. Tal como sucede en la mayoría de las jurisdicciones argentinas, la generación de puestos de trabajo en la estructura estatal ha de algún modo asegurado un voto "cautivo", que ha contribuido -entre otros factores- a perpetuar al gobernador en el poder. En efecto, el empleo público canaliza una importante parte de la fuerza laboral: para el año 2000, con 57 empleados públicos cada 1000 habitantes, La Pampa ocupaba el séptimo lugar en este rubro, en el orden de las provincias, encabezado por la provincia de Santa Cruz¹¹.

Cuadro 1 – Administración central

	2000		Variación 94-00 (%)	
	La Pampa	Media País	La Pampa	Media País
Empleados públicos cada 100 empleados privados	62	66	-13.5	-13.1
Empleados públicos cada mil habitantes	57	51	-2.4	-1.2

Fuente: 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.

Cabe destacar, no obstante, que es probablemente de la presencia de un Estado con inocultables rasgos asistencialistas y de la disponibilidad de recursos –La Pampa era en el año 2000 la 7° provincia según PBG per cápita¹² y la 6° según la cantidad de ingresos del Estado provincial por habitante¹³-, que se derivan en gran medida los **positivos indicadores sociales de la provincia**. Por ejemplo, como lo indica el siguiente cuadro, si se consideran dos datos estructurales de la situación de la población pampeana –el porcentaje de la población que vive en hogares con NBI, por un lado, y que posee educación primaria y secundaria completa, por el otro- se observa que la provincia aventaja visiblemente a la media nacional en la evolución registrada entre los dos últimos censos nacionales (1991-2001). La comparación con cada una de las provincias argentinas demuestra de manera aún más explícita su favorable situación: tal

¹¹ Ver en anexo punto 1.29, pag.67.

¹² Ver en anexo punto 1.21, pag.66.

¹³ Ver en anexo punto 3.2., pag.73.

como lo indica el cuadro en anexo, **en el año 2001 La Pampa era la segunda provincia con menor porcentaje de la población en hogares con NBI¹⁴.**

Cuadro 2 - Características de la población

	1991			2001			Variación 1991-2001 (%)		
	La Pampa	Media Región Patagonia	Media País	La Pampa	Media Región Patagonia	Media País	La Pampa	Media Región Patagonia	Media País
Cantidad de habitantes	259.996	290.333	1.345.718	298.460	339.591	1.509.331	14,8	17,0	12,2
Cantidad de habitantes en edad escolar	67.269	82.887	347.756	74.785	92.257	366.835	11,2	11,3	5,5
Tasa de analfabetismo (a partir de los 15 años)	4,5	4,2	5,7	3,0	2,8	3,9	-33,2	-33,5	-31,2
	La Pampa	Total Región Patagonia	Total País	La Pampa	Total Región Patagonia	Total País	La Pampa	Total Región Patagonia	Total País
% de la población que vive en hogares con NBI	13,5	20,3	19,9	10,3	15,2	17,7	-23,7	-25,2	-11,3
% de la población que vive en zonas urbanas	74,2	83,8	87,2	81,2	87,7	89,3	9,5	4,6	2,4
% de la población con primaria completa	71,9	73,6	76,3	79,9	80,6	82,1	11,2	9,5	7,6
% de la población con secundaria completa	19,4	22,0	25,6	26,7	29,5	33,2	37,5	33,9	29,6

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

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

Otra clara evidencia en este sentido resulta la destacada posición de La Pampa respecto de un complejo indicador social descrito al pie del siguiente cuadro –el IDHA–, según el cual superaba notoriamente la posición de la media del país y de la región patagónica. En este sentido, otro informe comparativo publicado por el PNUD (2000) concentrado en la desigualdad y la pobreza de las 24 jurisdicciones, clasificaba a La Pampa entre las provincias con *situaciones más favorables* respecto del indicador mencionado, ya que ocupaba el 5° lugar en el orden nacional. Este constituye un elemento fundamental a tener en cuenta a la hora de analizar la práctica política de la educación pampeana ya que, tal como ya ha sido ampliamente demostrado por la investigación en sociología de la educación, el funcionamiento del sistema educativo se encuentra íntimamente ligado a la estructura y a las condiciones de vida de la sociedad a la que atiende.

¹⁴ Ver en anexo punto 1.7, pag.64.

Cuadro 3 - Indicadores sociales y económicos seleccionados

	2000			Variación 1995-2000 (%)		
	La Pampa	Media Región Pataconia	Media País	La Pampa	Media Región Pataconia	Media País
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0,79	0,79	0,78	2,9	3,6	3,9
IDH ampliado	0.63	0.57	0.48	s/d	s/d	s/d
Ingreso per cápita (\$)	5.018	6.249	4.946	32,0	39,5	39,7
	2002			Variación 1995-2002 (%)		
	La Pampa	Media Región Pataconia	Total País	La Pampa	Media Región Pataconia	Total País
Brecha de ingresos*	24,3	19,2	20,4	138,2	66,5	77,4
Tasa de desempleo	14,0	13,0	17,8	32,1	6,7	7,2

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

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se propone medir algunas de las dimensiones esenciales del desarrollo humano. El índice busca reflejar características estructurales y de largo plazo del desarrollo. Los indicadores utilizados son: 1) Longevidad: esperanza de vida al nacer (años), 2) Nivel Educativo: combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación de dos tercios) y la tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria (ponderación de un tercio), 3) Nivel de Vida: PBI per cápita. El IDH es un valor 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 las escuelas primaria y el índice de calidad educativa (resultados de los ONE), y al estándar de vida se sumaron las tasas de empleo y de desempleo. El objetivo del IDHA es captar tanto las variaciones coyunturales como la calidad de los indicadores base del IDH.

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

Cabe destacar, sin embargo, que **la recesión económica vivida en el país durante la segunda mitad de la década del '90 no dejó de golpear la provincia**, incidiendo negativamente en las condiciones de vida de su población. Así, tal como figura en el cuadro anterior, indicadores cruciales como la brecha de ingresos o la tasa de desempleo, se ampliaron a ritmos francamente superiores a los experimentados por la región y el conjunto del país. Más recientemente, la crisis de fines de 2001 habría deteriorado la situación de las franjas más vulnerables de la sociedad pampeana, al generar un aumento de la población urbana bajo la línea de pobreza e indigencia levemente por encima de los niveles correspondientes a la media del total de aglomerados urbanos del país. Nuevamente, este dato resulta de suma importancia para nuestro estudio, ya que, en contraposición con lo afirmado más arriba, el contexto de descenso abrupto de la situación socioeconómica de la población tiene que haber incidido directamente en las situaciones de escolarización en la provincia y, por lo tanto, en las respuestas concebidas desde la política educativa.

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

	2002		Variación 2001-2002	
	Bajo la línea de indigencia	Bajo la línea de pobreza	Bajo la línea de indigencia	Bajo la línea de pobreza
Santa Rosa-Toay	20,6	49,8	104,0	50,9
Media de aglomerados urbanos de la Patagonia *	14,7	38,6	127,9	64,6
Media del total de aglomerados urbanos *	25,8	54,5	101,5	42,1

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

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

Para completar este primer acercamiento a las características económicas y demográficas de la provincia, es preciso detenernos un instante sobre el tamaño de su población. Tal como figura en el cuadro 2, con 298.460 habitantes, La Pampa se encontraba en 2001 por debajo del promedio patagónico, región característica por la escasez de su población. De hecho, **según el Censo 2001 la provincia se encontraba en el 4° lugar entre las jurisdicciones con menor cantidad de habitantes**¹⁵. Del mismo modo, tal como puede observarse en anexo, La Pampa forma parte del conjunto de provincias con menor cantidad de alumnos en edad escolar¹⁶. El rasgo amerita de ser resaltado, ya que ha determinado en cierta medida la práctica política de la educación al abrir posibilidades de *modus operandis* –sobre los que volveremos más adelante– sólo factibles en provincias "chicas" como la que nos ocupa.

2.2 DATOS EDUCATIVOS

Con 78.859 alumnos, atendidos por 5.840 cargos docentes y aproximadamente 40.000 horas cátedra que ejercen en 449 establecimientos considerando todos los tipos de educación, **el sistema educativo pampeano se encontraba en el año 2000 entre los más pequeños del país**. De hecho, comparada con el resto de las jurisdicciones, en el año 2000 La Pampa era la tercera y cuarta provincia con menor cantidad de alumnos y establecimientos respectivamente¹⁷.

Dentro de este marco general, cabe destacar en particular la escasa cantidad de unidades educativas de educación superior no universitaria, sólo 7 en toda la provincia. Esta realidad es producto de una política expresamente dirigida a la reformulación de la oferta del nivel durante los años '90, tendiente a ajustar la cantidad de instituciones de formación docente a las necesidades reales del sistema educativo.

¹⁵ Ver en anexo punto 1.1, pag.63.

¹⁶ Ver en anexo punto 2.1, pag.68.

¹⁷ Ver en anexo puntos 2.1 y 2.3, pag.68.

Cuadro 5 - Dimensiones del sistema educativo provincial. Año 2000

			Público		Privado		
			2000	%	2000	%	
Todos los tipos de Educación	Establecimientos	449	395	88,0	54	12,0	
	Alumnos	78.859	69.090	87,6	9.769	12,4	
	Cargos Docentes	5.840	5.308	90,9	532	9,1	
	Hs. Cátedra *	39.981	31.279	78,2	8.702	21,8	
Educación Común	Total	Establecimientos	371	319	86,0	52	14,0
		Unidades Educativas	507	423	83,4	84	16,6
		Alumnos	73.912	64.766	87,6	9.146	12,4
		Cargos Docentes	5.351	4.832	90,3	519	9,7
		Hs. Cátedra *	37.282	29.196	78,3	8.086	21,7
	Inicial	Unidades Educativas	85	66	77,6	19	22,4
		Alumnos	6.623	5.693	86,0	930	14,0
		Cargos Docentes	444	391	88,1	53	11,9
		Hs. Cátedra *	0	0	n/c	0	n/c
	EGB1 y 2 /primario	Unidades Educativas	226	212	93,8	14	6,2
		Alumnos	37.553	34.957	93,1	2.596	6,9
		Cargos Docentes	3.167	2.986	94,3	181	5,7
		Hs. Cátedra *	0	0	n/c	0	n/c
	EGB 3	Unidades Educativas	108	93	86,1	15	13,9
		Alumnos	16.740	14.907	89,1	1.833	10,9
		Cargos Docentes	793	728	91,8	65	8,2
		Hs. Cátedra *	17.888	15.833	88,5	2.055	11,5
	Polimodal / secundario	Unidades Educativas	81	49	60,5	32	39,5
		Alumnos	11.745	8.611	73,3	3.134	26,7
		Cargos Docentes	876	677	77,3	199	22,7
		Hs. Cátedra *	17.397	12.600	72,4	4.797	27,6
	Superior no Universitario	Unidades Educativas	7	3	42,9	4	57,1
		Alumnos	1.251	598	47,8	653	52,2
		Cargos Docentes	71	50	70,4	21	29,6
Hs. Cátedra *		1.997	763	38,2	1.234	61,8	

* 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.

A pesar de sus reducidas dimensiones relativas, el sistema educativo pampeano ha experimentado un crecimiento significativo durante la segunda mitad de la década bajo estudio. Ahora bien, si el 11% de crecimiento de la matrícula (expresado en el cuadro que sigue) ubica a la provincia en un puesto promedio dentro del concierto nacional (12°)¹⁸, la cantidad de establecimientos creados ha seguido un ritmo superior al de la mayoría de las jurisdicciones. De hecho, con un aumento del 7%, **La Pampa ocupa el 4° lugar en el orden de las provincias según el crecimiento porcentual de la cantidad de establecimientos entre 1996 y 2000**¹⁹. Tal como será retomado más adelante, este aumento corresponde principalmente a la construcción de edificios destinados a las unidades educativas independientes para el EGB3 durante la implementación de la reforma.

¹⁸ Ver en anexo punto 2.2, pag.68.

¹⁹ Ver en anexo punto 2.4, pag.69.

Cuadro 6 - Evolución del sistema 1996-2000. Todos los tipos de educación

	1996			2000			Variación 1996-2000		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
Alumnos	71.018	62.468	8.550	78.859	69.090	9.769	11,04	10,60	14,26
Establecimientos	420	366	54	449	395	54	6,90	7,92	0,00
Alumnos/establ.	169	171	158	176	175	181	3,87	2,48	14,26

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.

Pasando de las dimensiones a **los resultados del sistema educativo pampeano, cabe recalcar su destacada posición en el concierto nacional respecto de aquellos indicadores referidos al tránsito de los alumnos por el sistema educativo**. Así, si se consideran las tasas netas de escolarización en los diferentes niveles, el siguiente cuadro refleja que la situación de la provincia resulta superior a la media del país particularmente para la educación media, aunque también para la primaria. Tal como puede observarse en anexo, La Pampa es la 6° provincia en el orden nacional según el mayor crecimiento porcentual de ambas tasas entre los últimos dos censos nacionales (1991 y 2001)²⁰. Una llamativa salvedad se presenta no obstante para el caso del **nivel inicial** (correspondiente a la sala de 5 años), cuya tasa de escolarización se ubica por **debajo de la media nacional**²¹.

Cuadro 7 - Tasa Neta de Escolarización

Nivel	Tasa Neta de Escolarización año 2001		Variación de la Tasa Neta de Escolarización (%) 1991-2001	
	La Pampa	Media País	La Pampa	Media País
	Inicial	67,9	75,7	s/d
Primario	95,6	94,7	-0,7	-0,8
Secundario	71,8	66,1	19,9	15,9

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

En cuanto a los indicadores presentados en los dos cuadros que siguen, lo primero a subrayar es la **superioridad de la provincia en lo que hace a las tasas de promoción efectiva, abandono interanual y egreso**. La mirada evolutiva (1996-1999) que ofrece el cuadro 9 resulta especialmente ilustrativa en este sentido, al mostrar que las mejoras logradas en dichos parámetros por La Pampa superan a las de las provincias patagónicas en su conjunto y a las de la media nacional tanto para EGB 1 y 2 como para EGB3 y polimodal. En efecto, ordenadas las

²⁰ Ver en anexo puntos 2.7 y 2.8, pag. 69.

²¹ Según los datos del INDEC, en el momento del último censo nacional la provincia se encontraba en una desfavorable posición comparativa respecto de esta tasa, ya que ocupaba un modesto puesto 19 en el orden de las 24 jurisdicciones. Ver en anexo punto 2.5., pag. 69.

provincias según dicho indicador, la que nos ocupa se encuentra en los tres ciclos mencionados entre las jurisdicciones mejor posicionadas²².

Por su parte, las tasas de repitencia presentaban hacia 1999 estándares próximos al promedio del total del país en todos los ciclos²³. El problema de la repitencia fue objeto de una preocupación constante por parte de las autoridades educativas y de embates recíprocos entre éstas y el principal gremio provincial, la Unión de Trabajadores de la Educación de La Pampa (UTELPA), quienes se responsabilizaban mutuamente por las dificultades encontradas frente al fracaso escolar²⁴.

Cuadro 8 - Indicadores educativos. Año 1999

		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	La Pampa	94,9	87,0	85,2
	Media Región Patagonia	92,8	79,8	81,3
	Total País	91,8	84,1	81,4
Tasa de abandono interanual	La Pampa	0,5	5,7	9,9
	Media Región Patagonia	1,2	10,2	12,0
	Total País	2,0	7,7	13,6
Tasa de repitencia	La Pampa	4,6	7,4	4,9
	Media Región Patagonia	6,1	10,1	6,8
	Total País	6,3	8,2	4,9
Tasa de sobreedad	La Pampa	17,6	27,4	28,7
	Media Región Patagonia	21,2	36,2	39,5
	Total País	21,4	33,0	37,3
Tasa de egreso	La Pampa	96,8	82,4	70,4
	Media Región Patagonia	92,7	68,4	64,3
	Total País	87,9	75,3	60,7

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

²² Ver en anexo puntos 2.10, 2.12, 2.14, 2.16, 2.19 y 2.20, pags .70. y 71.

²³ Ver en anexo puntos 2.18 y 2.20, pag. 71.

²⁴ Ver "Repitencia y deserción escolar. El gobierno quiere descargar responsabilidades a los docentes", *La Arena*, 25/10/96; "Deserción escolar en La Pampa. Roldán admite que los índices son preocupantes. *La Arena*, 23/02/97; "Aumentó el índice de repitencia en el nivel medio", *La Arena*, 13/03/97; "Los pampeanos, entre los que menos repiten", *La Arena*, 28/06/98; "Se duplicó la repitencia en la ex escuela media", *La Arena*, 03/11/98; "Fracaso del tercer ciclo. Utelpa responsabiliza al Ministerio de Educación", *La Arena*, 06/11/98.

Cuadro 9 - Evolución de los indicadores educativos

		Variación 1996-1999 (%)		
		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	La Pampa	1,1	10,3	8,3
	Media Región Patagonia	1,5	7,2	6,2
	Total País	0,2	7,4	2,8
Tasa de abandono interanual	La Pampa	-70,6	-53,3	-37,7
	Media Región Patagonia	-52,4	-3,5	-21,4
	Total País	-23,1	-39,8	-9,9
Tasa de repitencia	La Pampa	4,5	-16,9	-10,9
	Media Región Patagonia	-2,5	-23,1	-13,5
	Total País	8,6	-8,9	-14,0
Tasa de sobreedad	La Pampa	13,5	14,6	42,1
	Media Región Patagonia	11,0	9,7	19,0
	Total País	17,6	20,0	37,1
Tasa de egreso	La Pampa	8,0	30,6	25,3
	Media Región Patagonia	8,9	13,1	16,6
	Total País	4,4	25,1	6,1

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

En lo que concierne a los resultados relativos a **la calidad educativa**, la provincia exhibe a lo largo de la década –tal como figura en el siguiente cuadro- un **rendimiento superior al de las medias correspondientes a la región patagónica y al total del país**, excepto en los años 1995 y 1999 para el 3° año del polimodal.

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

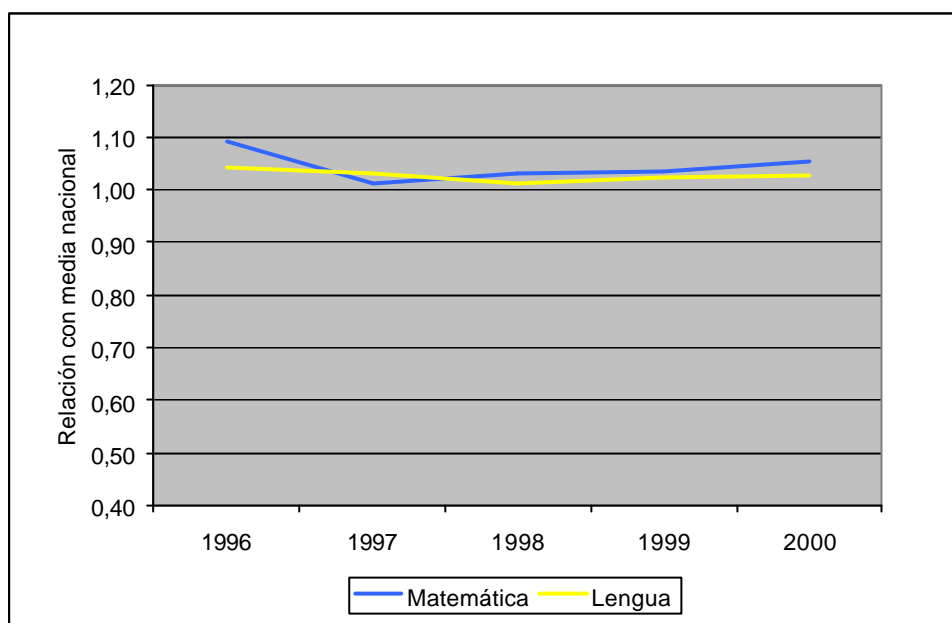
Año	6to. Grado/Año		Finalización del Secundario	
	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática
1993	La Pampa	n/c	63,3	47,1
	Media Región Patagonia	n/c	61,7	45,5
	Total País	n/c	61,5	46,4
1994	La Pampa	n/c	71,3	57,1
	Media Región Patagonia	n/c	68,0	52,4
	Total País	n/c	69,7	56,0
1995	La Pampa	n/c	65,6	52,2
	Media Región Patagonia	n/c	66,8	55,4
	Total País	n/c	66,4	56,2
1996	La Pampa	60,6	63,2	57,0
	Media Región Patagonia	60,5	59,7	56,1
	Total País	58,2	60,3	57,4
1997	La Pampa	62,1	67,0	62,2
	Media Región Patagonia	58,8	64,3	59,8
	Total País	60,2	65,2	62,3
1998	La Pampa	64,4	68,5	69,5
	Media Región Patagonia	61,5	64,5	63,6
	Total País	63,8	67,0	67,0
1999	La Pampa	58,2	62,0	65,0
	Media Región Patagonia	56,4	59,3	62,8
	Total País	56,9	65,7	68,7
2000	La Pampa	63,2	60,0	61,9
	Media Región Patagonia	62,6	57,4	59,1
	Total País	61,6	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.

Ciertas distinciones son dignas de subrayar en torno a los resultados obtenidos por los alumnos del 3° año del polimodal y los de 6° año de la EGB. Tal como lo ilustra el gráfico 1, que muestra la evolución de los resultados de las evaluaciones en La Pampa frente a la media nacional (que tiene un valor igual a 1), los alumnos de 6° año han mantenido una tendencia constante durante la segunda mitad de la década, siempre por encima de la media nacional y generalmente con mejores puntajes en matemáticas que en lengua. En las pruebas del año 2000, La Pampa se ubicó en el 5° lugar entre las provincias según el puntaje obtenido en ambas disciplinas.

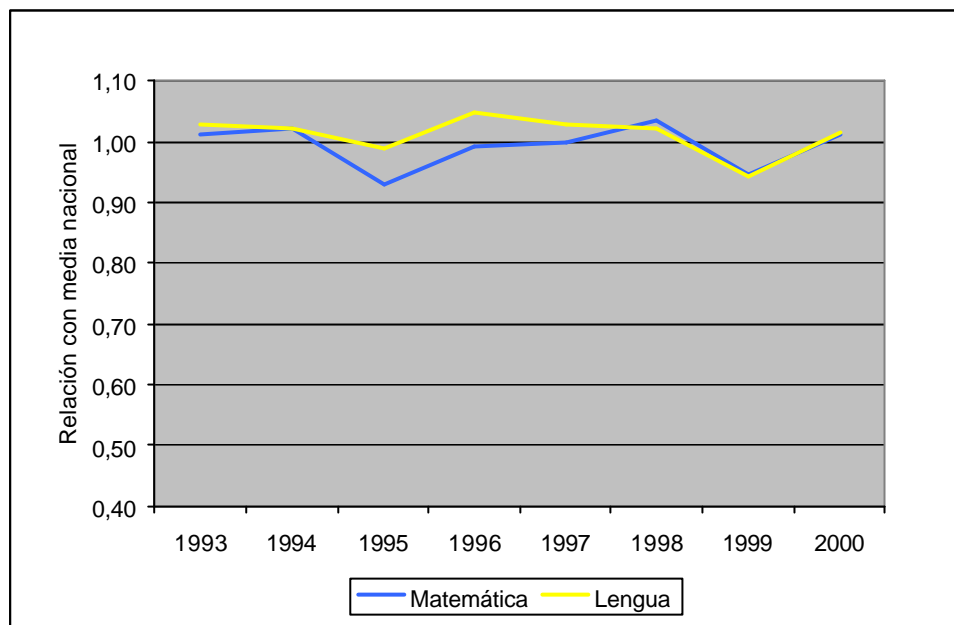
Gráfico 1 – Evolución de los resultados del Operativo Nacional de Evaluación de la provincia en relación con la media nacional para 6° Año de EGB (media nacional = 1)



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.

Por su parte, la tendencia seguida por el rendimiento de los alumnos del último año del polimodal aparece como mucho más dispar y levemente superior a la media, excepto en los años 1995 y 1999. Esta vez, los puntajes en lengua han sido por lo general superiores a los de matemáticas.

Gráfico 2 – 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.

2.3 EL MAPA DE PODER DE LA EDUCACIÓN

En el marco de la contextualización del sistema educativo pampeano, es necesario introducir 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, aquí sólo esbozados.

Responsable último de la política educativa, el gobernador –Rubén Marín durante casi toda la década del '90- se ha mantenido más bien alejado de las decisiones concretas en la materia, concediendo un amplio margen de decisión a sus ministros. Con este poder delegado, es indudable que en La Pampa el Ministerio de Cultura y Educación concentra el mayor poder en la conducción y direccionamiento de la política educativa. Este poder no es compartido, tal como sucede en otras provincias, con un órgano colegiado como el Consejo de Educación, ni equilibrado por la participación del Poder Legislativo, dado que su rol en la política educativa provincial aparece más bien como opaco. Volveremos sobre esta cuestión en el sub-apartado referido a dicho Poder.

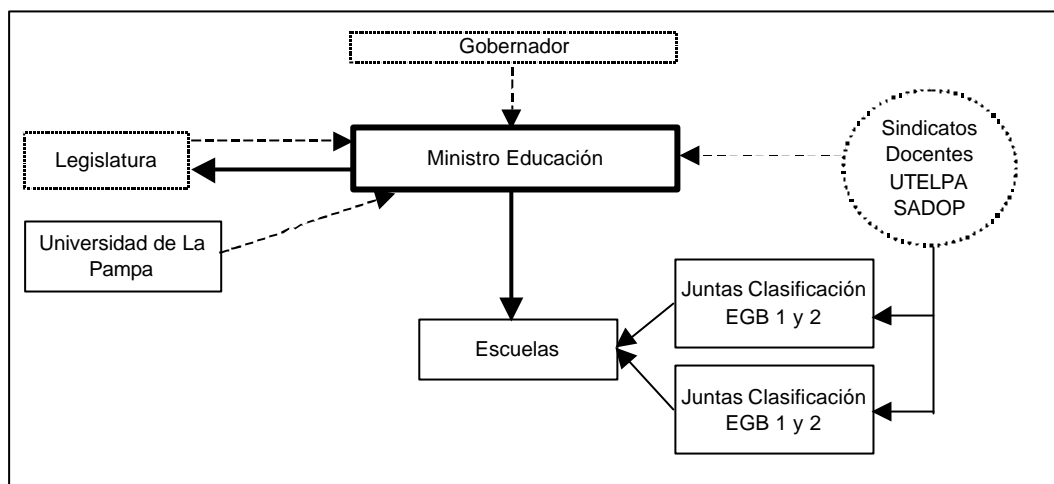
Dentro del propio Ministerio, un grupo de actores que en muchas provincias funciona como un contra-poder interno –el cuerpo de supervisores- se encuentra en La Pampa más bien

consustanciado con la línea política del Ministerio, al tiempo que mantiene fluidas relaciones con las escuelas.

Por último, la concentración del poder en la toma de decisiones en el Ministerio de Educación tampoco se encuentra contrarrestada por una fuerza sindical de peso, con posibilidades de hacer escuchar su voz e influir en la marcha de las transformaciones. En efecto, si bien la Unión de Trabajadores de la Educación de La Pampa (UTELPA) ha manifestado reiteradamente su oposición a la política educativa sostenida durante la década, su papel ha resultado más bien infructuoso en el intento de imponer sus perspectivas, si bien cuentan con ciertos espacios de participación tales como las Juntas de Clasificación de Educación Primaria y Media y la Comisión Mixta, compuesta por la UTELPA, miembros de SADOP, y representantes del gobierno. Por su parte, Sindicato Argentino de Docentes Particulares (SADOP) –sindicato reciente y pequeño- ha mantenido frente al gobierno una posición conciliadora y de negociación, por lo que ha recibido frecuentes críticas por parte de UTELPA. Desde un enfoque similar, aunque con mayor antigüedad en la provincia, la Asociación del Magisterio de Educación Técnica (AMET) ha trabado buenas relaciones con el gobierno, lo cual le ha permitido obtener ciertos beneficios para el sector que representa, tales como la consideración particular de las escuelas técnicas en el proceso de transformación.

Otro actor que ha abierto un frente crítico procurando incidir –aunque con efectos poco decisivos- en el rumbo de la política educativa tanto a través de la producción de trabajos en la materia como de los obstáculos opuestos al gobierno en torno a la formación de los profesores de enseñanza media, es la Universidad Nacional de La Pampa. Este divorcio clásico en la mayoría de las jurisdicciones argentinas parece haber cobrado un acento particular en el caso pampeano, fundamentalmente a causa de la falta de adecuación del perfil de los profesores que dicha casa de estudios prepara, no sólo en lo que concierne a los nuevos contenidos curriculares introducidos por la transformación, sino también en lo que hace a la formación específica requerida para enseñar en el contexto de la creciente inclusión de los alumnos más desfavorecidos, antes relegados por el sistema educativo.

Por su parte, contrariamente a la realidad característica de una gran parte de las jurisdicciones argentinas, donde la Iglesia Católica interviene en las decisiones conciernientes no sólo al sector privado sino también al sector público, no constituye en el caso de La Pampa un actor de peso en ninguno de los sectores.

Diagrama 1 - Mapa de poder de la educación en La Pampa (año 2002)

3 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN

3.1 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN

La vida política pampeana ha girado en las últimas décadas en torno al Partido Justicialista, que ha estado al frente de la gobernación provincial desde el retorno democrático en 1983. Esta hegemonía partidaria ha sido duplicada por la hegemonía de Rubén Marín, quien ha dominado la vida política provincial desde el año mencionado hasta el momento de la redacción de este trabajo (2003), sólo interrumpido por la gobernación de Néstor Ahuad entre 1987 y 1991.

Mediante un estilo personalista y verticalista, donde **todas las riendas se encuentran sujetas al gobernador**, y reformando oportunamente la constitución provincial para generar las condiciones necesarias para su reelección, Marín logra imponerse durante tres períodos consecutivos a lo largo de los años '90. Sin permitir la emergencia de figuras que dentro del propio partido pudieran opacarlo y construyendo paralelamente en su entorno la fidelidad propicia para su perpetuación en el poder, Marín parece haber abierto escasos canales de participación no sólo dentro del partido, sino también para con la sociedad en su conjunto. Así, más que en la generación de consensos democráticos, las claves de su sostenimiento en el poder pasaron más bien por el **acento puesto en el asistencialismo y la obra pública**, conjugados durante el período bajo estudio en paradigmáticos planes de construcción de viviendas. Un periodista entrevistado se refería como sigue al acento puesto por el gobernador en dichos planes: "Marín buscaba romper la barrera con la sociedad. En el año 1995 lanzó un enorme plan para la construcción de 5.000 viviendas. Aproximadamente el 10% de las viviendas se hicieron en los últimos 5 años"²⁵.

²⁵ Entrevista realizada con un periodista de la provincia, Provincia de La Pampa, Diciembre 2002.

A estos pilares se han sumado el **orden fiscal y el pago en tiempo y forma a los empleados públicos**, dos rasgos que han contribuido a consolidar la imagen de Marín como buen administrador, capaz de mantener la estabilidad económica provincial. Estas cualidades que en otros contextos forman parte de lo mínimo esperable de un gobierno, en el marco de las crisis financieras que se sucedieron durante la segunda mitad de los noventa y se agudizaron con el estallido de la crisis nacional sobre fines de 2001, resultaron fundamentales para cristalizar su popularidad durante toda una década.

Otro factor a considerar al evaluar la permanencia del gobernador al frente de la provincia es sin dudas su **alineación con el entonces presidente de la Nación, Carlos Menem**. Perteneciente a su círculo más íntimo, Marín recibe de las altas esferas del gobierno central no sólo un permanente apoyo tácito para su continuidad al frente de la provincia, sino también –tal como lo sostuvo una gran parte de nuestros entrevistados- una ayuda financiera preferencial.

Ahora bien, si Marín parece haber centralizado las decisiones de todas las esferas de gobierno, **el área educativa contó con una autonomía particular**, destacada en los términos que sigue por el ministro de educación, Miguel Angel Tanos: *"nosotros trabajamos con total libertad, el gobernador nos marca las líneas y evalúa el logro de las políticas educativas"*²⁶. Esta abstención del gobernador –regla más que excepción en la mayoría de las jurisdicciones argentinas- no implicó en el caso de La Pampa un abandono del sistema educativo, sino más bien una **delegación de responsabilidades a autoridades que fueron oportunamente confirmadas y sostenidas en sus cargos**, lo cual manifiesta una preocupación del gobernador por la continuidad de los equipos conductores y, por ende, por la coherencia y prolongación de las acciones emprendidas en el sector. Así lo sostenía Miguel Angel Tanos, ministro de educación en el momento de la realización de este estudio: *"el gobernador plantea sostener un proyecto de política educativa en el tiempo y no es común que esto ocurra. Generalmente, con esta idea de que siempre se está empezando, cada uno que llega quiere crear su propio proyecto original y único. A mí me pareció, de parte de él, una actitud interesante la idea de que las políticas que son de largo plazo, alguien intente llevarlas adelante a través de equipos que estén trabajando en eso. Conozco muy bien la realidad del país en materia de la fragilidad en lo que hace a este tipo de conducciones... no solamente en cuanto a su fragilidad sino a la transferencia de gente con formación en otras áreas, lo cual es también conflictivo"*²⁷.

Así, tal como se observa en el siguiente cuadro, **la primera característica a resaltar respecto del Poder Ejecutivo en la educación es su estabilidad**. En efecto, a lo largo de más de una década, el sistema educativo pampeano ha sido conducido por sólo dos ministros, que han compartido y sostenido las prioridades y los proyectos planteados para el área. Cabe subrayar a modo de ejemplo en este sentido que, en el año 1992, con el cambio de gestión y la designación del contador Luis Roldán en el Ministerio de Educación, Miguel Ángel Tanos -hasta entonces a cargo de dicha cartera- continúa formando parte del equipo ministerial desde la Subsecretaría de Coordinación hasta volver a encabezar el Ministerio en el año 2000. Más aún, no sólo los propios ministros, sino una parte importante de las autoridades y técnicos que se encontraban desempeñándose en el momento de la realización de este estudio en el Ministerio de Cultura y Educación, venían trabajando en el diseño e implementación de las políticas educativas en la provincia desde el regreso de la democracia.

²⁶ Entrevista realizada al profesor Miguel Angel Tanos, Ministro de Educación, Provincia de La Pampa, diciembre 2002.

²⁷ Entrevista realizada al profesor Miguel Angel Tanos, Ministro de Educación, Provincia de La Pampa, diciembre 2002.

Cuadro 11 – Contexto Político Provincial

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gobernador	Néstor Ahuad	Rubén Marín										
Partido	PJ											
Ministro Educación	Prof. Miguel Ángel Tanos	Dr. Luis Roldán									Prof. Miguel Ángel Tanos	

Un segundo rasgo insoslayable a la hora de caracterizar al Poder Ejecutivo de la educación pampeana comparado con el resto de los casos provinciales es su **alto nivel de profesionalización**. Plasmadas en aspectos tales como la independencia político-partidaria, la *expertise*, estabilidad y cohesión de los cuadros de conducción; la concepción e implementación de acciones políticas integrales, claras y definidas; la continuidad de las líneas desarrolladas y la actitud proactiva adoptada frente al Ministerio Nacional, las capacidades técnicas de la cartera educativa de la provincia de La Pampa han sido ya destacadas por otras investigaciones. Por ejemplo, Claudio Suasnábar (2003) señala en su estudio sobre la incidencia de la cultura política y los estilos de gestión en la implementación del tercer ciclo de la EGB que “*la experiencia de La Pampa nos revela el carácter moderno de la gestión educativa*”.

Una segunda evidencia que respalda nuestra interpretación puede ser hallada en los resultados del análisis comparado de una encuesta aplicada en el marco del presente estudio a los actores ligados a la política educativa provincial (CIPPEC, 2003). El análisis de las opiniones de los encuestados arrojaba que La Pampa se ubicaba en el segundo puesto entre las provincias con evaluaciones más positivas del funcionamiento del Ministerio de Educación y en el primero según la cantidad de actores de acuerdo con la afirmación “*en esta provincia, para bien o para mal, se han realizado políticas educativas claras y definidas*”. Retomaremos la cuestión del profesionalismo de la cartera educativa en el apartado dedicado a la administración central de la educación.

Una tercera particularidad propia del Poder Ejecutivo de la educación pampeana digna de señalar es **la falta de apertura de espacios efectivos de participación** a ciertos actores ligados a la política educativa, tales como **los gremios y la legislatura**, como será profundizado en los apartados consagrados a las políticas laborales y al poder legislativo respectivamente. Desde la perspectiva de los representantes del principal sindicato docente provincial (UTELPA) y de los bloques opositores de la Legislatura, el diseño de las acciones políticas en educación era calificado de unilateral e inconsulto (ver siguiente sub-apartado). Por su parte, confrontado a este tipo de reclamos y críticas, Tanos afirmaba “*el gobierno está para ejecutar un programa que se le propone a la sociedad. Justamente, a mi juicio, uno de los grandes problemas que tuvimos en la Argentina ha sido que no se han asumido los roles que se debieron asumir. Los procesos de consulta, nosotros los tenemos, porque la legitimidad de una gestión se sustenta en la medida que sus decisiones tienen que ver*”.

con la realidad. Lo que nosotros no admitimos es un estado de asambleísmo que sea la excusa para decir que las cosas no se hicieron"²⁸.

En el marco de esta concepción, **si políticas destinadas a la generación de consensos hubo, éstas estuvieron más dirigidas a las escuelas mismas que a los representantes gremiales**. Tal fue el caso, por ejemplo, de la participación abierta para el diseño de los nuevos contenidos curriculares durante la implementación de la Ley Federal o de los **Congresos anuales de Políticas Educativas** organizados por el Ministerio de Educación a lo largo de toda la década. Iniciados en el año 1993, desde 1996 comienzan a participar las propias instituciones educativas presentando sus proyectos, lo cual ha sido muy valorado por docentes y directores, al abrir un espacio de intercambio de pares con otras escuelas en un ámbito académicamente avalado. Si bien este dispositivo ha sido cuestionado desde ciertos representantes de la Universidad Nacional de La Pampa por su intencionalidad de legitimación de las políticas, su originalidad resulta incuestionable, al permitir a las escuelas obrar una visibilidad y un protagonismo inusitados.

Más allá del delineamiento de las particularidades estructurales del Poder Ejecutivo de la educación, resulta indispensable situar el sello propio de las dos gestiones que se sucedieron a lo largo del período bajo análisis. Hacia fines del año 1991, con el recambio de autoridades en la gobernación, el **contador Luis Roldán** es designado como titular del Ministerio de Educación. Profesor de escuelas medias desde 1983, miembro de la Comisión de Educación en la Legislatura provincial (1983-1986), ministro de educación durante el año 1986 y participante en el Congreso Pedagógico convocado por el radicalismo en 1985, el nuevo ministro contaba con una experiencia en el sistema educativo que su título universitario no develaba. Amigo personal del gobernador, Luis Roldán condujo la política educativa provincial durante una etapa clave en cuanto a la cantidad y tipo de transformaciones a realizar, y mantuvo relaciones más bien hostiles con la oposición, tanto en la Legislatura como con el periodismo y el principal sindicato, la UTEPLA.

Durante los ocho turbulentos años de su gestión, diversas fueron las acciones encaradas. Si bien en su libro (Roldán, 1999), el ex ministro caracteriza a la etapa anterior a su asunción (1977-1991) como aquella dedicada ante todo a la expansión de la matrícula; el período extendido entre 1992 y 1994 como aquel abocado a la mejora de la calidad y el lapso 1995-1999 como la fase concentrada en la "eficiencia y el crecimiento", a partir del análisis de la política educativa desarrollada puede proponerse otra secuenciación de las prioridades.

Así, y ateniéndonos a la década del '90, **los primeros seis años parecen haber correspondido a la "estabilización"**²⁹ **o configuración del sistema educativo provincial y a la preparación para la transformación educativa**. La conclusión de la transferencia de los servicios educativos formó parte del primer proceso. Como sucedió a lo largo y ancho del país para esa época, La Pampa recibe en 1993 del gobierno nacional los servicios educativos que aún estaban bajo su órbita, lo cual implicó toda una serie de ajustes en el aspecto normativo, administrativo, edilicio y financiero. Tal como será retomado en el apartado correspondiente a las relaciones de

²⁸ Entrevista realizada al profesor Miguel Angel Tanos, Ministro de Educación, Provincia de La Pampa, diciembre 2002.

²⁹ Llamamos "estabilización" a la incorporación de todos los niveles y tipos de educación (excepto la educación universitaria) bajo la égida de la provincia y a la definición de las normas fundamentales que regulan el funcionamiento del sistema educativo.

la provincia con la Nación, si bien las autoridades pampeanas se mostraron desde un inicio predispuestas a la recepción de los establecimientos nacionales³⁰, eso no implicó descuidar los intereses de la provincia en cuanto a las partidas requeridas para dicho traspaso³¹. Por otra parte, la sanción de una nueva Ley Provincial de Educación y de un nuevo Estatuto del Docente, constituyeron igualmente aspectos fundamentales de la denominada estabilización del sistema educativo provincial, al fijar las reglas de juego básicas para su funcionamiento. Nos extenderemos con detalle sobre ambas normativas en el apartado dedicado al marco legal de la educación.

Otra línea fundamental de acción durante estos primeros seis años (1991-1996) consistió en la generación de las condiciones necesarias para la implementación de la reforma educativa. La Pampa se mostró en este sentido sumamente activa, en particular en lo que concierne a la infraestructura y al equipamiento de las escuelas. Para esto contó con la llegada de una cantidad muy significativa de fondos a través del Pacto Federal Educativo y del Plan Social. Tal como será retomado en el apartado correspondiente a las relaciones de la provincia con la Nación, los recursos de los que dispuso La Pampa por ambos conceptos superaron notoriamente a los de la media nacional. Otra iniciativa en este sentido fue el proceso de capacitación de los docentes a través de la Red Federal de Formación Docente Continua y del Plan Provincial de Capacitación.

Una segunda fase –que denominaremos de “transformación propiamente dicha”- se abre en la gestión de Luis Roldán a partir del año 1997, cuando el Ministerio de Educación avanza decididamente con las gestiones preliminares para la implementación del EGB3, concretada entre 1998 y 1999. Si bien el año anterior ya se había iniciado la transformación con la implementación del nivel inicial y el EGB1, el punto de inflexión más crítico del cambio se concentró, al igual que en el resto de las jurisdicciones, en el tercer ciclo. Así, durante el año mencionado se desarrolló no solamente una intensa campaña de difusión dirigida a la población acerca de las particularidades de este nuevo ciclo, sino que también se avanzó en las cuestiones logísticas y laborales requeridas para su instrumentación. Por otra parte, en esta segunda fase se inicia la elaboración de los nuevos diseños curriculares para los distintos ciclos educativos.

Tras estos ocho años de gestión, el ministro decide no continuar acompañando desde ese cargo al gobernador reelecto, y solicita su traslado a otro área. Es reemplazado entonces por Miguel Angel Tanos, profesor de enseñanza media, ministro de educación entre 1990 y 1991 y hasta ese momento subsecretario de Coordinación Educativa, quien retoma la conducción del sistema educativo iniciando **una tercera etapa signada por la conclusión de la implementación de la reforma y la concentración sobre la mejora de la calidad educativa**. De hecho, paralelamente a la implementación del polimodal, pareciera que los esfuerzos de la gestión pueden comenzar a reorientarse desde la resolución permanente e inmediata de las problemáticas ligadas a la implementación –tales como la designación de docentes, los aspectos edilicios o curriculares- hacia las preocupaciones más directamente ligadas a las prácticas pedagógicas y a los conocimientos efectivamente logrados por los alumnos. Un análisis más detallado de la cuestión es desarrollado en el apartado referido a las políticas pedagógicas y curriculares.

³⁰ "Siempre apoyamos la transferencia de escuelas", *La Arena*, 23/09/91.

³¹ "Marín y la provincialización de la educación: 'La Pampa no aceptará el traspaso sin el presupuesto adjunto'", *La Arena*, 28/09/91.

Parece significativo señalar que, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de las jurisdicciones, donde el gran recambio de ministros y la fuerte reorientación e interrupción de los proyectos iniciados constituyen las características más salientes y críticas del Poder Ejecutivo, la fuerte estabilidad de los equipos y de las líneas de trabajo del Ministerio de La Pampa hacen que los parámetros mismos de análisis sean otros. Es decir que, en lugar de estudiar al Poder Ejecutivo a través de una periodización por ministros, como ocurre en la mayoría de las provincias, resulta más pertinente un análisis centrado en las características estructurales y en las sucesivas etapas de trabajo –independientes de las personas a cargo– que pueden distinguirse a lo largo de la década bajo estudio.

3.2 EL PODER LEGISLATIVO EN LA EDUCACIÓN

El papel del Poder Legislativo en materia de política educativa sigue en La Pampa los patrones propios de la mayoría de las jurisdicciones argentinas. Unicameral, con 26 miembros, la Legislatura suele reflejar la hegemonía oficialista en su composición y, frente a un Poder Ejecutivo dominante, centralizador y poco abierto a la generación de consensos, juega un rol más bien velado en la definición de las acciones educativas. En este sentido, un legislador de un bloque opositor entrevistado confirmaba que *“si bien las diferencias con el oficialismo se han ido agudizando a medida que se han repetido las re-reelecciones del gobernador, la intervención del Poder Legislativo es escasa. Como en casi todas las provincias le han quitado facultades al Poder Legislativo y se ha reforzado el Poder Ejecutivo. Tenemos una democracia restringida en este sentido y La Pampa no está exenta”*³². Esta primacía ha derivado en una imposición constante de los proyectos de ley elaborados en el Poder Ejecutivo.

El caso de la sanción de la Ley Provincial de Educación constituye en este sentido un ejemplo paradigmático. Elaborado por una comisión especialmente conformada en el Ministerio de Educación a lo largo del año 1995, el proyecto de esta relevante ley-marco, no parece haber sido el resultado de un debate abierto y democrático donde los distintos sectores tuvieran la posibilidad de proponer su visión en un momento de significativa renovación del sistema educativo. Si bien el entonces ministro de educación, Luis Roldán aseveraba que *“hubo buena participación de las comunidades en el interior, mientras que en la Capital hubo mayor oposición”*³³, pareciera que se trató en realidad de un proceso de consulta formal y expeditivo, organizado una vez que el proyecto de ley fue terminado puertas adentro del Ministerio por las autoridades y sus asesores. En efecto, la ronda de consultas fue iniciada por la Legislatura hacia fines de enero de 1996, con la exigencia por parte del Poder Ejecutivo de que fuera aprobada antes del comienzo del ciclo lectivo de dicho año, a principios del mes de marzo³⁴.

³² Entrevista legislador bloque oposición, Provincia de La Pampa, Diciembre 2002.

³³ Entrevista realizada con el Dr. Luis Roldán, Provincia de La Pampa, Diciembre 2002.

³⁴ En este sentido afirmaba un diputado frentista: *“Si el oficialismo está dispuesto a sacar la ley con quórum propio enseguida, el FreGen dirá, no. No puede ser que si el Ejecutivo tardó más de un año en elaborar el proyecto, la legislatura deba sacarlo en veinte días”*. *“Ley Provincial de Educación. Las consultas se inician con UTEPA”*, La Arena, 19/01/96. Ver igualmente: *“Ley Provincial de Educación. No tenemos plazo para tratarla”*, La Arena, 03/02/96.

En este restringido marco, y ante las objeciones y dilaciones presentadas tanto por la UTEPLA como por los legisladores de la UCR y del FreGen³⁵, Roldán terminó solicitando a la Cámara de Diputados defender personalmente el proyecto de ley, desconfiando de la capacidad de persuasión de los diputados justicialistas³⁶. Finalmente, el 26 de abril la ley fue aprobada en medio de un confuso escándalo generado por un grupo de manifestantes peronistas que, en la tribuna de la Cámara de Diputados agredieron a docentes, militantes radicales y dirigentes gremiales. Tal como lo consigna el diario La Arena de la fecha: *"a raíz de esos incidentes, además de la supuesta instigación por parte del bloque oficialista de la falta de garantías para deliberar, los bloques de la Unión Cívica Radical y el Frente de la Gente no bajaron al recinto, por lo que fue sólo el Justicialismo – con mayoría propia – y el bloque unipersonal del Frente del País Solidario aprobaron la nueva Ley de Educación. El ministro de Educación Luis Roldán participó del debate acompañado de tres funcionarios de su gabinete, hecho que no había sido consensuado"*³⁷. Este controvertido desenlace del proceso de elaboración y sanción de la principal ley educativa provincial refleja sin dudas una lógica política por lo menos unilateral y cerrada a una efectiva participación de los distintos actores provinciales.

Fuera de las dificultades inherentes a la relación con el Poder Ejecutivo, la escasa injerencia de la Legislatura en lo referente a la temática educativa responde también a los déficit propios de la Legislatura, expresados parcialmente en la poca relevancia que dicha cuestión tiene en este ámbito gubernamental. En efecto, la comisión respectiva es responsable simultáneamente de la legislación general, cultura, educación y asuntos municipales, por lo que *"los temas de educación se tratan con muy poca seriedad. Salvo algunos diputados a los que les interesa trabajar el tema... no hay nivel de debate. No hay ningún especialista, excepto algunos asesores"*³⁸.

En suma, tal como sucede en la mayoría de las provincias argentinas, la Legislatura se encuentra confinada a la formulación de proyectos de ley de débil incidencia en el funcionamiento del sistema educativo o al pedido de informes al Ministerio de Educación. Sin embargo, aún esta última función se vería obstaculizada por las dificultades de acceso a la información impuestas a la Legislatura: *"aún la información básica para poder evaluar al Poder Ejecutivo es de difícil obtención. La constitución de 1994 estipula que el Poder Ejecutivo tiene que responder en un plazo de 90 días, pero en general responde recién seis meses después, cuando la información ya está desactualizada"*³⁹.

4 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO

El esqueleto normativo de la educación pampeana se caracteriza por sus reducidas dimensiones, su claridad y su reciente elaboración. La década del '90 ha resultado en este sentido sumamente fructífera, pues durante este período el aparato legal ha sido redefinido y renovado tanto a través de las modificaciones operadas en las leyes-marco (tal fue el caso de la

³⁵ Para un detalle de las disidencias entre el proyecto de ley oficial y opositor, ver "Diputados tratan hoy la Ley de Educación", La Arena, 25/04/96.

³⁶ "Roldán quiere ir a la sesión a defender su proyecto", La Arena, 23/04/96.

³⁷ "Patota peronista agredió a diputado y militares radicales", La Arena, 26/04/96.

³⁸ Entrevista realizada con un legislador del bloque opositor, La Pampa, diciembre 2002.

³⁹ Idem.

propia Constitución y del Estatuto del Docente) como mediante la sanción de ciertas leyes fundamentales (como la Ley Provincial de Educación) y otras normativas que fueron dando una forma nueva al sistema educativo provincial.

Comenzando por la Constitución provincial, sancionada en el año 1960 y reformada en el año 1994, cabe señalar ante todo que sólo dedica cuatro artículos (n° 23, 24, 25 y 26) al tema educativo dentro de la Sección Primera en el Capítulo I, sobre las *Declaraciones, Derechos, Deberes y Garantías*. De dichos artículos, el n° 24 merece una atención particular respecto de dos cuestiones: la gratuidad y la enseñanza religiosa. El primero de los temas mencionados generó debate en el momento de la reforma constitucional (1994) porque, al garantizar la gratuidad "conforme lo establezca la ley", no le otorga rango constitucional y lo deja librado a una segunda ley que lo establezca. Si bien tanto los legisladores de la oposición como los representantes de la UTEPLA se oponían a dicha formulación -considerada como una involución frente al texto original (el de 1960)- los nuevos artículos fueron sancionados prescindiendo del consenso, con los únicos votos del justicialismo⁴⁰. En segundo lugar, el artículo n° 24 se expide sobre la posibilidad de impartir enseñanza religiosa optativa en los establecimientos públicos fuera del horario escolar, punto llamativo si se tiene en cuenta la escasa intervención de la Iglesia en las decisiones de política educativa en comparación con varias otras jurisdicciones argentinas.

Dentro de este marco general, en el año 1996 se sanciona la Ley Provincial de Educación n° 1682⁴¹. Conformada por diez títulos, entre ellos se destacan el n° 5 -que incorpora a la *Educación Privada* anteriormente regida por la Norma Jurídica de Facto n° 1.180 de 1982-, el n° 8 -que se extiende enteramente sobre las acciones destinadas a garantizar la *Calidad de la Educación y su Evaluación*-, el n° 9 -que en su tercera sección establece por el artículo 61 la inclusión, nunca concretada, de Consejos Institucionales integrados por padres, alumnos y docentes en las escuelas- y, por último, el n° 10 -que estipula el incremento del porcentaje del presupuesto general consignado al sector educativo desde el 30,5% en 1997 al 32% en 1999-. Este último punto -como será desarrollado en el apartado destinado a las políticas presupuestarias- nunca fue cumplido, ya que el gasto educativo no superó ni siquiera el 25% desde 1997 en adelante.

En lo que concierne a otra de las normativas centrales del sistema educativo -el Estatuto del Trabajador de la Educación n° 1124-, éste fue prácticamente refundado en el año 1991 a través de la Ley 1367, con las significativas modificaciones (65 de los 240 artículos) impresas al modelo original -elaborado y sancionado en 1988-. En efecto, tal como será retomado en el apartado destinado a las políticas laborales- las autoridades pampeanas lograron introducir en los albores de la década ciertas reglas de juego para el trabajo docente perseguidas por una gran mayoría de las jurisdicciones aunque logradas de manera mucho más parcial, progresiva y dispersa. Problemáticas espinosas tales como la introducción de la bonificación por presentismo, las limitaciones impuestas al régimen de licencias, la ampliación de la cantidad de años de

⁴⁰ Sobre el debate ver: "Retroceso constitucional. Enseñanza gratuita subordinada a la ley", *La Arena*, 29/09/94; "Gratuidad de la Enseñanza: deja de ser constitucional", *La Arena*, 01/10/94.

⁴¹ Tal como fue expuesto en el apartado anterior, la sanción de la Ley Provincial de Educación tuvo lugar en el marco de un fuerte enfrentamiento entre el oficialismo y la oposición. El proyecto de ley alternativo presentaba diferencias en torno a ciertos puntos, entre los que pueden destacarse la cuestión del gobierno de la educación, para el cual se proponía un sistema colegiado con representantes de la comunidad educativa en lugar del Ministerio de Educación y la definición del Nivel Inicial, que según la oposición debería incluir a los niños entre 45 días y 5 años y no entre 3 y 5 años, como quedó finalmente estipulado por la ley. Para un mayor detalle de las diferencias entre el proyecto oficial y el alternativo ver: "Diputados tratan hoy la Ley de Educación", *La Arena*, 25/04/96.

servicio y el recorte en el porcentaje salarial otorgado por antigüedad fueron algunas de las bases sentadas para la labor docente desde los inicios mismos del período bajo análisis.

Así lo afirmaba, desde una posición crítica hacia 1994 Diana Moro, entonces secretaria general de la Seccional Santa Rosa de UTEPA: *"La Pampa es pionera en la reforma laboral docente"*⁴². Tal como ha ocurrido con otras cuestiones concernientes al trabajo de maestros y profesores, el triunfo de las medidas diseñadas por el Poder Ejecutivo parece explicarse, entre otros factores, por la débil incidencia tanto de la oposición desde el Poder Legislativo como de los propios gremios, que cuentan con un muy bajo apoyo por parte del cuerpo docente.

Cuadro 12 - Normativa educativa fundamental

Normativa	Tipo y número	Año de sanción	Reglamentaciones y modificaciones
Constitución Provincial		1960	Reformada en la Convención de 1994
Ley de Educación Provincial	N° 1682	1996	Decreto N° 1885/96; Decreto 2190 y Anexo1/96; Decreto 2191 y Anexo1/96
Estatuto del Trabajador de la Educación	N° 1124	1988	Dto. 1598/89, Ley 1367/91, Dto. 724/92, Dto. 2618/95, Ley 1672/95, Dto. 198/96 y Ley 1940/01

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

Fuera de las leyes nodales del sistema educativo provincial, resulta indispensable subrayar la producción de un conjunto acotado y claro de normas que fueron encuadrando y guiando los sucesivos pasos el proceso de transformación educativa durante la segunda mitad de los noventas, tales como la creación y cobertura de cargos de las Unidades Educativas Independientes o la definición de las orientaciones de cada uno de los polimodales. Ese era precisamente el objetivo perseguido por las autoridades, como lo comenta María Cristina Castilla de Rodríguez: *"todas las decisiones que se han ido tomando se han sustentado en un marco legal y normativo para darle viabilidad"*⁴³. Esta misma conclusión se desprende del estudio de Claudio Suasnábar (2003), quien sostiene que: *"una somera revisión de la producción normativa de la jurisdicción muestra cómo en un cuerpo relativamente pequeño de decretos y disposiciones enmarcados en una ley provincial que establecía marcos generales, la gestión estableció claramente las pautas y dinámicas del proceso de implementación del 3° ciclo pero con la suficiente flexibilidad para adecuarse a las distintas realidades"*.

Por último, en cuanto a los baches para cubrir en materia de legislación educativa, algunos legisladores de la oposición entrevistados citaban la educación de adultos, la educación industrial y agrotécnica y la educación de los 0 a 5 años.

⁴² *"Reforma laboral docente: La Pampa es pionera"*, La Arena, 17/02/94.

⁴³ Entrevista realizada con María Cristina Castilla de Rodríguez, Subsecretaria de Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.

5 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN

El gobierno de la educación pampeana se encuentra centrado en el Ministerio de Cultura y Educación, cuyas **pequeñas dimensiones responden no sólo al tamaño del sistema educativo sino también al criterio de eficiencia** embanderado por el propio Marín y adoptado por las autoridades educativas. En este sentido, algunos funcionarios entrevistados hacían referencia a la carga de trabajo que esto implica sosteniendo que *"en la gestión pampeana el personal es escaso y está sobreexigido"*⁴⁴.

Tanto la reducida cantidad como la estabilidad de los funcionarios de la cartera educativa han favorecido la conformación de un **sólido equipo de trabajo** que ha dado continuidad a los proyectos para el área ajustando a este efecto oportunamente tanto su estructura como sus procedimientos. **Las diferentes secretarías, direcciones y departamentos del ministerio funcionan bajo la modalidad de red**, es decir que interactúan permanentemente con el objetivo de lograr una fluida circulación de la información y una consensuada toma de decisiones. La profesora Mirta Bocchio, entonces responsable de la Coordinación de Políticas Educativas, se refería en los siguientes términos a la modalidad adoptada: *"nosotros promovemos el trabajo en equipo hacia todos los niveles del sistema y hacia todos los niveles de gestión. En ese sentido, nosotros mismos tratamos de ser un modelo de funcionamiento en equipo e intentamos fortalecer toda la interacción y articulación necesaria para que los programas y proyectos se lleven adelante. En este sentido buscamos que la información que se produce en esta subsecretaría [de Coordinación] sirva, en primer lugar, a la gestión. Quizás nos quede mucho por andar en esto de mejorar la articulación, pero creo que es una de las fortalezas de nuestra forma de trabajo"*⁴⁵.

La gran cohesión entre las diferentes áreas se conjuga con una organización dinámica y flexible, de acuerdo con la cual la estructura ministerial se transforma en función de los proyectos en curso. Este es el caso de las áreas accesorias, las que, tal como explica la profesora Bocchio, *"no son espacios orgánicos estables, sino que están organizadas en forma de programas que funcionan mientras cumplen con sus intervenciones y, que en muchos casos, después dejan de funcionar o se reconvierten a otras tareas"*⁴⁶. Las lógicas de funcionamiento mencionadas distinguen a la administración central pampeana de la mayoría de las administraciones educativas provinciales -más bien caracterizadas por su rigidez, verticalismo y tendencia a la autorreproducción- y han favorecido la **integración entre la generación de información, la evaluación, el desarrollo curricular, la planificación pedagógico-administrativa y la gestión**. Esta coordinación implica que existan asiduos canales de diálogo entre dos alas generalmente divorciadas en los ministerios de educación, es decir aquellas orientadas al planeamiento y a la ejecución de las acciones de las direcciones de nivel. Según ciertos testimonios recabados en la provincia, esta amalgama habría sido posible gracias al liderazgo del propio ministro (Miguel Angel Tanos en el momento de nuestra visita a la provincia), quien *"más allá de ser un hombre político es un pedagogo. Además cuenta con una muy buena formación en temas de gestión. El hecho de reunir estos dos requisitos en una sola cabeza hace que el mensaje que viene hacia abajo es de coherencia y no de disputa*.

⁴⁴ Entrevista realizada con un funcionario del Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, diciembre 2002.

⁴⁵ Entrevista realizada con Mirta Bocchio de Santos, Secretaria de Coordinación Educativa, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.

⁴⁶ Idem.

Tenemos un equipo ministerial que periódicamente se reúne y comparte decisiones, lo cual evita la tendencia natural compartimientos estancos"⁴⁷.

Concentrándonos sobre la estructura de la administración central, ciertos rasgos particulares merecen un comentario aparte. En primer lugar, la presencia –dentro de la Secretaría de Coordinación- de una **Dirección de Evaluación y Control de Gestión**, creada en 1991 a partir de la necesidad planteada por el gobernador de "evaluar lo que hace educación, porque es un área que no está acostumbrada a rendir cuentas"⁴⁸. Única en el país junto con una oficina similar existente en la Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, este área del Ministerio ha intervenido en diversas iniciativas tales como la evaluación de la reforma curricular de los años '80 en 1992, el análisis y procesamiento de los resultados de las escuelas en las evaluaciones nacionales de calidad educativa, la elaboración de un sistema provincial de evaluación de la calidad, entre otras. El papel de esta dirección será profundizado en el apartado consagrado a las políticas pedagógicas y curriculares.

En segundo lugar, cabe destacar que **el Ministerio pampeano es uno de los pocos que cuenta con un área exclusivamente ocupada del tercer ciclo de la EGB**. Esta especialización de los equipos dedicados a este tramo educativo podría explicarse por la particular atención recibida por la EGB 3 en la provincia, cuestión desarrollada con mayor profundidad en el apartado destinado a la implementación de la reforma educativa. En tercer lugar, también se diferencia La Pampa de la mayoría de los casos provinciales por el escaso peso del departamento de enseñanza privada. En efecto, el hecho de constituir un departamento y no una dirección implica que, si bien su responsable forma parte del equipo ministerial, no siempre es convocado para las reuniones de gabinete por lo cual su voz tiene una influencia menor en las decisiones finales. Contrariamente a una gran parte de las jurisdicciones argentinas, donde el sector privado goza de una gran independencia y de un gran poder de injerencia no sólo en las decisiones que le atañen sino incluso en aquellas tomadas para el sistema en su conjunto, en La Pampa la posición en el organigrama y las atribuciones de este actor reflejan indudablemente la condición de los establecimientos privados en la provincia, semejantes a los públicos y cuyas autoridades se encuentran estrictamente controladas por el Ministerio.

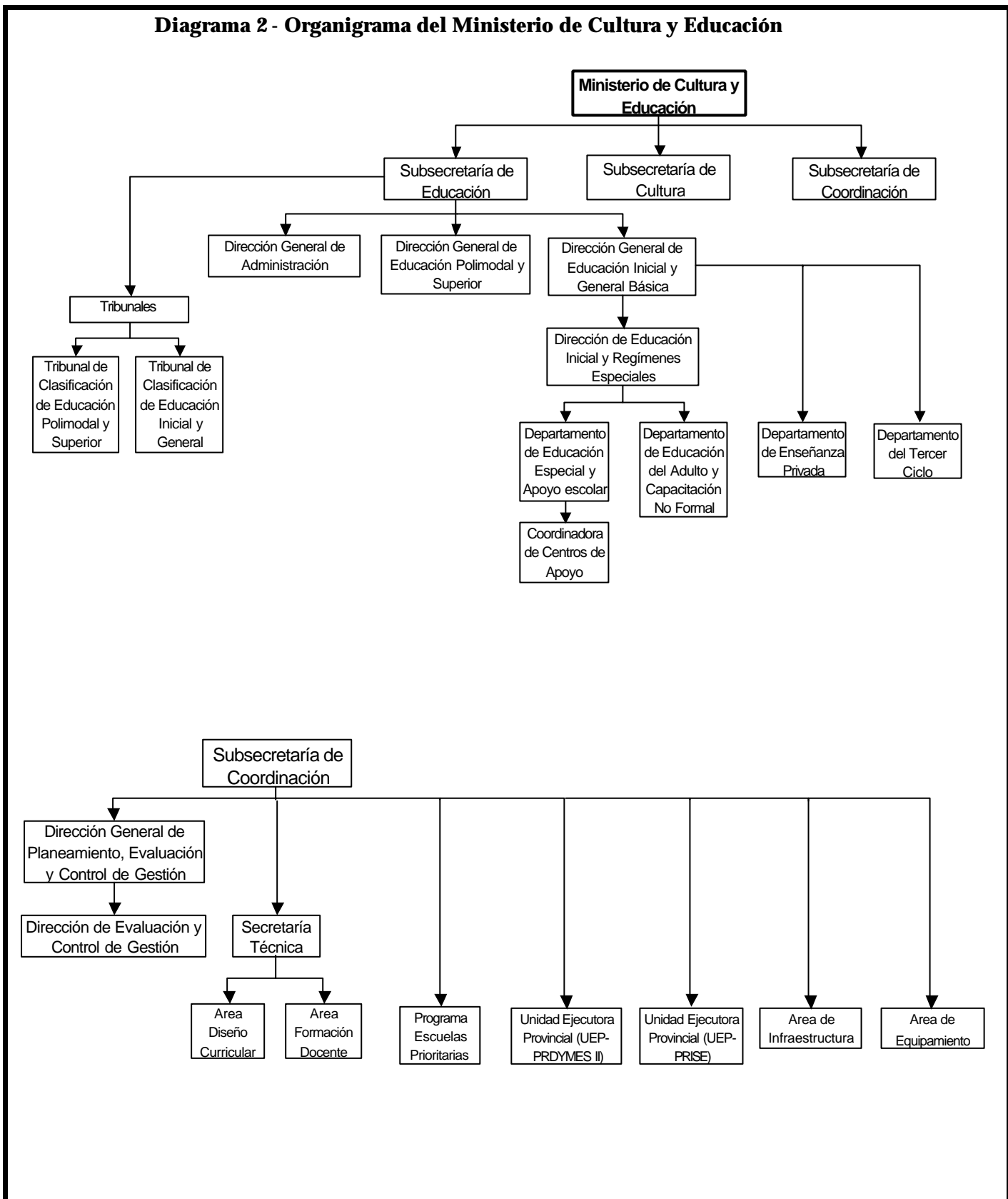
Por último, la Dirección General de Administración constituye un área no sólo comparativamente pequeña frente a las existentes en el resto de los ministerios educativos provinciales, sino también moderna en cuanto a su cultura organizacional. En efecto, La Pampa ha comenzado a redefinir sus circuitos y procedimientos burocráticos con anterioridad a la introducción del Programa nacional de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE) en el año 2000. Si bien las reducidas dimensiones del sistema contribuyen a la agilidad de los procesos, toda una serie de acciones tales como la creación de una dirección de personal dentro del propio Ministerio de Educación independiente de la dirección de personal provincial, la puesta en marcha de un sistema informático desde el año 1997 y la descentralización de ciertas funciones en las sedes de supervisión regionales. Fue en gran medida gracias a estas medidas que los circuitos administrativos requeridos para las altas, bajas, licencias y suplencias habrían ido aceitándose a lo largo de la década del '90.

⁴⁷ Entrevista realizada con Luis Alejo Balestri, Dirección de Planeamiento, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.

⁴⁸ Entrevista realizada con la Prof. Analía Serra, Directora de Evaluación y Control de Gestión, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.

Conquistados estos logros fundamentales, la provincia se encontraba en el momento de la realización de nuestro estudio, preocupada por avanzar sobre objetivos más ambiciosos tales como la reducción del tiempo que los establecimientos educativos consagran a resolver cuestiones administrativas, la interconexión informática entre las escuelas, la utilización de un recibo único por docente y de un legajo único por alumno.

Diagrama 2 - Organigrama del Ministerio de Cultura y Educación



Para completar el análisis de la administración central pampeana no puede dejar de destacarse la **asidua y directa relación mantenida con las escuelas**. El permanente diálogo sostenido por las autoridades ministeriales con los establecimientos no se explica únicamente por las reducidas dimensiones del sistema educativo, sino también por las acciones concebidas en este sentido por **una cartera educativa particularmente preocupada por la efectiva concreción de las políticas diseñadas**. Un claro ejemplo de los dispositivos concebidos en este sentido son las reuniones en las que participan los funcionarios ministeriales, los supervisores y directores de escuela de toda la provincia para a principios de cada año para "*bajar las líneas de política educativa planteadas para el ciclo lectivo*"⁴⁹. María Cristina Castilla de Rodríguez, subsecretaria de educación en el momento de la realización de este trabajo, subrayaba cómo esta modalidad de comunicación con las escuelas complementa la tarea de los supervisores: "*los equipos del Ministerio hacen un seguimiento y un acompañamiento permanente de las escuelas, por lo que esta tarea no queda solamente en manos del supervisor, sino que nuestro apoyo es paralelo y simultáneo a lo que el supervisor puede desarrollar*"⁵⁰.

Esta afirmación no debe sin embargo ser interpretada como una manifestación de menosprecio hacia la **tarea de los supervisores** (denominados "coordinadores" en la provincia). Muy al contrario, ciertas medidas puestas en marcha desde los años '80 reflejan la **relevancia creciente** otorgada a este actor fundamental del sistema educativo. En efecto, desde la década del '80, en el marco de una política provincial que comprendía igualmente a otras áreas de gobierno, se inicia un proceso de **descentralización** con el objetivo fundamental de acercar la gestión a las comunidades locales, intentando integrarlas en la toma de las decisiones e interpretar mejor sus necesidades. Se crean entonces cuatro zonas de supervisión divididas a su vez en áreas, lo cual rompió con la concentración de las tareas en General Pico y Santa Rosa vigente hasta ese momento.

A lo largo de la década del '90, las acciones se centraron esencialmente alrededor de la formación continua otorgada a los supervisores en temas de organización y gestión en el marco del Plan Provincial de Perfeccionamiento Docente iniciado en el año 1990; y en los concursos de ascenso (con los cursos de capacitación correspondientes) organizados hasta el año 1996, momento en que se suspenden a raíz del comienzo de la implementación de la reforma. Una vez completado lo más pesado de la transformación, hacia **2001** se lanza el "**Plan Provincial de Supervisión**" cuyo propósito principal es el de "*promover una mejora continua del proceso de control institucional [entendido como] el autocontrol del docente sobre el proceso de enseñanza y de aprendizaje, la supervisión pedagógica del director y el control de gestión del coordinador*" (Ministerio de Cultura y Educación, 2001). Para esto se conformaron equipos de supervisión en cada una de las cuatro zonas con la intención de realizar un trabajo articulado en pos de la elaboración, seguimiento y evaluación del *Proyecto Escolar de Supervisión* (PES), es decir un plan de trabajo conjunto basado en el diagnóstico de las problemáticas específicas de las instituciones de la zona.

Tal como lo expresa la Prof. María Cristina Castilla de Rodríguez –responsable de las direcciones de nivel, como subsecretaria de educación en el momento de la realización del

⁴⁹ Entrevista realizada con Mirta Bocchio de Santos, Secretaria de Coordinación Educativa, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.

⁵⁰ Entrevista realizada con María Cristina Castilla de Rodríguez, Subsecretaria de Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.

presente estudio-, esta reformulación del rol del supervisor apuntaba básicamente a “*lograr que los supervisores cumplieran efectivamente con las funciones formuladas en la Ley Provincial de Educación en cuanto a lo que le corresponde al nivel regional [Art. 58 Decreto Reglamentario n° 2191], para que los supervisores cumplan una función que no sea meramente administrativa o de elevación de demandas de cada una de las escuelas. Que pudieran cumplir con las tres dimensiones: con lo pedagógico, con lo técnico-administrativo y lo comunitario*”⁵¹.

En concordancia con esta iniciativa, surge también en 2001 la propuesta para el “**Plan Anual de Mejoras**” a través de una resolución ministerial que provee a los supervisores de herramientas y les sugiere intervenciones para realizar un acompañamiento y un control de las instituciones educativas en la puesta en práctica de sus planes de mejora en función de los problemas detectados.

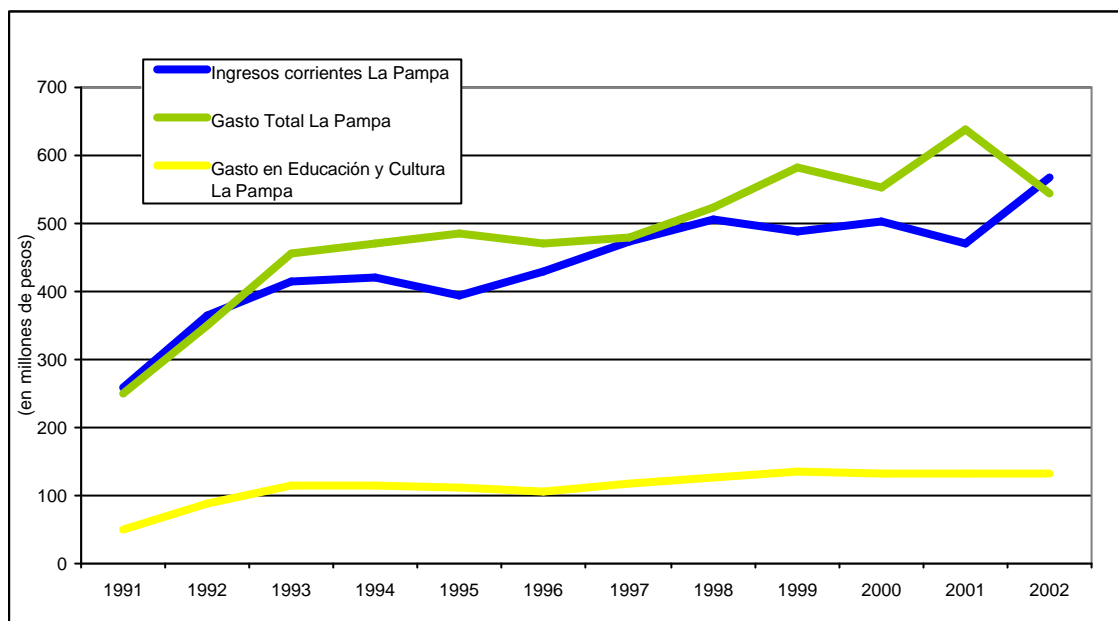
Cabe destacar que, paralelamente al fortalecimiento de la función supervisiva, desde la administración central se ha procurado no sólo dar una coherencia y una unidad a las iniciativas generadas localmente “desde abajo”, sino también sostener un diálogo directo y un apoyo permanente a las escuelas. De este modo, las autoridades educativas provinciales estarían logrando combinar la delegación de ciertas dosis de poder a los supervisores como responsables regionales -no sólo en lo administrativo sino también en lo pedagógico-, con un direccionamiento centralizado de las acciones tendiente a encauzar la gestión institucional según las prioridades establecidas por la política educativa provincial.

6 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

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

El análisis del gasto educativo exige tomar en consideración el gasto provincial en su totalidad para entender las dinámicas que vinculan a ambos a lo largo de los años '90. El gráfico n° 3 refleja claramente el aumento progresivo que experimenta el gasto total a lo largo del período, sostenido por el incremento de los ingresos, aunque en forma más rezagada, por lo que la provincia presenta una situación deficitaria entre 1993 y 1996 y 1999 y 2001.

⁵¹ *Idem.*

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

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

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

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

Tal como se observa en el siguiente cuadro, **el déficit se hace particularmente agudo en el año 2001, momento en que comienza a crecer en forma inédita el stock de deuda**, mantenido hasta ese momento a niveles relativamente bajos⁵².

⁵² En efecto, tal como puede observarse en anexo (punto 3.6, pag. 73), si se considera la evolución del stock de deuda durante la segunda mitad de la década hasta el año 2000, La Pampa se encontraba en el segundo puesto entre las provincias con menor crecimiento de la deuda.

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

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingreso total	262,1	370,3	427,8	433,0	415,9	450,9	497,2	534,9	525,9	550,5	505,3	631,3
Gasto total	249,0	348,6	455,4	468,7	485,6	470,6	478,3	523,5	581,4	553,4	638,9	544,7
Gasto en Servicios Sociales	118,1	171,1	220,7	230,6	245,5	237,4	229,8	255,7	306,8	275,3	278,9	267,9
Gasto en Educación y Cultura	47,7	86,2	112,6	113,8	109,5	105,0	116,6	126,3	133,3	132,4	130,3	130,9
Déficit*	5,0	5,8	-6,5	-8,3	-16,8	-4,4	3,8	2,1	-10,5	-0,5	-26,4	13,7
Stock de deuda*	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	18,6	16,5	15,2	15,9	16,9	34,2	48,3

* % del ingreso total

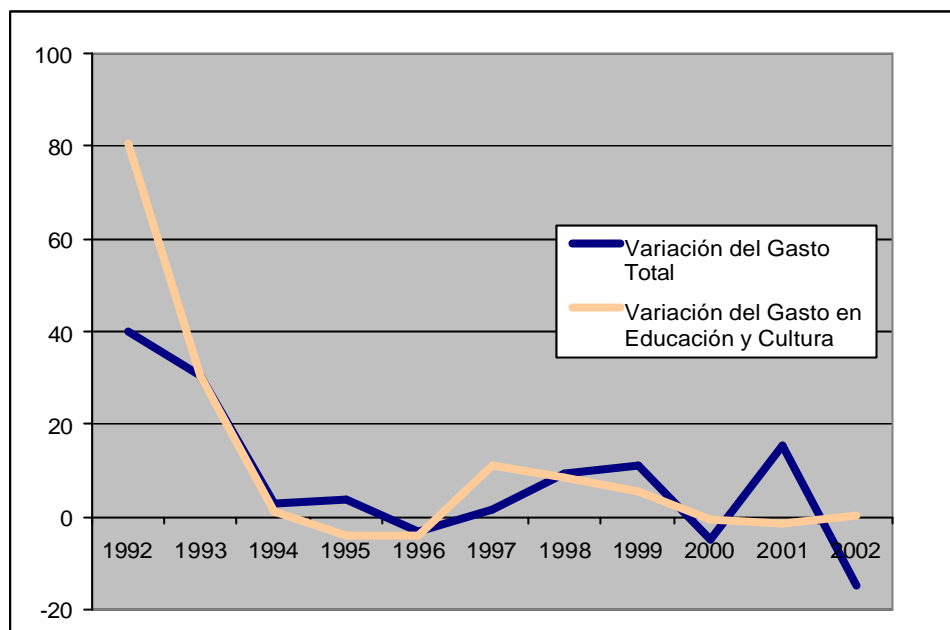
Nota: Los datos de Gasto en Servicios Sociales, y Gasto en Educación y Cultura del año 2002 son estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía. Se utilizaron datos preliminares de stock de deuda publicados por el Ministerio de Economía.

s/d = sin datos

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

Por su parte, **el gasto educativo acompaña la tendencia de aumento del gasto total** señalado más arriba: si éste se expande en casi 120 puntos porcentuales entre 1991 y 2002, el gasto educativo lo hace en casi 175 puntos. El siguiente gráfico plasma la variación similar seguida por el gasto total y el educativo año tras año: la curva seguida por ambos replica a aquella característica de la mayoría de las jurisdicciones, ya que las alzas y las bajas responden a coyunturas que afectaron de manera análoga a todas ellas. Allí se observa entonces el impacto inicial en el gasto de la transferencia de los servicios educativos, el decrecimiento hacia mediados de la década como efecto de la crisis del Tequila que afectó al conjunto del país, el aumento posterior requerido por la implementación de la reforma educativa y el recorte hacia el año 2002 por efecto del estallido de la crisis económica a fines del 2001. Cabe aclarar respecto de este último punto que, mientras que entre 2001 y 2002 el gasto total disminuye para luego aumentar, el gasto educativo se mantiene estable. Miguel Ángel Tanos, ministro de educación en el momento de la realización del presente trabajo, subrayaba este punto en los siguientes términos: *“la provincia ha garantizado el servicio de educación, aún en un contexto terrible como el que vivimos este año (2002), eso significa garantizar que el sistema funcione y que pueda atender a toda su población escolar. En un contexto de crisis, este es el objetivo central. Porque si el gobierno no logra eso, de qué me sirve tener en la Constitución el 33% del presupuesto, si resulta que no puedo pagar los sueldos y estuve tres meses con conflicto gremial, como sucede en algunas provincias argentinas”*⁵³.

⁵³ Entrevista realizada al profesor Miguel Ángel Tanos, Ministro de Educación, Provincia de La Pampa, diciembre 2002.

Gráfico 4 – Variación interanual del gasto total y gasto educativo.

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

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

Concentrándonos en el gasto educativo en particular, el porcentaje que éste representa dentro del gasto total se encuentra, tal como lo muestra el siguiente cuadro, constantemente por debajo de la media nacional, aunque a niveles muy próximos al resto de las provincias patagónicas. Si se considera el promedio de este porcentaje a lo largo de toda la década del '90, la provincia de La Pampa se ubica en el 6° lugar entre las jurisdicciones con menor proporción del gasto destinado al sector⁵⁴, a pesar de que, tal como fue mencionado en el apartado correspondiente al marco legal, la Ley Provincial de Educación n° 1682 estipula que éste debía alcanzar el 30% del gasto total para 1997 y el 32% para el año 1999.

Sin embargo, la parte del gasto total consagrada al área educativa no parece resultar el indicador más apropiado para analizar la inversión educativa en el caso que nos ocupa. En efecto, **cuando se mira la distribución del gasto en función de la cantidad de alumnos** –a través de los dos indicadores de gasto por alumno que figuran en el cuadro que sigue-, **se observa que el esfuerzo financiero por alumno de La Pampa supera significativamente al realizado en promedio por las provincias de la región y del país.** La clave para comprender el pobre posicionamiento de la provincia según el porcentaje del gasto reservado para el área reside la baja cantidad de habitantes en edad escolar: tal como puede verificarse en anexo, para el año 2001 La Pampa se ubicaba en el puesto n° 20 entre las provincias de acuerdo con este parámetro.

⁵⁴ Ver punto 3.7 en anexo, pag.73.

Cuadro 14 - Esfuerzo financiero ajustado por población

	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		
	La Pampa	Total Región Patagonia	País	La Pampa	Total Región Patagonia	País	La Pampa	Total Región Patagonia	País
1991	19,2	21,9	24,3	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1992	24,7	24,8	27,0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1993	24,7	24,7	27,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1994	24,3	25,1	27,2	1.726,1	1.723,4	996,4	193,7	150,2	174,5
1995	22,6	24,8	27,7	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1996	22,3	22,7	27,3	1.726,3	1.584,5	993,8	192,5	130,1	179,7
1997	24,4	23,8	28,5	1.794,2	1.559,1	1.057,1	s/d	s/d	s/d
1998	24,1	24,2	27,9	1.917,4	1.606,6	1.097,9	189,2	140,4	177,1
1999	22,9	24,0	29,5	1.743,1	1.610,6	1.146,8	s/d	s/d	s/d
2000	23,9	24,9	30,9	1.766,7	1.661,4	1.164,2	204,2	136,9	196,8
2001	20,4	24,1	30,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2002	24,0	24,6	31,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

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

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

6.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES

Los cuadros 15 y 16 nos permiten analizar la evolución del gasto educativo en su composición, tanto por su objeto como por su finalidad. Lo primero a subrayar respecto del primero de estos dos aspectos del gasto es que casi la totalidad es reservada para el pago de los sueldos docentes: más del 90% de los recursos –sumando los “gastos en personal” y las “transferencias al sector privado” también destinadas al pago salarial- fueron destinados a este rubro entre los años 1991 y 2000. En esto La Pampa sigue una tendencia propia del resto de las jurisdicciones del país, según la cual la disponibilidad de recursos para invertir en cualquier otro rubro resulta muy baja.

Un segundo punto a destacar es el importante incremento verificado en los aportes estatales consagrados al sector privado en el año 1993, cuando la porción de las erogaciones corrientes destinadas al sector privado pasa del 4.8% en 1992 al 9.4% en 1993. Dicho salto se explica sin lugar a dudas por la recepción de los establecimientos del sector, hasta ese momento sostenidos por el gobierno nacional. Por otra parte, hacia 1997 el porcentaje del gasto dedicado al sector privado de enseñanza experimenta una segunda alza, esta vez ocasionada por la implementación de la transformación educativa. Tal como será retomado en el apartado referido

a las políticas destinadas al sector, la educación privada en la provincia de La Pampa se encuentra prácticamente "asimilada" a la educación pública, por lo que recibe un fuerte apoyo financiero por parte del Estado provincial.

Por último, cabe destacar el **importante aumento verificado en las erogaciones de capital**, entre 1996 y 1998, momento de activa preparación de los establecimientos escolares en infraestructura y equipamiento para la implementación de la transformación educativa. Comparada con el resto de las jurisdicciones argentinas, La Pampa se encuentra –detrás de San Luis- en el segundo lugar entre las provincias que presentan mayores porcentajes del gasto destinado a este ítem entre 1991 y 2000. El importante incremento del gasto en infraestructura se explica por la creación de una gran cantidad de establecimientos (en su gran mayoría unidades independientes de EGB3): tal como fue mencionado en el sub-apartado 2.2, La Pampa figura en el 4° lugar entre las provincias con mayor crecimiento de la cantidad de establecimientos entre 1996 y 2000.

Cuadro 15 - Gasto Educativo Total por objeto del gasto

<i>Objeto del gasto</i>	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
<i>En millones de pesos corrientes</i>											
Total gasto educativo (1 + 2)	47,4	72,4	114,0	115,7	112,0	118,5	124,8	139,4	132,2	138,8	
<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	90,3	93,1	92,4	96,6	95,8	90,9	89,2	87,3	95,3	95,2	
% de gastos corrientes	1.1. Gastos en personal	88,8	86,5	81,9	83,2	84,2	82,8	83,2	79,8	80,8	79,6
	1.2. Gastos en bienes y servicios no personales	7,2	6,9	6,1	5,7	5,2	6,0	5,4	7,9	6,7	6,7
	1.3. Transferencias al sector privado	2,5	4,8	9,4	9,2	9,6	9,9	10,3	10,9	11,5	12,6
	1.4. Otras transferencias	1,6	1,9	2,7	2,0	1,0	1,3	1,1	1,4	1,0	1,0
2. Erogaciones de capital como % del gasto educativo provincial	9,7	6,9	7,6	3,4	4,2	9,1	10,8	12,7	4,7	4,8	

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

En lo que tiene que ver con la finalidad del gasto –o la inversión según la estructura de los niveles educativos- detallada en el cuadro 16, cabe remarcar dos cuestiones. En primer lugar, que la educación primaria recibe en La Pampa una parte significativa de los recursos: tal como se observa en el cuadro, el porcentaje del gasto destinado al nivel se mantiene durante toda la década por encima de la media nacional. En contrapartida, la parte del gasto consagrada al nivel medio se ubica desde el año 1995 por debajo del promedio correspondiente al conjunto de las provincias. Analizada a la luz de lo sucedido con el gasto educativo en el resto del país, La Pampa es la 3° provincia con menor porcentaje del gasto en educación media frente al gasto en educación primaria entre 1994 y 2000⁵⁵.

Otra particularidad a subrayar es el relativo bajo porcentaje del gasto destinado a la educación superior frente a aquel consignado al nivel por el total del país: esto se explica por la escasa cantidad de establecimientos correspondientes al nivel en La Pampa.

⁵⁵ Ver punto 3.19 en anexo, pag. 76.

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

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	La Pampa	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	La Pampa	63,2	66,3	58,3	61,5	60,1	58,0	56,4	59,1	67,2	69,6
	Total País	61,9	62,0	52,3	49,9	47,4	48,0	47,9	47,6	47,8	48,0
Educación Media	La Pampa	20,7	18,3	29,7	29,9	29,4	28,5	28,5	26,7	24,4	24,6
	Total País	18,1	18,9	26,2	28,4	30,7	29,6	29,3	29,8	32,9	32,6
Educación Superior	La Pampa	0,4	0,6	1,9	2,1	2,4	2,3	2,1	2,0	2,1	2,0
	Total País	3,1	3,0	3,1	3,8	5,5	5,7	5,7	6,2	5,2	5,1
Sin discriminar	La Pampa	15,7	14,9	10,2	6,5	8,1	11,3	13,0	12,2	6,3	3,8
	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.

6.3 LA DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO EDUCATIVO

Si bien, como fue mencionado anteriormente, en la provincia de La Pampa la base mínima establecida por ley sobre el porcentaje del gasto que debiera ser destinado al sector educativo (entre el 30% y el 32%) no ha sido respetada, el sostenimiento del gasto en el área parece haber constituido una de las prioridades de la gestión de Marín. Según lo comentaba el ministro Tanos, el gobernador se ha planteado *"el objetivo central de garantizar que el sistema educativo funcione y atienda a toda su población escolar, particularmente en un contexto de crisis"*⁵⁶. Este principio parece haber servido de base para las discusiones presupuestarias, ya que, tal como se señaló más arriba, el gasto ha ido aumentando progresivamente a lo largo de los años '90 y ha sufrido sólo leves reducciones en los años más críticos para la coyuntura económica nacional. Así como este criterio ha determinado el piso del gasto, un segundo criterio según el cual *"en La Pampa se gasta lo que se tiene y en ese marco se encuentra la política salarial docente"*⁵⁷, ha puesto un claro techo a la expansión de los recursos atribuidos al sector e impedido picos de aumento acentuados.

En este marco general, el proceso de definición presupuestaria comienza en el propio Ministerio de Educación cuando las diferentes direcciones de nivel y la dirección de planeamiento realizan un cálculo de las necesidades en función del gasto del año precedente sumando los nuevos requerimientos. Partiendo de las cifras estipuladas, es el propio ministro el encargado de negociar con Hacienda, lo cual según el testimonio de los dos ministros que se sucedieron durante la década bajo estudio, ha resultado una actividad complicada. Así lo comentaba, por ejemplo, Miguel Angel Tanos: *"el error que hemos cometido muchas veces en el sector educativo es incorporar cuestiones que tienen que ver con lo sentimental, lo emocional y no con lo racional"*⁵⁸. En un sentido similar, Luis Roldán afirmaba: *"[el Ministerio de] Hacienda se fijaba más*

⁵⁶ Entrevista realizada al profesor Miguel Angel Tanos, Ministro de Educación, Provincia de La Pampa, diciembre 2002.

⁵⁷ "Los docentes deberán esperar la recuperación económica", La Arena, 14/02/91.

⁵⁸ Entrevista realizada al profesor Miguel Ángel Tanos, Ministro de Educación, Provincia de La Pampa, diciembre 2002.

en indicadores de eficiencia mientras que Educación en indicadores de equidad. En este sentido, por ejemplo, debíamos explicar por qué era necesario sostener baja cantidad de alumnos por docente en escuelas del interior"⁵⁹.

Con el tiempo la cartera educativa parece haber ido afinando sus armas de discusión definiendo con mayor precisión los conceptos – "ya no definimos el presupuesto únicamente a partir de los cargos sino que las definiciones dependen del tipo de cargo. No es lo mismo discutir por un cargo de secretario que por un cargo docente"⁶⁰- e integrando a la Dirección de Planeamiento a especialistas en las cuestiones administrativo-financieras para coordinar la elaboración y ejecución presupuestaria.

7 LAS POLÍTICAS LABORALES

7.1 BAJOS SALARIOS EN UNA PROVINCIA CON ALTOS RECURSOS

Lo primero que llama la atención al analizar los salarios de los docentes en una provincia con la alta disponibilidad de recursos y con el significativo esfuerzo financiero en educación como los que demuestra La Pampa, son los bajos niveles en los que dichos salarios se han mantenido a lo largo de la década bajo estudio. El cuadro 17 muestra en este sentido claramente que, entre 1995 y 2000 el salario bruto del docente de nivel primario se ha situado -excepto en el año 1996- en valores inferiores a los de la media del país. Asimismo, comparada con el resto de las jurisdicciones, La Pampa se ubicaba para el año 2002 en el puesto n° 12 según el salario de bolsillo de un maestro de grado con 10 años de antigüedad por jornada simple⁶¹.

Si, tal como lo evidencia el siguiente cuadro, el poder adquisitivo de los docentes (salarios frente a la canasta básica familiar) parece haberse sostenido entre 1995 y 2000, cuando se compara la situación salarial relativa de los docentes con la del resto de los empleados públicos de la provincia se constata que éstos últimos se encuentran mejor posicionados frente a la media nacional. Si bien el reclamo por el aumento salarial por parte de la UTEIPA ha sido constante⁶², el hecho de que el pago se haya realizado mes a mes en tiempo y forma -en una década signada por los atrasos e incumplimientos en la materia-, sumado al escaso poder de movilización del gremio, han atentado contra una negociación más fuerte con el gobierno.

⁵⁹ Entrevista realizada con el Dr. Luis Roldán, Ministro de Educación, Provincia de La Pampa, diciembre 2002.

⁶⁰ Entrevista realizada con la Sra. Pelusa Moreno, Dirección de Personal Docente, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.

⁶¹ Ver en anexo punto 4.1., pag. 76.

⁶² Ver algunas de las notas publicadas sobre el tema por el diario La Arena: "UTEIPA se declaró en estado de alerta y movilización", 11/07/92; "Educación estudiará algunos reclamos", 11/05/93; "Para UTEIPA fue 'un día distinto'", 26/03/97.

Cuadro 17 - Evolución del salario docente frente a los salarios promedio del sector público y privado y frente a la canasta básica, en pesos corrientes

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salario bruto del docente primario	La Pampa	522,0	522,00	522,0	522,0	582,0	522,0
	Media País	564,0	484,7	554,1	565,0	628,6	568,3
Salario del empleado público promedio	La Pampa	1.022,4	1.032,0	1.011,6	1.007,4	1.018,7	1.004,4
	Media País	1.035,1	992,0	1.022,8	1.053,0	1.064,5	1.049,6
Salario del empleado privado promedio	La Pampa	971,7	888,2	925,1	935,1	855,9	919,9
	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	La Pampa	65,9	65,6	65,2	66,3	63,9	62,2
	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.

En contraposición con la situación salarial de los maestros de grado, los directores perciben sueldos superiores a los de la media nacional –aunque claramente inferiores a los de la media regional-. La ubicación de la provincia en el orden nacional mejora de hecho notoriamente respecto del caso anterior, ya que en el año 2002 La Pampa se encontraba en el 6° lugar según el salario de bolsillo de un director de primaria con 10 años de antigüedad por jornada simple⁶³. Sin dudas, las ventajas salariales de las que goza el director de escuela resultan congruentes con la particular atención e importancia otorgada por las autoridades provinciales a la gestión institucional. Como se verá más adelante, esta preocupación ha sido plasmada en una significativa reforma de las condiciones de acceso y permanencia en el cargo para los directivos y supervisores.

Cuadro 18 - 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	La Pampa	445,9	522,0	85,4
	Media Región Patagonia	584,5	682,6	85,6
	Media País	477,7	568,3	84,1
Director	La Pampa	818,2	984,6	83,1
	Media Región Patagonia	975,8	1176,5	82,9
	Media País	772,2	933,5	82,7

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

⁶³ Ver en anexo punto 4.2., pag. 76.

7.2 PROVINCIA PRECURSORA EN LA REFORMA DE LAS CONDICIONES LABORALES

La avanzada del Poder Ejecutivo pampeano en materia de transformación de las condiciones laborales de los docentes a lo largo de los noventa, facilitada por la ausencia de un frente opositor consolidado tanto en la legislatura como en el campo gremial, **aparece como una de las más contundentes del país**. La sucesión de reformas partió del diagnóstico negativo formulado respecto de las condiciones laborales imperantes durante la década precedente, vistas como laxas en función de: la gran cantidad de no docentes al frente de las aulas, el incremento de las tareas pasivas, la reiteración de los paros docentes, la permisividad del régimen de licencias, el carácter privilegiado del régimen previsional y la homogeneidad de los salarios (Roldán, 1999).

De las múltiples modificaciones operadas en el Estatuto del Trabajador de la Educación n° 1124/88, cabe destacar aquellas introducidas por las Leyes n° 1367 en 1991, la Ley n° 1672 en 1995 y Ley n° 1940 en 2001. Por sólo citar los cambios más relevantes, **en el año 1991 se incorporó la bonificación no remunerable de hasta el 30% del salario por presentismo y otro adicional por perfeccionamiento, a la vez que se redujo la incidencia de la antigüedad en las remuneraciones** (al pasar de un tope de 120% al 80%). Por otra parte, ese mismo año **se restringió el régimen de licencias**, acortando el período de licencias ordinarias o vacaciones y el de las licencias por afecciones comunes. Por último, con respecto al sistema jubilatorio, se elevaron los requisitos en término de años de servicio y edad para realizar el trámite. Más tarde, a mediados de la década (1995), se agregan nuevas disposiciones, entre las que cabe señalar la creación de los Tribunales de Clasificación (Art. 71) y aquella orientada a favorecer la concentración de tareas de los docentes en una misma unidad educativa (Art. 60).

Nuevamente, en el año 2001, el gobierno define –con el acuerdo de los docentes⁶⁴– una **radical reforma en las condiciones de ascenso (por concurso de antecedentes y oposición) y permanencia (por cinco años, debiendo revalidar dos veces para conseguir la estabilidad definitiva) para los cargos jerárquicos del sistema (Art 46)**. Explayándose sobre esta significativa transformación, María Cristina Castilla de Rodríguez –Subsecretaria de Educación en el momento de la realización de este trabajo– subrayaba: *“nosotros hicimos un proceso para concursar los cargos de director de las nuevas unidades educativas. Además de los antecedentes había algo innovador, que era la presentación de un proyecto para la institución que ellos aspiraban conducir. Tenían que defender ese proyecto, que a su vez tenía que enmarcarse en los lineamientos de la política de transformación educativa”*⁶⁵.

Frente a estas reformas, la UTELPA reaccionó principalmente frente a la bonificación por presentismo –logrando que se flexibilizara ante ciertas circunstancias– y la disminución de la incidencia de la antigüedad en los salarios. Sin embargo, y a pesar de que las demandas para la

⁶⁴ En una encuesta de opinión realizada con 345 docentes de la provincia, una gran mayoría de ellos (el 65,51%) consideraba que los cargos directivos y de supervisión debían cubrirse por capacitación más concurso de antecedentes y oposición, y el 79% pensaba que dichos cargos debían durar en su función durante un período determinado y luego revalidar. IV Congreso Nacional, VIII Congreso Provincial sobre Políticas Educativas (2000). Encuesta Opinión.

⁶⁵ Entrevista realizada con María Cristina Castilla de Rodríguez, Subsecretaria de Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.

incorporación del presentismo al salario básico fueron constantes a lo largo de la década del '90, estas medidas fueron confirmadas y sostenidas.

7.3 LOS SINDICATOS EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL

El cuerpo gremial pampeano se caracteriza por su baja representatividad en términos de cantidad de afiliados y su escaso poder de incidencia en la definición de las políticas educativas.

Entre los tres gremios docentes con presencia en la provincia, la Unión de Trabajadores de la Educación de La Pampa (**UTELPA**) es el gremio mayoritario y el más contestatario. Enfrentado durante toda la década del '90 con el gobierno, sus reclamos se concentraron tanto sobre las cuestiones salariales como sobre la transformación educativa, a la que se oponía entre otras razones por considerarla "una política neoliberal hecha a espaldas del docente que transformó la estructura sin consultar"⁶⁶. Sin embargo, ni su alineamiento con la CTERA, ni su fluida relación con la oposición (el FREGEN y la UCR), ni el apoyo implícito del principal diario provincial- *La Arena*, muy crítico hacia la gestión marinista-, contribuyeron a que la UTELPA lograra imponer algunas de sus demandas más importantes, tales como el aumento salarial, el pasaje del presentismo al salario básico o el freno a la transformación educativa o a la reforma del Estatuto del Docente.

Desde su óptica, el ex ministro de educación Luis Roldán (1992- 1999), confirmaba la escasa concertación alcanzada en los siguientes términos: "la UTELPA se oponía a todo lo que implicara una mayor eficiencia del sistema. Nunca tuvieron propuestas interesantes, traían consignas importadas. No hubo consensos profundos"⁶⁷. Las relaciones entre el Ministerio de Educación y la UTELPA fueron particularmente tensas durante la gestión de Roldán, lo que condujo en más de una oportunidad a la ruptura total del diálogo e incluso al pedido de renuncia del ministro por parte del sindicato⁶⁸. Si bien para los inicios de la implementación de la transformación educativa (en el año 1996), se crea una comisión mixta conformada por representantes de los sindicatos docentes y del gobierno, la UTELPA no dejó de criticar a las autoridades educativas por su unilateralidad en la toma de las decisiones al considerar a dicho espacio como meramente formal y solicitando en contrapartida una modalidad más institucionalizada de negociación, es decir las paritarias (nunca concedidas).

Caracterizado por un periodista entrevistado como "un gremio pobre, sin fuerza estructural y sin poder de convocatoria"⁶⁹, la escasa injerencia de la UTELPA admite diversas interpretaciones. Por un lado, no puede dejar de considerarse a la introducción de la bonificación por presentismo en 1991 como un sustancial factor inhibitorio de los paros durante el resto del período bajo estudio. No obstante, otras opiniones ligan la baja tendencia a la movilización de los docentes pampeanos al consabido orden existente en la provincia en cuanto al pago puntual de los

⁶⁶ Tales fueron los términos de las representantes del gremio entrevistadas, Adriana Tobio y Rosa Sotelo, UTELPA, Provincia de La Pampa, Diciembre 2002.

⁶⁷ Entrevista realizada con el Dr. Luis Roldán, Ex Ministro de Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre 2002.

⁶⁸ Ver por ejemplo nota 12/11/93 del diario *La Arena*.

⁶⁹ Entrevista realizada en la Provincia de La Pampa, Diciembre 2002.

salarios⁷⁰. Por último, quizás pueda pensarse que la escasa confrontación responda a la fluida relación establecida por las autoridades con las escuelas, lo que habría contribuido a acortar las distancias y a generar apoyos.

Por otra parte, la UTEPLA no ha contado en sus batallas con el apoyo de los otros dos sindicatos docentes –SADOP y AMET–, quienes adoptaron una clara posición conciliadora y pragmática, obteniendo ciertas conquistas tales como la posibilidad de brindar cursos de capacitación o, en el caso de AMET, de preservar algunas de las características propias de la rama educativa técnica durante el transcurso de la transformación.

En suma, lo que debe retenerse es que la organización gremial en la Pampa, a diferencia de muchas de las jurisdicciones argentinas, no se ha erigido como un obstáculo significativo para el gobierno a la hora de diseñar e instrumentar las políticas educativas a lo largo de los noventa.

Cuadro 19 - Datos sobre los sindicatos provinciales de docentes.

Nombre del Sindicato	Cantidad de Afiliados ⁷¹	Porcentaje de Afiliados / Total de docentes	Relación con sindicatos nacionales / agrupaciones sindicales
UTELPA	3000	40%	Adherido a CTERA
SADOP	400	5%	Adherido a SADOP
AMET	200	2,5%	Adherido a AMET

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

8 RELACIONES CON LA NACIÓN

El primer elemento a tener en cuenta a la hora de analizar las relaciones mantenidas por la provincia con el gobierno nacional es la pertenencia, a lo largo de la década del noventa de La Pampa al grupo de las provincias menemistas. En efecto, si bien en un inicio las relaciones entre Menem y Marín eran más bien frías –ya que éste último apoyaba a Cafiero–, **la alineación del gobernador pampeano con el presidente se fue haciendo cada vez más patente** y tuvo como uno de sus signos visibles la convocatoria de ciertas autoridades provinciales para formar parte del gabinete nacional. Tal fue el caso de Jorge Rodríguez y Jorge Matzkin, entre otras personalidades que ocuparon lugares de jerarquía en el gobierno nacional.

Según ciertos actores consultados, la presencia de dichos enviados pampeanos en el gobierno central habría funcionado como una llave no desdeñable en las negociaciones para la obtención de fondos nacionales. Así lo expresaba un entrevistado: *“con Rodríguez, Matzquin y Berna en el Estado Nacional durante los '90 La Pampa recibió una gran cantidad de pensiones no*

⁷⁰ Tal era la explicación avanzada por representantes de la UTEPLA entrevistadas: “el sector docente no está muy predisposto a la lucha porque siempre se han pagado los sueldos. La Pampa vive de la estructura estatal”. Entrevista realizada con Adriana Tobío y Rosa Sotelo, UTEPLA (Unión de Trabajadores de la Educación de La Pampa), Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.

⁷¹ Datos brindados por los propios sindicatos en cifras aproximadas.

contributivas. La ocupación de espacios importantes por estas figuras, más la buena relación del gobierno con Marín benefició a La Pampa con muchos subsidios. Con De la Rúa todo volvió a la normalidad”⁷².

Si bien el tenor de las relaciones macro-políticas entre la Nación y la provincia sentó un contexto general favorable y una base positiva para la adhesión de ésta última a las políticas educativas originadas en Buenos Aires, **el intercambio mantenido entre los Ministerios de Educación de ambos ámbitos se construyó según lógicas propias**. Los lazos sostenidos entre autoridades, técnicos y funcionarios nacionales y provinciales tuvo un **carácter eminentemente técnico y en gran medida independiente de los intereses políticos**.

A su vez, el alto perfil del equipo ministerial de la provincia, traducido entre otros aspectos en la clara definición de los objetivos e intereses en materia de política educativa, explica por qué –a diferencia de otras provincias menemistas- **La Pampa no se caracterizó por la aceptación pasiva de los diseños de Nación**. Muy al contrario, la provincia se enfrentó en ciertas ocasiones con el gobierno central y defendió su postura con firmeza. Tal fue, por ejemplo, el caso de la **recepción de los servicios educativos nacionales** en los inicios de la década – cuando la provincia logró incluir en la Ley correspondiente el compromiso de la Nación de enviar significativas partidas para infraestructura⁻⁷³.

De modo similar, el proceso de capacitación por la **Red Federal de Formación Continua** provocó –al igual que en otras provincias “autónomas”- rispideces con el gobierno central a causa de la modalidad adoptada. El descontento de la provincia al respecto tuvo que ver, por un lado, con la exigencia del gobierno nacional de abrir la licitación para los cursos de capacitación a diferentes instituciones según cupos obligatorios a cubrir por tipo de institución, lo cual implicaba una pérdida de control por parte de la jurisdicción sobre el proceso. El ex ministro Luis Roldán comentaba como sigue el hecho: “*nosotros adheríamos a la Ley, pero se defendían los intereses de la provincia. Por ejemplo, con los cursos de capacitación, la Nación quería que todo fuera por licitación pública. Tenía un estilo reglamentarista más bien destinado a las provincias que no tenían equipos. La Pampa tiene muy buenos equipos con gran continuidad*”⁷⁴. Por otro lado, la provincia planteaba la necesidad de complementar la capacitación masiva con una capacitación por institución, cuestión que también generó reclamos ante el Ministerio nacional, tal como lo comenta Mirta Bocchio de Santos, entonces subsecretaria de Coordinación: “*esta fue otra discusión que tuvimos a nivel nacional, reclamando en los montos globales de capacitación, porcentajes importantes para iniciativas jurisdiccionales e institucionales. Es decir, que desde el plan global de capacitación pudiéramos financiar las líneas que prioriza un proyecto nacional y a la vez prioridades que fueran de la propia provincia y, también, de las propias instituciones. Esto fue una conquista gradual y progresiva, y en este último global hemos podido incluir prioridades provinciales e institucionales ya sin límites por parte de la Nación*”⁷⁵.

La cita anterior refleja las capacidades de negociación e incluso de exigencia de la provincia frente a las autoridades nacionales. Esta actitud proactiva se explica, una vez más, por la **existencia de un proyecto provincial integral para el sector, en función del cual se solicitaban metódicamente los fondos y en el marco del cual se integraban los programas**

⁷² Entrevista realizada en la Provincia de La Pampa, Diciembre 2002.

⁷³ “La Pampa reclama u\$s 4 millones a Nación”, 17/10/92.

⁷⁴ Entrevista realizada al Dr. Luis Roldán, Ex Ministro Educación, Diciembre 2002.

⁷⁵ Entrevista realizada a Mirta Bocchio de Santos, Secretaria de Coordinación Educativa, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.

propiciados por el Ministerio nacional. Los enormes caudales de recursos que desde la Nación recibió La Pampa durante la década responden en gran medida a esta posición alerta y definida. Este fue, sin dudas el caso del **Plan Social y del Pacto Federal Educativo**: el siguiente cuadro muestra el **formidable impacto comparativo de ambos programas** ya que, considerando la totalidad de los fondos recibidos entre 1993 y 1999, con \$690 por alumno la provincia superaba ampliamente a la media nacional y se ubicaba en el primer puesto en el conjunto de las 24 jurisdicciones⁷⁶. El propio ministro de educación en el momento de la realización del estudio, Miguel Angel Tanos, describía claramente en los siguientes términos la relevancia otorgada por la provincia a estos planes: *"el mejor momento de nuestra relación fue cuando estuvo vigente el Pacto Federal Educativo, que fue la herramienta de financiamiento y acuerdo explícito entre la Nación y la provincia, que nos permitió dotar de una estructura edilicia, de equipamiento, financiar la capacitación, políticas compensatorias como pocas veces se había hecho en la historia de la educación. Creo que fue la etapa más importante en materia de transferencia de recursos de la nación a las provincias en educación"*⁷⁷.

Cuadro 20 a - 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	445.320	5.194.500	0	0	5.639.820	s/d	s/d
1994	1.832.400	2.036.404	0	135.000	4.003.804	62,4	42,3
1995	1.888.685	4.061.123	0	1.468.351	7.418.159	s/d	s/d
1996	2.857.719	6.500.651	0	1.913.312	11.271.682	168,5	60,7
1997	1.533.549	12.076.718	231.150	1.022.499	14.863.916	217,8	67,7
1998	2.642.061	8.905.480	1.095.500	1.695.277	14.338.318	199,8	58,7
1999	1.207.000	2.553.467	1.061.850	433.250	5.255.567	73,0	36,7
Total 1993-1999	12.406.734	41.328.343	2.388.500	6.667.689	62.791.266	691,0	252,5
	Programa 28 - Innovación Educativa	Programa 29 - Gestión de Prog. y Proy. Educativos	Progr. 33. Acciones compensatorias	Progr. 37 - Equipamiento e Infraestructura Escolar	Total	Provincia	Media Nacional
2000	24.065	668.086	1.013.140	1.024.261	2.729.552	36,9	23,2
Total 1993-2000					65.520.818	709,8	270,0

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

La magnitud de los fondos transferidos a una provincia rica y sin graves problemas comparativos en cuanto a las condiciones de vida de su población como La Pampa muestra que los criterios de distribución del gobierno nacional estuvieron menos ligados a una preocupación por la equidad distributiva que a una inquietud por el ritmo de ejecución de la reforma y la eficiencia en la utilización de dichos recursos. El caso pampeano constituyó en este último sentido un **ejemplo de escrupulosidad en el manejo y control de las inversiones**. Así lo

⁷⁶ Ver en anexo punto 5.1., pag. 78.

⁷⁷ Entrevista realizada con Miguel Angel Tanos, Ministro de Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre 2002.

transmite la siguiente cita: "cuando Nación decía que el material ya estaba listo, la provincia licitaba el transporte y lo iba a buscar para agilizar el trámite. [Luego, en la provincia] un equipo de la unidad coordinadora viajaba a las localidades, se visitaban las escuelas para controlar la utilización del material, se verificaba si las bibliotecas estaban instaladas y los libros usados. También se hacían auditorías contables para ver si los aportes habían sido bien utilizados. Las cosas eran utilizadas. La Pampa era una de las provincias que cumplía en tiempo y forma. [...] En 1999 se hizo el cierre del plan con técnicos de Nación. Se reunió a todos los directores de escuela para dar su opinión sobre el plan y se pidió su continuidad"⁷⁸.

Al igual que para los programas financiados por el Ministerio de Educación de la Nación, cuando se consideran los programas con financiamiento internacional se constata que el nivel de inversiones –explicado también por las capacidades de ejecución provinciales- fue significativamente superior al de la media nacional. En este punto, es preciso subrayar el modo en que los componentes de cada uno de los programas propuestos por el gobierno nacional fueron organizados y subsumidos a los objetivos generales planteados para las diferentes líneas de acción provinciales que fueron acompañando a implementación de la reforma. Así lo expresaba Mirta Bocchio de Santos con respecto a la capacitación: "las acciones no se superponían, por el contrario se articulaban en el área de capacitación de la Dirección General de Planeamiento. Es decir, el hecho de que el financiamiento viniera por PRODYMES no significaba que no estuviera avalado e incluida en el programa global de capacitación. El hecho de que en este espacio orgánico estuvieran todos los programas y proyectos nos facilitaba a nosotros que no hubiera superposición de acciones, sino que se integraran"⁷⁹.

Cuadro 20 b- Transferencias de los programas con financiamiento internacional (PRISE, PRODYMES 1 y 2). Años 1993-2000.*

	Miles de pesos			Pesos por alumno	
	PRISE**	Programa 41 - PRODYMES 2***	Total	Provincia	Media Nacional
1995	0	0	0	s/d	s/d
1996	500.000	0	500.000	7,5	5,0
1997	1.406.000	0	1.406.000	20,6	6,1
1998	3.094.000	1.337.940	4.431.940	61,8	22,7
1999	100.000	1.159.664	1.259.664	17,5	26,9
2000	1.724.000	657.554	2.381.554	32,2	13,5
Total	6.824.000	3.155.158	9.979.158	135,0	72,4

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

** Préstamos a la provincia

*** Préstamo a la Nación

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

⁷⁸ Entrevista realizada con las profesoras Adriana Beatriz Taberné y Mary Pieraligi, Área Programa Escuelas Prioritarias, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.

⁷⁹ Entrevista realizada a Mirta Bocchio de Santos, Secretaria de Coordinación Educativa, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.

Para completar el panorama hasta aquí trazado, resulta indispensable señalar **el giro impreso en el vínculo analizado con la llegada de la Alianza al gobierno nacional**. Tal como fue manifestado por otras jurisdicciones, desde el año 1999 las acciones propiciadas por el Ministerio de Educación nacional estuvieron signadas por el desorden, la reducción de la cobertura de las políticas compensatorias y en ciertas ocasiones por el incumplimiento en los fondos otorgados. Esta impresión revelaba Miguel Ángel Tanos: "*con los ministros de La Alianza hubo una muy buena relación personal, pero floja en lo que hace a la ejecución*"⁸⁰.

9 LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

La dinámica de apoyos recíprocos mantenidos durante la década del '90 por el gobernador pampeano y el presidente nacional a la que nos referimos en el apartado anterior sirve sin dudas para explicar el **favorable marco macro-político** con el que contó la transformación educativa en La Pampa. No obstante, a estas razones de índole político-partidario parecen haberse sumado otras más fundamentales de orden propiamente educativo, puestas en primer plano por el equipo ministerial, consustanciado desde un inicio con la necesidad de implementación de la Ley Federal de Educación.

Este claro posicionamiento se explica por la **posibilidad de reforma de la educación media** con la que las autoridades provinciales asociaron ante todo a la reestructuración de los niveles educativos. En efecto, de las entrevistas realizadas se desprende el interés por romper con la neta división tradicional entre el nivel primario y el medio a través de un nuevo ciclo –la EGB 3– como un modo de cuestionar las culturas docentes respectivas, acelerar la inclusión de los alumnos en el sistema y atender la especificidad psico-pedagógica de los pre-adolescentes. Así lo expresaba claramente Miguel Ángel Tanos: "*lo que nosotros creímos es que la ley Federal era una oportunidad excelente para dar respuesta a uno de los puntos críticos que tenía el sistema educativo argentino -y también el nuestro-, es decir la escuela media -fundamentalmente los primeros años de la escuela media-. Y por eso, el punto más fuerte de nuestra reforma es justamente el modelo de EGB 3 que intenta una reforma profunda, desde sus raíces, de la escuela secundaria. Con dos aspectos que nos parecían sustanciales: que fuera mucho más democrática, en el sentido del acceso, la permanencia y el egreso de los chicos; y lo otro es esa propuesta del séptimo, octavo y noveno, que pudiera atender los requerimientos de una población escolar que el sistema educativo todavía no había atendido. Así como el sistema, en su momento, le dio una respuesta a la infancia (con el jardín de infantes), no le había dado una respuesta a esta población escolar que es distinta de los niños y de los adolescentes o de los jóvenes*"⁸¹.

La convicción con la que las autoridades pampeanas abordaron la **transformación educativa** hizo que ésta fuera **adoptada como propia** y que, por lo tanto, fueran reinterpretadas algunas de las líneas de acción propuestas por el gobierno central. Este fue el caso, entre otros (sobre los que nos extendimos en el apartado anterior), del tipo institucional optado para una porción significativa de los terceros ciclos de la EGB: la **unidad independiente**. En efecto, privilegiando criterios tales como la especificidad del nivel -que debía atender los requerimientos educativos particulares de los alumnos de 12, 13 y 14 años-, la integración social

⁸⁰ Entrevista realizada con Miguel Ángel Tanos, Ministro de Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre 2002.

⁸¹ *Idem*.

-posibilidad de encuentro de diferentes sectores socioeconómicos en el espacio escolar⁸² y la necesidad de hacer visible la transformación -a través de la construcción de nuevos establecimientos exclusivamente destinados al tercer ciclo-, las autoridades provinciales concibieron un modelo que no figuraba entre las posibilidades propuestas por el Ministerio nacional.

Ahora bien, los rasgos propios introducidos en la transformación de los niveles educativos no parecen haber respondido a una mera necesidad de diferenciación (lo que pudo ocurrir en otras provincias, muchas veces en razón de móviles netamente políticos), sino a una **cuidadosa planificación** preocupada por compatibilizar las necesidades de las comunidades locales con una utilización equitativa y eficiente de los recursos (Ministerio de Cultura y Educación, 1997). Este es justamente otro de los aspectos a subrayar respecto de la reforma educativa en la provincia de La Pampa: el planeamiento participativo, fundamentado y progresivo de un proceso tan complejo y conflictivo como lo fue la reestructuración de los niveles educativos. Así lo explicaba María Cristina Castilla de Rodríguez respecto del diseño de los diversas opciones institucionales para el EGB 3: *"se hizo todo un trabajo de micro planificación: un equipo de técnicos integrado por representantes de las distintas áreas elaboraron propuestas de acuerdo a diversas variables. Luego, en base a las alternativas, las comunidades optaron en función de la existencia o no de infraestructura adecuada, recursos humanos, características particulares del contexto..."*⁸³.

Otras estrategias adoptadas en el marco de la instrumentación de la reforma -tales como la generación de un **cuerpo normativo pequeño y claro** que guiara el rumbo, la **comunicación a los padres** de alumnos a través de folletos⁸⁴, o el **traslado de ciertas responsabilidades clave a las municipalidades**⁸⁵, constituyen otros ejemplos de la organización que distinguió a La Pampa de la mayoría de las jurisdicciones, donde predominó la improvisación y la anomia. Esta interpretación queda reforzada por las conclusiones obtenidas por otras investigaciones comparativas, como la realizada por FLACSO (2000: 149), que analizó la implementación del tercer ciclo en seis jurisdicciones: *"La Pampa, que es la única jurisdicción que cuenta con una*

⁸² Este objetivo merece un comentario especial por su infrecuente mención como prioridad de la política educativa por parte de las autoridades provinciales. La pluralidad socio-económica de la matrícula en las unidades independientes fue expresamente propiciada en La Pampa a través de la consideración de las características de la población de las denominadas escuelas "derivadoras", es decir las escuelas de EGB cuyos alumnos debían inscribirse en determinada unidad independiente de EGB3, al planificar las articulaciones entre las instituciones. Así, se procuró que las dos o tres escuelas "derivadoras" fueran disímiles en términos de las características socioeconómicas de sus alumnos para asegurar la heterogeneidad de la población de los establecimientos de EGB3.

⁸³ Entrevista realizada con María Cristina Castilla de Rodríguez, Subsecretaria de Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.

⁸⁴ Por sólo citar algunos fragmentos de uno de los folletos utilizados para la difusión y generación de consenso en torno a la transformación en la comunidad educativa cabe rescatar las siguientes frases: "Usted... ¿se atendería en un hospital del siglo XIX? ¿viajaría por la ciudad en carreta? ¿usaría faldas almidonadas? ¿y sombrero de copa? Gran parte de lo que servía en otros tiempos ya no sirve en la actualidad. El mundo ha cambiado mucho en los últimos cien años. Y seguirá cambiando. La escuela... ¿podía permanecer igual? [...] Por primera vez en nuestra historia hay una ley que se ocupa en conjunto de toda la educación y le da coherencia a todo el país: la Ley Federal de Educación. [...] ¿Mandaría a su hijo a una escuela del siglo XIX? Ahora tiene la oportunidad de educarlos en una escuela pensada para el siglo XXI".

⁸⁵ En septiembre del año 1997 el Ministerio de Educación de La Pampa suscribió un acuerdo con los municipios en el cual se comprometía a transferir los recursos para que éstos aseguraran el traslado de los alumnos a las escuelas, como un modo de asegurar las condiciones necesarias para su acceso al EGB3, fundamentalmente en las zonas rurales.

administración moderna y profesional puesta al servicio de una política orientada por el objetivo de equidad, demostró que la regulación a la vez que disciplina y normaliza puede construir condiciones de mayor equidad en el sistema".

En este sentido, la definición del **mapa de la oferta del ciclo polimodal** constituyó otro ejemplo paradigmático en materia de planificación, al haber logrado conjugar la preservación de los puestos de trabajo de los docentes –cuya estabilidad peligraba al modificarse la orientación de la institución– con la distribución pareja de las modalidades a lo largo y ancho de la provincia. La profesora Raquel Alis, responsable de la Dirección General de Educación Polimodal y Superior entre 1992 y 1999, describe como sigue el trabajo requerido para cubrir ambos objetivos: *"se utilizó la técnica de SILOSE para analizar la realidad, diagnosticar sobre el contexto y decidir la distribución de las orientaciones y los TTP. Se visitó tres veces cada escuela para que las comunidades mismas analizaran su realidad y propusieran una modalidad para su institución. Se trató de un trabajo no sólo interno, sino que se incluyó a otras instituciones de la comunidad. Llevó un año y medio armar el mapa de la oferta"*⁸⁶.

Nuevamente, el análisis comparado de esta fase de la transformación permite destacar al caso pampeano como un modelo, ya que contrasta con la contradicción y la incoherencia con la que la mayoría de las provincias la llevó adelante. Si bien muchas de ellas procuraron realizar un detallado análisis previo para fijar las prioridades y designar desde la administración central las modalidades más propicias para cada institución, la presión de las escuelas y los supervisores terminó triunfando sin un criterio común que otorgara alguna lógica al mapa de la oferta finalmente configurado.

Los factores que explican las características que adoptó el proceso de implementación de la reforma en la provincia de La Pampa tienen que ver no sólo con el alto perfil técnico y la estabilidad de los equipos del Ministerio, sino también con el tamaño del sistema educativo y la ausencia de un gremio fuerte que hubiera podido obstaculizar las medidas. Las pequeñas dimensiones del sistema hicieron posible no sólo la participación efectiva de las comunidades, sino también el diálogo directo y asiduo con los responsables finales de la adopción de la transformación, es decir los directores de las escuelas. En cuanto a la oposición gremial, si bien ésta estuvo liderada por la UTEPLA, que manifestó en reiteradas ocasiones su férrea animadversión a la Ley Federal⁸⁷, su bajo poder de convocatoria dejó abierto el camino a **una transformación que en lo esencial no tuvo que luchar contra grandes resistencias**.

En cuanto a sus efectos, si bien el material reunido no nos permite afirmar fehacientemente la siguiente interpretación, puede plantearse a modo de hipótesis que la progresión y el orden que caracterizaron al proceso de instrumentación de los nuevos niveles en la provincia que nos ocupa, habrían incidido positivamente en la retención de alumnos en la EGB3. El cuadro siguiente ilustra en este sentido cómo el crecimiento de la matrícula de dicho ciclo se mantiene en La Pampa entre 1997 y 1999 en niveles claramente superiores a la media nacional, para quedar luego estacionado en el año 2000 al haberse alcanzado una tasa de escolarización del 85,4% de los alumnos de la edad correspondiente –casi diez puntos por encima de la media nacional–. Estas cifras dan cuenta del **importante esfuerzo realizado en pos**

⁸⁶ Entrevista realizada con la Prof. Raquel Alis, Ex Directora de la Dirección General de Educación Polimodal y Superior, Provincia de La Pampa, Diciembre 2002.

⁸⁷ Ver "Ley Federal de Educación: UTEPLA Santa Rosa trazó un crítico panorama", La Arena, 15/12/1994, "UTEPLA y los terceros ciclos: es ficticio el aumento de divisiones", La Arena, 04/03/1998.

de la incorporación de la nueva población escolar al sistema. No obstante, no puede dejar de señalarse la tarea que quedaba pendiente a comienzos del nuevo milenio para la cobertura total de este nivel obligatorio de la educación argentina.

Otra cuestión que plasma claramente el cuadro siguiente es el ritmo seguido por la reforma en la provincia comparada con el resto de las jurisdicciones. El porcentaje de los alumnos incorporados a la nueva estructura muestra que La Pampa tenía ya en 1999 el EGB3 completamente instrumentado –mientras que en el resto del país sólo el 60% de los alumnos en promedio se encontraba comprendido en la nueva estructura-, y en 2001 el 70% de los alumnos ya estaba cursando el polimodal –cuando sólo lo hacía el 43% en la media del país-. Con una **aplicación masiva y relativamente gradual** –ya que en el año 1998 se implementan simultáneamente 7° y 8° años y en 1999 9° año del EGB 3- los tiempos determinados fueron blanco de críticas por parte de la Universidad Nacional de La Pampa, quien acusó al gobierno de una implementación “por shock”⁸⁸.

Cuadro 21 – Implementación de la Ley Federal de Educación

			1997	1998	1999	2000	2001
% alumnos en nueva estructura	EGB 3	La Pampa	1,7	69,1	98,2	98,7	99,3
		Media País	9,4	30,3	60,5	74,5	76,4
	Polimodal	La Pampa	0,0	0,0	0,7	39,6	68,1
Media País		2,1	3,9	10,1	22,6	43,1	
Crecimiento de la matrícula	EGB 3 / 7° Primario, 1° y 2° Medio	La Pampa	7,0	4,7	5,5	0,9	0,1
		Media País	0,2	3,3	4,3	2,5	2,1
	Polimodal / 3° a 5° Medio	La Pampa	5,3	3,0	13,2	11,6	6,6
		Media País	3,7	3,6	4,7	5,2	5,3
Tasa neta de escolarización	EGB 3 / 7° Primario, 1° y 2° Medio	La Pampa	76,3	79,9	85,6	85,4	s/d
		Media País	69,2	71,0	74,4	76,3	s/d
	Polimodal / 3° a 5° Medio	La Pampa	49,0	49,7	54,8	60,1	s/d
		Media País	46,1	47,1	48,9	50,2	s/d

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

Para completar este breve análisis es preciso mencionar algunos de los problemas ligados a la implementación de la reforma, cuyo tratamiento estaba aún pendiente en el momento de la realización del presente trabajo. Entre ellos pueden mencionarse aquellos referidos al trabajo conjunto entre maestros y profesores en el tercer ciclo de EGB, las dificultades para la enseñanza y la evaluación por áreas y, quizás el más acuciante, los conflictos alrededor de la atención a la diversidad socioeconómica del alumnado.

10 LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES

Tal como ha sido subrayado en apartados anteriores, la cartera educativa pampeana se destaca netamente dentro del concierto nacional por sus **sólidas capacidades técnico-**

⁸⁸ Entrevista realizada con la Prof. Marita Cayre, Investigadora Universidad de La Pampa - Facultad de Ciencias Humanas, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.

pedagógicas. Si bien la Subsecretaría de Coordinación, responsable por el diseño, transmisión y control de las políticas pedagógicas y curriculares, comienza a cobrar fuerza en los años '80, fundamentalmente a través del desarrollo de una significativa reforma curricular y didáctica para todos los niveles educativos, los **años '90** quedaron signados por la **construcción de un verdadero liderazgo de los equipos de dicho área** bajo la conducción de Miguel Angel Tanos. Concedor de las problemáticas y prioridades de la subsecretaría gracias a su pasaje por el cargo de ministro de educación entre 1990 y 1991, Tanos asume su dirección a lo largo de ocho años clave para política educativa provincial (1992-1999), durante los cuales adopta el papel de virtual vice-ministro de educación. No obstante, el poder que cobra el área no queda atado a la figura de Tanos, sino que queda consolidado en cada uno de los sub-equipos que la conforman.

A diferencia del rol cumplido por áreas similares en la mayoría de los ministerios provinciales, donde los equipos de planificación se circunscriben esencialmente a la elaboración de información estadística y eventualmente al diseño de los contenidos curriculares, en La Pampa este ala del ministerio se ha erigido como una auténtica proa y popa del barco al constituirse en la principal responsable por la **concepción de las líneas de acción y el control de sus resultados y efectos.** En el siguiente fragmento de una entrevista realizada con la profesora Mirta Bocchio –directora de la Dirección de Planeamiento entre 1992 y 1999 y de la Subsecretaría de Coordinación desde el año 2000 (ver organigrama, pag. 25)- expresa bien la relevancia otorgada al planeamiento: *"en estos últimos años hay una decisión fuerte de incorporar de manera activa todas las producciones de los servicios de planeamiento a la toma de decisiones y además de direccionar la tarea de las direcciones de nivel en función de un proyecto de política educativa"*⁸⁹. Estas palabras aluden a otro aspecto destacable de la tarea desarrollada por el área de planificación, y es su íntima relación con el área de gestión del Ministerio, a la cual nos referimos en el apartado destinado a la administración central.

A la hora de analizar el trabajo concretado por los equipos de la Subsecretaría de Coordinación durante el período bajo estudio, dos etapas pueden ser distinguidas. Si bien no es posible establecer cortes nítidos y absolutos entre ambas, podría afirmarse que la primera se extiende desde principios hasta fines de los '90 y estuvo abocada principalmente -aunque no de manera exclusiva- a la elaboración de los diseños curriculares y al desarrollo de la capacitación docente que acompañaron a la transformación educativa; la segunda, concentrada más claramente sobre la calidad educativa, se hace más evidente desde comienzos del nuevo milenio.

En cuanto a la primera etapa, y ateniéndonos a la elaboración de los nuevos contenidos curriculares en el marco de la implementación de la Ley Federal, es preciso detenerse sobre dos rasgos distintivos del caso pampeano: la participación de los docentes en el proceso del diseño y el acento puesto en las prácticas didácticas. Con respecto a la primera cuestión, la provincia parece haberse destacado frente a la mayoría de las jurisdicciones, donde las opiniones del cuerpo docente fueron consideradas de un modo más bien formal, como un modo de legitimar el cambio. Al contrario, tal como lo manifiesta la profesora Alicia Santillán –responsable del Área de Diseño Curricular de la EGB en el Ministerio- en La Pampa la modalidad de trabajo elegida parece haber tenido como objetivo principal la participación efectiva de los docentes: *"como en el momento del diseño curricular anterior [el del '87], no se había consultado suficientemente a los docentes y como habíamos percibido una baja apropiación de las nuevas metodologías de trabajo que ese*

⁸⁹ Entrevista realizada con Mirta Bocchio de Santos, Secretaria de Coordinación Educativa, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.

diseño proponía, consideramos fundamental esta vez abrir a una profunda participación de los docentes. Nos preocupaba la manera en que el currículum iba a tomar vida en el proceso de enseñanza y de aprendizaje en el aula. Creo que lo que está escrito tiene que ser internalizado y visto como bueno por el docente para que lo pueda llevar a la práctica"⁹⁰.

La atención prestada a las necesidades y opiniones de los docentes se explica a su vez por la primacía otorgada al "cómo" de los diseños frente al "qué". En efecto, si en lo que hace a los contenidos mismos, éstos se asemejan a los contenidos básicos comunes (CBC) propuestos por el Ministerio Nacional, los equipos curriculares pampeanos –en coherencia con la reforma curricular provincial de los años '80- pusieron el acento en las metodologías de enseñanza. Como subrayaba Alicia Santillán: "se trabajó el contenido y la propuesta didáctica conjuntamente, haciendo hincapié en el contenido procedimental y actitudinal, lo cual está muy ligado también a las didácticas – disciplinares"⁹¹. La preocupación por la utilización de los nuevos contenidos en las escuelas llevó posteriormente a los equipos técnicos responsables del proceso a realizar un acompañamiento por institución para introducir sobre la marcha los ajustes necesarios: "además de recoger inicialmente en el papel del diseño lo que decía el docente, la experiencia del docente, era necesario después poder acompañar a las escuelas en el tiempo y, aunque fuera dos o tres veces por año trabajar con las escuelas a partir de las problemáticas [...] donde los docentes nos decían si las expectativas de logros estaban demasiado elevadas, si los contenidos eran numerosos, si estaban bien organizados o no..."⁹².

Más allá del producto final logrado a través de esta modalidad de trabajo, resulta importante resaltar aquí cómo se plasma una particularidad propia de la práctica política de la educación provincial, es decir el contacto fluido y permanente con los actores directamente implicados con la tarea de enseñar como un modo de contribuir a garantizar la efectiva instrumentación de las políticas planteadas. Este procedimiento no parece haber resultado sin embargo igualmente eficaz en el caso del ciclo polimodal, donde las instancias de participación fueron menos constantes y profundas y el compromiso docente más irregular.

Hacia el año 2001, ciertas acciones lanzadas por la Subsecretaría de Coordinación dan cuenta del comienzo de la segunda etapa a la que nos referíamos más arriba, focalizada sobre la problemática de la calidad educativa. Tanto el tratamiento pormenorizado de los resultados en las evaluaciones nacionales de la calidad educativa, como la organización de un sistema provincial de evaluación de la calidad, el seguimiento de las escuelas más débiles, o el trabajo a través de los planes anuales de mejora (PAM) constituyeron desde entonces las estrategias más importantes de trabajo en pos de la mejora de los aprendizajes de los alumnos.

En efecto, si bien la provincia había utilizado sistemáticamente los resultados obtenidos por las escuelas en los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa (ONE) desde el comienzo de su instrumentación transmitiendo a las escuelas no sólo la información sino adjuntando recomendaciones metodológicas para la enseñanza y otras indicaciones de capacitación, es recién hacia el año 2001 que se suman y coordinan otras acciones más intensivas y metódicas. Ese año se instituye de hecho el "Plan Anual de Mejoras" según el cual los supervisores debían, junto con el director de cada escuela, detectar los puntos más débiles de los

⁹⁰ Entrevista realizada con Alicia Santillán, Secretaria Técnica Subsecretaría de Coordinación, Provincia de La Pampa, Diciembre 2002.

⁹¹ Idem.

⁹² Idem.

aprendizajes de los alumnos y elaborar un programa para tender a solucionarlos. Este análisis se basaba, como insumo más importante, en los datos estadísticos comparados con la media nacional y provincial y desagregados por capacidades y contenidos evaluados (CIECE, 2002)⁹³.

Paralelamente, buscando complementar, contextualizar y quizás mejorar la información obtenida a partir de los ONE, los equipos técnicos comienzan a trabajar junto con docentes en 2002 en la concepción de un sistema provincial de evaluación de la calidad. Según los funcionarios entrevistados, esta iniciativa conoce dos causas principales: por un lado, la necesidad de adecuar el instrumento al diseño curricular provincial y, más aún "a lo que los docentes dicen estar enseñando en las aulas"⁹⁴; por otro lado, la intención era de poder contar con los resultados en los tiempos requeridos, ya que, como comentaba el Dr. Luis Balestri –director de planeamiento en el momento de la realización del presente estudio- "los resultados del operativo del año 2000, recién los tuvimos a fines de septiembre del 2001. Entonces ya no servían... no se podía trabajar a partir de la información obtenida"⁹⁵.

Por último, para completar este panorama sobre las políticas pedagógicas del Estado pampeano cabe señalar un *modus operandi* original ya rutinario en la provincia, pensado para acortar las distancias entre las escuelas y la administración central a la hora de transmitir las líneas de la política educativa a instrumentar. Se trata de reuniones que, a principios de cada año, las autoridades del ministerio concertan con todos los directores y supervisores del sistema educativo, donde se transmiten las prioridades para el ciclo lectivo, con lo que la actividad de las escuelas queda así claramente enmarcada. Sin embargo, el hecho de que existan programas que paralelamente refuercen el trabajo entre las propias escuelas indica que la definición y transmisión de las políticas "de arriba hacia abajo" no va en detrimento de la voz que las propias escuelas puedan construir. El proyecto de redes interinstitucionales descrito en el siguiente recuadro da cuenta de la importancia otorgada a las propuestas y acciones lideradas por las propias escuelas:

⁹³ Al igual que en otros estudios comparados que analizan el caso pampeano entre otros, el del CIECE (2002) acerca de la devolución de los resultados obtenidos en las evaluaciones nacionales de calidad a las instituciones educativas destaca los logros alcanzados en la provincia: "en La Pampa la devolución de la información fue organizada dentro de un marco legal originado en una resolución ministerial específica para ese tema y además, se designó a los supervisores de nivel como responsables de que la información llegue a la escuela. Creemos que esos dos aspectos, sumados a la elevada experiencia de la estructura gubernamental, colaboraron de manera importante para que los parámetros de cobertura alcanzados hayan sido los más elevados entre los casos estudiados".

⁹⁴ Entrevista realizada con Alicia Santillán, Secretaria Técnica Subsecretaría de Coordinación, Provincia de La Pampa, Diciembre 2002.

⁹⁵ Entrevista realizada con el Dr. Luis Alejo Balestri, Director de Planeamiento, Subsecretaría de Coordinación, Provincia de La Pampa, Diciembre 2002.

Recuadro 1: “Promoción de Estilo de Gestión por Redes Interinstitucionales”

En el año 2001, surge el Proyecto de “**Promoción de Estilo de gestión por Redes Interinstitucionales**” gestionado por la Subsecretaría de Coordinación y supervisado por los coordinadores de área. La propuesta consiste en el desarrollo de “*un proceso de microplanificación conjunto entre el Ministerio de Cultura y Educación y las instituciones escolares de una misma localidad, con el propósito de identificar problemáticas comunes, sus causas y posibles soluciones*” (Ministerio de Cultura y Educación, 2001: 23). En base a este diagnóstico, el objetivo principal es el de lograr la conformación efectiva de “**redes de escuelas**” dentro del ámbito geográfico local, con el fin de consolidar una verdadera coordinación interinstitucional que, mediante la puesta en marcha de acciones concertadas colectivamente, permita mejorar la calidad del sistema.

En cuanto a los resultados específicos, el proyecto aspira a favorecer los intercambios entre las escuelas en aspectos tan variados como la colaboración en el uso de las instalaciones, la gestión conjunta y equitativa de matrícula, la circulación de los proyectos exitosos, la cooperación en la resolución de conflictos y la articulación entre los diferentes ciclos. Hasta el momento de la realización del presente estudio, el proyecto se estaba implementado con muy buenos resultados en las localidades de Toay y General Acha.

Este tipo de experiencias merecen ser resaltadas por su infrecuencia dentro del contexto nacional, y por **contrastar fuertemente con el funcionamiento tradicional del sistema educativo**, donde cada escuela trabaja de manera aislada, desentendiéndose de lo que ocurre fuera de su propio espacio. Este punto fue justamente subrayado por Mirta Bocchio de Santos –entonces secretaria de coordinación educativa–: “*el proyecto se basa en la idea de que las escuelas no están aisladas, sino que forman redes. Son parte del tejido social, pero fundamentalmente, son parte de una red en un sistema educativo...la idea es que las instituciones se sientan parte de un todo que es heterogéneo, pero que en realidad tiene una función y una misión social que las identifica*”⁹⁶.

11 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO

Con poco más del 12% de los alumnos que asisten a sus escuelas, **el sector privado es cuantitativamente poco relevante en la provincia de La Pampa**, si se lo compara con el 23% de la matrícula cubierta por el sector para la media nacional a lo largo de la década. Esta matrícula –estable desde el año 1994 hasta el 2000- ha absorbido aproximadamente el 9% del gasto educativo hasta el año 1999, cuando dicho porcentaje aumenta al 12%, acercándose así a la media nacional.

Ahora bien, cuando se observa **el gasto por alumno del sector privado en relación con el gasto por alumno del sector público**, el siguiente cuadro revela que, a diferencia de la situación promedio de la región y del país, ambos resultan prácticamente equiparables. Es preciso subrayar en este sentido que **La Pampa es la provincia en la que dicha relación es la más elevada del país**⁹⁷.

⁹⁶ Entrevista realizada con Mirta Bocchio de Santos, Secretaria de Coordinación Educativa, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.

⁹⁷ Ver en anexo punto 8.6., pag. 80.

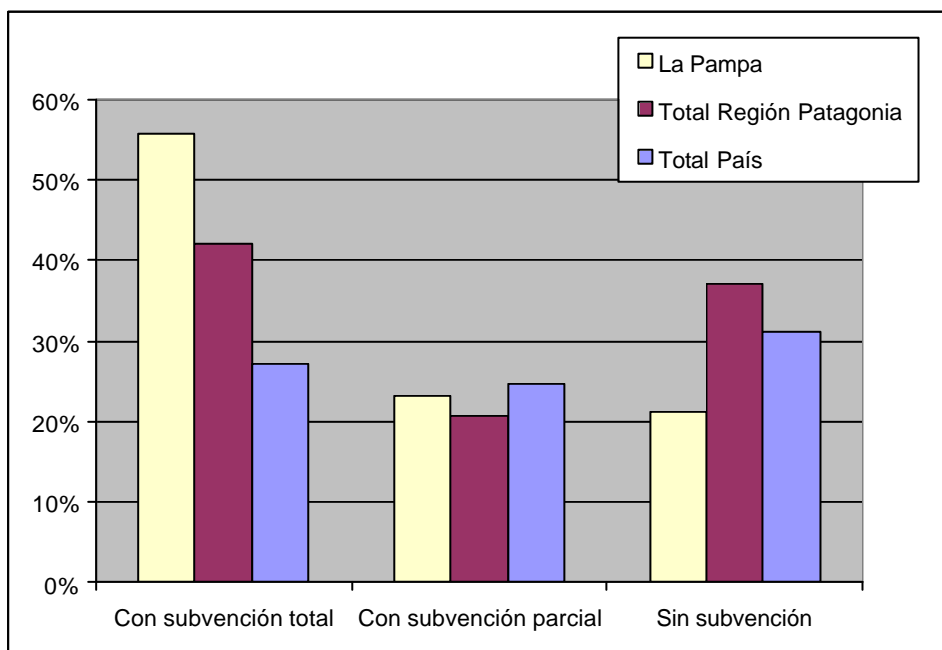
Cuadro 22 - Evolución del sector privado

	Porcentaje de alumnos en el sector privado			Transferencias al sector privado (como porcentaje del gasto educativo provincial)			Gasto público por alumno del sector privado en relación a gasto por alumno del sector público		
	Media Región			Media Región			Media Región		
	La Pampa	Patagonia	Total País	La Pampa	Patagonia	Total País	La Pampa	Patagonia	Total País
1993	s/d	s/d	s/d	8,7	5,2	10,5	s/d	s/d	s/d
1994	11,6	11,5	24,4	8,9	5,2	11,3	0,74	0,42	0,39
1995	s/d	s/d	s/d	9,2	5,4	12,4	s/d	s/d	s/d
1996	12,0	11,5	23,9	9,0	5,6	12,8	0,72	0,46	0,47
1997	11,9	11,6	23,5	9,2	6,4	12,5	0,74	0,52	0,47
1998	12,4	11,8	23,7	9,5	7,1	12,8	0,75	0,57	0,47
1999	11,9	11,6	23,2	10,9	7,5	13,1	0,91	0,62	0,50
2000	12,4	12,0	23,7	12,0	7,8	13,2	0,97	0,62	0,49

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

Si se considera que, tal como lo muestra el siguiente gráfico, más de un 20% de los establecimientos privados sólo recibe subvenciones parciales y otro 20% no recibe ningún tipo de subvención, se deduce la ineficiencia del gasto destinado al sector (ya que la inversión en los alumnos cubiertos por la subvención es necesariamente mayor a aquella correspondiente al sector público).

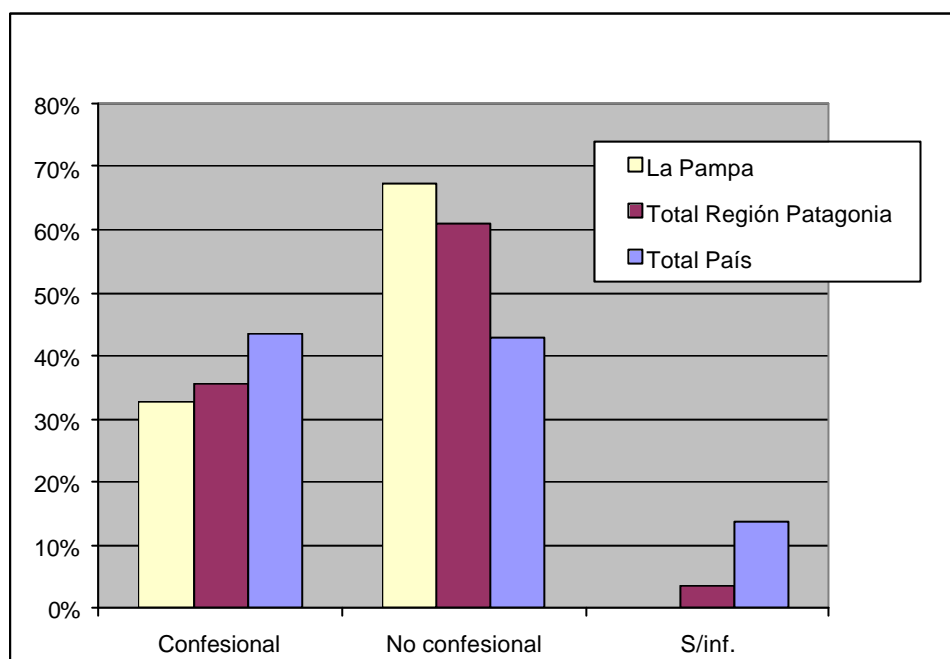
Gráfico 5 – Porcentaje de establecimientos del sector privado subvencionado por el Estado



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

Como sucede en la mayoría de las jurisdicciones, este nivel de gasto sólo puede explicarse por la baja cantidad de alumnos por docente del sector privado en comparación con el sector público. Este es probablemente el caso de las escuelas privadas pampeanas, muchas de ellas correspondientes al nivel secundario y situadas en localidades del interior de la provincia (ver cuadro 5, pag. 13). En efecto, tal como lo indica el siguiente gráfico, al igual que en las otras provincias de la región patagónica, **su origen no es confesional sino comunitario**, es decir que las escuelas han sido creadas en su mayoría por las propias comunidades "para cubrir necesidades donde el Estado no llegaba".

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



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

Una segunda característica distintiva del sector privado pampeano es su **fuerte integración al sistema educativo en su conjunto**. Tal como lo expresaba el prof. García, coordinador del Departamento de Enseñanza Privada, "no hay diferencias entre estas escuelas y las escuelas públicas"⁹⁸. Así, por ejemplo, la carrera de los docentes que se desempeñan en las escuelas del sector se encuentra regida por el mismo *Estatuto del Trabajador de la Educación* bajo el cual se encuentran los docentes del sector público, si bien los directores de establecimiento tienen la libertad de seleccionar a los maestros y docentes. No obstante, los directores de establecimientos privados no pueden concursar para el cargo de supervisor. Contrariamente a lo que sucede en una gran parte de las provincias, los supervisores no provienen del propio sector privado, sino que las escuelas son controladas por personal que ha hecho toda su carrera dentro del sector público.

⁹⁸ *Idem.*

Esta equiparación entre las escuelas estatales de gestión privada y pública responde al estricto control ejercido sobre el sector privado por el Ministerio de Educación. En este sentido, por ejemplo –tal como fue mencionado en el apartado correspondiente a la administración central- el organigrama mismo da cuenta del **espacio acotado otorgado a los representantes del sector**: al ser departamento y no dirección, el área responsable por las escuelas privadas –destinada a la resolución de los trámites administrativos y a los aspectos pedagógicos de todos los niveles- tiene ciertas limitaciones en la toma de las decisiones y no participa regularmente de las reuniones de gabinete.

En suma, los diversos aspectos analizados indican que **el sector privado se encuentra en La Pampa "bajo el ala" del Estado**, a diferencia de muchas de las provincias argentinas, donde cuenta con una gran autonomía y poder de influencia sobre el sistema educativo en su conjunto. Si bien las políticas dirigidas al sector privado se explican en gran medida por su historia y características, no puede dejar de interpretarse el posicionamiento del Ministerio descripto como uno más de los rasgos de una cartera educativa consolidada y precisa en sus objetivos.

REFLEXIONES FINALES

A través del análisis de cada uno de los ejes considerados hemos destacado los rasgos que distinguen a la práctica política de la educación en la provincia de La Pampa de aquella predominante en la mayoría de las jurisdicciones del país. Una visión de conjunto exige ante todo destacar al caso pampeano como ejemplar dentro del concierto nacional. La confluencia de características tales como el profesionalismo, el liderazgo y la idoneidad de la cartera educativa; la continuidad de las líneas de acción instrumentadas; el orden, la planificación y el control en la ejecución de las políticas; la búsqueda de innovación educativa; el esfuerzo financiero destinado al sector; la fluida comunicación mantenida con las escuelas; la prioridad otorgada a la equidad como parámetro fundamental de las medidas a adoptar; y la apertura a la participación y a la opinión de los docentes hace que el caso bajo estudio deba ser calificado de inusitado. Tal como fue señalado, esta interpretación queda confirmada por otros estudios comparados que, concentrados desde distintas ópticas en diversos aspectos del sistema educativo pampeano, recalcan igualmente el favorable posicionamiento de la provincia.

Ante este balance, surge inevitablemente la pregunta acerca de los condicionantes de esta particular construcción de la política educativa. Un primer factor a considerar es sin dudas la independencia del Ministerio de Cultura y Educación respecto del Poder Ejecutivo. En efecto, si bien Rubén Marín tendió a conducir todas las riendas de la política provincial, el área educativa parece haber gozado de una autonomía que abrió un amplio margen de acción desligada de los intereses, objetivos o lógicas propiamente políticos. A este primer elemento se le suma la debilidad del frente opositor conformado en la provincia por el principal gremio docente, la UTELPA, los bloques opositores en la legislatura, algunos representantes de la Universidad Nacional de La Pampa y el principal diario provincial, La Arena. Las continuas críticas emanadas de estos sectores no lograron convocar a sectores más amplios de la sociedad ni, por lo tanto, erigirse como un obstáculo significativo a la hora de impedir o limitar el avance de las iniciativas del Ministerio de Cultura y Educación.

En tercer lugar, la gran disponibilidad de recursos económicos –no sólo los propios, sino también los que afluyeron en enormes cantidades desde el Ministerio de Educación nacional-

extendieron evidentemente el campo de acción de las autoridades provinciales. En cuarto lugar, una cuestión reiteradamente valorada por los funcionarios de la administración central consiste en las dimensiones reducidas del sistema educativo, que han permitido afianzar un permanente contacto con las instituciones educativas a través de distintas estrategias de intervención. Por último, los positivos indicadores sociales de la provincia constituyen una base ventajosa para el trabajo en las escuelas y el desarrollo de las políticas educativas. Con respecto a estos tres últimos puntos cabe aclarar, sin embargo, que, si bien han favorecido muchos de los logros alcanzados, no resultan suficientes para explicarlos cuando se considera que otras provincias beneficiarias de condiciones similares –particularmente las jurisdicciones integrantes de la región patagónica- no han conseguido construir prácticas políticas de la educación comparables.

En el aprovechamiento óptimo de los condicionamientos mencionados parece haber jugado un papel clave tanto el liderazgo de los dos ministros de educación que se sucedieron durante la década –el Dr. Luis Roldán y el Prof. Miguel Ángel Tanos- como la *expertise* y el profesionalismo de los cuerpos técnicos de la cartera educativa. Con un excelente manejo tanto de los aspectos propiamente pedagógicos como de los administrativos, los ministros de educación supieron delegar responsabilidades en las segundas y terceras líneas de funcionarios a su cargo al tiempo que conformaron equipos de trabajo profesionales, dinámicos e integrados.

En este sentido, resulta fundamental para comprender lo sucedido en materia educativa durante la década del '90 en La Pampa tener en cuenta el fortalecimiento del ala "planificadora" del Ministerio, cuyos lineamientos fueron estableciéndose en base a la exhaustiva información producida y cuyo trabajo conjunto con el ala "ejecutora" permitió un permanente seguimiento y control de las políticas implementadas. Por otra parte, el fuerte acento puesto en las acciones propiamente pedagógicas no fue en detrimento de los avances realizados en torno a los aspectos administrativos. En suma, la solidez lograda se tradujo indefectiblemente en la formulación de proyectos integrales para el área educativa, transmitidos clara y precisamente a directivos y docentes de las escuelas como paso inicial para la efectiva concreción de las políticas diseñadas.

No obstante, la clara formulación, "bajada" y control de las políticas no ha implicado el menosprecio de la participación de los docentes, directivos y supervisores en la definición de las prioridades, metas y otros aspectos de las políticas educativas. En este sentido, la organización anual del Congreso Nacional de Educación, donde las escuelas presentan los proyectos sobre los que han estado trabajando; la intervención directa de representantes de las instituciones educativas en la elaboración de los diseños curriculares provinciales y en la preparación del instrumento provincial de evaluación de la calidad; y el proyecto de gestión por redes interinstitucionales dan cuenta de una preocupación por otorgar un protagonismo creciente a la voz de los docentes. Si a esto se suman otras iniciativas tales como el programa provincial de capacitación o la elevación de las exigencias en los concursos de acceso a los cargos directivos y supervisivos, se constata una clara intención por jerarquizar el rol docente. En este marco es preciso subrayar que dicha jerarquización no ha sido acompañada por una política salarial acorde. Frente a la baja exigencia gremial, la voluntad política se ha mostrado poco decidida en este sentido, ya que los sueldos de los maestros pampeanos se han situado durante toda la segunda mitad de la década del '90 por debajo de la media nacional.

La manera en que fue abordada la transformación de los niveles educativos en el marco de la aplicación de la Ley Federal constituye un claro ejemplo de las cualidades de la práctica política de la educación en La Pampa. De nuestro estudio –así como de otros anteriores- se

desprende que se trató de un proceso ordenado, cuyos pasos sucesivos fueron siguiendo criterios y encuadres previamente estipulados por la propia provincia y no simplemente acatadas las directivas de la Nación. La producción de un cuerpo normativo que canalizara la confusión y rigiera las acciones, el análisis participativo en torno a la creación de las unidades independientes de EGB 3 o la definición del mapa de la oferta de las orientaciones del polimodal por institución, son sólo algunos de los ejemplos a mencionar al respecto.

Partiendo de esta interpretación comparativa, puede plantearse la hipótesis de la existencia de una asociación positiva entre la práctica política de la educación y los resultados del sistema educativo ya que, como fue recalcado, La Pampa exhibe excelentes logros tanto en lo que hace a las tasas de escolarización (excepto en el nivel inicial), como en las tasas de promoción, abandono y egreso y, por último, en las evaluaciones nacionales de calidad educativa.

Ahora bien, un examen acabado de la práctica política de la educación pampeana exige detenerse sobre ciertas particularidades características de la cultura política provincial que se han manifestado en el área educativa. Uno de ellas reside en la escasa independencia de los poderes: al igual que en otras esferas de gobierno y replicando la situación más habitual de las jurisdicciones argentinas, hemos constatado una clara preeminencia del Poder Ejecutivo frente al Poder Legislativo. Si, por un lado, esta primacía responde a las debilidades propias de la Legislatura, por otro lado también se encuentra directamente ligada a la gran centralización de las decisiones en un Poder Ejecutivo convencido de que éste constituye el mejor marco para la definición y concreción eficiente de las acciones. Una segunda particularidad del "estilo" político provincial reflejado en el sector educativo tiene que ver con la importancia conferida a la obra pública. La gran cantidad de recursos invertidos en infraestructura durante la implementación de la reforma, traducidos esencialmente en la construcción de los edificios para las unidades independientes de EGB3 denotan una necesidad particular de hacer "visibles" los cambios.

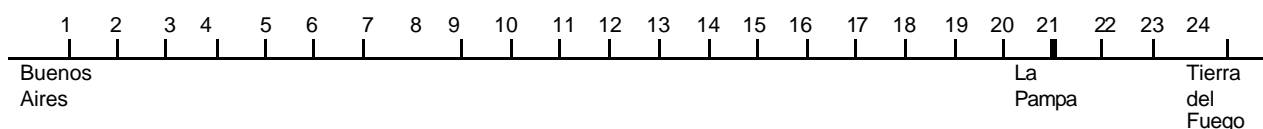
Más allá de la unilateralidad en la toma de las decisiones, del excesivo gasto en infraestructura y de otras críticas dirigidas al gobierno, la comparación de lo realizado en la provincia de La Pampa con el resto de las jurisdicciones argentinas arroja un balance claro: si bien el Ministerio de Cultura y Educación contó con excelentes ingredientes en su cocina, lo cierto es que ellos por sí mismos no alcanzan para explicar los logros alcanzados. El análisis comparado del caso pampeano permite concluir que gran parte de los rasgos distintivos de la práctica política de la educación mencionados responden más bien a la idoneidad y a la voluntad de los equipos que han conducido la cartera educativa a lo largo de la década bajo estudio.

ANEXO: LA PAMPA EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL

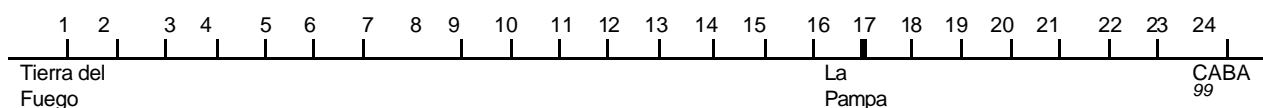
En los siguientes cuadros se expone la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones según los distintos ejes y datos recolectados para la elaboración de este informe. En todos los casos (salvo excepciones señaladas en los cuadros) el total de jurisdicciones es de 24 y la posición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

1. EL CONTEXTO PROVINCIAL

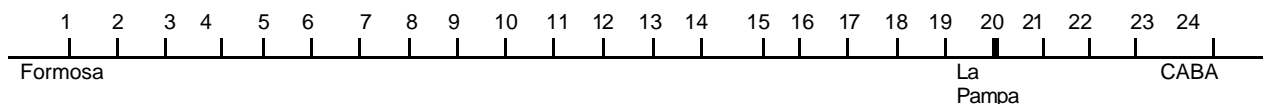
1.1. Cantidad de Habitantes. Año 2001.



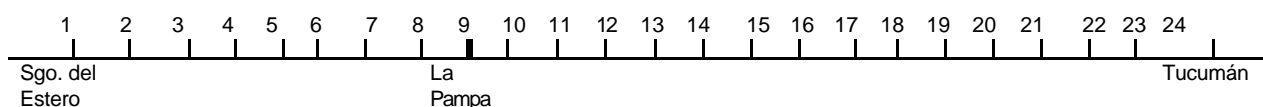
1.2. Tasa de crecimiento porcentual de cantidad de habitantes. Años 1991-2001.



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

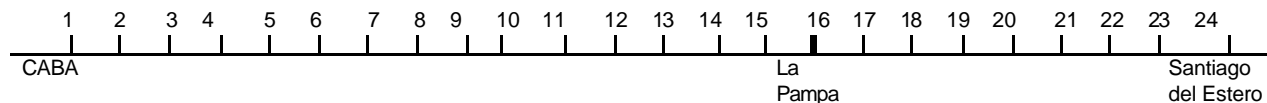


1.4. Tasa de crecimiento porcentual de la proporción de habitantes en edad escolar. Años 1991-2001.

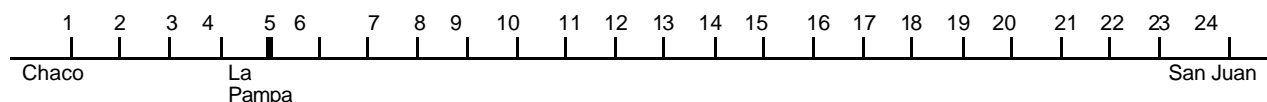


⁹⁹ Ciudad Autónoma de Buenos Aires

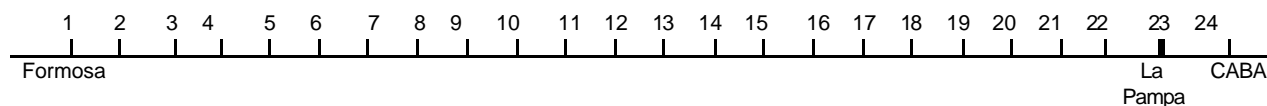
1.5. Porcentaje de población urbana. Año 2001.



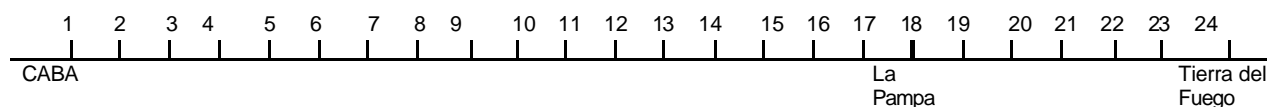
1.6. Tasa de crecimiento porcentual de la población urbana. Años 1991-2001.



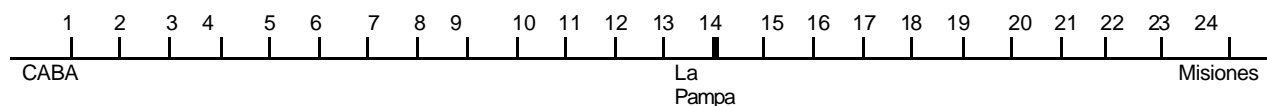
1.7. Porcentaje de población que vive en hogares con NBI. Año 2001.



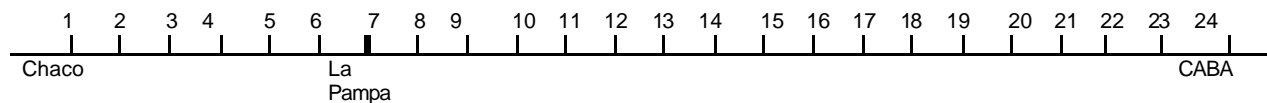
1.8. Tasa de crecimiento porcentual de población que vive en hogares con NBI. Años 1991-2001.



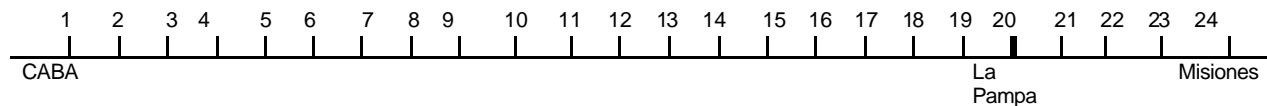
1.9. Porcentaje de la población con primaria completa. Año 2001.



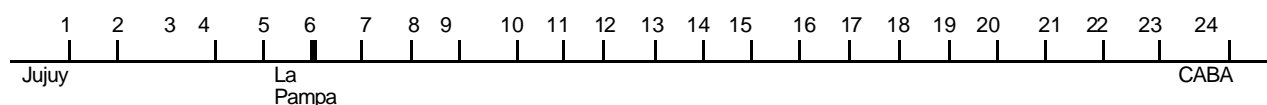
1.10. Tasa de crecimiento porcentual de la población con primaria completa. Años 1991-2001.



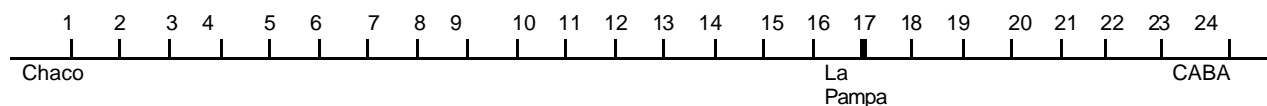
1.11. Porcentaje de la población con secundaria completa. Año 2001.



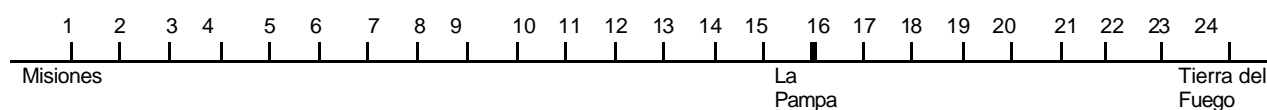
1.12. Tasa de crecimiento porcentual de la población con secundaria completa. Años 1991-2001.



1.13. Tasa de analfabetismo. Año 2001.

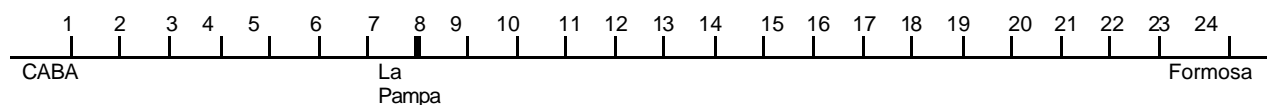


1.14. Crecimiento porcentual de la tasa de analfabetismo. Años 1991-2001.

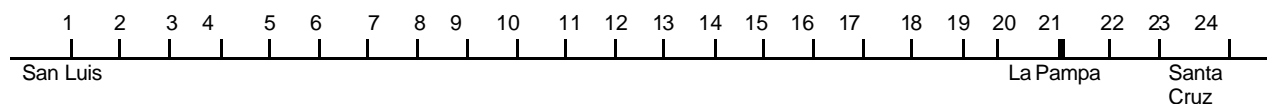


Fuente 1.1 - 1.14: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001, en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003.

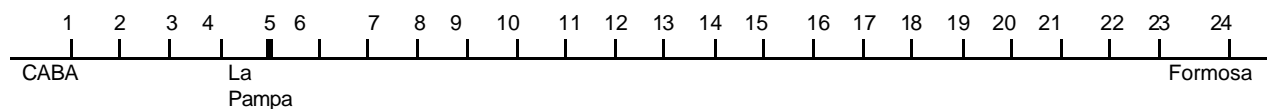
1.15. Índice de Desarrollo Humano (IDH). Año 2000.



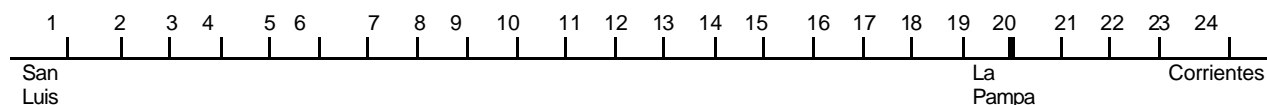
1.16. Tasa de crecimiento del IDH. Años 1995-2000.



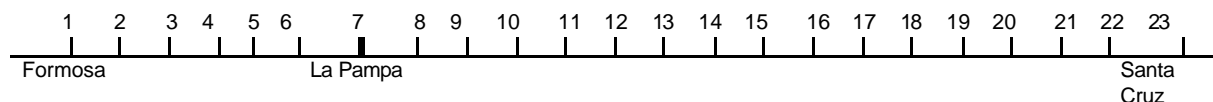
1.17. Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA). Año 2000.



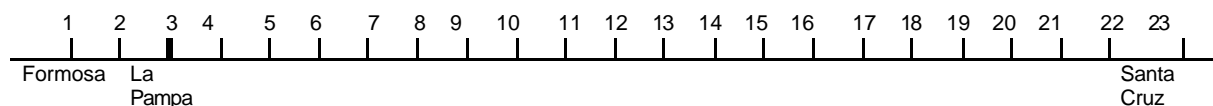
1.18. Tasa de crecimiento del ingreso per cápita familiar anual. Años 1995-2000.



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

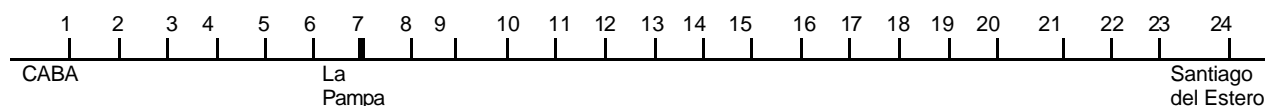


1.20. Tasa de crecimiento de brecha de ingresos. Años 1995-2002. (1)

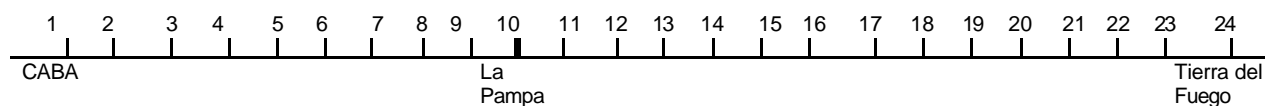


(1) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que no se disponen los datos para la provincia de Río Negro

1.21. PBG per cápita. Año 2000.

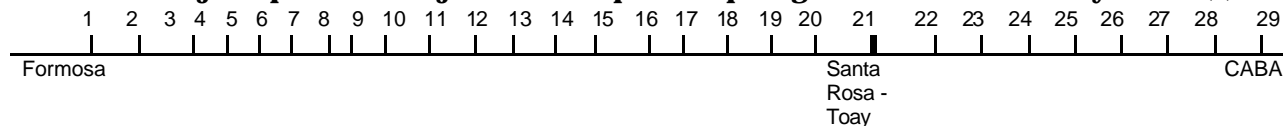


1.22. Tasa de crecimiento de PBG per cápita. Años 1993-2000.

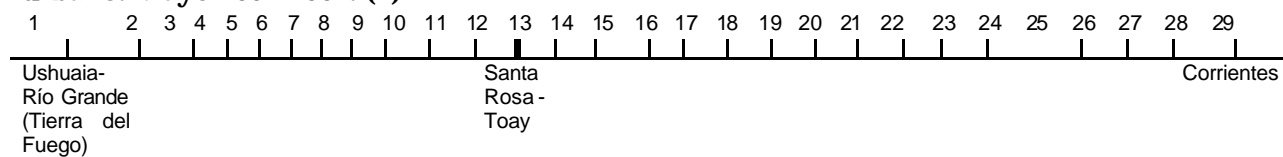


Fuente 1.15 – 1.22: Elaboración propia en base PNUD(2000), "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", en www.undp.org.ar, abril de 2003.

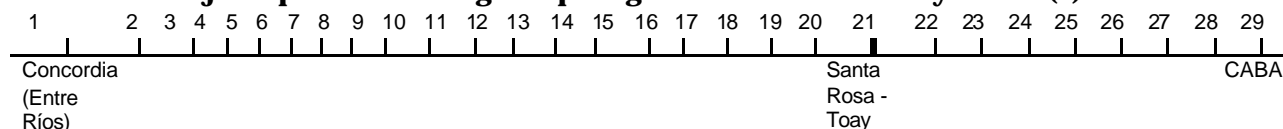
1.23. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2002. (2)



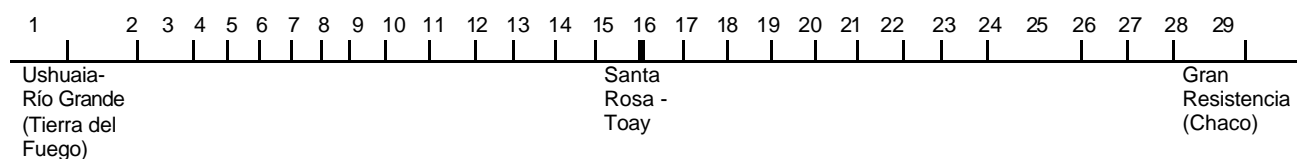
1.24. Tasa de crecimiento porcentual de la población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (2)



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



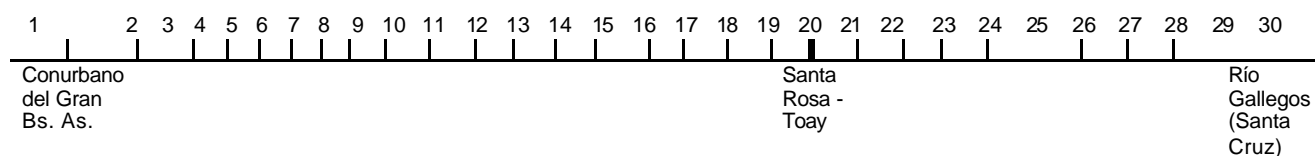
1.26. Tasa de crecimiento porcentual de la población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (2)



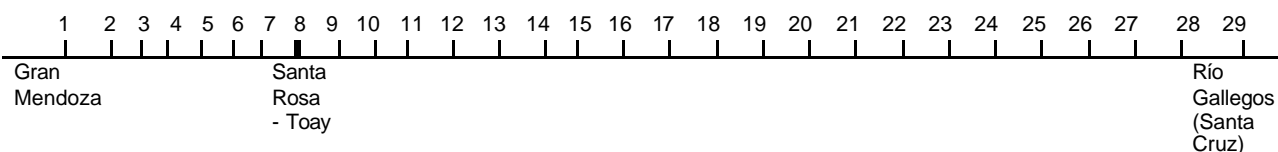
(2) Nota: No se disponen los datos para algún aglomerado urbano de la provincia de Río Negro.

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

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



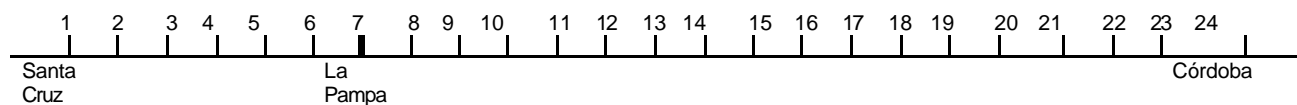
1.28. Tasa de crecimiento porcentual de desempleo por aglomerado urbano. Octubre 1995-2002. (3)



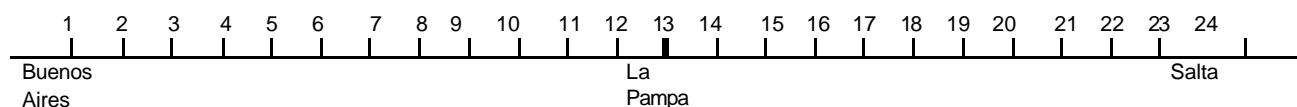
(3) Nota: No se disponen datos para el aglomerado urbano Viedma-Carmen de Patagones de la provincia de Río Negro.

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

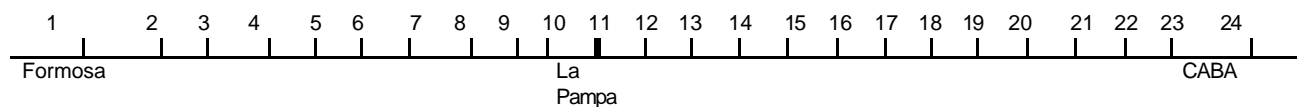
1.29. Empleados públicos cada mil habitantes. Año 2000.



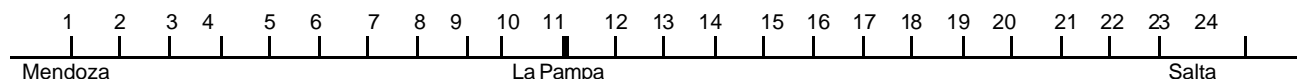
1.30. Crecimiento porcentual de empleados públicos cada mil habitantes. Años 1994-2000.



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



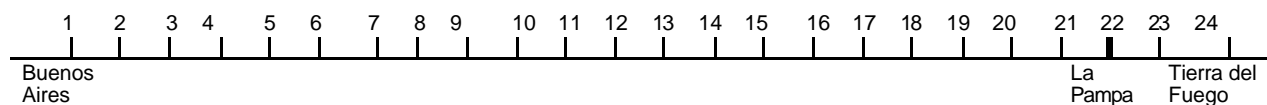
1.32. Tasa de crecimiento de empleados públicos cada 100 empleados privados. Años 1994-2000.



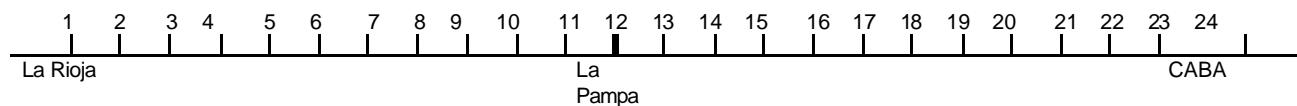
Fuente 1.29 - 1.32: elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>,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

2. CONTEXTO EDUCATIVO

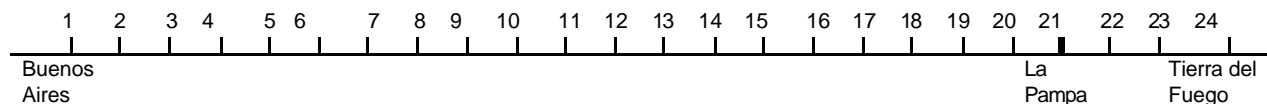
2.1. Cantidad de alumnos 2000



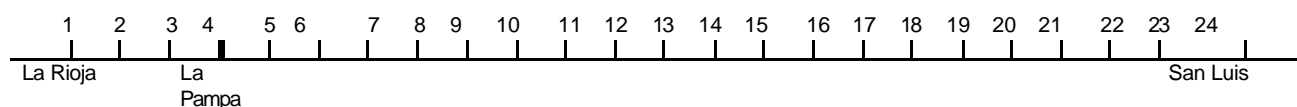
2.2. Crecimiento porcentual de la cantidad de alumnos. Años 1996-2000.



2.3. Cantidad de establecimientos. Año 2000.

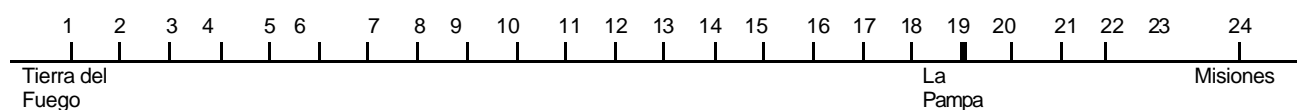


2.4. Crecimiento porcentual de la cantidad de establecimientos. Años 1996-2000.

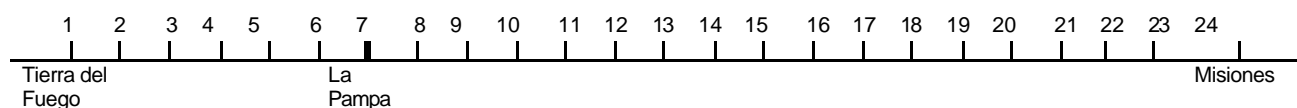


Fuente 2.1 - 2.4: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 y 2000; en www.me.gov.ar; abril de 2003.

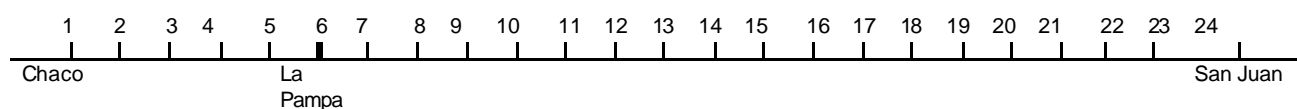
2.5. Tasa neta de escolarización para el nivel inicial. Año 2001.



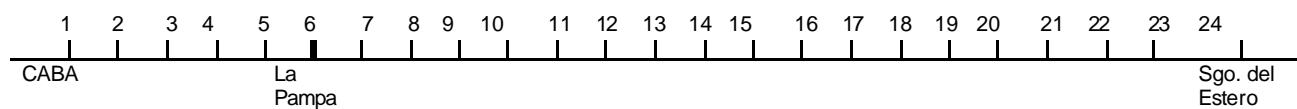
2.6. Tasa neta de escolarización para el nivel primario. Año 2001.



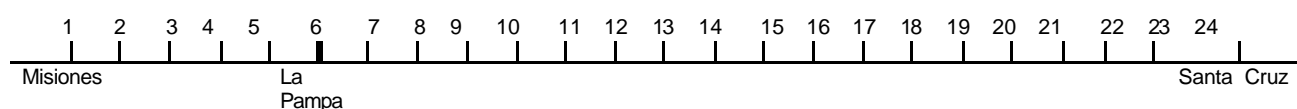
2.7. Crecimiento porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel primario. Años 1991-2001.



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

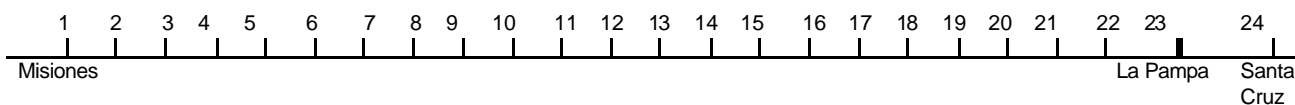


2.9. Crecimiento porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Años 1991-2001.

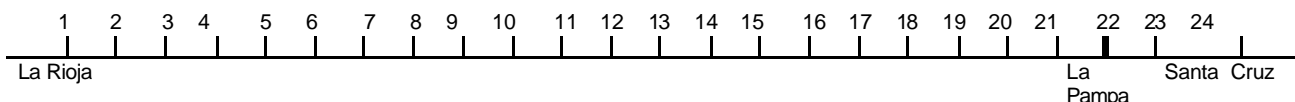


Fuente 2.5 - 2.9: Elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991 y 2001, en www.indec.gov.ar, abril de 2003.

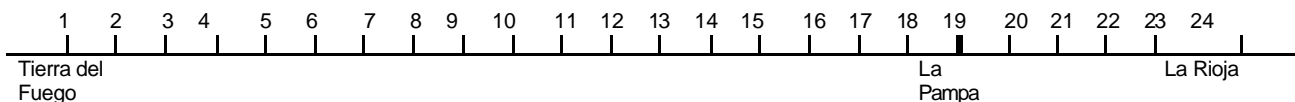
2.10. Tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



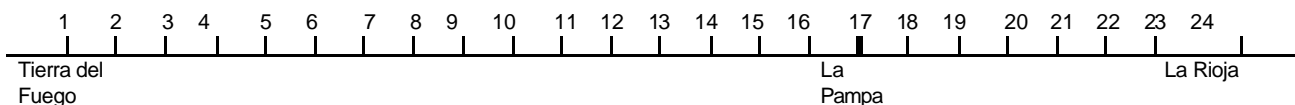
2.11. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



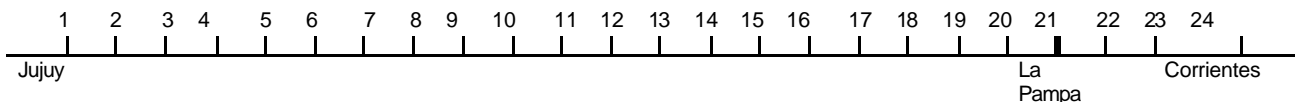
2.12. Tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Año 1999.



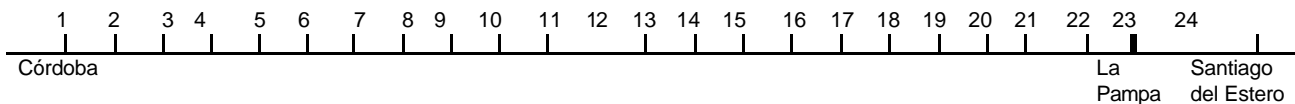
2.13. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



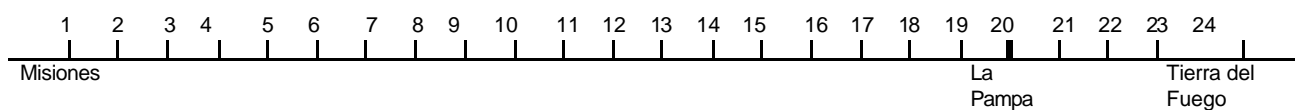
2.14. Tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Año 1999.



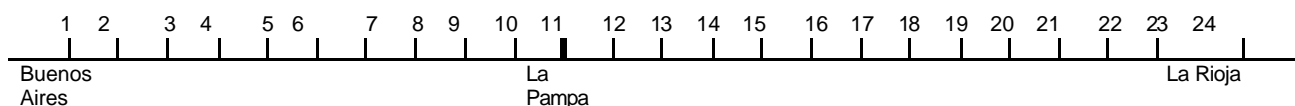
2.15. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.



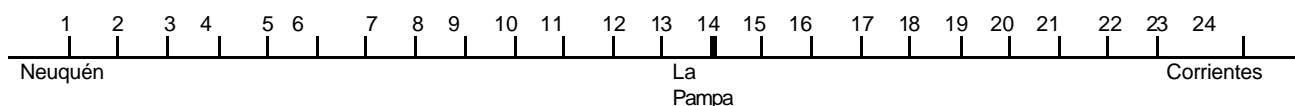
2.16. Tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



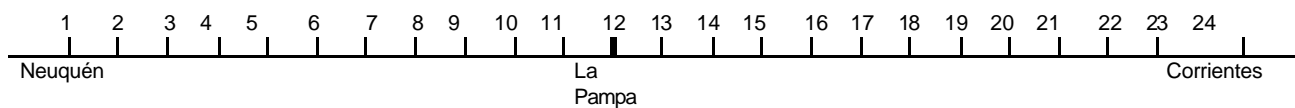
2.17. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



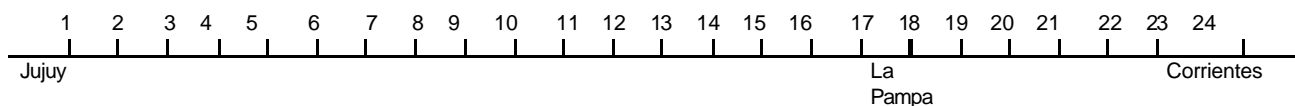
2.18. Tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Año 1999.



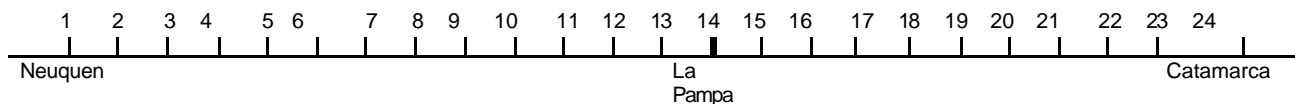
2.19. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



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

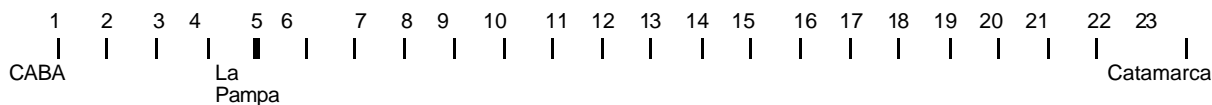


2.21. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.

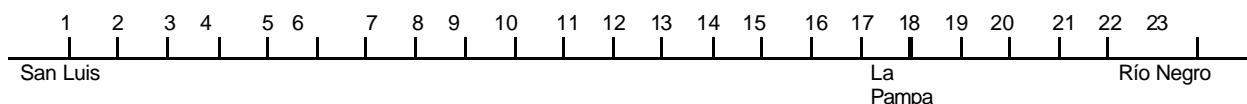


Fuente 2.10 – 2.21: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en www.me.gov.ar, octubre 2002.

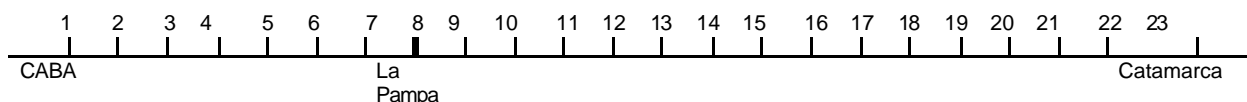
2.22. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB. Año 2000.(4)



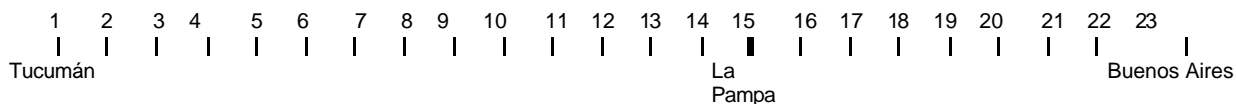
2.23. Tasa de crecimiento de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB. Años 1996-2000. (4)



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



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

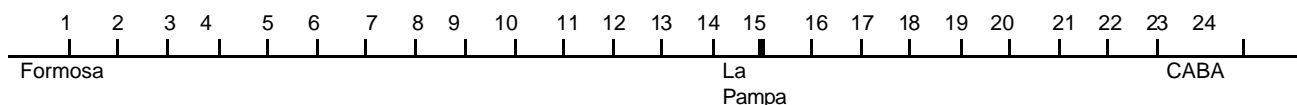


(4) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que en 2000 la Provincia de Neuquén no participó de los Operativos Nacionales de Evaluación. En 1996 la Provincia de San Luis no evaluó Lengua., por lo que en este caso sólo se empleó el dato de Matemática para calcular el promedio de 1996.

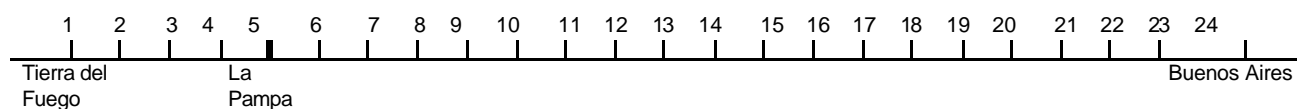
Fuente 2.22 – 2.25: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

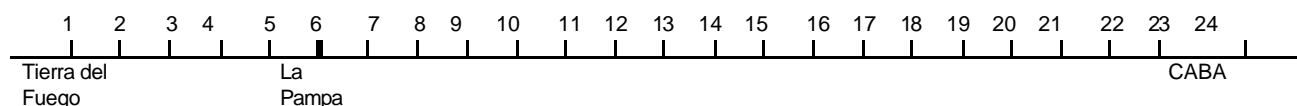
3.1. Porcentaje de ingresos de origen nacional. Año 2000.



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

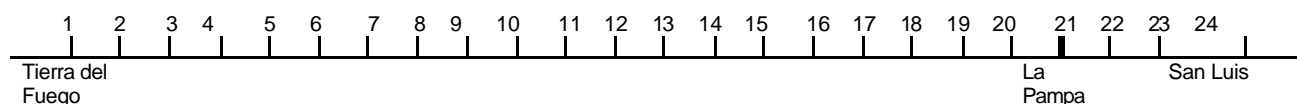


3.3. Ingresos coparticipados por habitante. Año 2000.

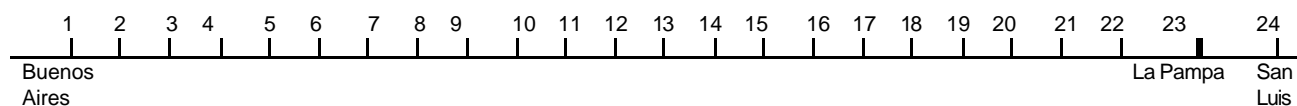


Fuente 3.1 – 3.3: elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, ejecuciones presupuestarias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

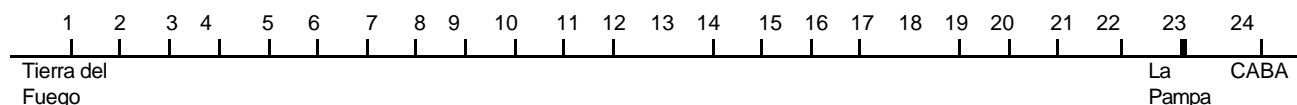
3.4. Stock de deuda acumulada per cápita. Año 2000.



3.5. Stock de deuda acumulada. Año 2000.

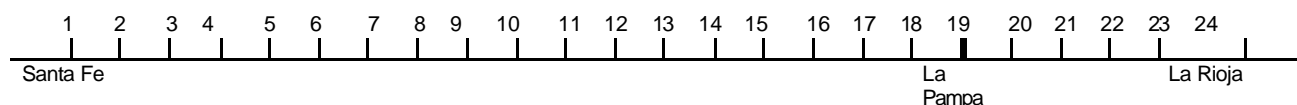


3.6. Crecimiento porcentual del stock de deuda acumulada. Años 1996-2000.

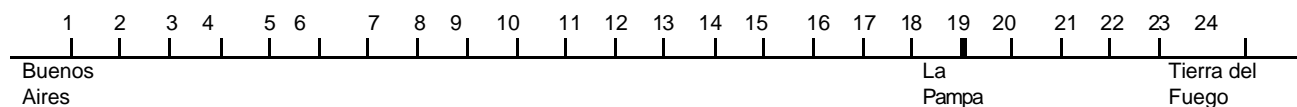


Fuente 3.4 – 3.6: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Stock de deuda provincial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

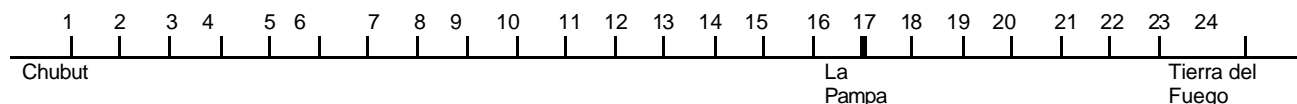
3.7. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Promedio de los años 1991-2000.



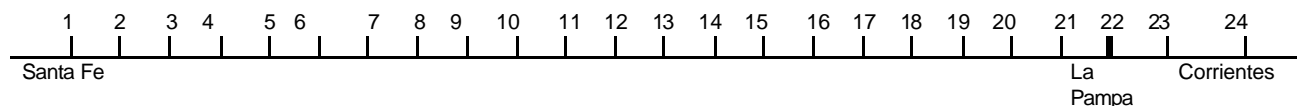
3.8. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Año 2000.



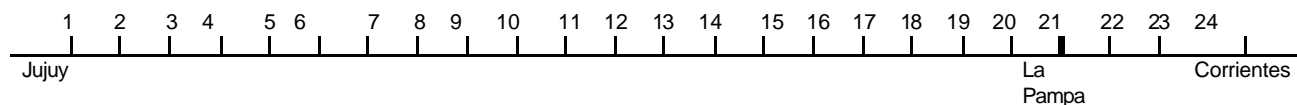
3.9. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto total. Años 1994-2000.



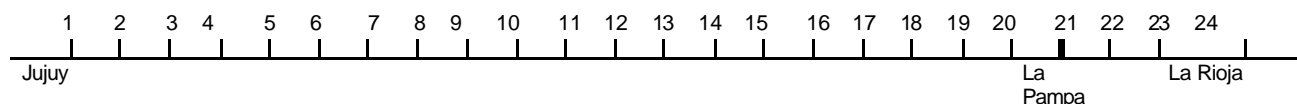
3.10. Gasto educativo como porcentaje del gasto social. Promedio de los años 1994-2000.



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

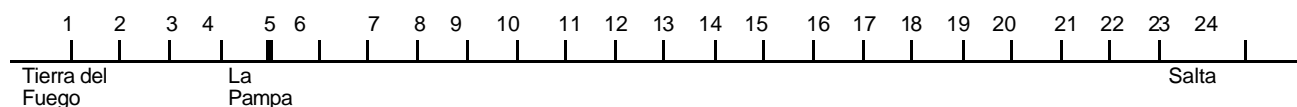


3.12. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto social. Años 1994-2000.

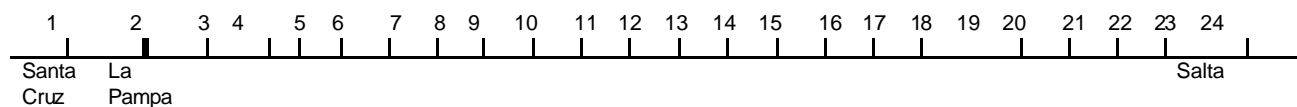


Fuente 3.7 – 3.12: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm, abril de 2003.

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

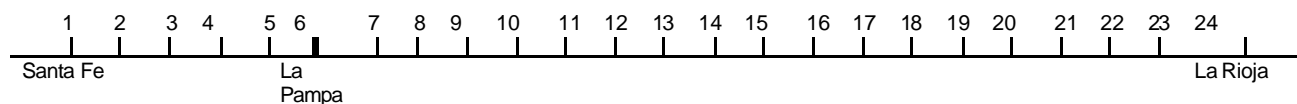


3.14. Gasto público por alumno del sector privado. Promedio de los años 1994-2000.



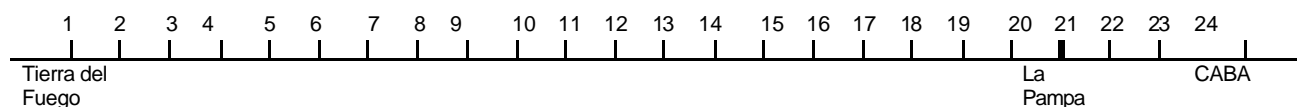
Fuente 3.13 y 3.14: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto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

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



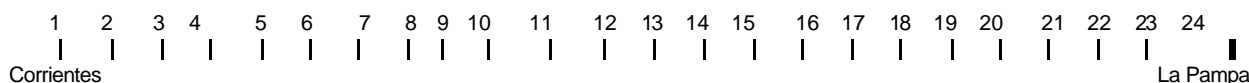
Fuente 3.15: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal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

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

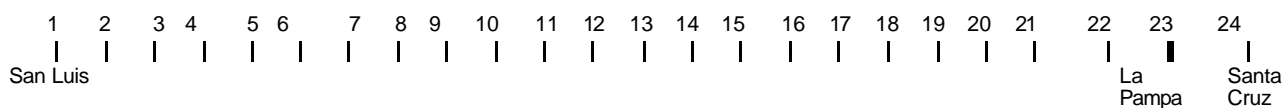


Fuente 3.16: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento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

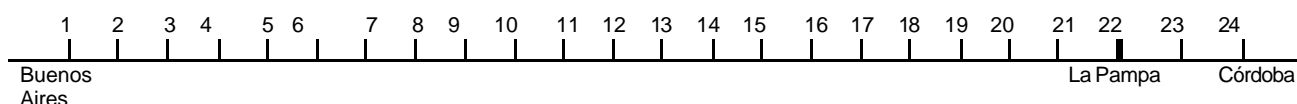
3.17. Porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Año 2000.



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



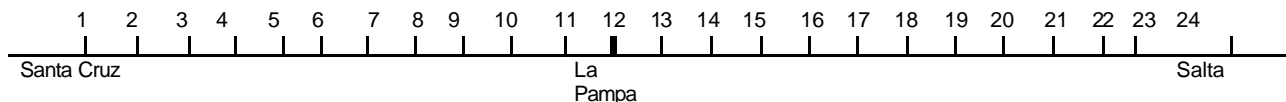
3.19. Crecimiento del porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Años 1994-2000.



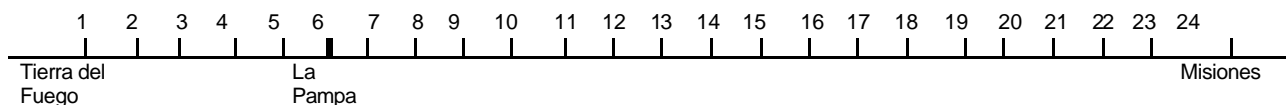
Fuente 3.17 – 3.19: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

4. POLÍTICAS LABORALES

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

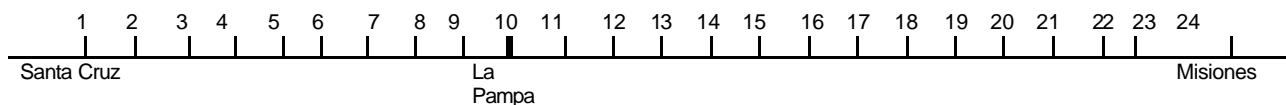


4.2. Salario de bolsillo de director de primaria jornada simple 10 años de antigüedad. Año 2002.

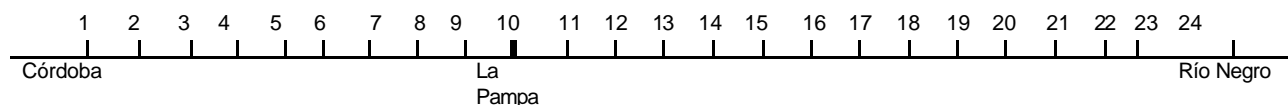


Fuente 4.1 y 4.2: elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

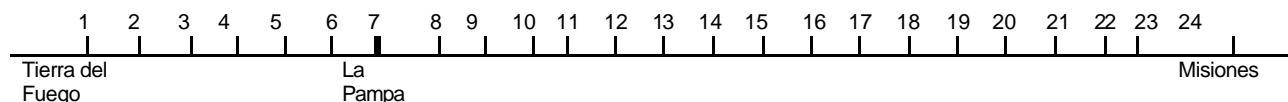
4.3. Salario de maestro de grado frente a canasta básica alimentaria. Año 2002.



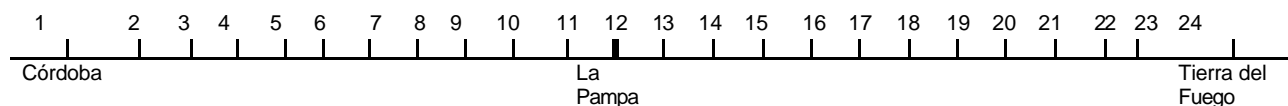
4.4. Crecimiento porcentual del salario de maestro de grado frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.



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

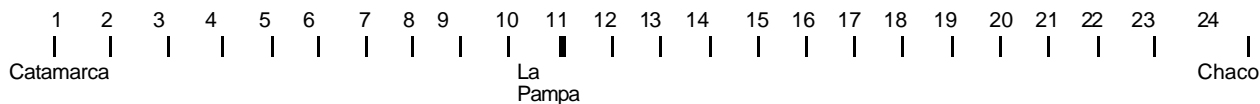


4.6. Crecimiento porcentual del salario de director de primaria frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.

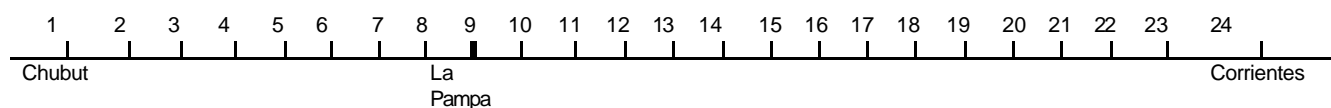


Fuente 4.3 – 4.6: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos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

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



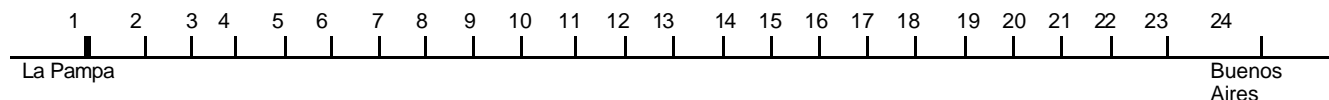
4.8. Tasa de crecimiento del salario de maestro de grado frente al salario medio público provincial. Años 1995-2000.



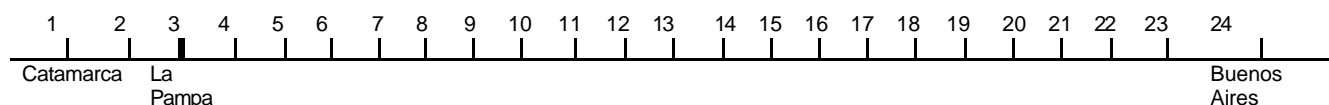
Fuente 4.7 – 4.8: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Gasto medio salarial,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

5. RELACIONES CON NACIÓN

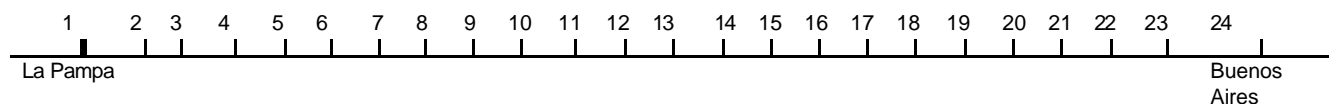
5.1. Total de transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología realizadas en el período 1993-1999 por alumno del año 1999. (5)



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



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

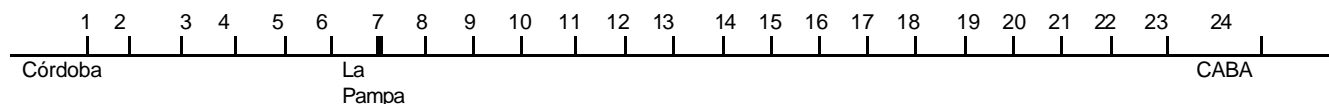


(5) Nota: No incluye las transferencias a los institutos terciarios, el FONID, ni las transferencias de los programas con financiamiento internacional.

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

6. REFORMA EDUCATIVA

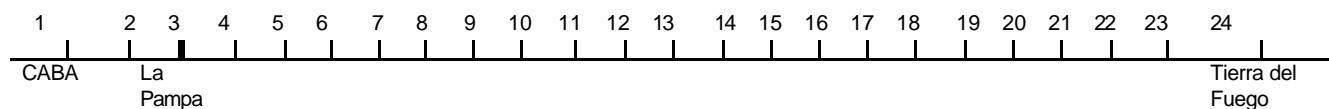
6.1. Porcentaje de alumnos del ex 7^{mo} grado y el ex 5^{to} año que cursan en la nueva estructura. Año 2000.



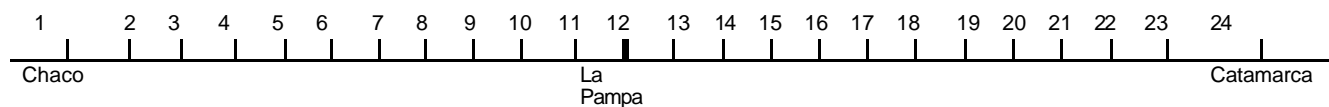
Fuente 6.1: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, Relevamiento Anual 2000; en <http://dinee.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS

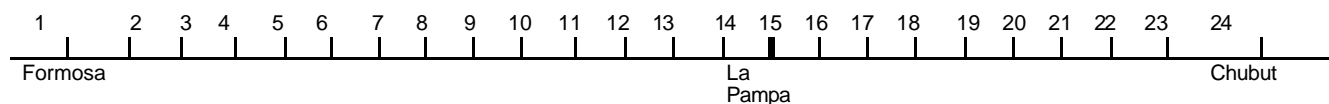
7.1. Porcentaje de alumnos de EGB 1 y 2 del sector público en jornada completa. Año 2000.



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



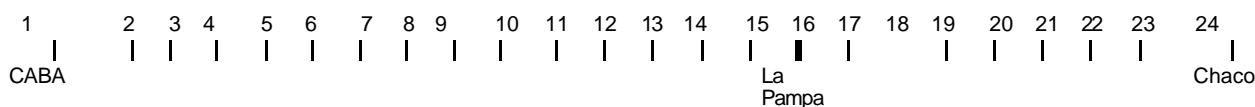
7.3. Porcentaje de beneficiarios de almuerzo gratuito del sector público. Año 2000.



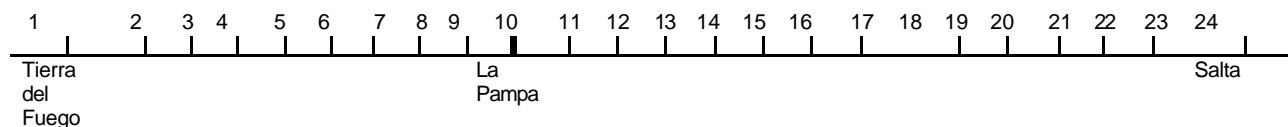
Fuente 7.1 - 7.3: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación (2001), Anuario Estadístico Educativo 2000, IDECE, en www.me.gov.ar, abril de 2002.

8. SECTOR PRIVADO

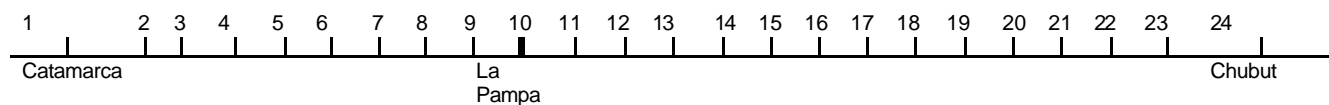
8.1. Porcentaje de alumnos en el sector privado. Año 2000.

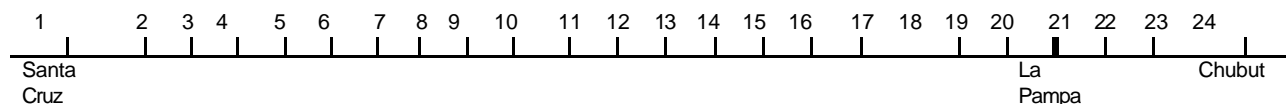
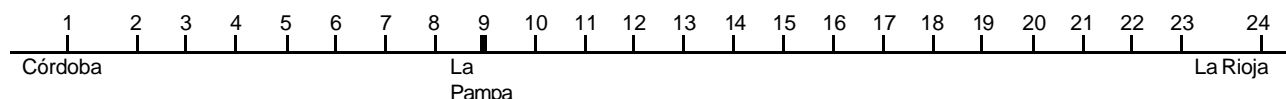
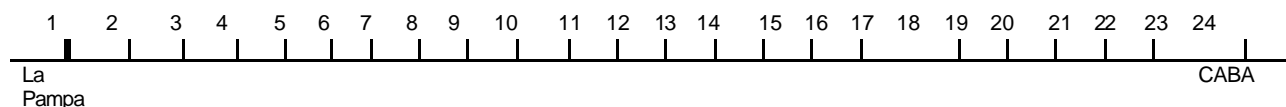


8.2. Crecimiento porcentual de alumnos en el sector privado. Años 1994-2000.



8.3. Porcentaje de escuelas con subvención. Año 2000.



8.4. Porcentajes de escuelas confesionales. Año 2000.**8.5. Transferencias al sector privado como porcentaje del gasto educativo. Año 2000.****8.6. Gasto público por alumno privado frente al gasto público por alumno estatal. Año 2000.**

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

BIBLIOGRAFÍA.

Blutman, Gustavo y Lavena, Cecilia (2003) "Reforma administrativa y cultura organizacional en el Sistema Educativo Argentino". Ponencia presentada en el Coloquio Nacional *A diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?*, UNC, Junio.

Bocchio Mirta, Castilla María del C. y Tanos Miguel Angel (2003) "La transformación educativa en la provincia de la Pampa – Avances, dificultades, desafíos aún en contextos de emergencia". Ponencia presentada en el Coloquio Nacional *A diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?*, UNC, Junio.

Campagno, Liliana E. (2003) "El Tercer Ciclo de la E. G. B: Su implementación en la ciudad de General Pico, La Pampa. Análisis desde el nivel político-organizacional al de las prácticas en el área de Ciencias Sociales" Ponencia presentada en el Coloquio Nacional *A diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?*, UNC, Junio.

Cayre María Marta, Domínguez María Marcela, La Bionda Gloria (2003) "La Reforma Educativa en la Provincia de La Pampa. El Tercer Ciclo de la Educación General Básica: nuevos perfiles de gestión para *lo más nuevo de la nueva educación*". Ponencia presentada en el

Coloquio Nacional *A diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?*, UNC, Junio.

CIPPEC (2003) "Las miradas políticas de la educación provincial. Análisis de una encuesta a los actores políticos de la educación en las 24 jurisdicciones argentinas". Serie de Estudios sobre el Estado, el poder y la educación en la Argentina. Documento de Trabajo N° 2.

Domínguez, María Marcela (2003) "El Congreso de Políticas Educativas: estrategia de legitimación y modelo para la formación docente de la reforma educativa en la provincia de La Pampa". Ponencia presentada en el Coloquio Nacional *A diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?*, UNC, Junio.

Duschatzky, S. (1999) "Aproximaciones al proceso de Reforma en el Tercer Ciclo de EGB de la Provincia de La Pampa", Informe final Proyecto "Evaluación del tercer ciclo de EGB, Provincia de la Pampa", Documento de Investigación, FLACSO, Buenos Aires.

FLACSO (2000) "Proyecto estado de situación de la implementación del tercer ciclo de EGB en seis jurisdicciones. Informe final", FLACSO/Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Pcia. de La Pampa (2001), "Panorama Económico Provincial".

Ministerio de Cultura y Educación. (2001) "Plan provincial de Supervisión. Ciclo lectivo 2001". Dirección General de Educación Inicial y General Básica. Provincia de La Pampa.

Ministerio de Cultura y Educación. (2001) "Programas, proyectos y acciones". Provincia de La Pampa.

Ministerio de Cultura y Educación. (1997) "El tercer ciclo de la EGB. Módulo Informativo Introductoria", Dirección de Planeamiento. Subsecretaría de Coordinación. Provincia de La Pampa.

Ministerio de Cultura y Educación. (1996) "Síntesis de las principales acciones". Provincia de La Pampa.

Rodríguez de Litterini, Palmira L. (2000) "Aporte de datos de todos los Centros de Apoyo Escolar de La Pampa". Coordinación C.A.E. La Pampa.

Roldán, Luis Ernesto (1999) "Transformación del sistema educativo: el modelo pampeano: una experiencia innovadora en marcha", Magisterio del Río de la Plata, Buenos Aires.

Seoane, Viviana y Villa, Alicia (2003) "Educación General Básica. Líneas de continuidad en los modelos de implementación del tercer ciclo". Ponencia presentada en el Coloquio Nacional *A diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?*, UNC, Junio.

SIEMPRO (2002), "Informe de la situación social de la provincia de La Pampa", Presidencia de la Nación, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Suasnábar, Claudio (2003) "Cultura política, burocracias provinciales y estilos de gestión en la implementación del Tercer Ciclo de la EGB." Ponencia presentada en el Coloquio Nacional

A diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?, UNC, Junio.

Tanos, Miguel Angel (1999) "Una educación para los preadolescentes: el modelo pampeano de la transformación educativa", Magisterio del Río de la Plata, Buenos Aires.

ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Alcalá Alicia Inés, SADOP, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
2. Prof. Alis Raquel, Ex Directora Educación Polimodal y Superior, Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
3. Dr. Balestri Luis Alejo, Ex responsable Dirección de Planeamiento, Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
4. Prof. Beneitez Orlando, Área Formación Docente, Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
5. Prof. Bernal Silvio, Ex Director Educación Inicial y EGB, Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
6. Prof. Bocchio de Santos Mirta, Secretaria de Coordinación Educativa, Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
7. Sra. Bortolussi María Ramona, Supervisora Zona 3 Área 2, Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
8. Legisladora Bustillo Rita, Bloque ARI, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
9. Prof. Cayre Marita, Investigadora Universidad de La Pampa - Facultad de Ciencias Humanas, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
10. Castilla de Rodríguez María Cristina, Subsecretaria de Educación, Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
11. Dra. Corvalán Gladys, Unidad Ejecutora Provincial -PRISE-, Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
12. Prof. García Rubén, Departamento Enseñanza Privada, Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
13. Hecker Diego Carlos, Dirección General de Administración, Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
14. Sr. Levintán, Periodista Diario La Arena, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
15. Sr. Loggia Miguel Angel, Periodista LU33, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
16. Prof. Morales Nubel, Tribunal de Clasificación de Ed. Polimodal y Superior, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
17. Prof. Moreira Raúl Oscar, Dirección de Educación Polimodal y Superior, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.

18. Sra. Moreno Pelusa, Dirección de Personal Docente, Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
19. Pérez Inés Marta, Dirección de Educación Inicial y General Básica, Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
20. Sra. Pieraligi Mary, Área Programa Escuelas Prioritarias, Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
21. Sra. Ponzetti Nilda, Tribunal de Clasificación de Ed. Inicial y Gral. Básica, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
22. Prof. Redona Marta, Responsable Departamento 3° Ciclo EGB, Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
23. Sr. Reyes Juan José, Periodista Diario La Arena, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
24. Dr. Roldán Luis, Ex Ministro de Educación, Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
25. Sra. Rodríguez de Litterini Palmira, Coordinadora de Centros de Apoyo Escolar (CAE), Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
26. Sra. Santa Esteban Sonia, Periodista Diario La Arena, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
27. Prof. Santillán Alicia, Secretaría Técnica, Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
28. Sra. Saoretti Blanca Esther, Supervisora Zona 1 Área 2, Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
29. Prof. Serra Analía, Directora de Evaluación y Control de Gestión, Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
30. Prof. Somovilla de Guazzaroni Raquel Aurina, Delegada Regional Zona Norte del MCE, Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
31. Prof. Sotelo Rosa, UTEIPA (Unión de Trabajadores de la Educación de La Pampa), Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
32. Prof. Taberné Adriana Beatriz, Área Programa Escuelas Prioritarias, Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
33. Prof. Tanos Miguel Ángel, Ministro de Educación, Ministerio de Cultura y Educación, Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.
34. Tobio Adriana, UTEIPA (Unión de Trabajadores de la Educación de La Pampa), Provincia de La Pampa, Diciembre de 2002.