

PROYECTO “LAS PROVINCIAS EDUCATIVAS”

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

Las miradas políticas de la educación provincial

**Análisis de una encuesta a los actores políticos de la
educación en las 24 jurisdicciones argentinas**

Axel Rivas

Serie de Estudios sobre el Estado, el poder y la educación en la Argentina
Documento de Trabajo N° 3

Abril de 2004

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	2
1. ENCUESTAS, REPRESENTACIONES Y EDUCACIÓN. ALGUNAS ACLARACIONES.	3
2. ENCUADRE METODOLÓGICO.....	6
2.1. LA MUESTRA Y EL MÉTODO DE APLICACIÓN.....	6
2.2. CARACTERÍSTICAS DEL CUESTIONARIO.....	9
3. REPRESENTACIONES Y EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN LAS PROVINCIAS	11
3.1. LA MIRADA SEGÚN GRUPOS DE ACTORES	11
3.2. LA MIRADA SEGÚN PROVINCIAS	20
3.3. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS PROVINCIALES.....	34
4. REPRESENTACIONES Y MIRADAS SOBRE ALGUNOS DEBATES ACTUALES DE LA	38
POLÍTICA EDUCATIVA	38
4.1. LOS SALARIOS DE LOS DOCENTES	38
4.2. LA AUTONOMÍA ESCOLAR	43
4.3. LA COMPETENCIA ENTRE LAS ESCUELAS.....	48
4.4. EL ESTADO Y LA EDUCACIÓN PRIVADA.....	53
5. REPRESENTACIONES SOBRE EL PODER DE LOS ACTORES POLÍTICOS DE LA	59
EDUCACIÓN PROVINCIAL.....	59
6. CONCLUSIONES.....	69
7. BIBLIOGRAFÍA CITADA	73
ANEXO	74
ENCUESTA ACTORES PROVINCIALES.....	74

INTRODUCCIÓN

Si bien el campo de la educación argentina aparece atravesado, en los años recientes especialmente, por una radicalización en la lucha por la apropiación del sentido, se sabe poco acerca de las representaciones de los distintos actores vinculados a la educación provincial. La voz de los múltiples funcionarios, sindicalistas, ministros, representantes del sector privado y otros actores y referentes que se disputan año tras año la toma de decisiones que rodea a la política educativa provincial es algo poco estudiado y menos aún sistematizado en la literatura corriente sobre las problemáticas educativas. Este trabajo apunta hacia ese vacío, utilizando como herramienta metodológica central una encuesta realizada en todas las jurisdicciones a lo largo del año 2002, en el marco del Proyecto de Investigación "Las Provincias Educativas: Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas"¹.

La realización de esta encuesta se planteó como un objetivo complementario de todo el trabajo de indagación cuanti y cualitativo de este proyecto, que nos permitió realizar un inédito trabajo de campo en las 24 jurisdicciones con el objetivo de publicar un informe para cada una de ellas y, posteriormente, realizar una serie de estudios comparados sobre la práctica política de la educación provincial. Este documento se inscribe en esa serie de estudios particulares que son el resultado de una intensa investigación sobre las relaciones de poder que dan forma al gobierno de la educación en las provincias. Es por este motivo que todas las cuestiones que surjan del análisis de los resultados hallados a partir de la encuesta permiten la posibilidad de ser ampliados y contextualizados por los informes jurisdiccionales y por los otros estudios de esta misma serie.

Con respecto a las características de la encuesta, su valor principal reside en haber tomado la visión y las representaciones de una amplia cantidad de actores ligados a la política educativa provincial en todas las jurisdicciones, lo cual permite una serie de comparaciones sumamente interesantes y sugerentes. Sin embargo, como advertimos a lo largo del trabajo, se trata de un estudio meramente indicativo cuyas conclusiones deben ser prudentes, dada la metodología propia de una encuesta; que no agota las posibilidades de conocimiento de la temática investigada, referida a la posición de los actores provinciales frente a las problemáticas educativas.

A partir de estas consideraciones, la estructura del informe comienza con una breve advertencia tanto acerca del uso de las encuestas en el ámbito educativo como de los cuidados metodológicos que se consideraron para su aplicación en nuestro caso. Luego se analizan los resultados de los tres grupos de preguntas incluidas en la encuesta. En primer lugar, aquellas referidas a la evaluación que los actores políticos de la educación realizan de las distintas temáticas ligadas a la educación provincial en los años recientes. En segundo término, las preguntas ligadas a la posición de los actores frente a una serie de debates que atraviesan el campo de la educación actual: los salarios de los docentes, la autonomía y la competencia de las escuelas y la educación privada frente a la pública. Por último, un tercer grupo de preguntas se refiere al grado de poder que, de acuerdo con las representaciones de

¹ Sobre este proyecto se puede hallar más información y las publicaciones correspondientes a cada una de las jurisdicciones en la página web: www.cippec.org/proyectoprovicias.

los encuestados, tienen en cada una de las provincias los distintos actores e instituciones clave en la toma de decisiones educativas. En los tres casos se analizan las respuestas según la visión diferencial de los grupos de actores encuestados (ministros de educación, funcionarios, supervisores, legisladores, sindicalistas y representantes del sector privado), por un lado, y según la comparación interprovincial, por el otro.

Finalmente, deseamos agradecer el apoyo brindado por la Fundación Nueva Gestión para concretar este documento de análisis de los resultados de la encuesta realizada en el marco del proyecto ya citado. Sin este apoyo no hubiese sido posible realizar el procesamiento, la elaboración y la publicación de este informe, que tiene como fin avanzar en la discusión de los problemas educativos actuales de la Argentina. A su vez, deseamos aprovechar para agradecer el tiempo y la predisposición de todos los actores políticos de la educación provincial que contestaron amablemente la encuesta y colaboraron para que este trabajo fuese posible.

1. ENCUESTAS, REPRESENTACIONES Y EDUCACIÓN. ALGUNAS ACLARACIONES.

Los diferentes espacios y circuitos de interacción social generan distintas configuraciones discursivas y luchas por la apropiación del sentido que regula esas mismas prácticas sociales. El sentido es inmanente a lo social y ambos son una actualización de las relaciones de fuerzas que atraviesan cada instancia histórica. Sin embargo, en determinados campos sociales se desarrollan disputas por el sentido con algunas particularidades propias de la genealogía de cada uno de ellos. El campo de la educación, en esta dirección, durante la década del noventa se ha convertido crecientemente en un espacio por la disputa del sentido (especialmente en comparación con los ochenta), en un escenario social donde el valor de los conceptos y el posicionamiento político de éstos; aparece extraordinariamente potenciado.

Seguramente esto ha tenido estrecha relación con la historia reciente de los sistemas educativos en todo el mundo, que han pasado por un período de reformas y transformaciones, cuyo devenir es caracterizado en algunos casos como un nuevo paradigma dentro de ese mismo campo educativo en disputa. Sin embargo, quizás como efecto de la estructura histórica de la educación moderna, anclada en prácticas muy rígidamente reguladas y difíciles de modificar, ese paradigma, aun con diversos grados de impacto según países, no terminó de llevar a la práctica su intento-promesa de *cambiar* la educación. En ese marco, la educación Argentina, como la mayoría de los países latinoamericanos, se vio atravesada de forma compleja y matizada desde comienzos de la década de los noventa por una importante serie de reformas. En torno de este proceso –que en la Argentina se plasmó especialmente en la finalización de la transferencia de escuelas nacionales a las provincias (1992), en la Ley Federal de Educación (1993) y en el Pacto Federal Educativo (1994)–, el campo educativo parece haber extendido y hasta polarizado el debate discursivo acerca del cambio.

Dos cuestiones parecen alimentar esta radicalización semiótica. En primer lugar, las importantes transformaciones de la reforma educativa de la Ley Federal generaron toda una

serie de toma de posiciones de los diversos actores, aun en medio de la confusión de muchos de ellos (especialmente los docentes) ante ciertas irracionalidades propias de un proceso político tan complejo. Como si hubiese que definirse urgentemente en el campo de batalla, muchos actores se sintieron compelidos a asumir un polo y muchos, por su pertenencia dentro del campo educativo, se vieron obligados a extremar su discurso como barrera frente a lo desconocido (y sus amenazas).

En segundo lugar, alrededor de toda esta instancia de debate y repliegue de posiciones, muchos de esos intentos-promesa de las reformas finalmente quedaron en el camino, especialmente por la resistencia interna del sistema, fuertemente regulado por condiciones históricas mucho más hondas que las devenidas por los intentos reformistas. Ya sea por estas estructuras profundas del sistema educativo como por las relaciones de fuerza en el ámbito provincial donde se trasladó la disputa por las reformas, las cosas parecen haberse modificado mucho menos de lo que algunos preveían. Es también por esa "parálisis" –la cual transformó a las reformas en una especie de amenaza/promesa latente siempre "por venir"- que el discurso educativo se halla en situación extremada, como parte de la disputa por el sentido de un sistema educativo "en crisis".

En definitiva, tanto por los cambios concretos que implementó este conjunto de reformas, como por aquello que aún no se materializó y que es visto como "lo que falta" o "lo que viene", el discurso educativo se ha activado particularmente en los años noventa. Al mismo tiempo, la forma que adquirió este auge discursivo ha estado más centrada en la polarización de los argumentos y posiciones que en el diálogo compartido y la búsqueda de consenso. Esto surge al comparar la década del noventa con la del ochenta, donde sin desmerecer los grandes enfrentamientos y disputas parecía existir un terreno más amplio para el diálogo y el acuerdo.

Esta breve introducción a la situación del campo educativo parece necesaria, si bien puede ser ampliada a través de otros trabajos para una mejor interpretación², dado el carácter de este documento. Cuando se decide poner el foco del análisis en la opinión de los actores, utilizando la herramienta metodológica de los cuestionarios dirigidos, resulta necesaria una aproximación aclaratoria y contextualizada del significado que pueden adquirir sus usos a la luz del presente histórico del campo educativo en la Argentina. Lo primero que debe sostener con una aproximación de este estilo es, además de la rigurosidad metodológica necesaria, un impulso cuidadoso y permanente de aclaración y de complementariedad analítica, capaz de al menos situar y limitar el exceso de conclusiones que puede estar tentado el lector a extraer de la visualidad demostrativa y "espectacular" de la exposición de los resultados de la encuesta.

En el ámbito educativo, las encuestas han sido utilizadas no sólo como herramientas metodológicas de investigaciones con fines claramente científicos, sino también como mensajes de convencimiento y legitimación de posiciones políticas e ideológicas dentro del

² Sobre el propio campo de la investigación educativa, véase Palamidessi (2002); sobre gran parte del debate de ideas, conceptos e identidades de los años noventa, aunque sea como retrato de "una de las partes", véase el reciente y ampliamente documentado trabajo de Echenique (2003); en relación con las disputas ideológicas en torno de la equidad y la educación en estos mismos años, resulta una gran aporte el trabajo de Feijoo (2002).

campo de disputas ya mencionado³. Debemos advertir esas desviaciones para señalar al lector las precauciones necesarias frente a estos posibles usos más mediáticos que reflexivos de los resultados de este trabajo. Es por ello que definimos aquí claramente el objetivo de este informe como centrado en ampliar el debate y la reflexión acerca del campo de la educación argentino, de las relaciones entre las posiciones de poder y las visiones y representaciones de los actores dentro de este campo, además de obtener una perspectiva comparada interprovincial de los mismos. Este trabajo, por lo tanto, se propone abrir problemas, presentar nudos y dilemas en torno de las complejas relaciones entre la política y la educación en las provincias y, especialmente, contribuir a un diálogo acerca de las luchas por el sentido en la educación actual.

Considerando estos puntos y en torno de esta sucesión de aclaraciones, resta señalar en qué consiste esa materia discursiva que una encuesta hace emerger para el análisis. Al respecto lo primero que hay que decir es que el propio formato y la metodología de aplicación de una encuesta (si bien existen distintos modelos y matices) apelan fundamentalmente al nivel de las representaciones de los actores. Representaciones, además, acotadas y predefinidas por las opciones brindadas, "encorsetadas" por los diseñadores del instrumento; representaciones, en definitiva, "comparables". Este es el gran aporte: la comparabilidad, ya que ante un mismo concepto o secuencia discursiva diversos actores exponen sus diferentes representaciones.

De esta forma, lo importante al leer estos resultados es comprender que las representaciones de los actores, condicionadas por las características conceptuales particulares de la encuesta, no son un reflejo de lo que éstos piensan, sienten y ni siquiera de lo que dicen en otros contextos. Sí son una aproximación, un referente, un contacto con su posición frente a los temas abordados. Los mismos actores pueden establecer un discurso muy distinto al que aquí se analiza en otras condiciones de producción de sentido (según ámbitos, audiencias, tiempos, contextos inmediatos y otras mediaciones). Para comprender este punto central de todo uso analítico de una encuesta, es necesario identificar las condiciones de producción (qué abre y genera ese discurso) y de recepción (qué audiencia se construye en ese discurso) de cualquier recorte discursivo⁴. Eso es lo que intentaremos definir en el siguiente apartado referido al marco metodológico.

Finalmente, una aclaración sobre lo que podríamos llamar el sentido práctico de las encuestas. Así como creemos que es necesario aclarar las amenazas de un uso simplificado y pragmático (o ideológico) de las encuestas –especialmente en el contexto de un campo educativo extremado en la lucha por el sentido–, también resulta un problema no poder apelar a esta herramienta discursiva para ampliar nuestros horizontes y complementar nuestros análisis más cualitativos y originados en otras fuentes. La capacidad de síntesis, de

³ Algunos de los trabajos basados en encuestas más reconocidos en el campo educativo han sido los realizados por el IPE (2001), centrado en las representaciones de los docentes; el informe del Deutsche Bank (1993) sobre los jóvenes; el trabajo de Braslavsky y Tiramonti (1990), que compara las representaciones de funcionarios, supervisores y rectores y resulta un interesante antecedente de este informe. Un trabajo también importante, aunque quizás se preste más a un uso ideológico que estrictamente científico es la encuesta a la población en general acerca de la educación realizada por Llach, Montoya y Roldán (1999). Por su parte, en el nivel comparado internacional un reciente trabajo de Reimers (2003) ilumina algunas cuestiones referidas a las opiniones de los alumnos con respecto a la educación en países desarrollados y no desarrollados.

⁴ Para un mayor desarrollo de este abordaje, véase Verón (1993).

representatividad de una población determinada y de comparabilidad de estratos sociales y actores que permite una encuesta es una herramienta de gran utilidad para abrir problemas y guiar tanto el debate como la toma de decisiones en torno de las cuestiones sociales y, en nuestro caso, propiamente educativas. Con ese fin y con ese espíritu se presentan en este documento la lectura interpretativa de los resultados de esta encuesta.

2. ENCUADRE METODOLÓGICO

2.1. LA MUESTRA Y EL MÉTODO DE APLICACIÓN

Quienes en este trabajo han sido categorizados como "actores políticos de la educación provincial", forman parte de una serie de definiciones teórico-conceptuales dentro del marco general del Proyecto de Investigación "Las Provincias Educativas: Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas". En ese marco, el objeto de estudio era la práctica política de la educación provincial, entendida como aquellos procesos, dispositivos y relaciones entre el Estado central y su sistema educativo, vinculados a un cierto modo de ejercicio del poder, que se alinea en mayor o menor concordancia con la macropolítica en cada una de las provincias. Entre las técnicas metodológicas privilegiadas para ese trabajo se definió la realización de una serie de entrevistas en profundidad con los denominados actores políticos de la educación provincial, que incluye a todos aquellos sujetos (e instituciones) que han participado activamente en la definición de la toma de decisiones de la práctica política de la educación durante la década estudiada. Entre ellos hemos dividido distintos grupos de actores con características particulares:

-Los ministros y ex ministros de educación (o cargo equivalente) según las provincias⁵. Todos ellos han ejercido el cargo de ministro (o equivalente) durante la década estudiada: 1992-2002.

-Los funcionarios de la administración central, tanto en cargos políticos como el personal de planta permanente y el personal técnico contratado. En general este grupo está especialmente representado por actores de peso en la toma de decisiones, ya que ese fue el foco de la selección de los actores entrevistados. Se trata en la mayoría de los casos de subsecretarios y secretarios, directores de nivel o de algún área importante dentro del organigrama del Ministerio y en una proporción importante, pero menor a la anterior, de funcionarios o personal de menor rango.

⁵ Secretarios o directores generales de educación, cuando este es el máximo rango de la cartera educativa y en los casos en que existe un Consejo Provincial de Educación, con funciones ejecutivas y no meramente consultivas, el presidente de ese Consejo

- Los supervisores, que forman parte de la administración central de la educación, pero a la vez son el grupo más representativo del propio sistema educativo, ya que se encuentran en el último escalón de la carrera docente en la amplia mayoría de las provincias.
- Los sindicalistas, que se hallan por fuera del Estado⁶, pero que tienen una importancia determinante en muchos casos en la definición o indefinición de las políticas educativas provinciales. En la gran mayoría de las ocasiones, se entrevistó (y se aplicó la encuesta) a los máximos representantes de cada sindicato provincial.
- Los representantes del sector privado, entre quienes se encuentran los principales referentes provinciales de la Iglesia (a través de la representación en muchos casos del CONSUDEC), de las asociaciones que agrupan y representan a las escuelas del sector privado y, en algunas ocasiones, de rectores o referentes directos del propio sector.
- Los legisladores representantes de la Comisión de Educación (o similares) en la Legislatura provincial, muchos de los cuales tienen una vinculación directa con otro de los grupos de actores (algunos de ellos son también representantes sindicales o han sido funcionarios) y en la mayoría de los casos con mayor trayectoria política que educativa.
- Otros actores, entre los cuales se hallan investigadores universitarios, referentes importantes dentro del sistema educativo (rectores, especialistas, etc.), periodistas, etc.

La selección de encuestados alcanzó un total de 414 actores políticos de la educación en el conjunto de las provincias. Evidentemente no resulta sencillo definir el número de actores políticos de la educación provincial que compone el universo total y el grado de representatividad de selección de actores encuestados. Sin embargo, en la gran mayoría de las provincias, la cantidad y el grado de importancia de los actores entrevistados resulta claramente representativo del ciclo histórico estudiado, especialmente porque el conjunto de los encuestados forma parte del conjunto principal de actores que participaron más activamente en el proceso de toma de decisiones de la educación provincial desde 1992 hasta 2002⁷.

Más allá de la mirada de conjunto, la representatividad dentro de cada grupo de actores está asegurada, como se observa en el cuadro 1, a partir de la amplia cantidad y diversidad geográfica y política de los actores encuestados: 36 ministros de educación, 121 funcionarios de las administraciones centrales de la educación, 53 supervisores, 38 sindicalistas, 31 representantes del sector privado y 25 legisladores. Un importante número

⁶ Salvo excepciones, como puede ser el caso de aquellos representantes sindicales que ocupen posiciones en las juntas de clasificación y disciplina o en los consejos provinciales de educación.

⁷ En general, todos los supervisores, legisladores, sindicalistas y representantes del sector privado se hallaban en plenas funciones al momento de realizar la encuesta (año 2002), mientras que, si bien la amplia mayoría de los funcionarios de la administración central también estaba en la gestión en ese momento, un importante número de éstos había tenido cargos en el pasado reciente de la década analizada. En el caso de los ministros de educación (y cargos equivalentes), la proporción de quienes estaban en sus cargos al momento de realizarse la encuesta es mucho menor, dado que se entrevistó a casi todos los ministros de educación de la década. Para contactar a los ex ministros y funcionarios se apeló a la revisión de todos los artículos de diarios provinciales referidos a la educación durante la década en cuestión, buscando entrevistar a aquellas figuras que habían tenido un paso pronunciado sobre el terreno político de la educación provincial.

de encuestados (el 18%) no respondió qué cargo tenía, algo que se destacó en algunas provincias por sobre otras. Sin embargo, la confiabilidad de estos subgrupos se halla garantizada tanto por el nivel de dispersión geográfica como por la cantidad de los actores encuestados.

En cuanto a la representatividad de la selección de actores por provincias debemos hacer dos aclaraciones. En primer lugar, la cantidad de encuestados por provincia varía en cada caso y no necesariamente en relación con la dimensión de la propia provincia o de la administración central. Esto impone un importante freno a los análisis e interpretaciones de las conclusiones con referencia a la comparación interprovincial. Debe quedar claramente expreso que se trata solamente de un indicador aproximado y no de una muestra acabada y representativa del pensamiento de los actores políticos de la educación dentro de cada provincia. Las respuestas por provincia conforman, por lo tanto, una mirada indicativa que nos permite aproximarnos a las diferentes realidades provinciales, las cuales han sido profundizadas a lo largo del citado proyecto de investigación "Las Provincias Educativas". En segundo lugar, las respuestas sí tienen un alto grado de homogeneidad en cuanto a la cantidad de actores encuestados dentro de los subgrupos de actores por provincia. Salvo algunas excepciones, existe un claro equilibrio de grupos de actores, ya que de otra forma las respuestas globales acerca de una provincia estarían fuertemente sesgadas por los grupos de actores priorizados. De todas maneras, se realizarán en este informe algunas especificaciones e hipótesis acerca de los posibles sesgos según el grupo de actores encuestados en cada provincia.

La forma de aplicación de la encuesta fue a través de un cuestionario autoadministrado. El cuestionario fue entregado a todos aquellos actores entrevistados dentro del marco del proyecto de investigación citado, respetando los criterios de la selección de actores ya señalados (por ejemplo, no se aplicó el cuestionario a aquellos actores entrevistados para temáticas muy específicas y técnicas que no tuviesen una visión de conjunto del sistema educativo). En la mayoría de los casos el cuestionario fue contestado en presencia del entrevistador y en otros casos fue entregado posteriormente. Siempre se respetó el anonimato del encuestado, ya que la opción de brindar su nombre y su cargo se marcaba como opcional⁸.

⁸ En el anexo se puede observar una copia del cuestionario utilizado.

Cuadro 1 Actores encuestados por Provincia

PROVINCIA	Ministros de Educación	Sindicalistas	Supervisores	Funcionarios	Sector Privado	Legisladores	Otros	sin especificar	Total
Buenos Aires	0	1	2	5	4	0	0	0	12
Catamarca	2	2	3	6	1	1	6	2	23
CBA	0	0	1	5	0	1	0	0	7
Chaco	6	2	1	11	1	0	0	0	21
Chubut	0	1	4	1	0	1	0	0	7
Córdoba	2	2	0	8	0	0	1	9	22
Corrientes	3	4	8	4	2	3	1	0	25
Entre Ríos	1	3	1	12	2	1	2	5	27
Formosa	1	2	5	4	2	0	1	0	15
Jujuy	0	0	1	1	0	0	0	10	12
La Pampa	0	1	4	7	0	1	1	5	19
La Rioja	1	2	0	5	2	0	0	2	12
Mendoza	0	4	7	4	2	1	5	5	28
Misiones	1	3	1	11	1	2	0	0	19
Neuquen	4	0	0	3	3	2	1	3	16
Rio Negro	1	2	2	4	1	1	0	5	16
Salta	2	0	0	2	1	3	2	5	15
San Juan	3	1	0	8	1	2	4	2	21
San Luis	1	0	1	3	0	1	2	2	10
Santa Cruz	2	2	5	6	3	1	1	0	20
Santa Fe	3	3	4	6	4	1	7	0	28
Santiago	0	0	0	0	0	0	1	6	7
Tierra del Fuego	1	1	3	2	1	1	1	0	10
Tucumán	2	2	0	3	0	2	1	12	22
Total	36	38	53	121	31	25	37	73	414

2.2. CARACTERÍSTICAS DEL CUESTIONARIO

Partiendo del marco del Proyecto de Investigación “Las Provincias Educativas”, para elaborar el cuestionario se seleccionaron tres grupos de preguntas con características diferentes. En primer lugar se interrogó a los encuestados acerca de sus representaciones en la evaluación de distintos aspectos de la dinámica del sistema educativo provincial en los años recientes. Se escogió en este sentido, una amplia gama de temáticas (algunas de ellas poco utilizadas en encuestas simples⁹), aunque siempre buscando neutralizar contenidos conceptuales que desvien la visión del encuestado.

En segundo lugar, se apeló a una gama de preguntas que expusieran lo que podríamos denominar “la posición de los actores en el campo educativo”. Evidentemente esto es algo muy complejo y requeriría de un amplio desarrollo conceptual que aquí no

⁹ Nos referimos especialmente a las preguntas sobre la democratización y la igualdad de oportunidades y resultados del sistema educativo provincial, algo muy difícil de evaluar con criterios compartidos, aunque eso no quite la relevancia a veces olvidada de estas temáticas.

realizaremos por una cuestión de espacio y coherencia interna de este documento. Nos referimos, en términos sintéticos, a algunas de las representaciones en torno de los ejes más debatidos en los años recientes de la política educativa en la Argentina. Las cuestiones referidas al salario docente, a la autonomía y la competencia de las escuelas, y la educación privada, representan algunos de los arquetipos que tensan las visiones sobre la educación y definen buena parte de la racionalidad política de los actores que se hallan en el lugar de la toma de decisiones. Para mantener el espíritu de un cuestionario no tan extenso, se priorizaron estas temáticas que en nuestro propio análisis son una buena muestra del gran debate ideológico que expresa el mundo educativo actual.

Como este segundo grupo de preguntas era el más polémico, se buscó obtener el mayor grado de objetividad en la relación temáticas-actores, buscando neutralizar las cargas ideológicas (no hace falta aclarar que nunca se puede eliminar la carga ideológica, pero al menos se pueden contener algunos de sus efectos discursivos). Es por ello que se brindaron en todos los casos tres opciones de afirmaciones contradictorias entre sí para que los encuestados manifestaran su grado de acuerdo. De esta manera se apeló a que cada grupo de actores sintiese su opinión representada en alguna de las opciones, intentando respetar la diversidad de argumentos en sus propios términos y con la menor cantidad de agregados posibles.

El tercer grupo de preguntas se halla mucho más vinculado con los objetivos particulares del proyecto citado, ya que interroga acerca del grado de poder que tienen los distintos actores e instituciones dentro del sistema educativo provincial. Si bien creemos que no resulta tan relevante como los dos primeros grupos de preguntas para los fines de este documento, se exponen algunos de los resultados para ampliar la mirada y aprovechar la información indicativa de las relaciones de poder de cada provincia.

En todos los casos se apeló a una escala valorativa de cinco opciones. Para el grupo de preguntas referidas a la evaluación de las distintas temáticas educativas provinciales, la escala fue de "muy bueno" a "muy malo"; para las preguntas referidas a la posición de los actores frente a los debates actuales de la educación, se apeló a su grado de acuerdo o desacuerdo con una serie de afirmaciones; y, finalmente, para las preguntas sobre el grado de poder de los actores de la educación provincial, se optó por la escala de "muy alto" a "muy bajo".

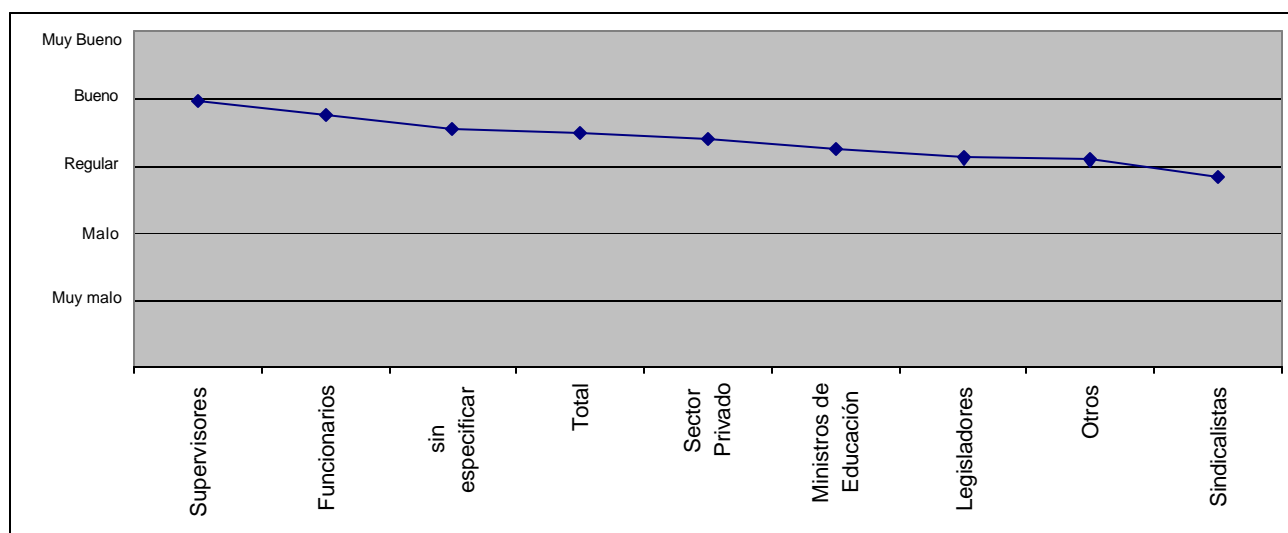
3. REPRESENTACIONES Y EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN LAS PROVINCIAS

3.1. LA MIRADA SEGÚN GRUPOS DE ACTORES

Al analizar la evaluación que los distintos grupos de actores políticos de la educación hacen de distintas cuestiones centrales de los sistemas educativos provinciales se observa una constante muy interesante: los supervisores, en primer término, y los funcionarios de las burocracias educativas provinciales son quienes tienen una opinión más favorable en casi todos los temas, mientras los sindicalistas son los más críticos, salvo excepciones. Al mismo tiempo, los representantes del sector privado, los ministros de educación y los legisladores se sitúan en una posición intermedia frente a los primeros tres grupos de actores señalados, coincidiendo a veces con unos y en otros casos con los otros.

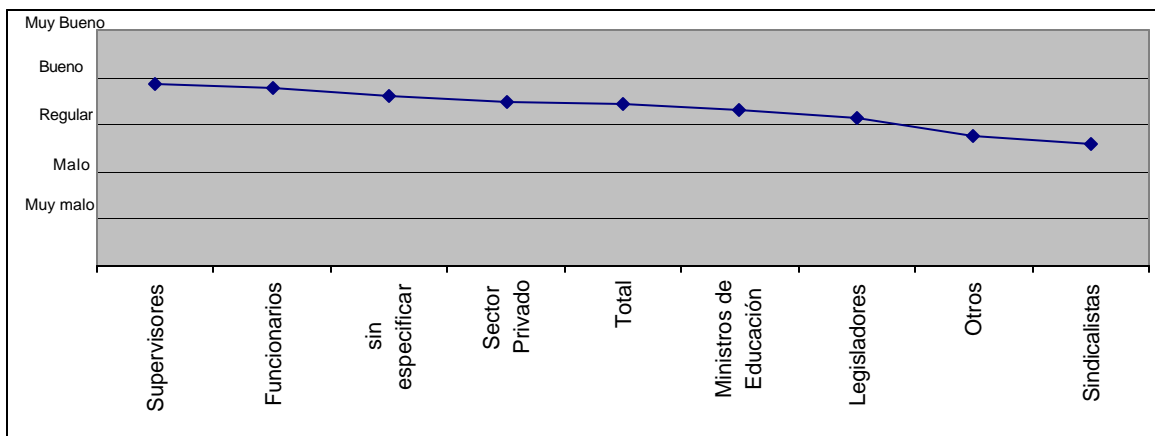
Ingresando en las temáticas incluidas en la encuesta, la primera pregunta hacía referencia al **funcionamiento general del sistema educativo en la provincia**. La mirada de todos los actores en su conjunto indica una situación levemente por encima de “regular” (en una escala de muy bueno a muy malo), con una clara curva que expone en un polo a los supervisores (y muy cerca de ellos los funcionarios) que califican como “bueno” el funcionamiento del sistema educativo, frente al polo de los sindicalistas, con una impresión inferior a “regular”.

Gráfico 1 Cómo evalúa el funcionamiento del sistema educativo en su conjunto



Es interesante observar que la calificación acerca del segundo punto, que involucra “**el funcionamiento del Ministerio de Educación**” (o su equivalente en cada provincia), obtiene resultados totales muy similares a los correspondientes a la evaluación del sistema educativo provincial. Sin embargo, la distancia entre las opiniones de los distintos grupos de actores es más amplia, extremando la visión positiva de supervisores y funcionarios de un lado y la posición más crítica de los sindicalistas del otro. También resulta interesante señalar que frente a esta mayor polarización de opiniones, los ministros de educación y los legisladores se acercan más a una visión crítica del funcionamiento del Ministerio de Educación, que los distingue claramente de la percepción que tienen los supervisores y funcionarios.

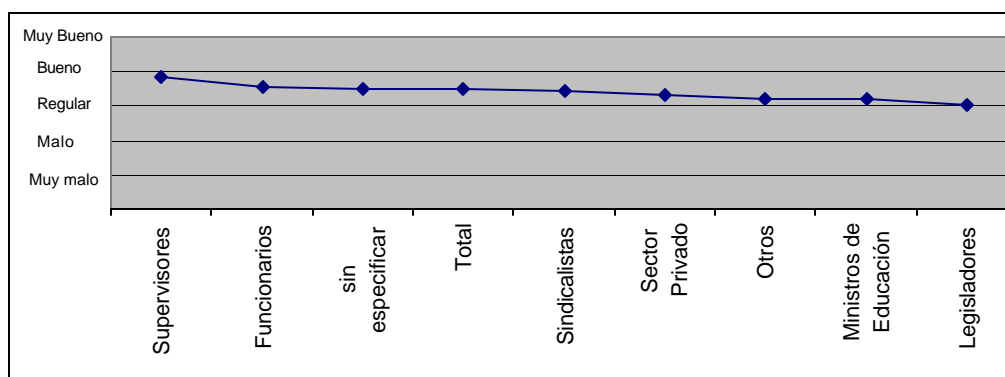
Gráfico 2 Cómo evalúa el funcionamiento del Ministerio de Educación en la provincia



En cuanto a la **calidad de las escuelas públicas**,¹⁰ por un lado y privadas por el otro, hay claras distinciones en la mirada de los grupos de actores, como era de esperar. En términos globales se observa una mirada levemente más positiva de la calidad de las escuelas privadas, donde el promedio se acerca más a “bueno” que en el caso de las escuelas públicas, donde el promedio se halla a mitad de camino entre “bueno” y “regular”. Lo interesante en el caso de la evaluación (que hacen los actores) de la calidad de las escuelas públicas es que como única excepción de todos los puntos de la primera parte de la encuesta, los sindicalistas aparecen con una visión mucho más positiva y cercana en este caso a la de los funcionarios del sistema. En cambio, los ministros de educación y legisladores son quienes mantienen una posición más crítica frente a la situación de las escuelas públicas.

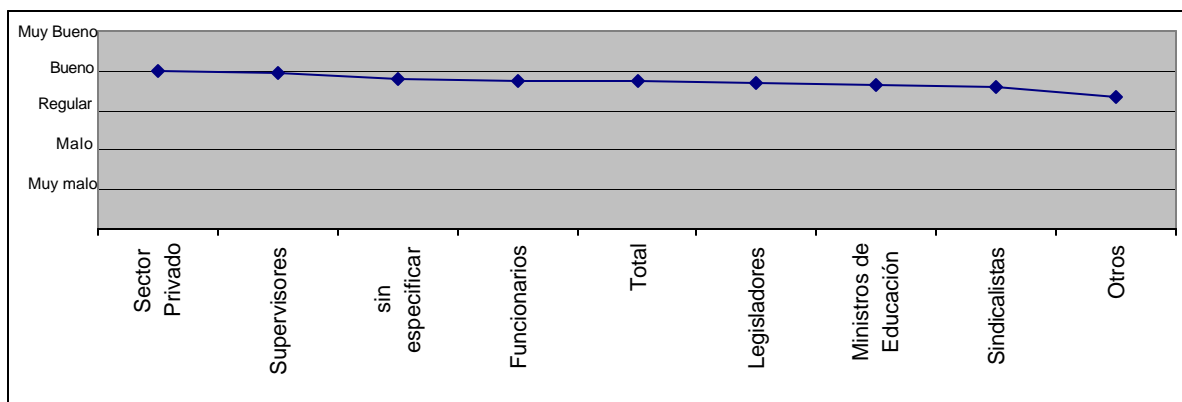
¹⁰ Es evidente que el concepto de “calidad” es sumamente polisémico dado su uso excesivo en el debate contemporáneo de la educación, por lo tanto la apropiación simbólica diferencial de los actores con respecto a este concepto debe ser cuidadosamente analizada. De todas formas, cabe aclarar que se apeló a su uso en la encuesta por una cuestión de síntesis y, justamente, por la extensión de su uso cotidiano en el terreno educativo.

Gráfico 3 Cómo evalúa la calidad educativa de las escuelas públicas en la provincia



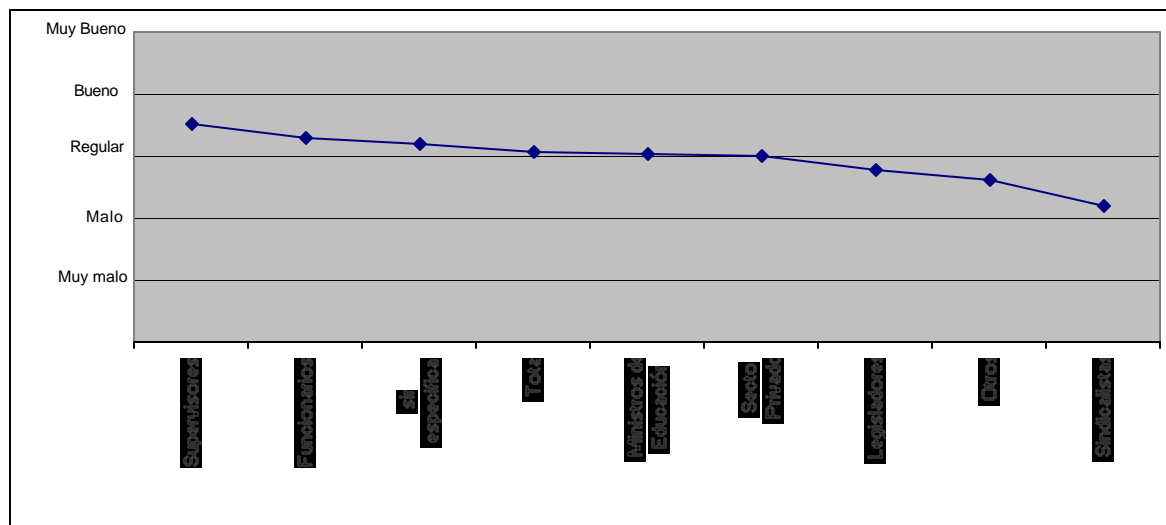
En el caso de la **calidad de las escuelas privadas**, quienes cambian claramente de posición son los propios representantes de la educación privada, que pasan al tope de las opiniones favorables, junto a los supervisores. También en este punto se eleva la evaluación positiva de los legisladores (especialmente) y de los ministros, mientras los sindicalistas son los únicos que mantienen una evaluación similar a la realizada con respecto a las escuelas públicas.

Gráfico 4 Cómo evalúa la calidad educativa de las escuelas privadas en la provincia



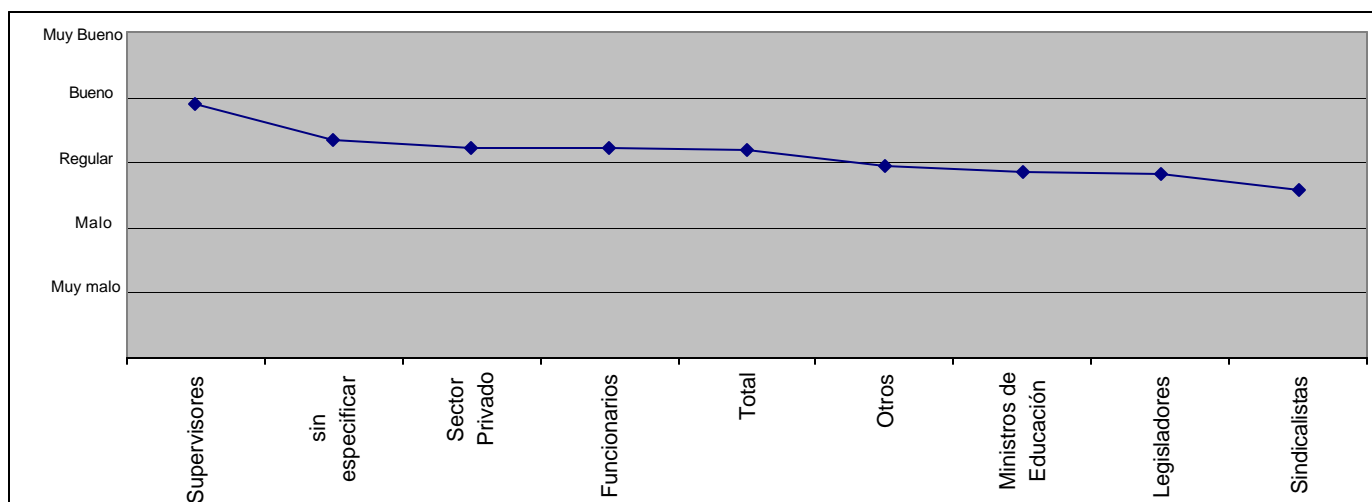
Las opiniones más negativas entre los puntos del cuestionario son las referidas al **financiamiento de la educación provincial**. En este caso el total de actores se inclina por el calificativo de “regular”, con una fuerte distancia entre supervisores en un extremo (los funcionarios siempre cerca de este primer grupo, pero en este caso con un poco más de distancia crítica) y sindicalistas en el otro. En el medio, los representantes del sector privado y los ministros se acercan a la media y los legisladores son un poco más críticos, sin llegar a una evaluación tan negativa como la de los sindicalistas.

Gráfico 5 Cómo evalúa el financiamiento de la educación en la provincia



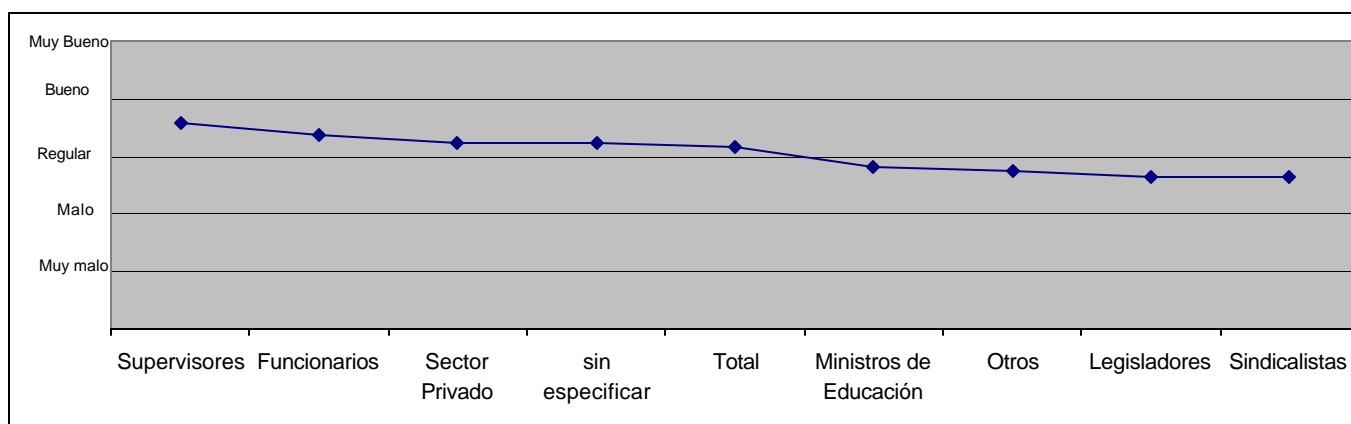
En lo referido al **sistema de supervisión de las escuelas**, la opinión global de los actores es “regular”, con una distancia muy fuerte entre los supervisores, que en este caso especialmente se destacan por su evaluación positiva, y los ministros, legisladores y sindicalistas, con una mirada más crítica. Es interesante en este punto señalar dos cuestiones que hablan de la propia relación entre los grupos de actores encuestados. En primer lugar, es en esta cuestión que la distancia entre la visión de los supervisores y la de los funcionarios se distancia más, evidenciando una posición crítica de los segundos con respecto a la dinámica de los primeros. En segundo lugar, la evaluación fuertemente negativa que los sindicalistas hacen de los supervisores también es un indicador de las relaciones de poder que parecen tensarse entre estos dos grupos.

Gráfico 6 Cómo evalúa el sistema de supervisión de las escuelas en la provincia



El **funcionamiento administrativo del sistema educativo** es evaluado también como “regular”, por el conjunto de actores. Nuevamente se repite aquí la distancia entre las opiniones más favorables de los supervisores frente a la posición más crítica de ministros, legisladores y sindicalistas. Esto parece señalar a esta altura que, al menos en términos de hipótesis explicativa, la mirada de los supervisores –especialmente- y de los funcionarios es más condescendiente con distintas facetas y dimensiones del sistema educativo que aquella vinculada a la oposición sindical y a la de ministros y legisladores, conjunto mucho más ligado al ámbito de la política que al propiamente educativo. Volveremos sobre esta cuestión más adelante.

Gráfico 7 Cómo evalúa el funcionamiento administrativo del sistema educativo en la provincia



Un cambio en el patrón de la evaluación que realizan los distintos grupos de actores sobre las temáticas de la encuesta se observa cuando se pregunta acerca de los distintos niveles de la oferta educativa. En este sentido, la brecha entre supervisores, de un lado, y sindicalistas, del otro, se achica en gran medida, hasta el punto de que el grupo de los legisladores pasa a ser el más crítico al evaluar estas dimensiones del sistema educativo.

En primer término, la evaluación más positiva se destaca en el **nivel inicial**. Allí se alcanza en términos globales el concepto de “bueno”, con una curva de opiniones muy pareja según grupos de actores. Con el **nivel primario** de educación o actual EGB 1 y 2¹¹, la opinión sigue siendo positiva, aunque en menor medida que con respecto al nivel inicial. Además, en este caso ya se destaca la visión más crítica de los legisladores frente a los restantes grupos de actores. Finalmente, en torno de la **educación media**, la visión global de los actores ya es más negativa y se acerca al concepto de “regular”. En este punto los ministros y legisladores son los más críticos y la distancia frente a la evaluación positiva de los supervisores se ensancha.

¹¹ En la encuesta se decidió mantener la división “primario y “secundario”, dado que el cambio de estructura y el pasaje a la EGB y el Polimodal, todavía no se ha estabilizado ni en la práctica del sistema ni en las representaciones de los actores.

Gráfico 8 Cómo evalúa la educación inicial en la provincia

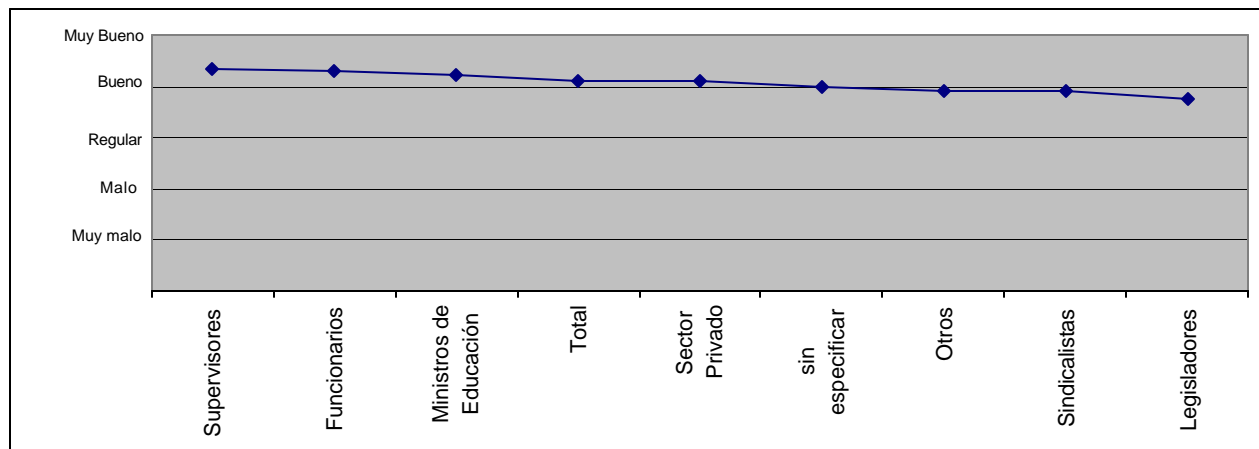


Gráfico 9 Cómo evalúa la educación primaria en la provincia

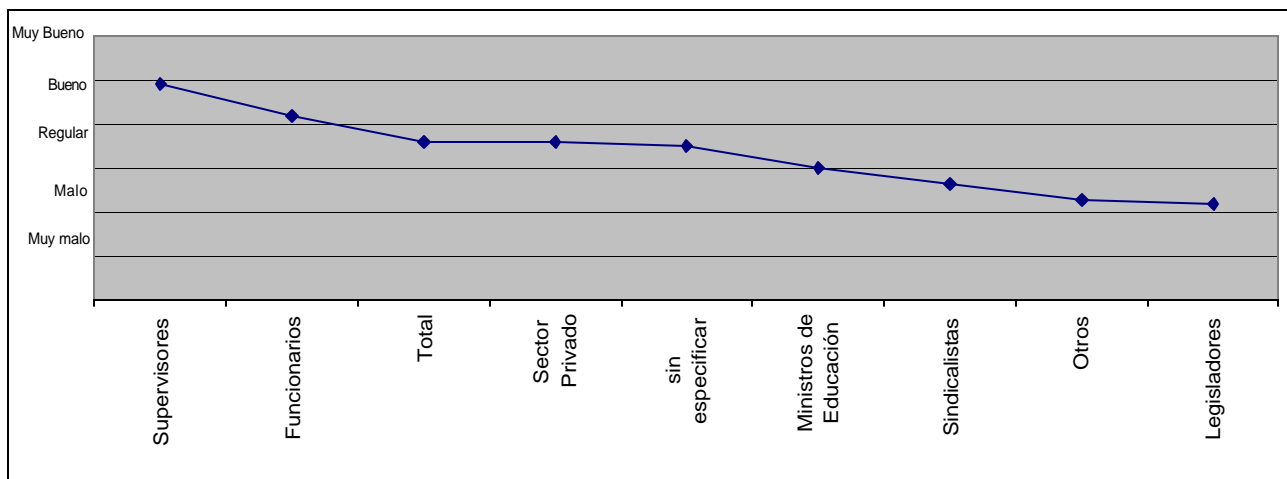
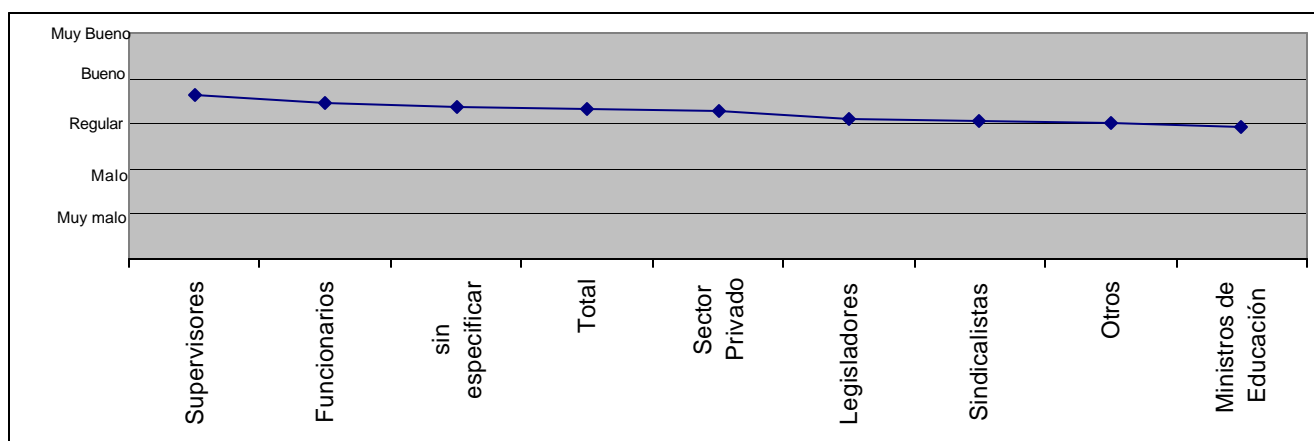


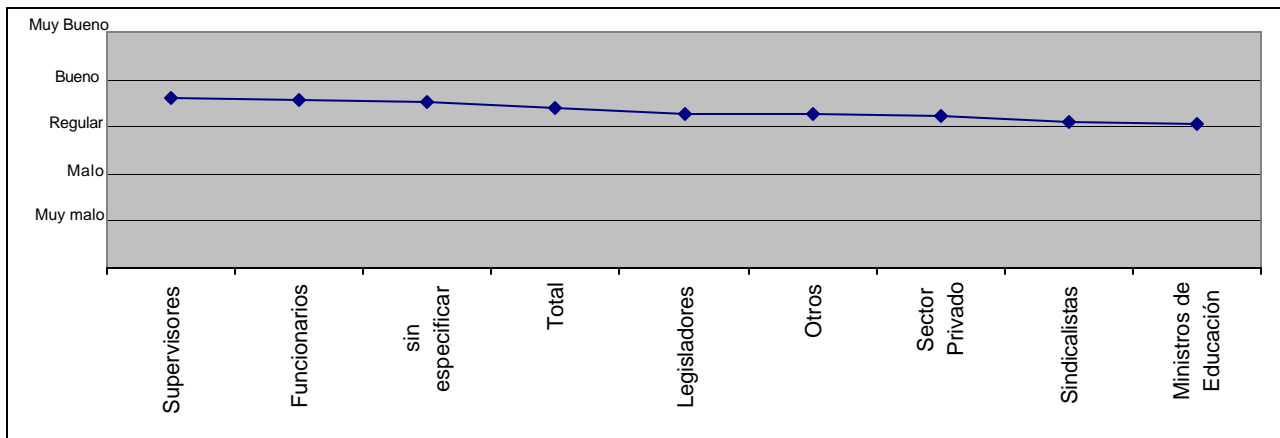
Gráfico 10 Cómo evalúa la educación media en la provincia



En cuanto a la **formación docente** provincial, la opinión global es levemente superior a “regular”, con una curva pareja entre los distintos grupos de actores. Se destaca en este caso que los supervisores ya no demuestran una opinión tan distinta a los demás actores, equiparándose con los funcionarios en su visión levemente más favorable del tema, mientras también los legisladores tienen una impresión más positiva en este punto que los ministros y sindicalistas.

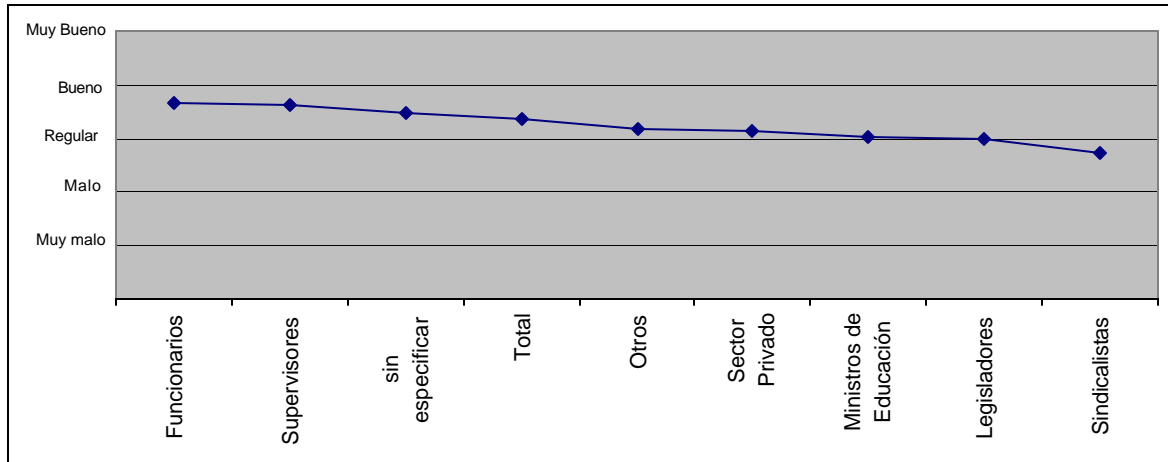
Al pasar a la capacitación, un punto interesante es que la visión del conjunto de los actores es levemente más crítica que en referencia a la situación de la formación docente. Se destaca además, la evaluación fuertemente más negativa que realizan los sindicalistas en este punto, más asociado a las políticas educativas de los noventa que la formación docente (más anclada en la tradición del sistema) ¹².

Gráfico 11 Cómo evalúa la formación docente en la provincia



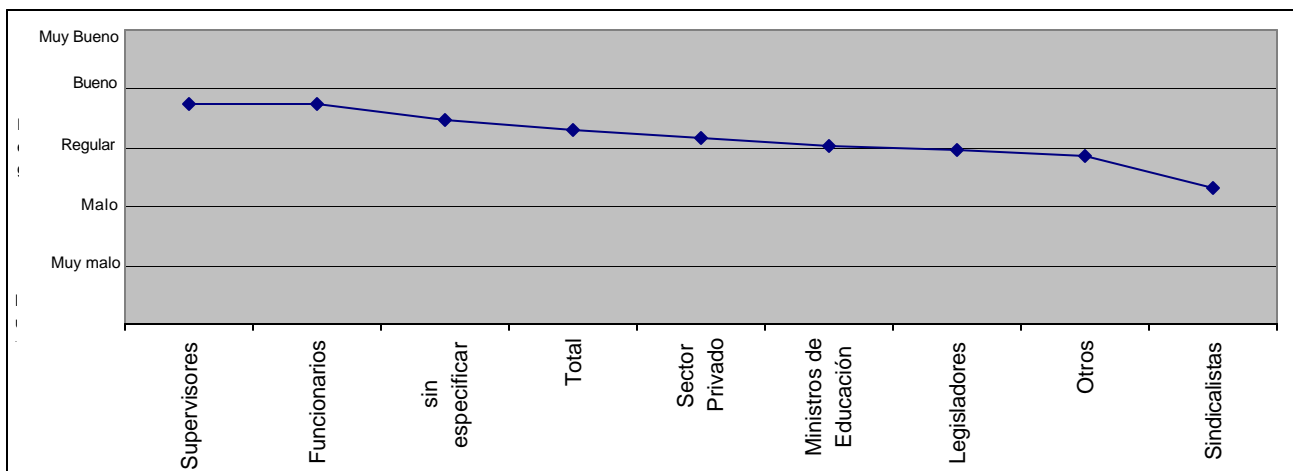
¹² De alguna manera, en las representaciones de los actores, la formación docente aparece probablemente más ligada a su historia en la provincia que la capacitación, mucho más “fresca” en la memoria colectiva como un producto particular de las políticas nacionales en el marco de la reforma educativa de la Ley Federal de Educación. Es por este motivo que los sindicalistas seguramente tienen una visión más crítica de la capacitación, asociándola con este proceso de transformación.

Gráfico 12 Cómo evalúa la capacitación docente en la provincia



Los últimos tres puntos hacen referencia a cuestiones más abstractas y difíciles de evaluar, pero no por ello menos relevantes en la mirada integral de los sistemas educativos provinciales. En primer término, la visión acerca de la “democratización del sistema educativo” es “regular” para el conjunto de los actores, con fuertes diferencias según los grupos particulares. Se renueva aquí la amplia distancia entre la opinión más positiva de los supervisores y funcionarios frente a la mirada más crítica de los sindicalistas, que señalan el muy bajo nivel de democratización de los sistemas educativos. Al mismo tiempo, los representantes del sector privado, ministros y legisladores se sitúan en un punto intermedio con una evaluación “regular” de esta cuestión.

Gráfico 13 Cómo evalúa la democratización del sistema educativo en la provincia



Quizás todavía más interesante es la posición de los distintos actores con respecto a la “igualdad de oportunidades de los alumnos para acceder y permanecer en el sistema

educativo”, por un lado, y “con respecto a la calidad”, por el otro. El total de actores visualiza al primer punto a mitad de camino entre “regular” y “bueno”, mientras la segunda cuestión es vista de forma más negativa como apenas superior al promedio de “regular”. Lo llamativo aquí nuevamente es la distancia entre supervisores y funcionarios y el resto de los actores. Si para los supervisores “la igualdad de oportunidades de los alumnos para acceder y permanecer en el sistema” es “buena”, para los ministros, legisladores y sindicalistas es apenas “regular”.

Gráfico 14 Cómo evalúa la igualdad de oportunidades con respecto a la calidad del sistema educativo en la provincia

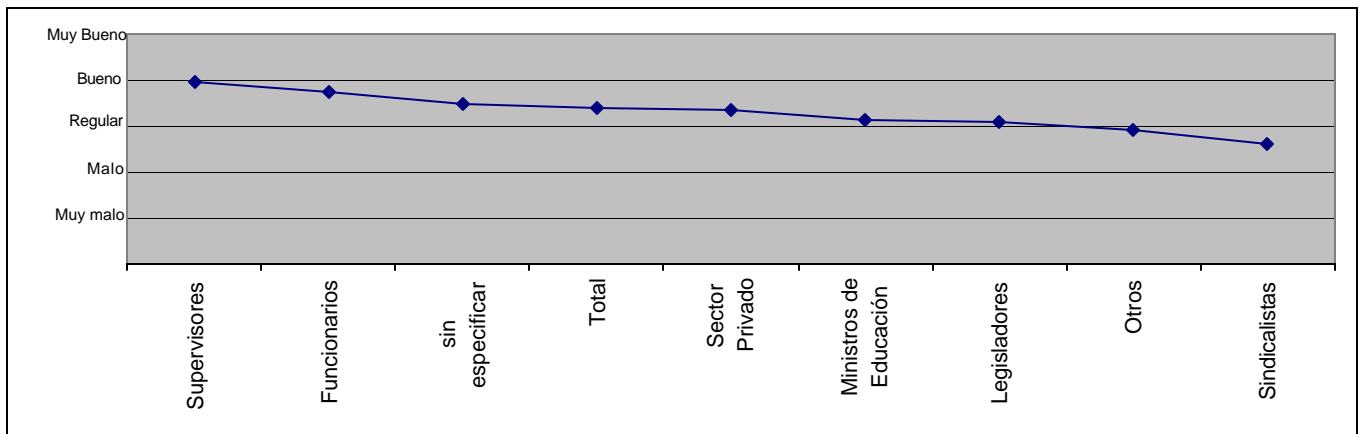
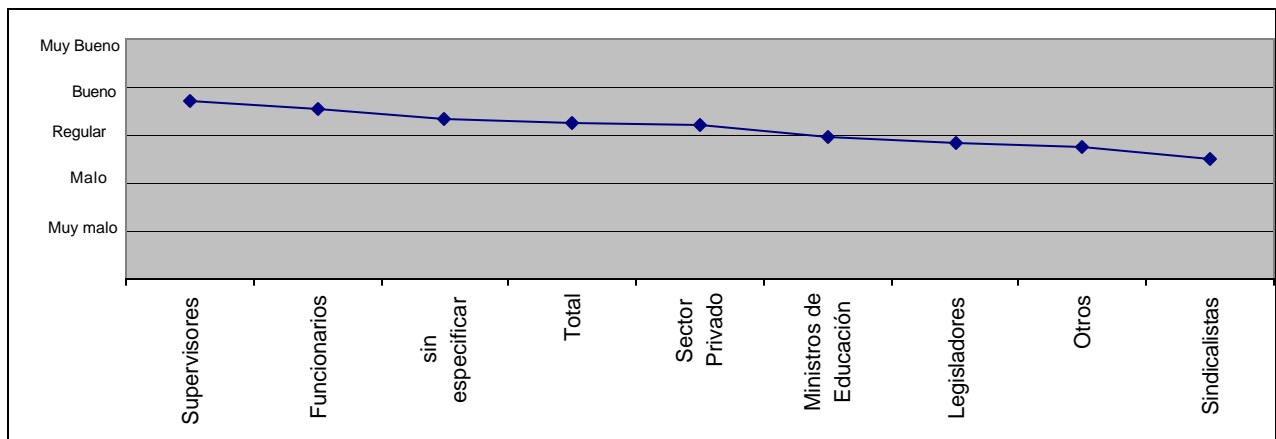


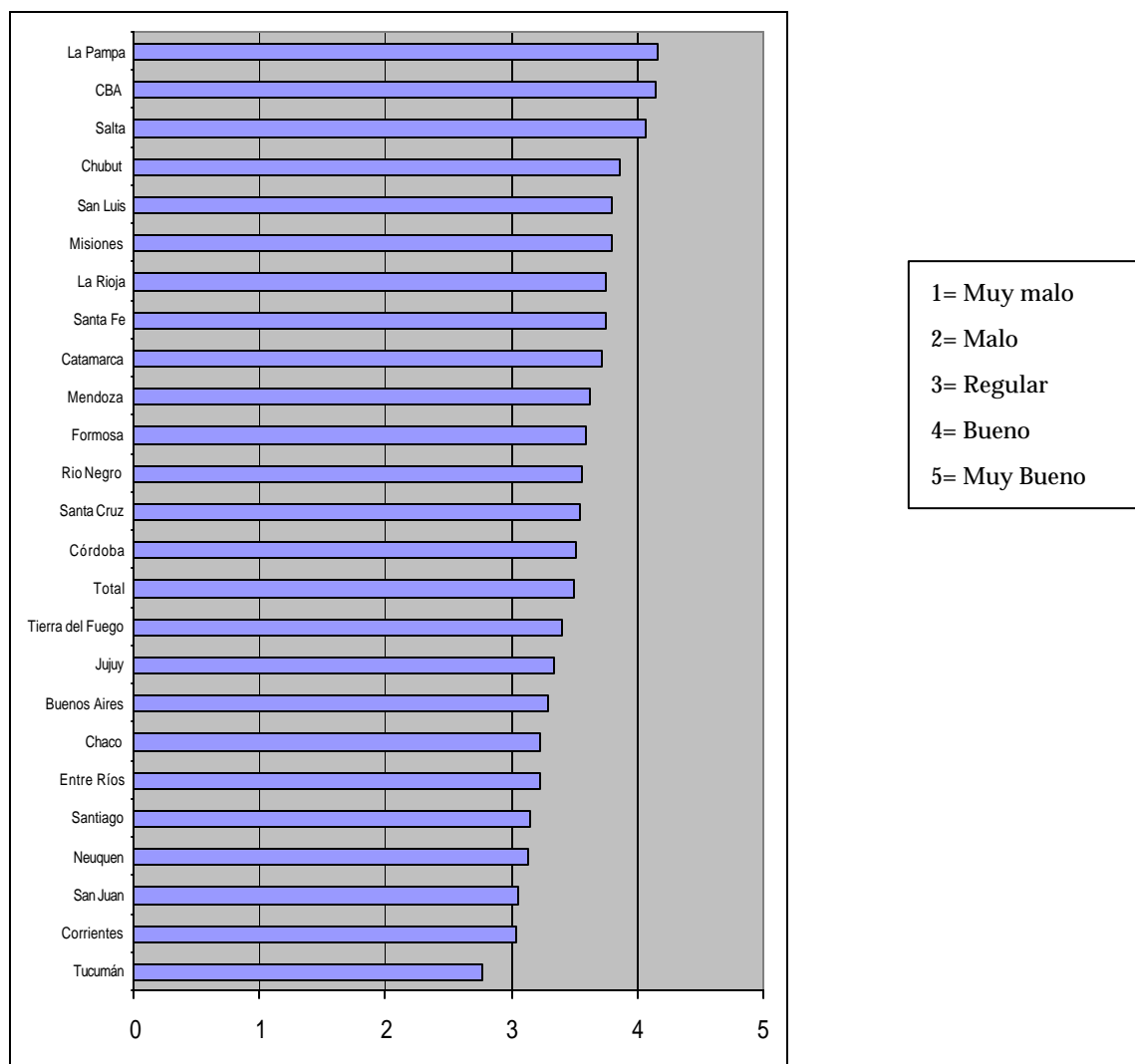
Gráfico 15 Cómo evalúa la igualdad de oportunidades con respecto a la calidad del sistema educativo en la provincia



3.2. LA MIRADA SEGÚN PROVINCIAS

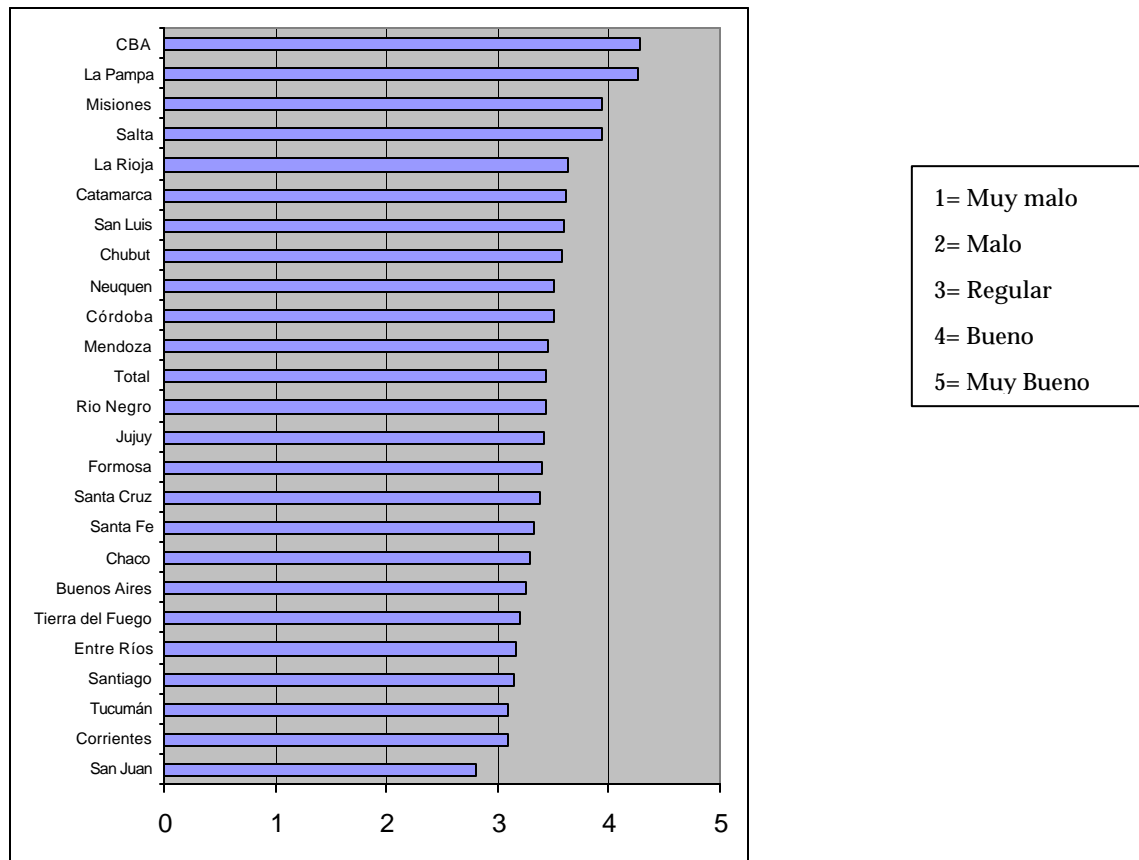
Al analizar las respuestas según provincias, es importante nuevamente señalar que se trata de un indicador aproximado y que no deben inferirse mayores cuestiones a partir de estos datos. En esta dirección, recomendamos al lector la posibilidad de continuar estos análisis meramente indicativos de la visión de los actores provinciales a partir de los informes por provincia que hemos venido publicando dentro del marco del Proyecto de Investigación “Las Provincias Educativas”. No se trata, como ya lo hemos dicho en el apartado referido al abordaje metodológico, de una muestra representativa de cada provincia, sino tan sólo de una aproximación a las visiones de un grupo de actores que han tenido parte en la dinámica política de la educación provincial en los años recientes. A su vez, debemos recordar que la gran mayoría de los actores entrevistados son funcionarios (actuales o pasados) de las administraciones centrales de la educación, con lo cual la visión general tendrá una tendencia en dirección con la opinión mayoritaria de este grupo.

Entrando en la comparación de las representaciones acerca del funcionamiento de los diversos aspectos de la educación provincial, el primer punto sirve como referencia de las miradas en el interior de cada provincia, ya que hace referencia al **sistema educativo en su conjunto**. En este punto, las provincias de La Pampa y Salta son las únicas que superan la barrera de “bueno” en el calificativo, mientras Tucumán, Corrientes y San Juan son las caras opuestas, al hallarse en el borde o debajo del concepto de “regular”. En términos generales, las provincias de Buenos Aires, Tucumán, San Juan, Entre Ríos y Río Negro pasaban por situaciones muy conflictivas en el momento de realizada la encuesta (con problemas de financiamiento que se traducían en paros constantes de los docentes ante el retraso, reducción o no pago de sus salarios), razón por la cual la apelación más pesimista de los actores de estas provincias puesta estar fuertemente condicionada por estas situaciones que, sin ser casuales, marcan coyunturalmente las opiniones de los actores encuestados.

Gráfico 16 Cómo evalúa el funcionamiento del sistema educativo en su conjunto

En lo referido a la opinión sobre el **funcionamiento del Ministerio de Educación** (o su equivalente), la Ciudad de Buenos Aires y La Pampa son las que se destacan por encima del resto¹³, mientras los casos de Misiones, Salta, La Rioja y Catamarca, todas provincias con altos grados de pobreza estructural, muestran un nivel bastante más alto que las restantes en las opiniones de los encuestados. A su vez, San Juan, Tucumán y Corrientes aparecen también en este punto en las últimas posiciones.

¹³ En este punto resulta necesario volver a señalar que la selección de encuestados, tanto para la Ciudad de Buenos Aires como para La Pampa, tuvo una mayor proporción de funcionarios de la administración central que en el promedio de las provincias restantes. Esto puede estar sesgando, aunque sea parcialmente, la evaluación para este punto particular, referido a la actuación del Ministerio de Educación provincial.

Gráfico 17 Cómo evalúa el funcionamiento del Ministerio de Educación en la provincia

La opinión acerca de la **calidad educativa de las escuelas públicas** sitúa a Salta en el primer lugar, seguida por La Pampa, mientras San Juan, Tucumán, Corrientes y Catamarca se diferencian fuertemente del resto por hallarse en la línea de rendimiento "regular". Para el caso de las visiones acerca de la **calidad educativa de las escuelas privadas**, las jurisdicciones mejor conceptualizadas son la Ciudad de Buenos Aires, San Juan y Salta y las que se encuentran en los últimos lugares son Santiago (con una diferencia significativa frente a las demás), Catamarca y Jujuy.

Gráfico 18 Cómo evalúa la calidad educativa de las escuelas públicas en la provincia

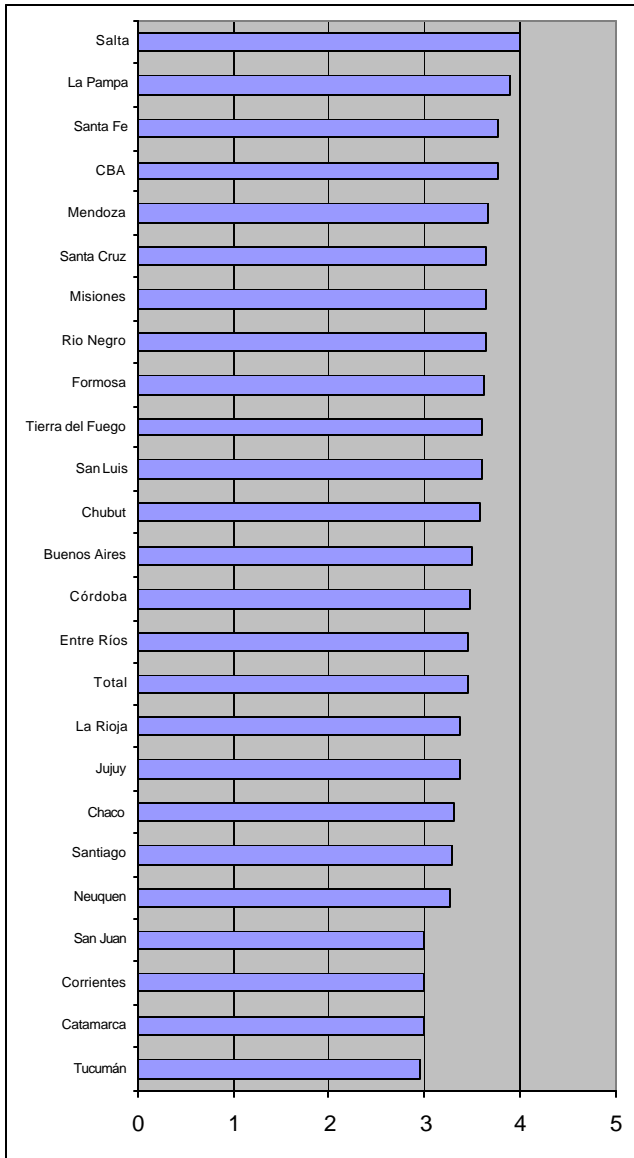
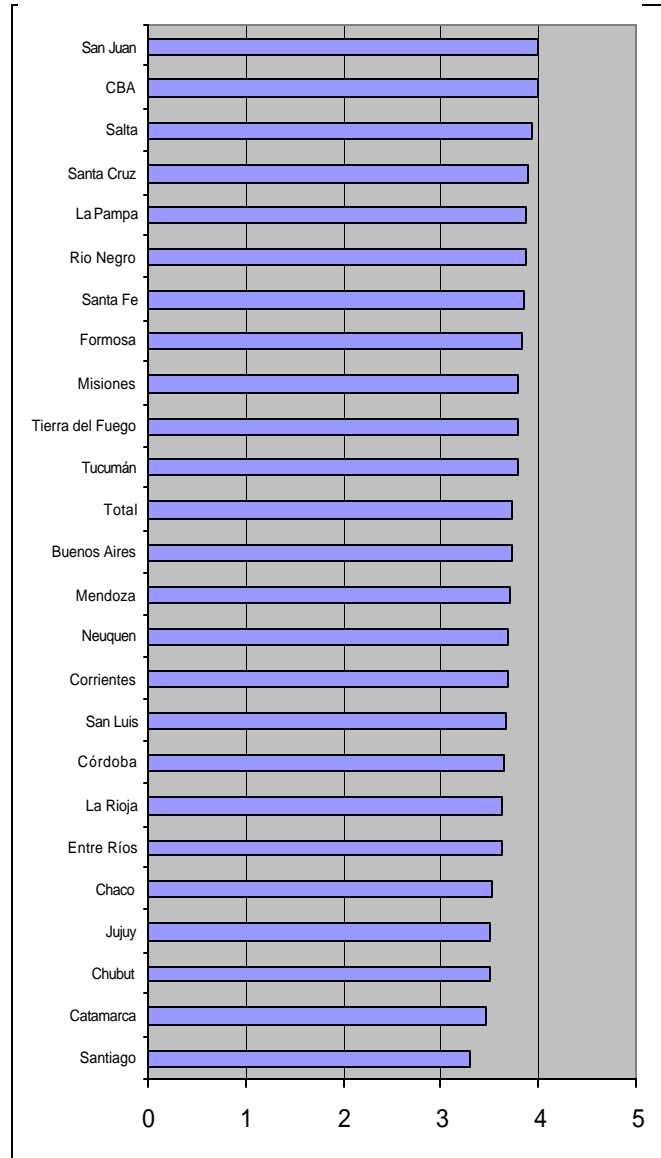


Gráfico 19 Cómo evalúa la calidad educativa de las escuelas privadas en la provincia



1= Muy malo 2= Malo 3= Regular 4= Bueno 5= Muy Bueno

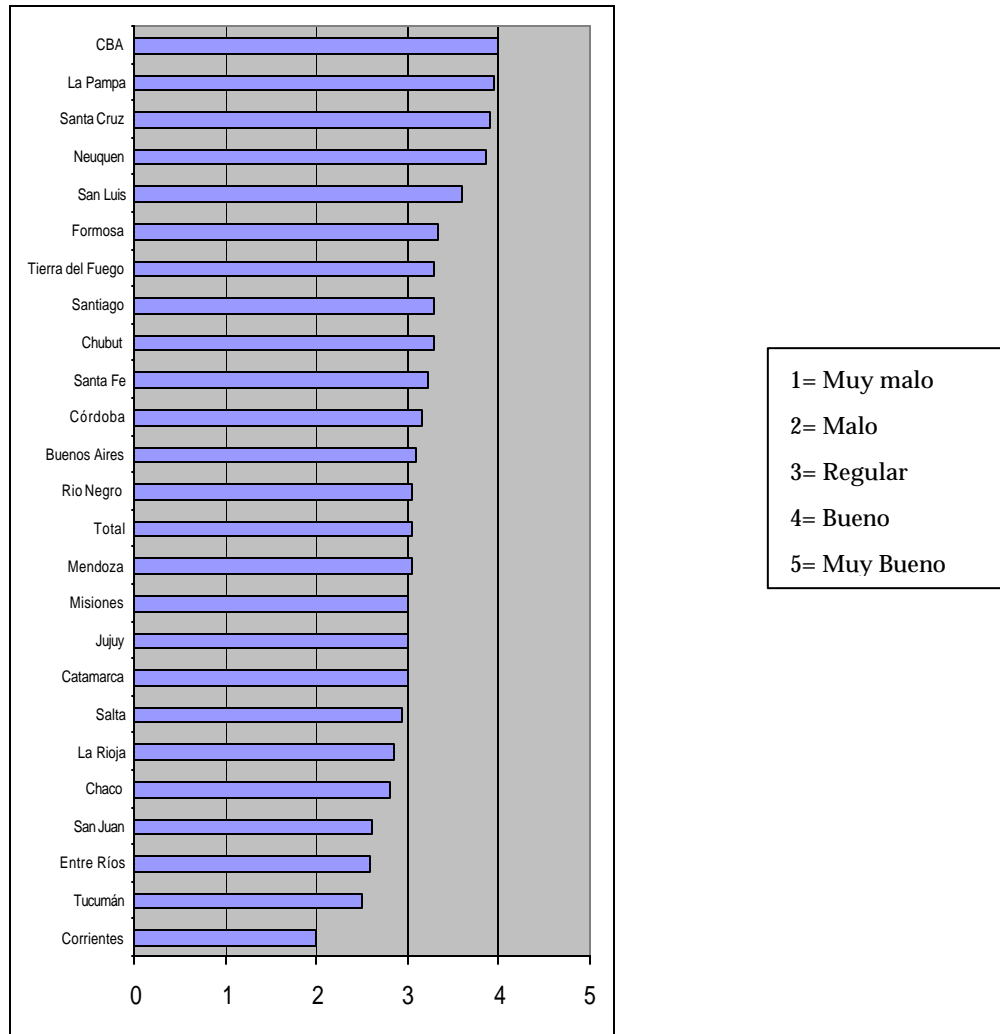
Dos datos muy significativos se observan al contrastar las provincias que más difieren en las representaciones de los actores políticos acerca de la calidad de la educación pública y privada. Mendoza, Chubut y Santiago son las tres provincias que tienen la más baja conceptualización del rendimiento de la educación privada frente a la pública. En cambio, Tucumán y San Juan son las dos provincias donde la visión de los actores encuestados señala la peor situación de las escuelas públicas frente a las privadas. Más aún, San Juan pasa del puesto 23 en la calidad de la educación pública al puesto 2 de la educación privada en las representaciones de los actores. Seguramente el impacto de las huelgas docentes por la falta

de pago de sus salarios haya tenido un alto impacto al momento de realizar esta encuesta, creando una representación fuertemente diferenciada de los sectores público y privado de la educación en esta provincia.

En las representaciones acerca de los niveles de **financiamiento de la educación** aparecen fuertes distancias entre las provincias. La Ciudad de Buenos Aires, La Pampa, Santa Cruz y Neuquén se distinguen claramente como aquellas con mejor evaluación en este punto. Al mismo tiempo, Corrientes aparece con las peores calificaciones, fuertemente distanciada de Tucumán, Entre Ríos y San Juan que la siguen como aquellas con peor evaluación del financiamiento educativo. En el cuadro 1 se exponen tres indicadores distintos y complementarios del esfuerzo financiero por la educación¹⁴ que han realizado las provincias a lo largo de la última década. Allí se observa que existe cierta correspondencia entre las opiniones de los encuestados y los datos empíricos, aunque a la vez se destacan muchas mediaciones, ya que nuevamente Corrientes, Tucumán, Entre Ríos y San Juan, las provincias con situaciones críticas al momento de realizar la encuesta son las que aparecen en las representaciones de los actores con los mayores problemas de financiamiento, sin que necesariamente su esfuerzo presupuestario por la educación haya sido menor al de las restantes provincias a lo largo del conjunto de la década.

¹⁴ Estos tres indicadores son los más adecuados para medir el esfuerzo financiero por la educación que realizan las provincias, pero deben analizarse como complementarios, ya que ninguno de los tres indicadores en sí mismo es suficiente para comprender la complejidad de esta cuestión. Es por ello que se recurre a los tres indicadores para aproximarnos a una medida comparada de las provincias.

Gráfico 20 Cómo evalúa el financiamiento de la educación



Cuadro 2 Esfuerzo financiero por la Educación

	Recursos Fiscales por Habitante En pesos	Gasto Educativo por alumno En pesos	Gasto por alumno / Recursos fiscales por habitante	Gasto Educativo/ Gasto Total
Buenos Aires	642	935	1.46	0.32
Ciudad de Buenos Aires	1181	1371	1.16	0.31
Catamarca	1503	1347	0.90	0.29
Chaco	945	967	1.02	0.24
Chubut	1443	1138	0.79	0.23
Córdoba	803	1051	1.31	0.26
Corrientes	831	849	1.02	0.28
Ente Ríos	981	1079	1.10	0.24
Formosa	1228	945	0.77	0.20
Jujuy	1060	977	0.92	0.30
La Pampa	1843	1760	0.95	0.23
La Rioja	2031	1385	0.68	0.24
Mendoza	813	957	1.18	0.31
Misiones	778	746	0.96	0.23
Neuquén	2298	1742	0.76	0.25
Rio Negro	1262	1337	1.06	0.29
Salta	824	648	0.79	0.24
San Juan	1089	1181	1.08	0.26
San Luis	1498	1363	0.91	0.29
Santa Cruz	3815	2350	0.62	0.21
Santa Fe	837	1031	1.23	0.30
Sgo. Del Estero	958	981	1.02	0.33
Tierra del Fuego	4110	1984	0.48	0.20
Tucumán	770	805	1.05	0.30
Promedio	1398	1205	1	0.26
Desvio Estandar	897	411	0.22	0.04

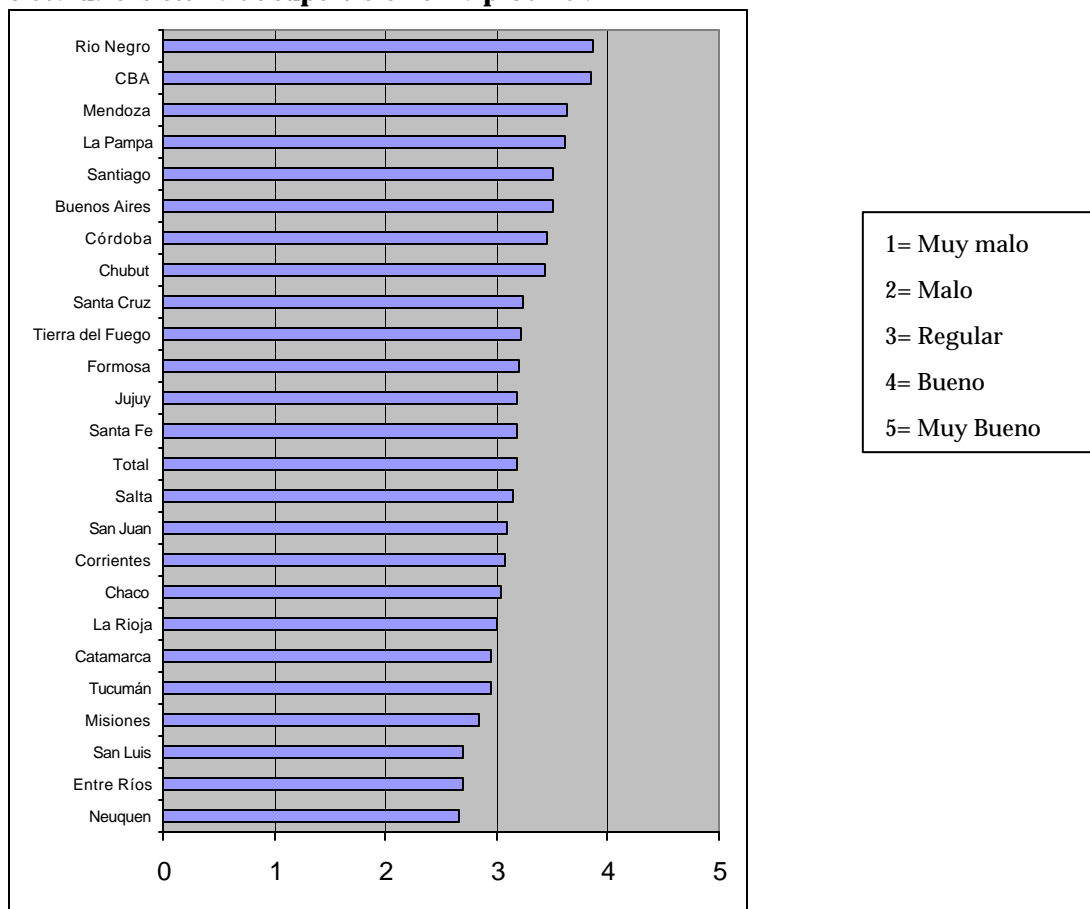
Fuente: elaboración propia en base a Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares). INDEC. Relevamiento Anual 2000. Departamento Red Federal de Información; Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Proyecto Costos del Sistema Educativo (2002). Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias. Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía.

En cuanto al **sistema de supervisión**, se observa que Río Negro, Ciudad de Buenos Aires, Mendoza y La Pampa aparecen como las provincias mejor posicionadas según la visión de los encuestados. En cambio, Neuquén, Entre Ríos y San Luis¹⁵, son las que se encuentran en peor situación. Es interesante señalar que existe una fuerte dispersión entre las provincias en este punto, lo cual estaría señalando que el grado de legitimidad y las características del

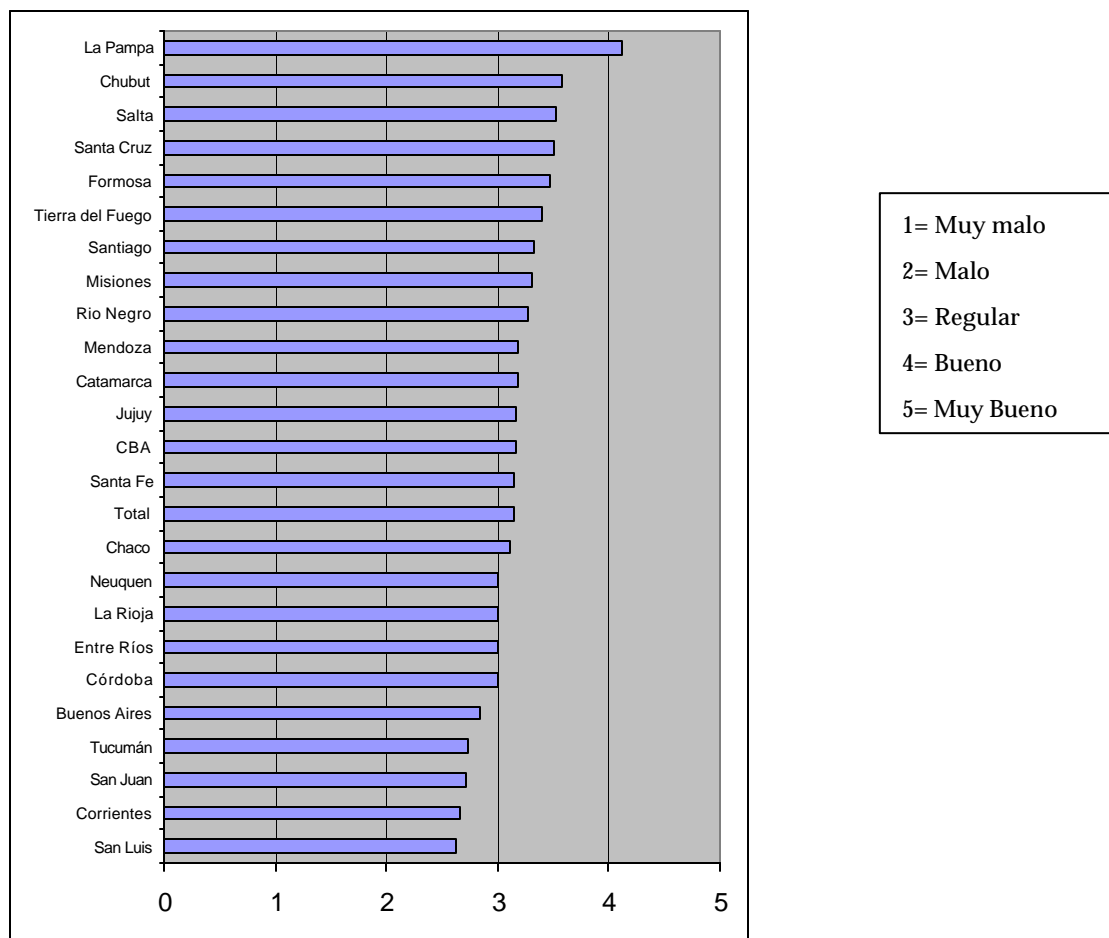
¹⁵ El caso de San Luis es especialmente llamativo, dado que la provincia realizó una profunda reforma de sus sistema de supervisión, con concursos a término y abiertos por fuera de la carrera docente.

cuerpo de supervisión en cada contexto provincial está cumpliendo un rol fuertemente diferenciado, según la apreciación de los actores.

Gráfico 21 Cómo evalúa el sistema de supervisión en la provincia



La dinámica del **funcionamiento administrativo de los sistemas educativos** provinciales demuestra también variaciones importantes en las representaciones de los actores encuestados. La provincia de La Pampa se destaca fuertemente por encima de las demás, alcanzando el concepto promedio de "bueno". La siguen las provincias de Chubut, Salta (que realizó, al igual que Catamarca, un importante proceso de reforma administrativa en los años recientes) y Santa Cruz. En el otro polo se hallan las provincias de San Luis (que rompe en este punto con las opiniones más positivas que recibe en otros puntos de la encuesta), Corrientes y San Juan.

Gráfico 22 Cómo evalúa el funcionamiento administrativo del sistema educativo en la provincia

En lo referido a la evaluación que los actores encuestados hicieron de los distintos niveles educativos, se observan algunas tendencias interesantes. En primer término, para el **nivel inicial** la provincia de Tierra del Fuego aparece especialmente bien calificada (más aún si se compara su situación en otros puntos de la encuesta), junto a La Pampa, Santa Cruz y la Ciudad de Buenos Aires. En el otro extremo, la situación más crítica se destaca claramente en el caso de Santiago, la única provincia que, según la visión de los actores, se acerca más al concepto de “regular” que al de “bueno”.

Para el **nivel primario**, la Ciudad de Buenos Aires ocupa la posición más destacada por los encuestados, seguida por Salta y La Pampa, mientras Tucumán, Santiago y San Juan se sitúan en el otro extremo. En el **nivel medio**, se mantiene la situación favorable de las tres

jurisdicciones señaladas y cae al último lugar la provincia de Neuquén, que al parecer no casualmente tiene algunos de los más alarmantes indicadores educativos en este nivel¹⁶.

Gráfico 23 cómo evalúa la educación inicial en la provincia

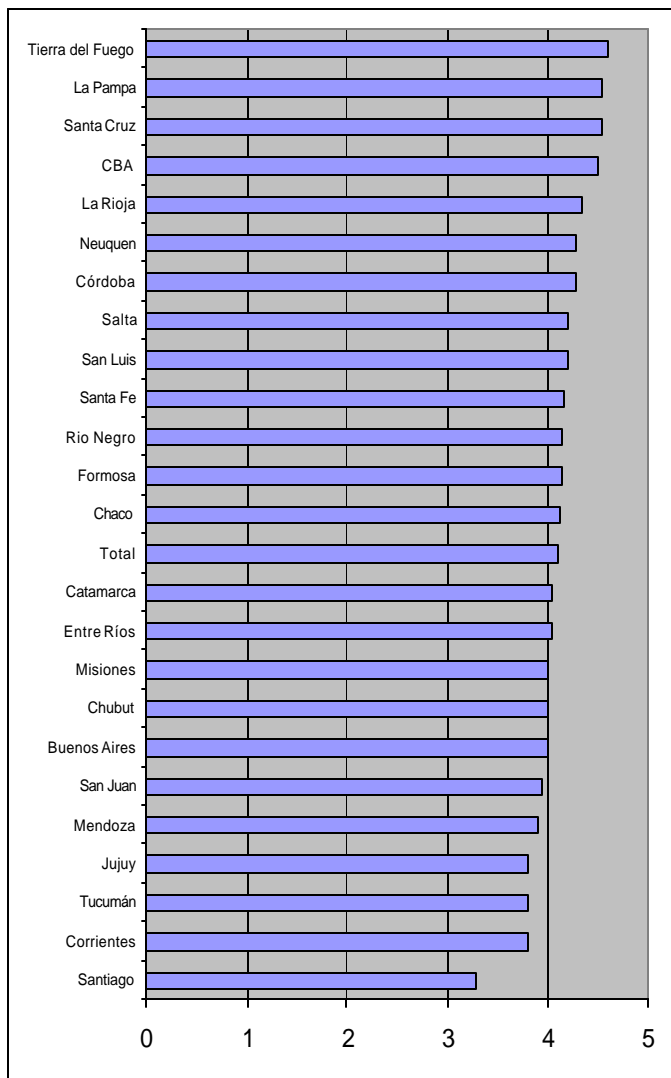
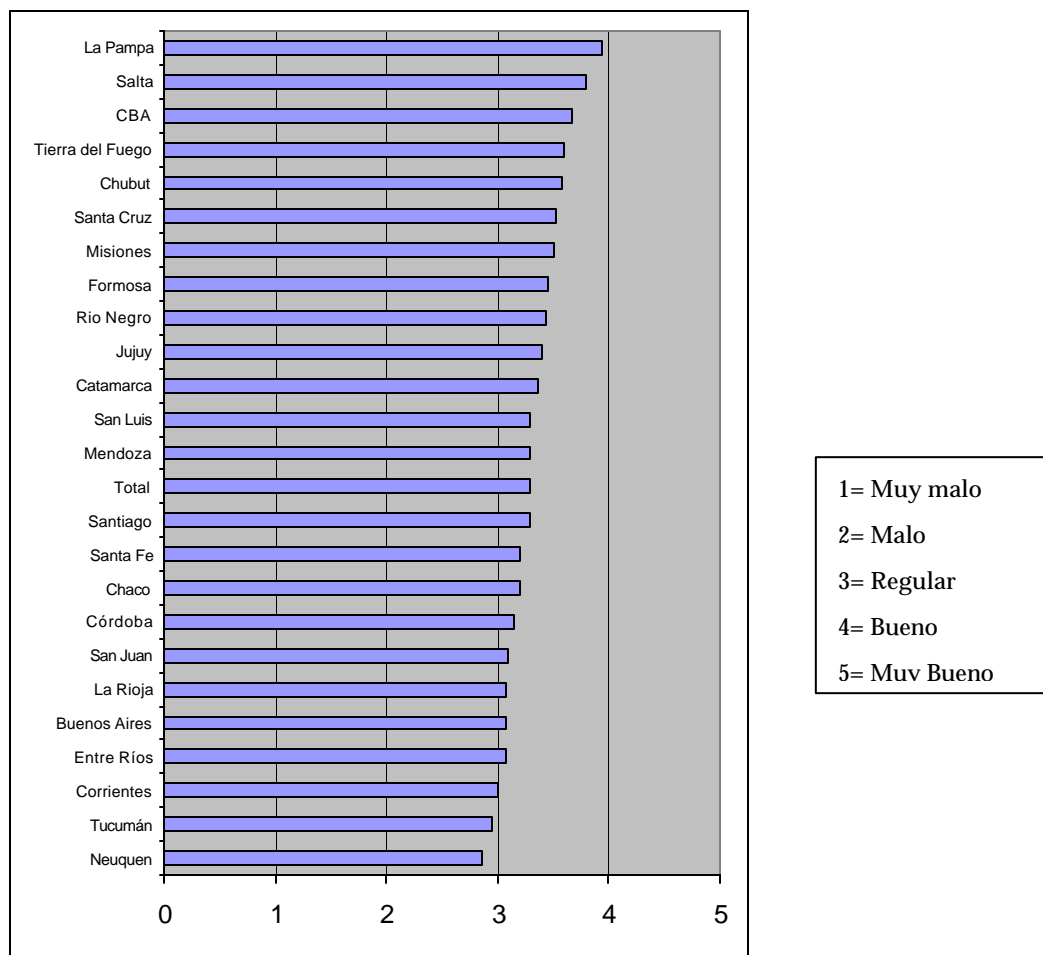


Gráfico 24 Cómo evalúa la educación primaria en la provincia



1= Muy malo 2= Malo 3= Regular 4= Bueno 5= Muy Bueno

¹⁶ Para el año 1999 Neuquén tenía los porcentajes más altos del país en repitencia para el nivel secundario. Véase IDECE (2001).

Gráfico 25 cómo evalúa la educación media en la provincia

Al pasar a las visiones con respecto a la **formación y la capacitación docente**, se observa el caso interesante de Río Negro que alcanza el primer lugar en lo referido a la situación de la formación docente, aunque decae fuertemente en el caso de la capacitación. A su vez, Neuquén vuelve a hallarse en la última posición, según las representaciones de los actores en lo referido a la formación docente. En el caso de la capacitación, las posiciones de los actores se extreman aún más, quedando bastante por encima de los demás casos, la Ciudad de Buenos Aires y un escalón más abajo La Pampa y Salta, mientras Entre Ríos, Tierra del Fuego y la provincia de Buenos Aires se encuentran en las últimas posiciones. Dos casos interesantes, al comparar las visiones con respecto a la formación y la capacitación docente, son los de las provincias de La Rioja, que desciende del puesto cuarto en formación al décimo octavo en capacitación, y Catamarca, que sube de ese mismo puesto en formación al décimo lugar en capacitación.

Gráfico 26 cómo evalúa la formación docente en la provincia

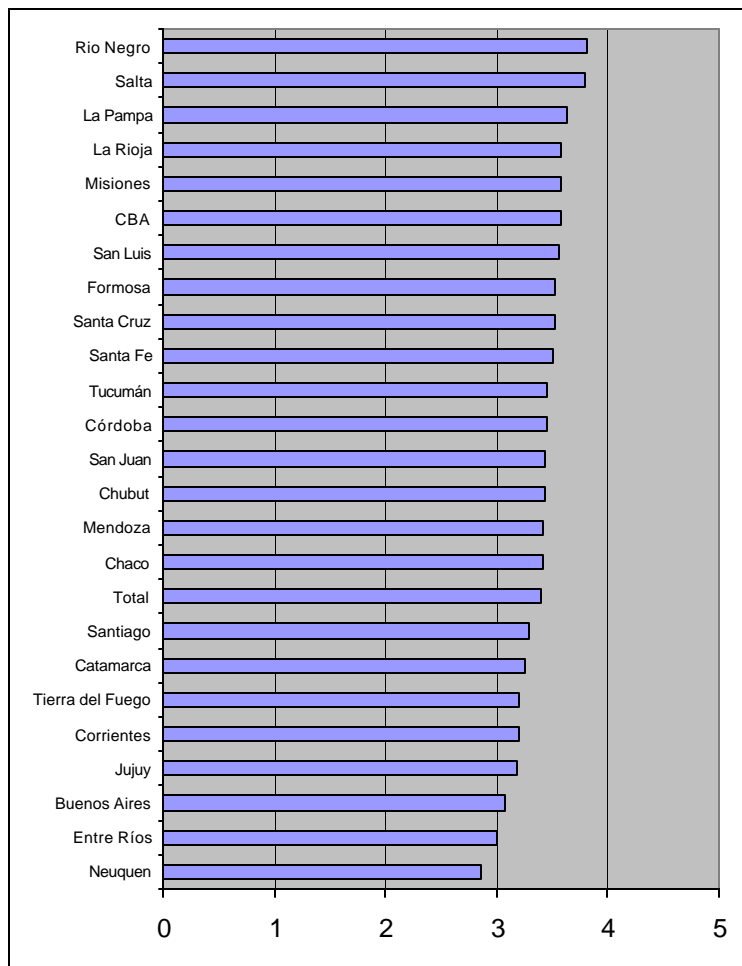
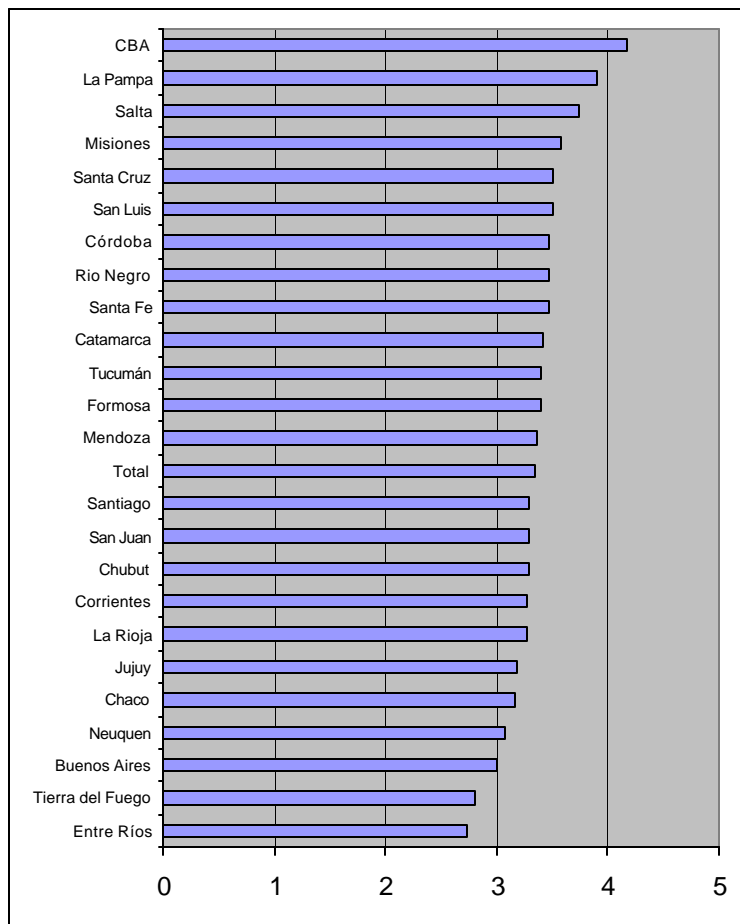


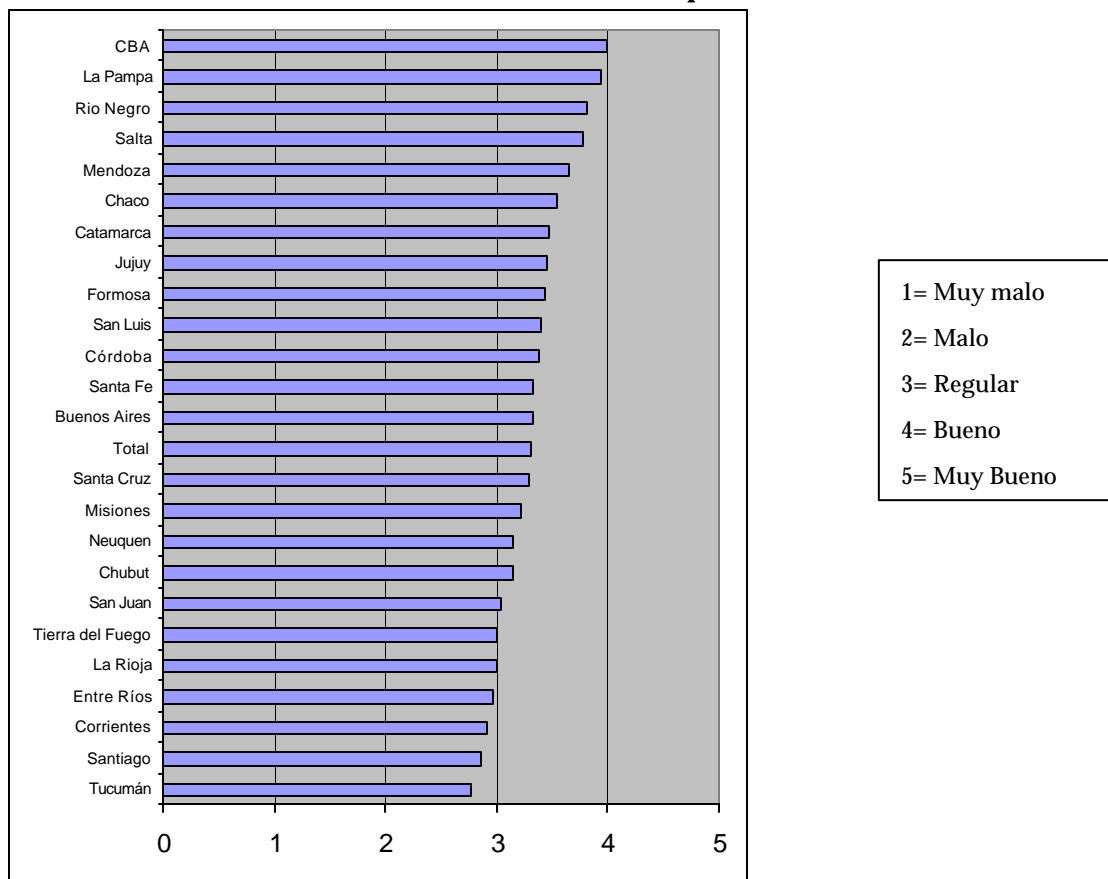
Gráfico 27 cómo evalúa la capacitación docente en la provincia



1= Muy malo 2= Malo 3= Regular 4= Bueno 5= Muy Bueno

Pasando a las tres preguntas finales, se destaca que la Ciudad de Buenos Aires, La Pampa y Río Negro se encuentran en los primeros lugares en lo referido a la visión de los actores sobre la “**democratización del sistema educativo**”, lo cual parece estar en concordancia con las características más tradicionales de procesos institucionalizados y democráticos en las tres jurisdicciones. En el otro extremo aparecen los casos de Tucumán, Santiago y Corrientes, provincias que atravesaron en los años recientes por procesos de gobierno sumamente verticalistas.

Gráfico 28 Cómo evalúa la democratización del sistema educativo en la provincia



En las preguntas ligadas a la **igualdad de oportunidades** de los alumnos tanto para acceder y permanecer en el sistema educativo, como en la calidad del mismo, se observa algo similar con la Ciudad de Buenos Aires y La Pampa en el tope de las posiciones y San Juan, Corrientes y Tucumán en el otro extremo. Un caso interesante aquí es el de Tierra del Fuego, que ocupa el tercer lugar en la igualdad de oportunidades para acceder y permanecer en el sistema, mientras que, según las representaciones comparadas de los actores, se halla en el puesto veinteavo en cuanto a la democratización del sistema educativo.

Gráfico 29 Cómo evalúa la igualdad de los alumnos para acceder y permanecer en el sistema educativo

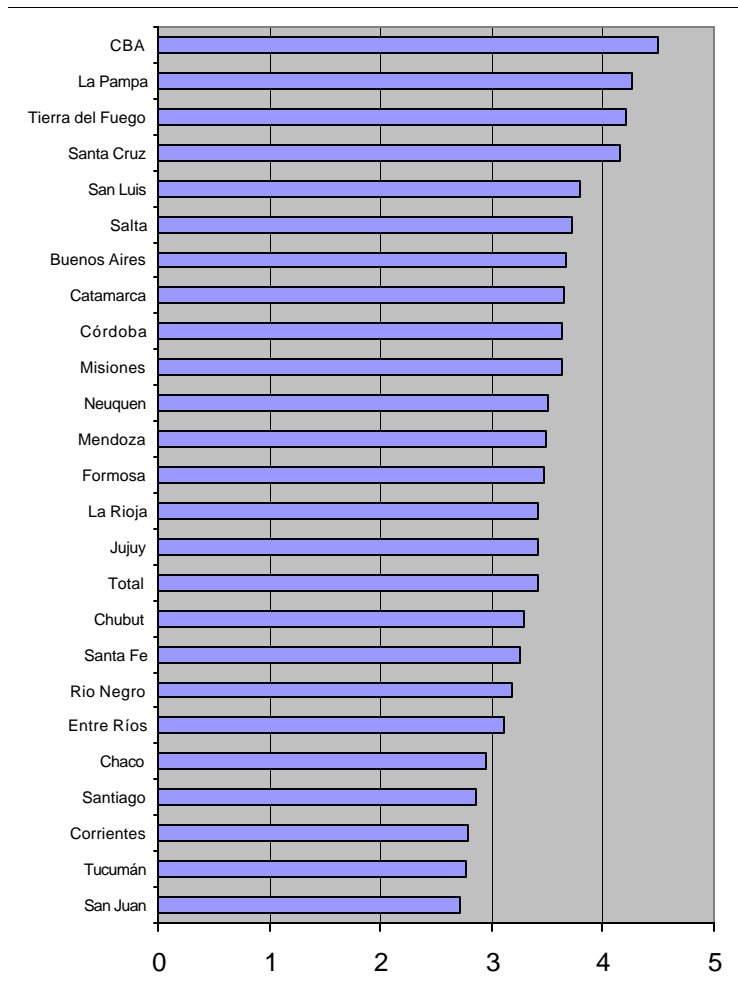
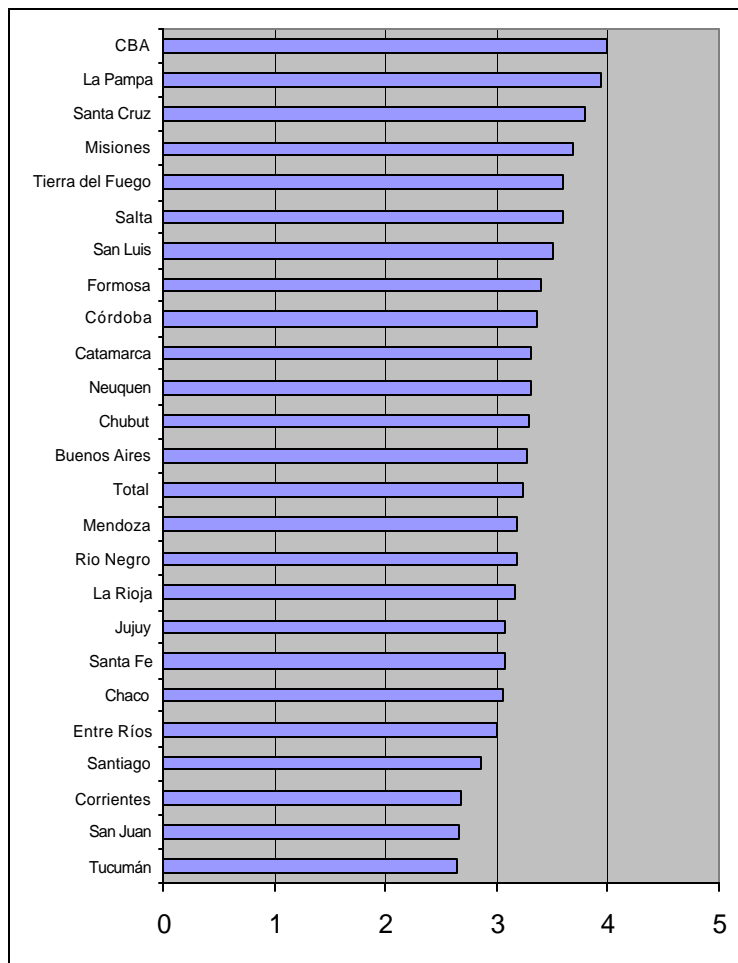


Gráfico 30 Cómo evalúa la igualdad de oportunidades con respecto a la calidad del sistema educativo en la provincia



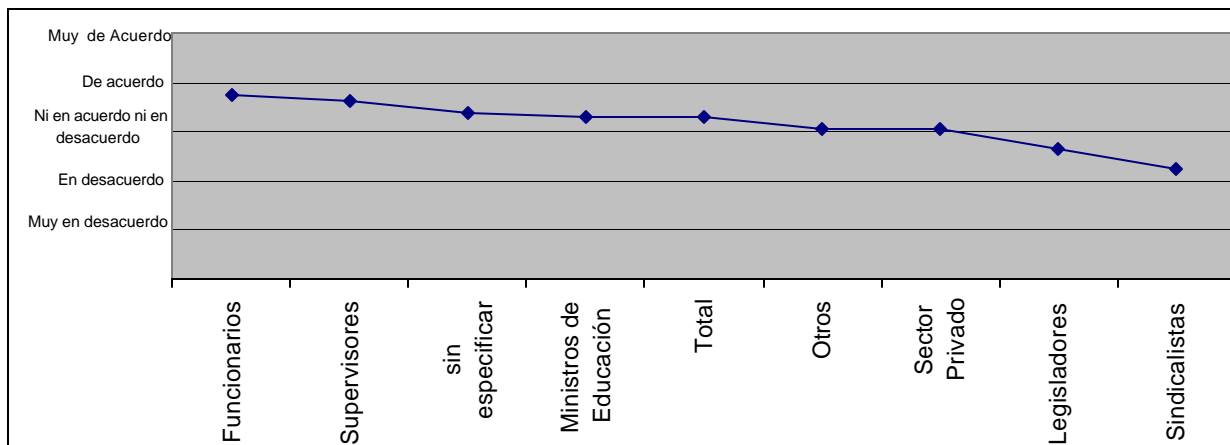
1= Muy malo 2= Malo 3= Regular 4= Bueno 5= Muy Bueno

3.3. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS PROVINCIALES

En la perspectiva de los distintos grupos de actores, aparece un giro interesante cuando se pregunta acerca de las políticas educativas provinciales, ya que los funcionarios pasan a ser los que tienen una mirada más positiva que los supervisores (como ocurría en el grupo de preguntas analizadas hasta aquí), seguramente por su mayor proximidad con la propia implementación de las políticas¹⁷.

Frente a la afirmación de que “en la provincia se han desarrollado políticas educativas claras y definidas”, los funcionarios –seguidos por los supervisores– son los que más acuerdo tienen, frente al fuerte desacuerdo que manifiestan los sindicalistas y los legisladores, ubicados en el otro extremo del gráfico. Es interesante observar que ante la afirmación de que “no se hacen políticas educativas, sino que se vive tapando problemas inmediatos”, el grado de dispersión según grupos de actores es mucho menor, si bien se invierte el orden anterior, pasando los sindicalistas y legisladores a apoyar la afirmación, y los supervisores y funcionarios en el otro polo. Finalmente, en lo referido a la afirmación de que “las políticas educativas han impactado positivamente en la calidad de las escuelas”, vuelve a observarse una mayor dispersión según grupos de actores, que se extreman de la misma manera que en la primera afirmación, aunque en este caso los sindicalistas polarizan aún más su grado de desacuerdo con la afirmación.

Gráfico 31 “En esta provincia, para bien o para mal, se han hecho políticas educativas claras y definidas”



¹⁷ En este punto es posible plantear la hipótesis de que los funcionarios tienen una posición al menos paradójica con respecto a las políticas educativas. En un sentido son ellos sus impulsores y responsables, sin embargo, al mismo tiempo muchos de ellos (especialmente los que no son de primera línea) no se sienten verdaderos partícipes en procesos de toma de decisiones muy verticalistas y jerárquicos. A su vez, cabe recordar que muchos de los funcionarios entrevistados no estaban en ese momento en la gestión sino que habían participado de gestiones anteriores y pueden tener una visión crítica con respecto a las políticas educativas durante el momento en que se realizó la encuesta.

Gráfico 32 “En esta provincia no se han hecho políticas educativas porque se vive tapando problemas inmediatos”

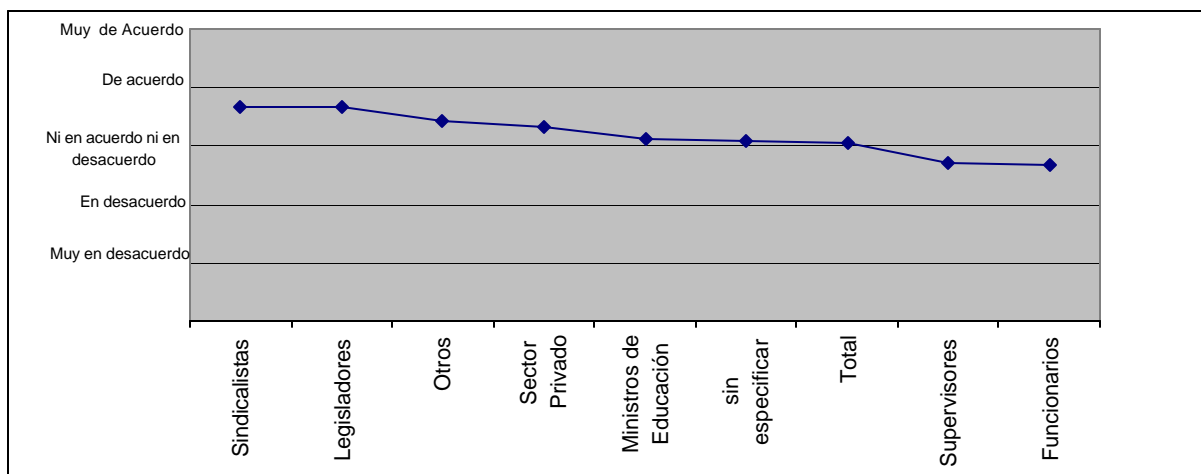
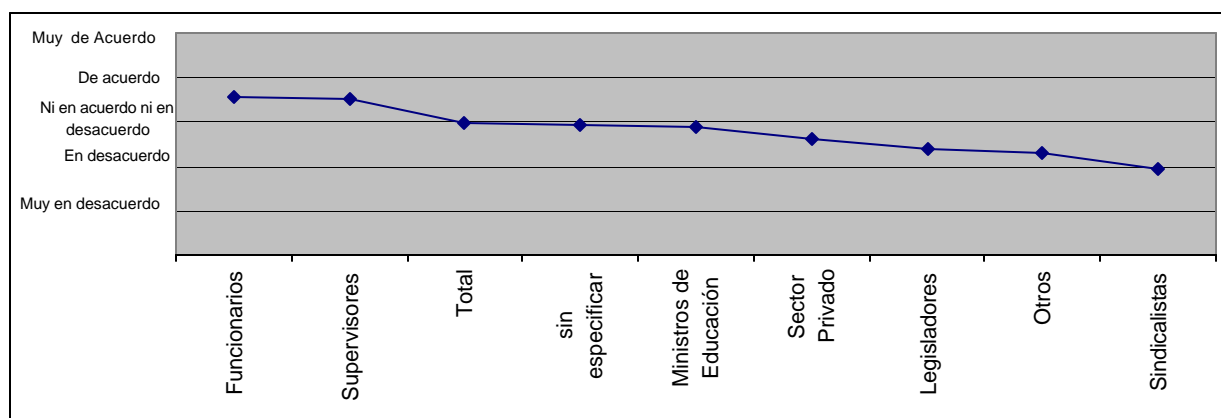


Gráfico 33 “En esta provincia las políticas educativas de los últimos años han impactado positivamente en las escuelas, mejorando la calidad educativa”



Al pasar al análisis por provincias, se destaca en primer lugar una muy amplia dispersión de casos. Entre las provincias donde los actores subrayan que se han desarrollado políticas educativas y que éstas han impactado positivamente en la calidad de las escuelas, se repiten los casos de la Ciudad de Buenos Aires, La Pampa y San Luis, con una clara diferencia frente al resto. Se trata, sin dudas de tres provincias que han tenido a lo largo de toda la década pasada una activa posición de implementación de políticas educativas con un importante grado de autonomía frente al gobierno nacional¹⁸.

¹⁸ Esta autonomía ha sido muy diferencial en los tres casos citados: en la Ciudad de Buenos Aires las políticas han tenido una fuerte independencia del gobierno nacional, en cambio La Pampa y San Luis han retomado muchas de las iniciativas de la Nación, logrando apropiarse de ellas con mayor sentido (especialmente en el caso de La Pampa) y de manera activa, a diferencia del mayor grado de pasividad en la adaptación de las políticas nacionales de otras provincias.

En el otro extremo se encuentran las provincias cuyos actores sostienen que no se desarrollan políticas educativas porque se vive tapando problemas permanentemente. Allí se destacan los casos de Jujuy, Corrientes, Neuquén, Entre Ríos y Tierra del Fuego, tres de ellas caracterizadas por una situación económica muy problemática y las dos restantes (las patagónicas) con mejores situaciones económicas pero con incapacidad de sus gobiernos provinciales de marcar el paso en la agenda educativa, según lo observado en nuestro proyecto de investigación.

Gráfico 34 “En esta provincia, para bien o para mal, se han hecho políticas educativas claras y definidas”

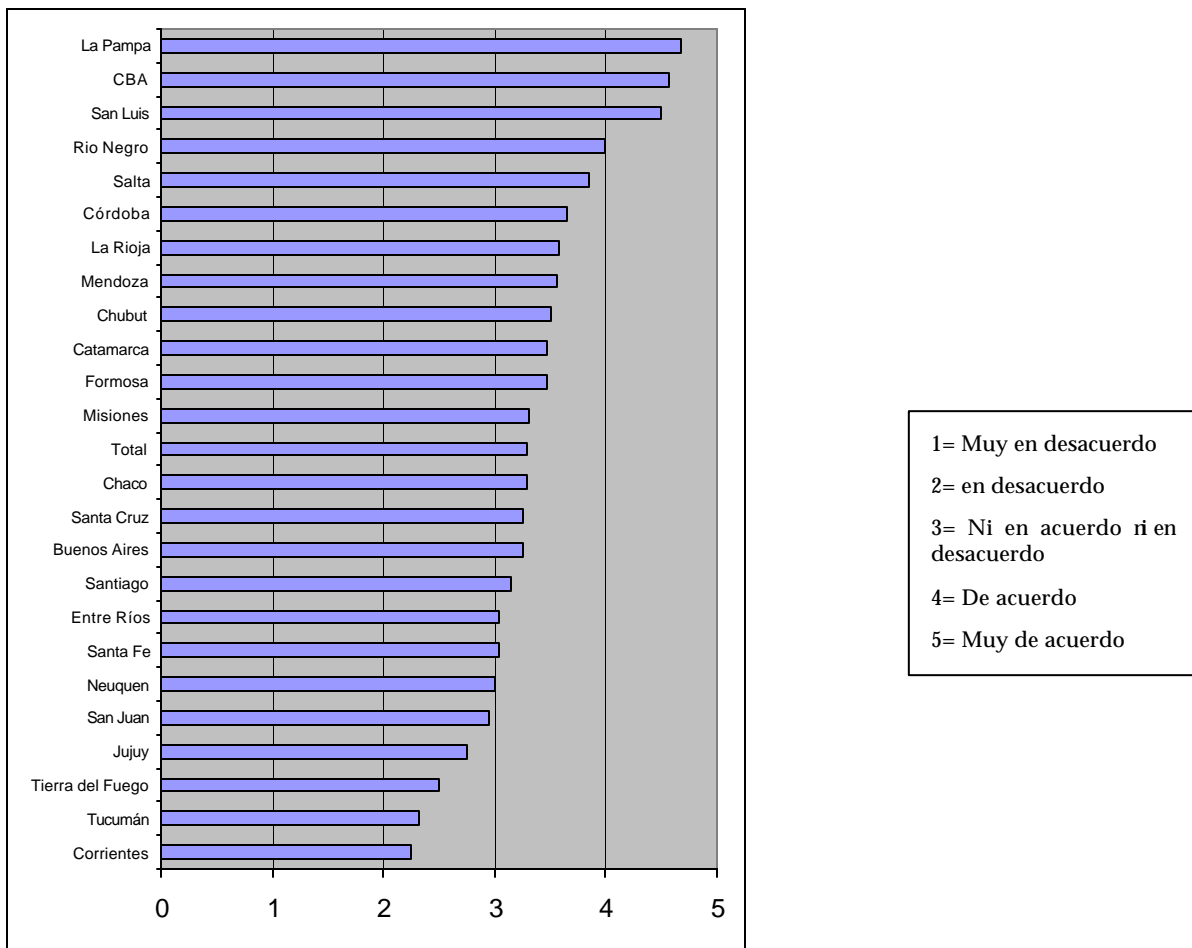


Gráfico 35 “En la provincia no se han hecho políticas educativas porque se vive tapando problemas inmediatos”

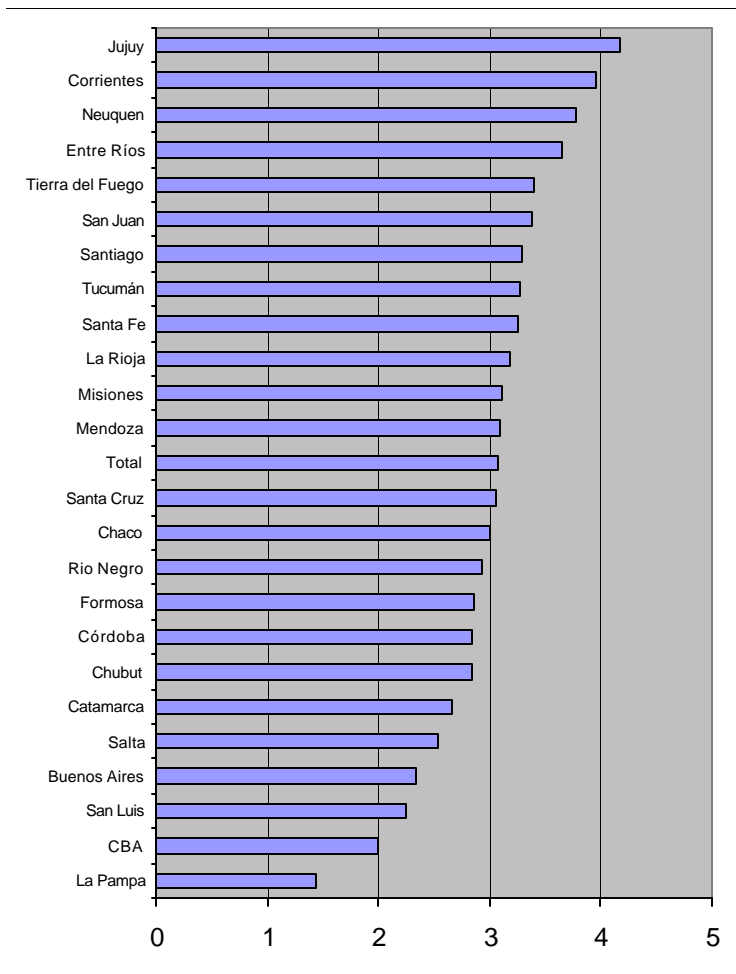
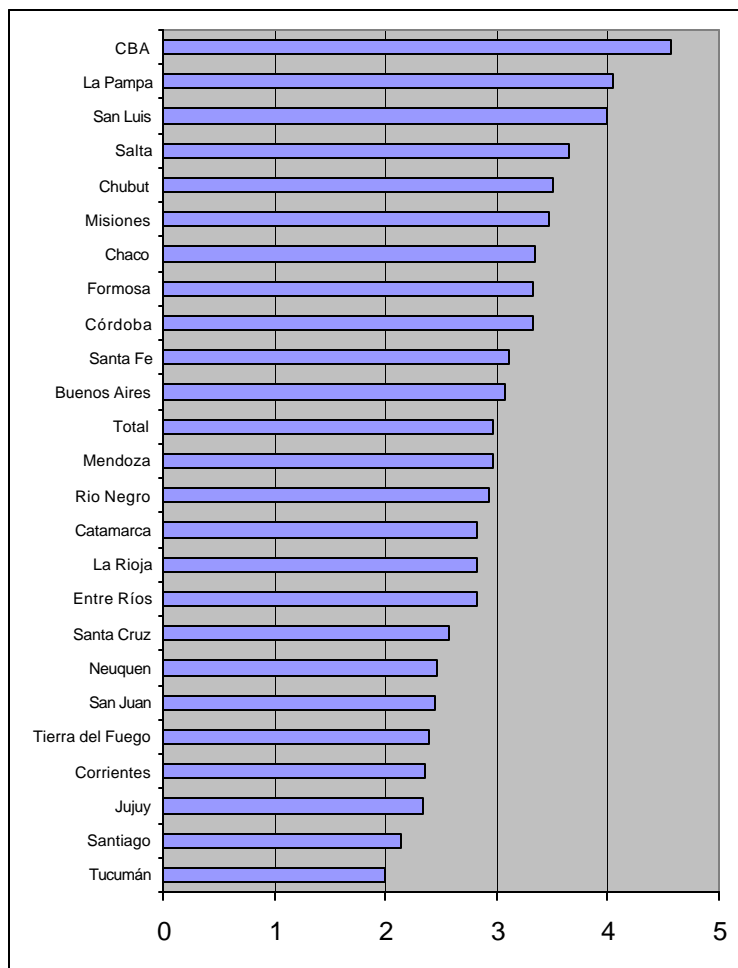


Gráfico 36 “En la provincia las políticas educativas de los últimos años han impactado positivamente en las escuelas, mejorando la calidad educativa de las mismas”



1= Muy en desacuerdo 2= en desacuerdo 3= Ni en acuerdo ni en desacuerdo 4= De acuerdo 5= Muy de acuerdo

4. REPRESENTACIONES Y MIRADAS SOBRE ALGUNOS DEBATES ACTUALES DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

4.1. LOS SALARIOS DE LOS DOCENTES

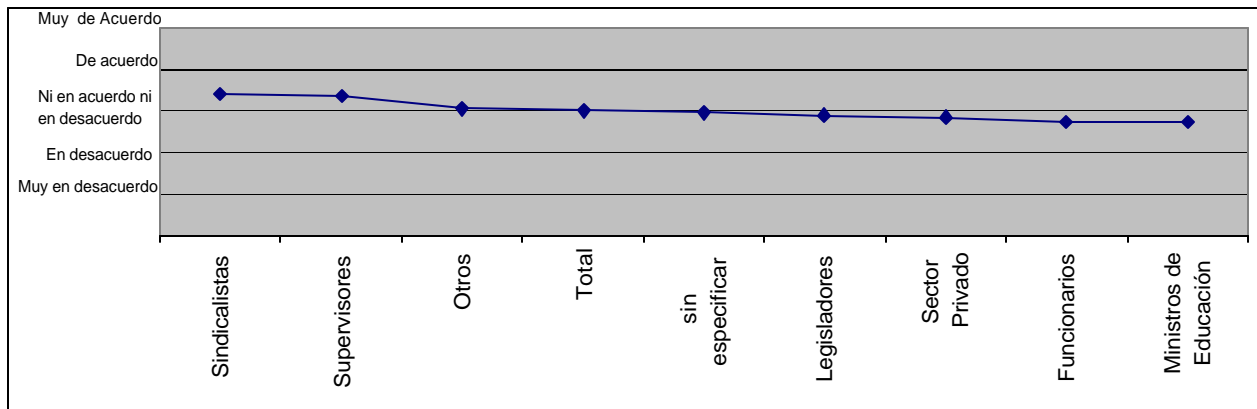
Uno de los debates recurrentes del sistema educativo es la cuestión salarial docente¹⁹. Desde algunas posiciones del campo educativo, se subraya como prioridad la necesidad de aumentar los salarios docentes como precondition para mejorar la calidad de la educación, especialmente por el impacto de su deterioro histórico, tanto en las condiciones laborales que se traducen en prácticas pedagógicas deterioradas como en los patrones de reclutamiento de la formación docente. En otros casos, se argumenta que el problema salarial docente es claro, pero no es la primera causa de los problemas educativos, matizando la afirmación y sometiéndola a otras prioridades. Una tercera posición parece señalar no sólo que los salarios no son el gran problema, sino que incluso en comparación con otros trabajos similares los docentes no están tan mal posicionados. Quizás una cuarta posición más extrema podría caracterizarse como aquella que destaca que en realidad además de no tener malos salarios los docentes tienen demasiadas licencias, vacaciones y que en definitiva "trabajan poco" (esta posición no fue incluida en la encuesta porque resultaba mucho más difícil de encontrar adeptos en el propio ámbito educativo, aunque seguramente en otros campos de la sociedad encontraría cierta aprobación).

Considerando esta breve introducción, es interesante señalar antes de entrar en la comparación propiamente dicha, que las tres afirmaciones brindan posicionamientos tanto de los grupos de actores como de los representantes por provincia fuertemente diferenciadas. Esto demuestra el efecto positivo de esta metodología, que permite abrir el formato de la pregunta acerca de los salarios a distintas afirmaciones en las cuales los actores puedan coincidir o disentir, buscando escapar al efecto simplificador propio de un formato de encuesta.

Así se observa que los grupos de actores coincidentes en afirmar que el bajo salario docente es el principal problema del sistema educativo, son los sindicalistas y los supervisores, mientras en el otro extremo se hallan los ministros de educación y los funcionarios. Esto señala que frente a lo que en las preguntas de evaluación del sistema educativo provincial mantenía en dos polos opuestos a los sindicalistas y supervisores, en el caso de los salarios (que comparten por ser, todos ellos, docentes) sus opiniones parecen ser más coincidentes. Del mismo modo se observa una clara distancia entre supervisores y funcionarios, dos grupos que parecían coincidir en muchas otras cuestiones. De todas formas es importante señalar que existe un bajo grado de dispersión en torno de esta pregunta y que la media total de actores no muestra ni acuerdo ni desacuerdo con la afirmación.

¹⁹ Véanse sobre la cuestión laboral docente, y específicamente sobre la evolución de su salario, los trabajos de Braslavsky (1999), Morduchowicz (1997) y Birgin (1999).

Gráfico 37 “El principal problema del sistema educativo son los bajos salarios de los docentes, que deberían aumentar sustancialmente”



Sin embargo, al analizar la segunda afirmación, “el salario de los docentes debería aumentar, pero ese no es el principal problema del sistema educativo”, la baja dispersión vuelca a los extremos a los representantes del sector privado –con mayor grado de acuerdo frente a la afirmación- y a los ministros –con mayor nivel de desacuerdo-. Un nuevo giro en la ubicación de los actores se halla en la tercera afirmación, referida a que “el salario de los docentes no es bajo en relación con otros trabajos comparables”. Allí se observa que existe cierto nivel de compartido de indiferencia frente a la afirmación por parte de todos los grupos de actores, menos aquellos ligados al sector privado y, especialmente, los sindicalistas, que se oponen fuertemente al postulado.

En la conclusión comparada de las tres afirmaciones, es importante señalar que para el conjunto de los actores, la afirmación más concordante con sus visiones fue la referida a que “el salario de los docentes debería aumentar, pero ese no es el principal problema del sistema educativo”. Esto muestra, claro está, que existe cierto acuerdo con respecto a la deuda salarial del Estado frente a los docentes y que se trata de la afirmación más matizada y “políticamente correcta”.

Gráfico 38 “El salario de los docentes debería aumentar, pero no es ese el principal problema del sistema educativo”

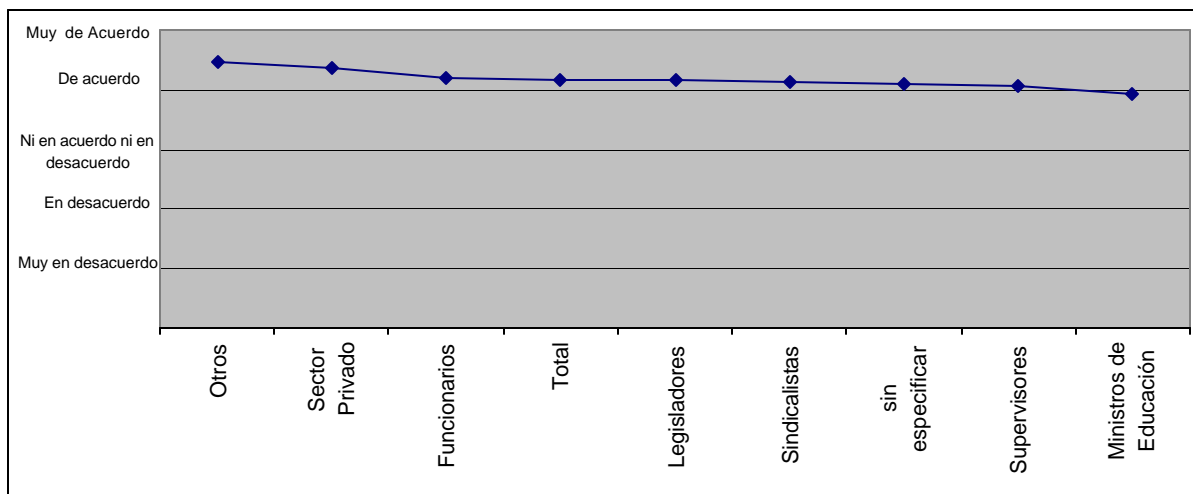
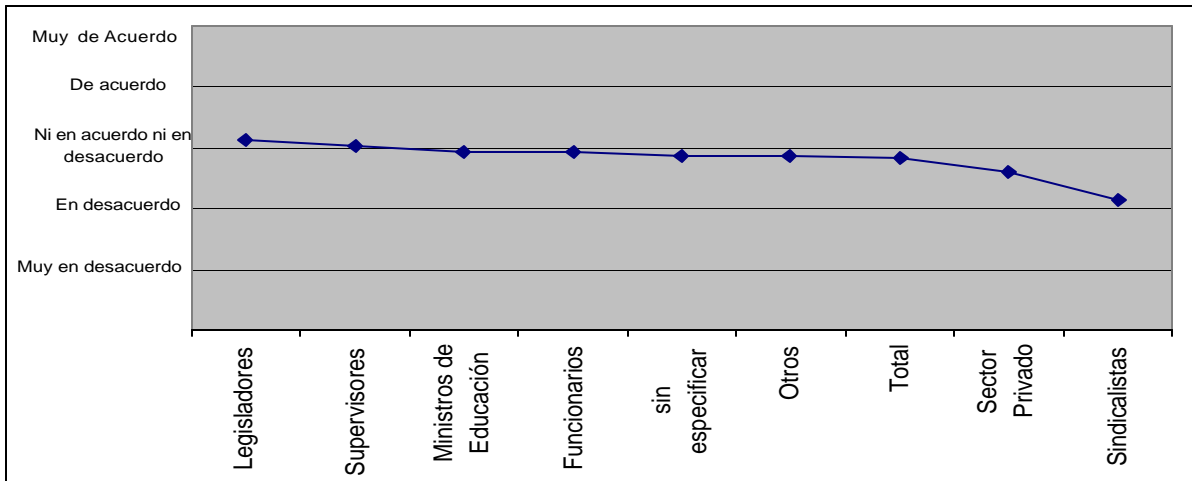


Gráfico 39 “El salario de los docentes no es bajo, en relación con otros trabajos comparables”

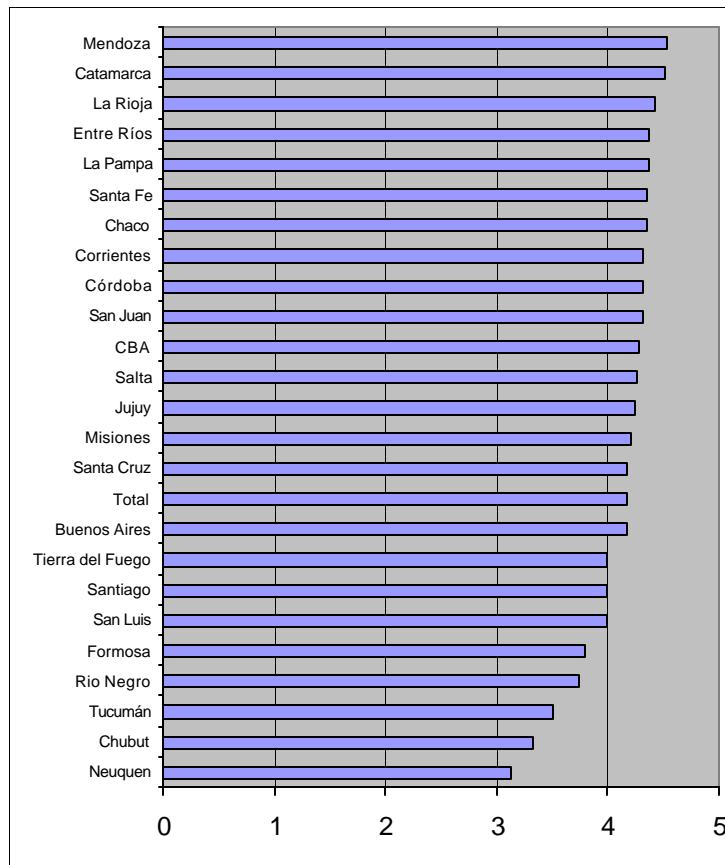
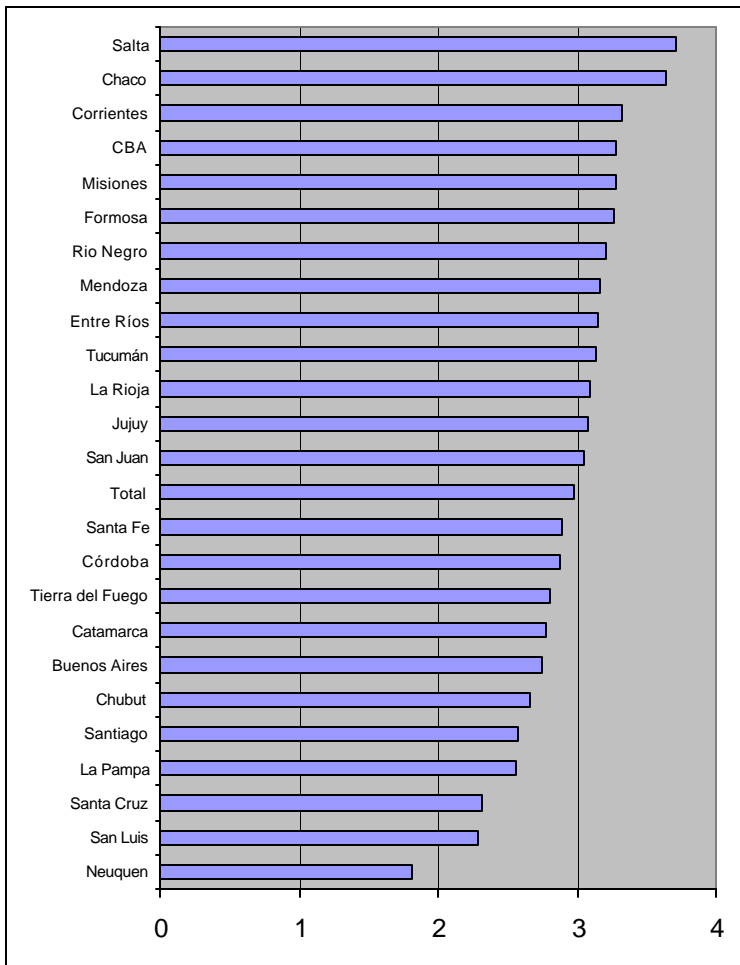


Al pasar al análisis comparado de las representaciones por provincia, se observa un mayor grado de dispersión en las respuestas. Entre las provincias donde los actores señalan con mayor énfasis el problema del salario docente como la prioridad del sistema educativo, se hallan Salta y Chaco, con una importante diferencia por encima de las demás. Aquí se da el caso particular de que las percepciones de los actores coinciden claramente con la realidad comparada de las provincias, ya que, como se observa en el cuadro 2, Salta y Chaco son las dos provincias con peores salarios docentes del país.

En cambio las provincias donde se señala el mayor grado de desacuerdo con que la prioridad es aumentar el salario docente son Neuquén –con un desacuerdo muy pronunciado-, San Luis y Santa Cruz. Esto es interesante, porque las dos provincias patagónicas son de las que mejores salarios docentes pagan, sin embargo San Luis se encuentra en una posición intermedia en el ranking salarial, con cual señala la importancia de otros factores en la evaluación que hicieron los actores de la temática consultada. Al mismo tiempo, utilizando la tercera afirmación, referida a la comparación del salario docente frente a otros trabajos similares, se subraya un mayor grado de acuerdo de los actores encuestados en la provincia de Neuquén, junto con Catamarca y la Ciudad de Buenos Aires.

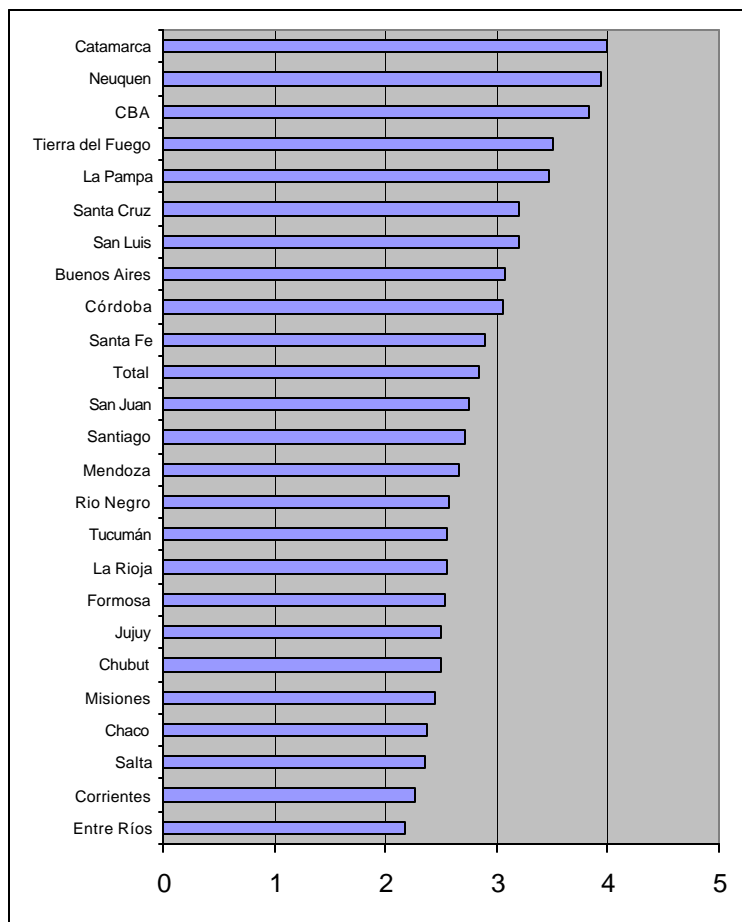
Gráfico 40 "El principal problema del sistema educativo son los bajos salarios de los docentes, que deberían aumentar sustancialmente"

Gráfico 41 "El salario de los docentes debería aumentar, pero no es ese el principal problema del sistema educativo"



1= Muy en desacuerdo 2= en desacuerdo 3= Ni en acuerdo ni en desacuerdo 4= De acuerdo 5= Muy de acuerdo

Gráfico 42 "El salario de los docentes no es bajo, en relación con otros trabajos comparables"



1= Muy en desacuerdo 2= en desacuerdo 3= Ni en acuerdo ni en desacuerdo 4= De acuerdo 5= Muy de acuerdo

Cuadro 3 Salario docente

PROVINCIAS	NIV. PRIMARIO COMÚN	
	Maestro Grado	Director 1ra.
	Jorn. Simple	Jorn. Simple
-en pesos-		
BUENOS AIRES	409,21	618,63
CATAMARCA	554,23	836,81
CIUDAD DE BUE	463,23	699,99
CORDOBA	632,08	839,74
CORRIENTES	374,85	661,49
CHACO	333,80	532,47
CHUBUT	393,55	798,58
ENTRE RIOS	393,08	661,30
FORMOSA	346,30	547,01
JUJUY	382,33	694,44
LA PAMPA	445,93	818,17
LA RIOJA	619,90	1080,06
MENDOZA	428,14	702,30
MISIONES	348,92	516,63
NEUQUEN	587,72	718,29
RIO NEGRO	474,53	808,36
SALTA	330,81	721,54
SAN JUAN	471,10	725,59
SAN LUIS	582,73	649,39
SANTA CRUZ	818,08	1290,47
SANTA FE (*)	403,84	694,05
SANTIAGO DEL	512,83	687,68
TIERRA DEL FU	787,21	1421,08
TUCUMAN	371,21	807,69
<hr/>		
MEDIA NACION.	477,73	772,16
MEDIA CENTRC	460,29	702,74
MEDIA CUYO	525,47	789,34
MEDIA NEA	350,97	564,40
MEDIA NOA	430,28	749,63
MEDIA PATAGC	584,50	975,83

Fuente: elaboración propia en base a Proyecto Costos del Sistema Educativo.

4.2. LA AUTONOMÍA ESCOLAR

La discusión acerca de la autonomía de las escuelas, al igual que la cuestión de la competencia, es más reciente en el debate educativo²⁰. Como parte del nuevo paradigma de reformas educativas, las posiciones con respecto a esta temática –así como su “hermana”, la descentralización- se han situado en estrecha vinculación con los enfoques acerca del rol del Estado en la educación. De esta manera el núcleo del debate parece abrirse entre aquellos que critican el rol del Estado como actor central del sistema -puntualizando su exceso burocrático en la gestión de las escuelas- y aquellos otros que mantienen la confianza en sus capacidades distributivas en relación con la equidad social. Quizás una posición intermedia pueda hallarse en aquellos que buscan cierta síntesis entre otorgar un mayor poder a los propios actores de las escuelas sin perder de vista un equilibrio en las políticas públicas de oferta educativa.

Entre estos argumentos se buscó indagar a través de las afirmaciones de la encuesta, diferenciando tres posturas: la de una autonomía escolar tanto en lo educativo como en lo administrativo y financiero; la de mantener la estructura actual de bajo nivel de autonomía para no favorecer desigualdades educativas; y la de ampliar la autonomía sólo en términos estrictamente educativos. Entre estas tres visiones, tanto la medida de los grupos de actores como de las provincias sirve para marcar fuertes diferencias en las representaciones de los encuestados. Se destaca, sin embargo, un mayor grado de acuerdo con la autonomía en los tres aspectos mencionados: educativo, administrativo y financiero, lo cual resulta significativo por existir una opción intermedia (la referida a otorgar mayor autonomía sólo en lo educativo) que parecería a primera vista configurada como la “opción moderada”, que recibiría mayor aprobación. Esto señala que el conjunto de los actores políticos ligados a la educación provincial está fuertemente de acuerdo con otorgar mayor autonomía a las escuelas.

Entrando en la comparación de visiones según grupos de actores, se observan nuevas mezclas y cambios frente a la composición de concordancias señaladas hasta aquí en torno de las distintas preguntas analizadas. En general se dan nuevas “alianzas” en las representaciones de los actores: los representantes del sector privado junto a los legisladores y ministros de educación parecen acercarse en el pensamiento favorable de la autonomía escolar, mientras sindicalistas –siempre más extremos- y supervisores se hallan en la vereda opuesta. En este sentido, se observa cierta concordancia en los tres gráficos, donde los sindicalistas²¹ mantienen un leve grado de acuerdo con la afirmación de que es mejor mantener la estructura actual y que la autonomía administrativa y financiera sería

²⁰ Los trabajos quizás más serios y más citados en nuestra lengua acerca de la autonomía y la descentralización educativa en general son los de Whitty, Power y Halpin (1999) y el de VVAA (1996).

²¹ Nos sorprendió hallar que de la muestra total de sindicalistas, haya un tan leve desacuerdo con respecto a otorgar mayor autonomía educativa, administrativa y financiera a las escuelas. No podemos más que señalar este hecho sin muchas explicaciones a la vista de lo que esperábamos serían las representaciones contrarias a este modelo de autonomía por parte de los sindicalistas.

contraproducente. En cambio los representantes del sector privado son quienes tienen un mayor grado de acuerdo con esto último, seguidos muy de cerca por los legisladores.

Gráfico 43 “Es fundamental otorgar mayor autonomía a las escuelas, tanto en lo educativo como en lo administrativo y financiero”

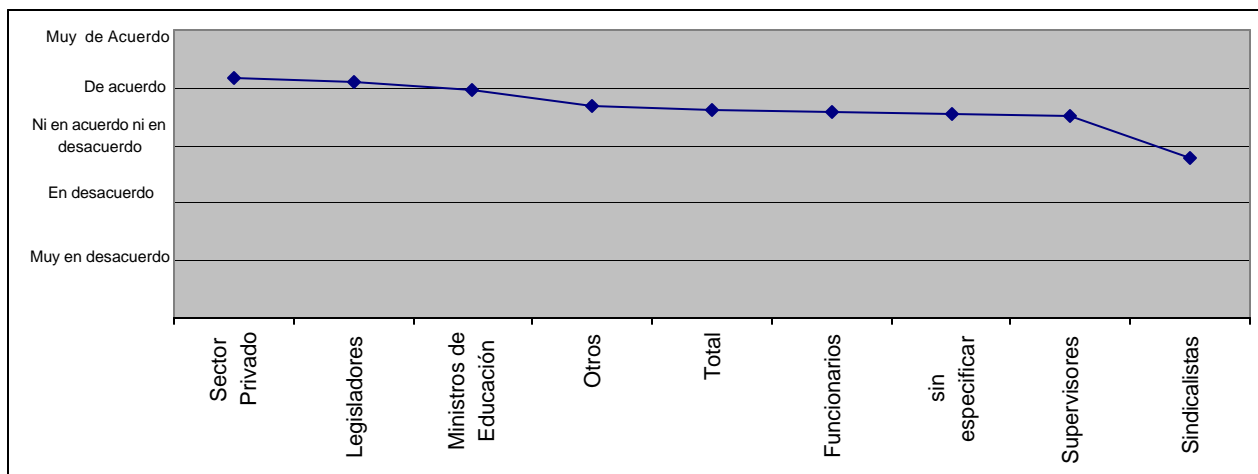


Gráfico 44 “La autonomía de las escuelas generará mayores desigualdades al interior del sistema, es preferible mantener la estructura actual”

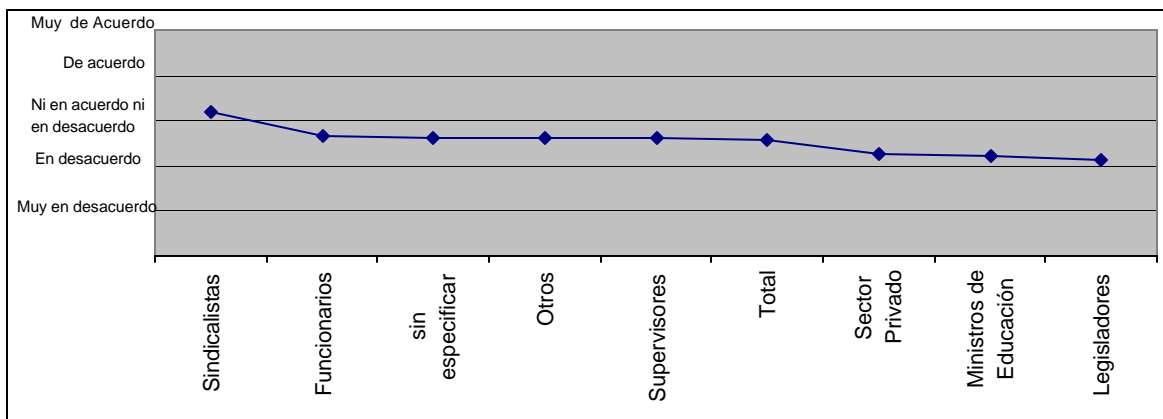
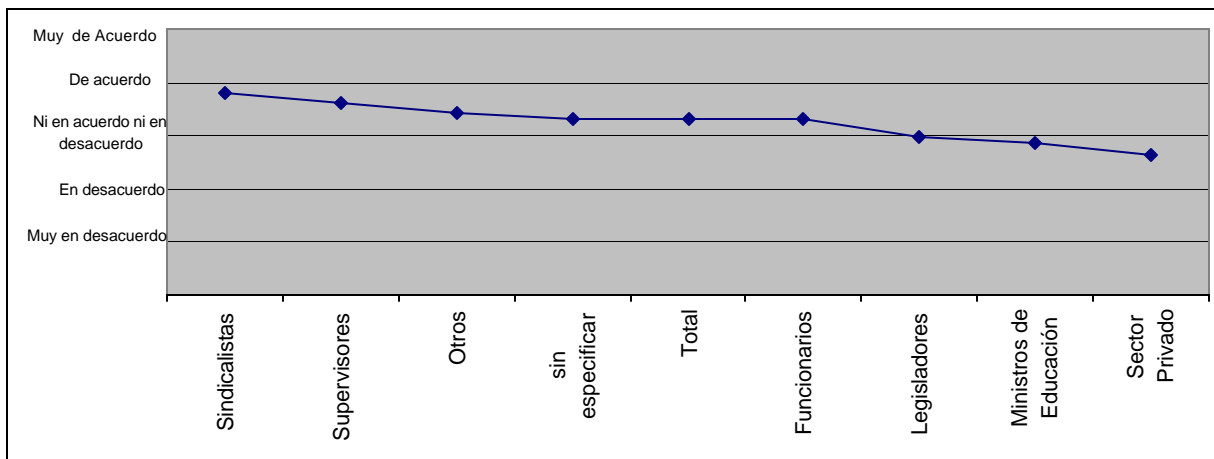


Gráfico 45 “La autonomía es positiva si sólo afecta aspectos educativos, sin modificar lo financiero y el nombramiento de personal”

En cuanto a las provincias, se observan diferencias muy fuertes e interesantes para indagar. En primer término, tan sólo en dos provincias el conjunto de los actores entrevistados sostuvo un mayor grado de desacuerdo que de indiferencia (categoría “ni de acuerdo ni en desacuerdo”) frente a la afirmación de que es bueno dar mayor autonomía educativa, administrativa y financiera a las escuelas: Santiago y Jujuy, dos provincias de las más pobres del país (lo cual podría estar en concordancia con la hipótesis de que la autonomía genera mayores desigualdades). Por otra parte, dentro de las posiciones más críticas de la autonomía, al menos en cinco provincias se sostuvo un mayor grado de acuerdo que de desacuerdo con respecto a la afirmación de que “la autonomía generará mayores desigualdades”: Santiago, Ciudad de Buenos Aires, Jujuy, Chaco y Chubut.

Del otro lado en la regularidad de las opiniones favorables a la autonomía, se halla un caso muy especial, el de San Luis. Allí se inició hace algunos años un proceso muy importante de reforma del sistema educativo, muy afincado en los postulados de la autonomía escolar, lo cual parece haber llegado con profundidad a las representaciones de los actores encuestados, ya que sus opiniones favorables frente a la autonomía es especialmente llamativa. En segundo término aparecen las provincias de Neuquén, Tucumán, San Juan y Mendoza (donde también se iniciaron algunos procesos tendientes a la autonomía escolar).

Gráfico 46 "Es fundamental otorgar mayor autonomía a las escuelas, tanto en lo educativo como en lo administrativo y financiero"

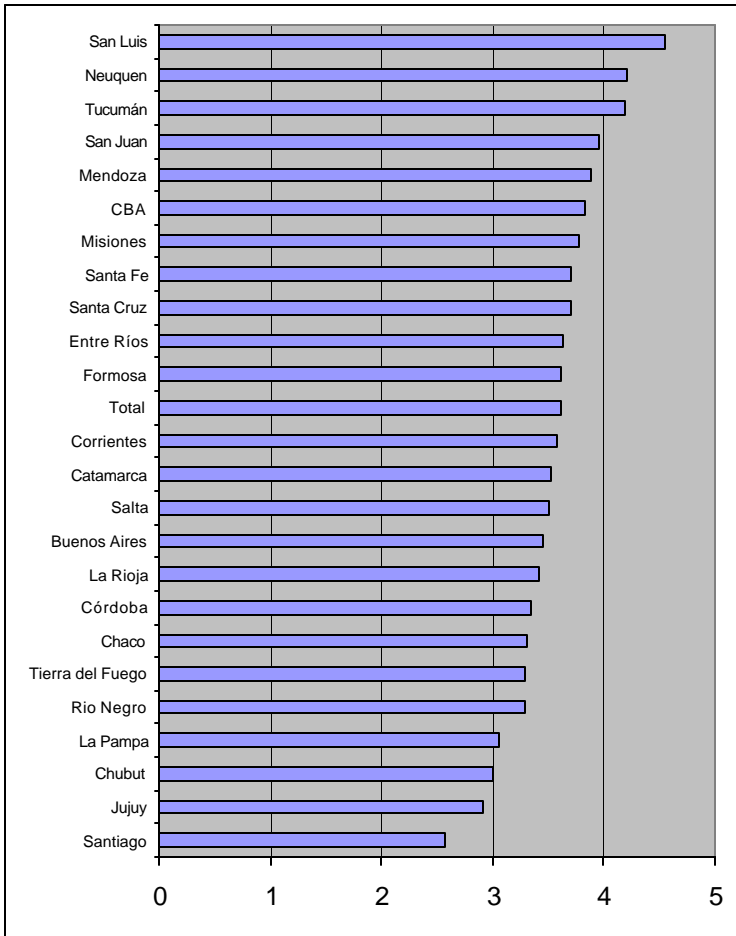
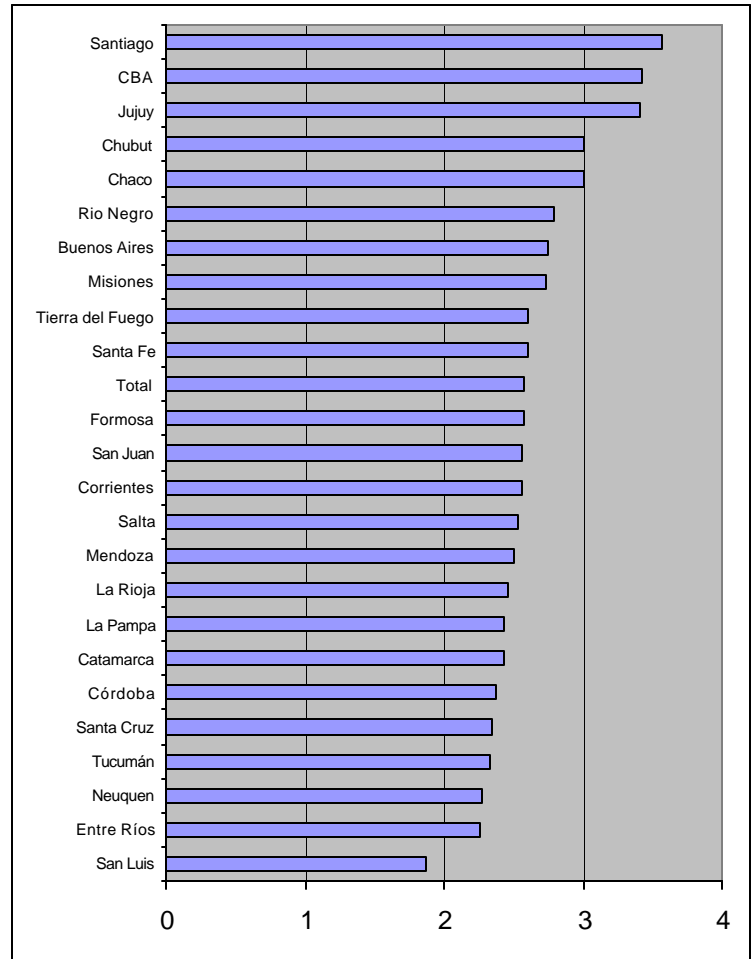
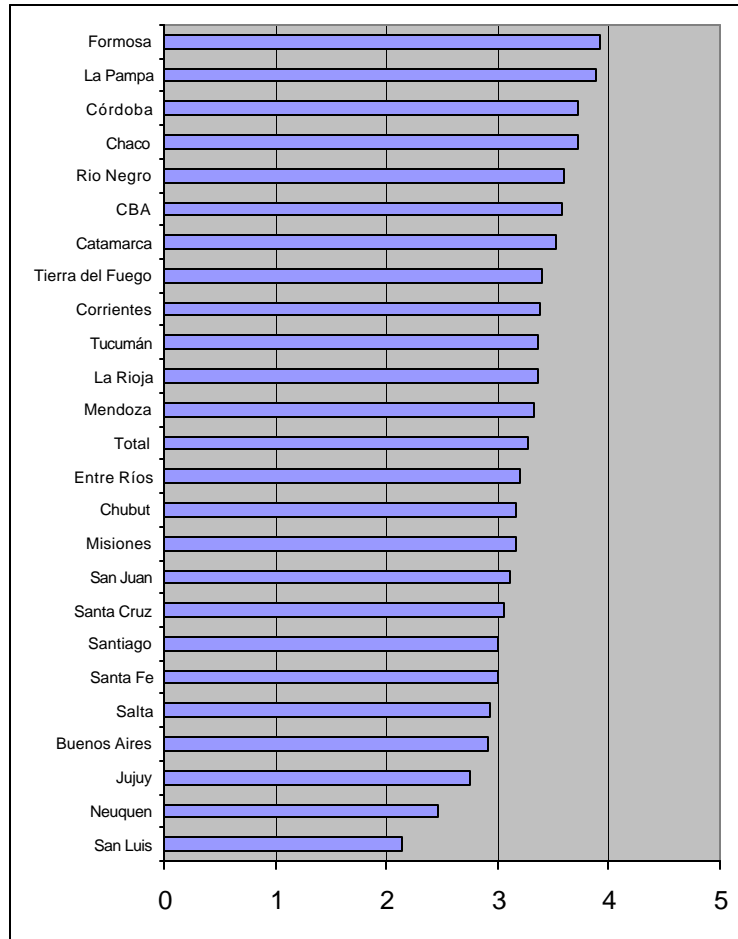


Gráfico 47 "La autonomía de las escuelas generará mayores desigualdades al interior del sistema, es preferible mantener la estructura actual"



1= Muy en desacuerdo 2= en desacuerdo 3= Ni en acuerdo ni en desacuerdo 4= De acuerdo 5= Muy de acuerdo

Gráfico 48 "La autonomía es positiva si sólo afecta aspectos educativos, sin modificar lo financiero y el nombramiento de personal"



1= Muy en desacuerdo
 2= en desacuerdo
 3= Ni en acuerdo ni en desacuerdo
 4= De acuerdo
 5= Muy de acuerdo

4.3. LA COMPETENCIA ENTRE LAS ESCUELAS

El debate acerca de la competencia entre las escuelas se halla muy ligado al de la autonomía escolar, aunque tiene rasgos propios diferenciales²². En este caso, quienes se muestran a favor de la idea postulan que si las escuelas tuviesen que competir entre ellas para conseguir alumnos, debería mejorar su calidad a los ojos de las familias que pasarían a ser algo más parecido a los clientes de un mercado que eligen la educación de sus hijos. Del otro lado de la campana, se destaca el rol prioritario de la cooperación entre las escuelas y del Estado como regulador de la oferta educativa, ya que de esta manera se garantizaría la equidad del sistema, que frente a familias con capitales culturales diferentes al elegir la escuela reproducirían en el interior del sistema sus diferencias de origen social y económico.

De acuerdo con los actores políticos de la educación provincial, este debate parece inclinarse en las representaciones hacia la crítica de las posibilidades educativas de la competencia: la mayoría de los encuestados señala un mayor grado de acuerdo con que la competencia generaría tensiones negativas entre las escuelas. Sin embargo, también una mayoría de los actores destaca que la competencia puede ser positiva si se combina con otras políticas educativas generales, lo cual permite constatar que o existen grandes matices en torno del concepto de "competencia" o todavía no está claro a qué se refiere esta cuestión y es por ello que ambas respuestas favorables pueden estar asentadas en ciertas contradicciones conceptuales.

Entrando en las distinciones según grupos de actores, se observa un contraste muy interesante y difícil de explicar. Por un lado, se destaca que, si bien ningún grupo de actores está de acuerdo con la afirmación de que la calidad mejoraría si las escuelas tuviesen que competir entre sí para atraer alumnos, los representantes del sector privado son los menos alejados de esta idea, mientras los supervisores y, especialmente, los representantes sindicales son los que expresan un rotundo desacuerdo con la afirmación. Pero, por otra parte, la afirmación "la competencia puede ser un elemento positivo si se vincula a otras políticas educativas generales" posiciona a los supervisores en el otro extremo que a los sindicalistas (los primeros muy favorables a la idea y los segundos contrarios a la misma). En el medio, es interesante subrayar que todos los grupos de actores parecen estar de acuerdo con que "la competencia entre las escuelas no sólo no mejora la calidad sino que genera tensiones negativas entre las escuelas".

²² Sobre la discusión de la competencia entre las escuelas véase, entre otros, Fiszbein (1999), Veleda (2003 y Cosse (1997).

Gráfico 49 “La calidad de la educación de las escuelas mejoraría si éstas tuviesen que competir entre sí para conseguir alumnos”

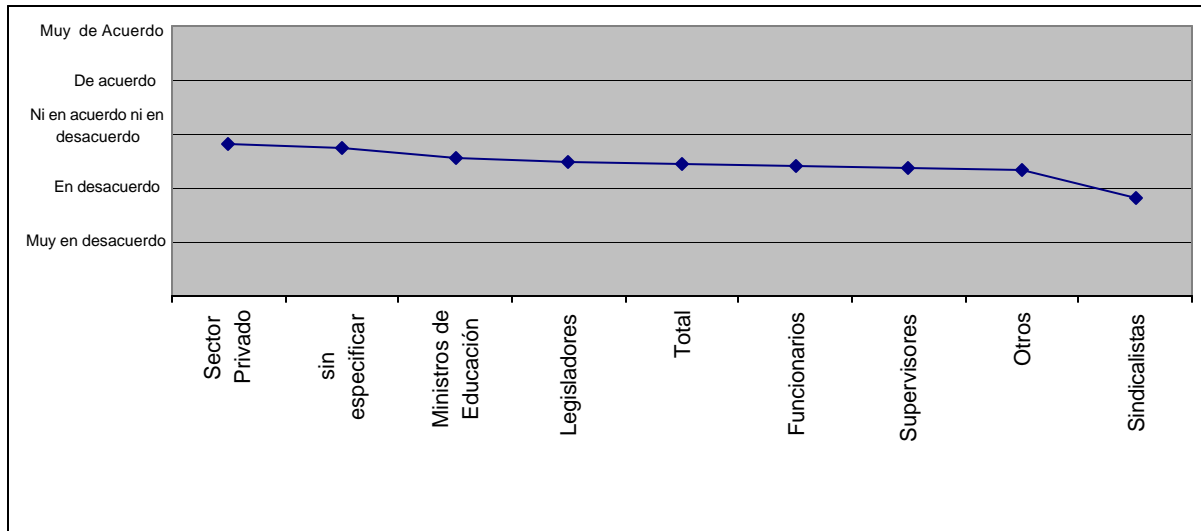


Gráfico 50 “La competencia entre las escuelas no sólo mejorará la calidad sino que generará tensiones negativas entre las escuelas”

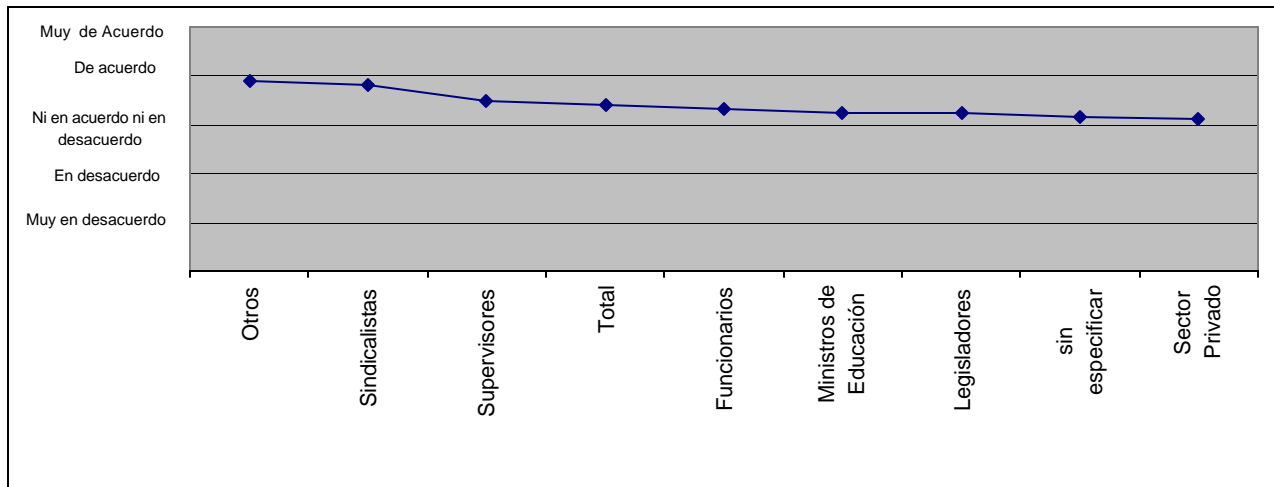
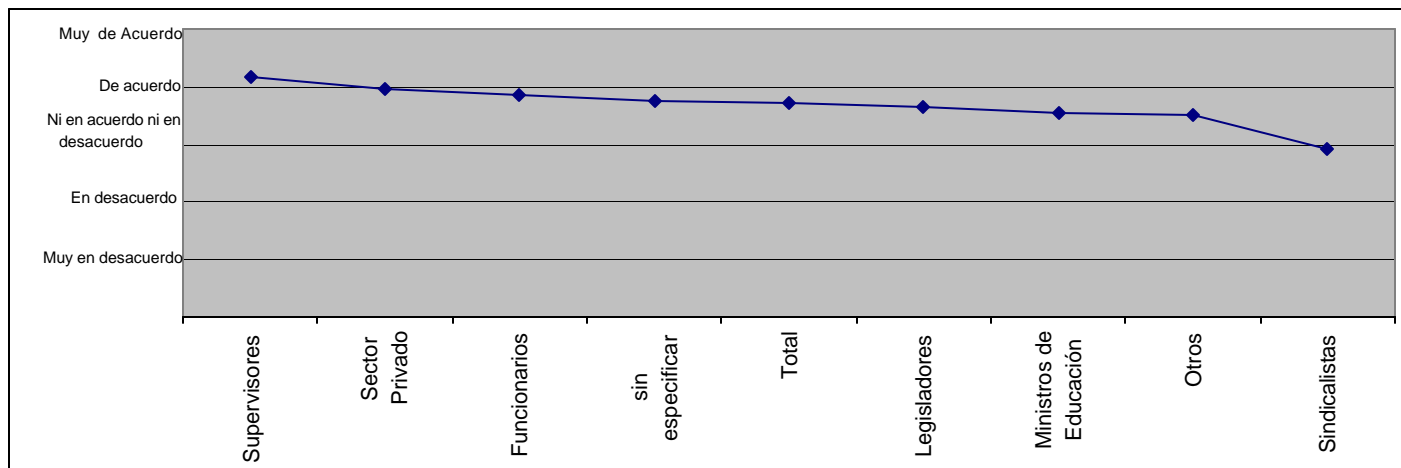


Gráfico 51 “La competencia entre las escuelas puede ser un elemento positivo si se vincula con otras políticas educativas generales”



En torno de las posiciones de los actores según provincias, se observan algunos contrastes interesantes, ya que aumenta la dispersión. Frente a la afirmación de que la competencia mejora la calidad de las escuelas, sólo los actores de tres provincias se mostraron levemente favorables a la idea: Salta, Neuquén y Tucumán. Las mismas provincias, junto con Tierra del Fuego, son las únicas donde las opiniones tuvieron un leve desacuerdo con respecto a la afirmación de que la competencia genera tensiones negativas entre las escuelas. En cambio, los actores encuestados de las jurisdicciones de la Ciudad de Buenos Aires (con especial énfasis), Santa Fe, Chaco y Chubut se mostraron especialmente de acuerdo con la afirmación de que la competencia genera tensiones negativas entre las escuelas.

Gráfico 52 "La calidad de la educación de las escuelas mejoraría si éstas tuviesen que competir entre sí para conseguir alumnos"

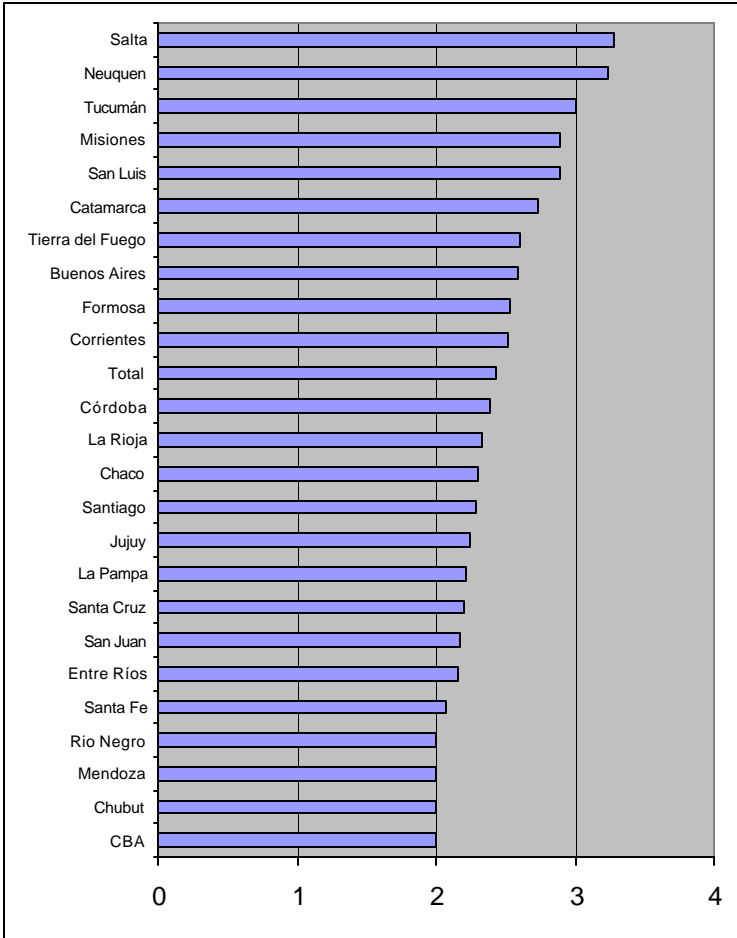
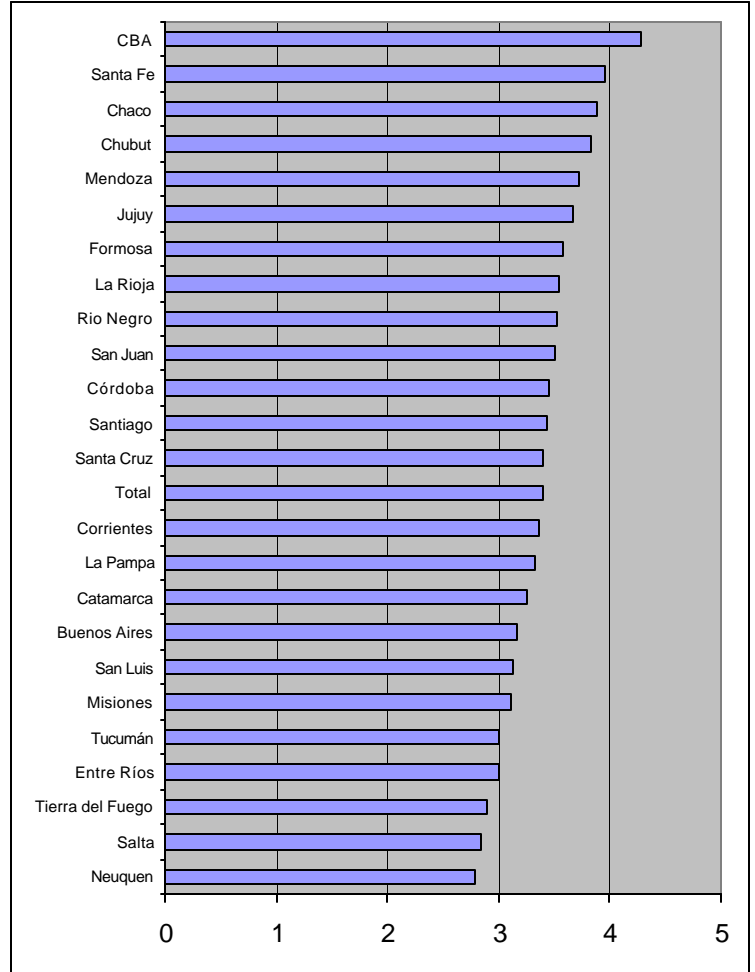
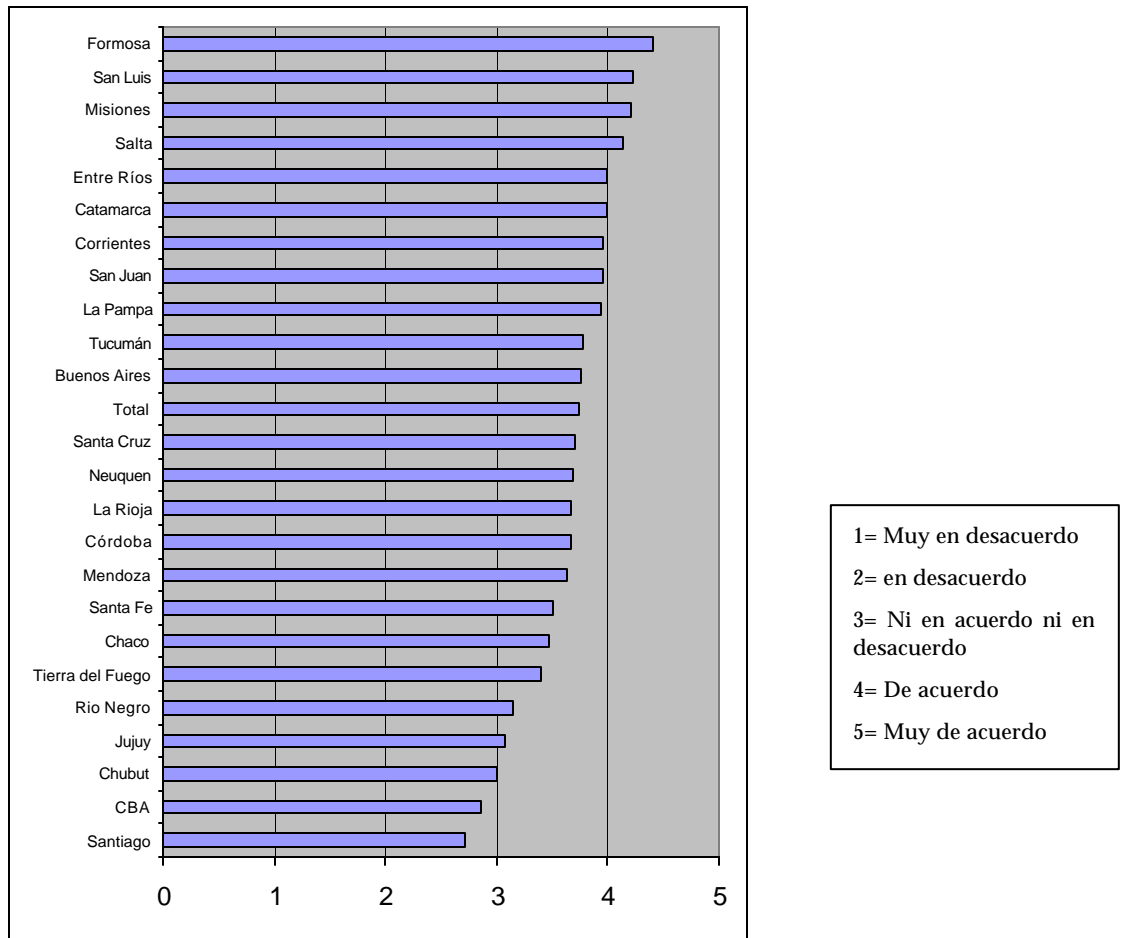


Gráfico 53 "La competencia entre las escuelas no sólo mejorará la calidad sino que generará tensiones negativas entre las escuelas"



1= Muy en desacuerdo 2= en desacuerdo 3= Ni en acuerdo ni en desacuerdo 4= De acuerdo 5= Muy de acuerdo

Gráfico 51 "La competencia entre las escuelas puede ser un elemento positivo si se vincula a otras políticas educativas generales"

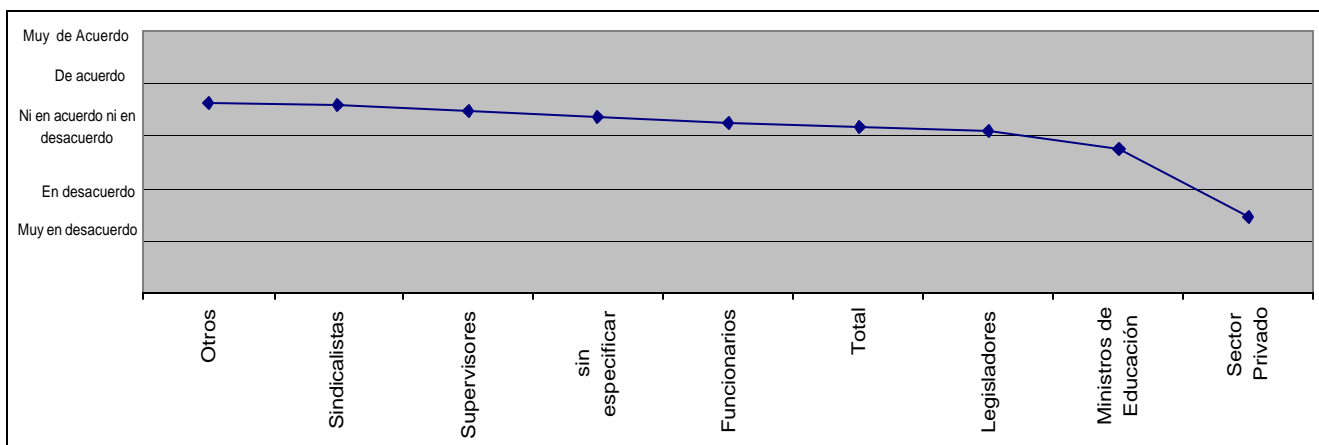


4.4. EL ESTADO Y LA EDUCACIÓN PRIVADA

Los debates en relación con el rol de la educación privada han marcado la historia del sistema educativo argentino desde sus inicios, si bien las cuestiones planteadas en la encuesta tienen en general un mayor grado de actualidad en la agenda de los estados provinciales²³. En esta dirección, queda claro que existe una posición mucho más dividida por la propia estructura del sistema educativo y por los más o menos explícitos enfrentamientos entre el sector público y el sector privado de la educación, que además en muchos casos “compiten” por los recursos escasos del Estado.

En torno de esta cuestión, resulta relevante constatar la distancia que existe entre la opinión del conjunto de los actores entrevistados, que están de acuerdo con la afirmación de que las escuelas privadas deberían recibir menos subsidios del Estado (que debería destinarlos a las escuelas públicas), frente a la posición de los representantes del sector privado, que evidentemente están en contra de esta apreciación (la cual afecta directamente sus intereses). Por otra parte, es interesante observar que los grupos de actores más cercanos a la visión del sector privado son los legisladores y especialmente los ministros de educación.

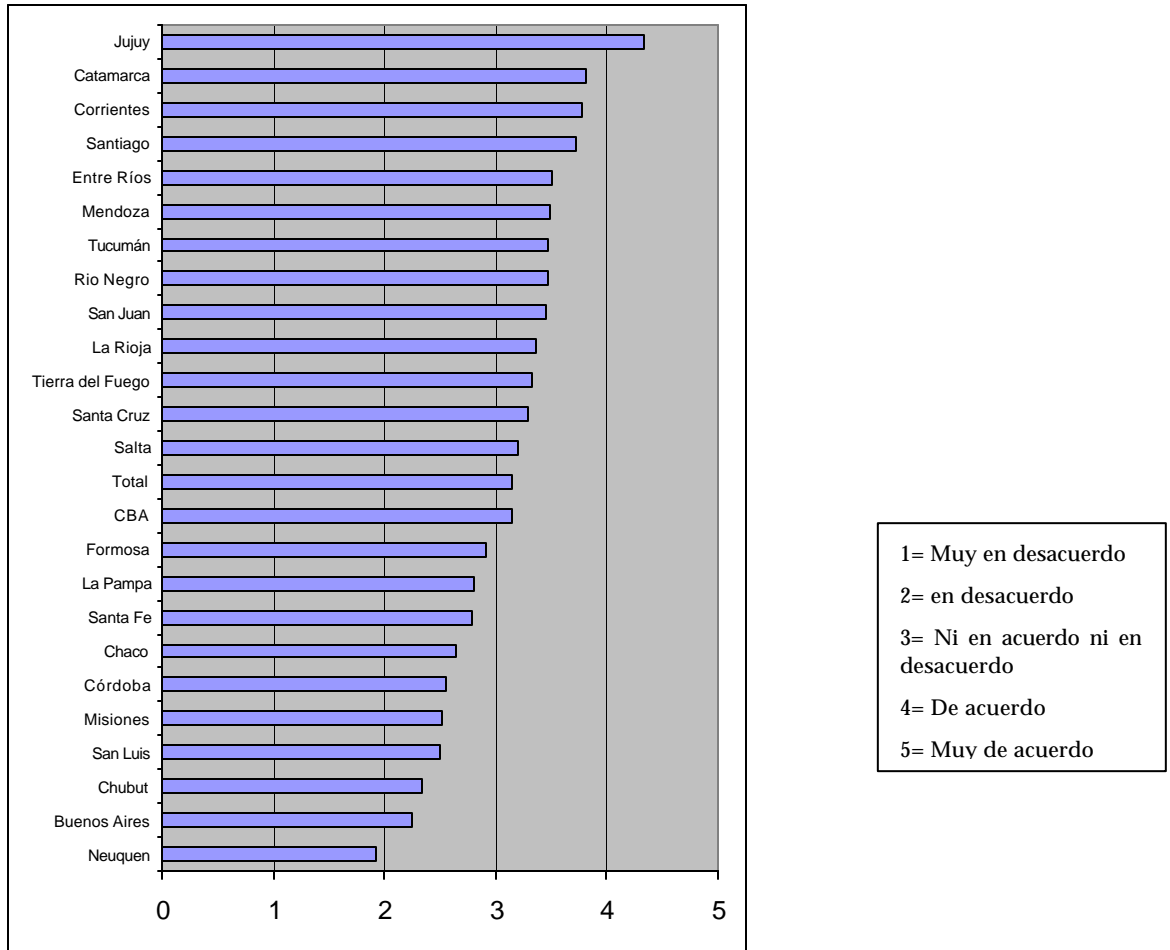
Gráfico 54 “La educación privada debería recibir menos subsidios estatales (que deberían ser destinados a las escuelas públicas)”



En este mismo punto, las diferencias en las representaciones de los actores por provincias es muy amplia. Desde provincias donde existe un fuerte acuerdo con la idea de disminuir los subsidios del sector privado, como Jujuy (la más definida en este sentido), Catamarca, Corrientes y Santiago, hasta los casos opuestos, con provincias como Neuquén, Buenos Aires y Chubut. Un punto importante a señalar es que parece haber una relación positiva entre el mayor grado de pobreza de la provincia y acuerdo por parte de los actores encuestados de disminuir los subsidios a escuelas privadas por parte del Estado.

²³ Sobre la discusión acerca de la escuela pública y privada en la Argentina, véase Dadove (1994).

Gráfico 55 "La educación privada debería recibir menos subsidios estatales (que deberían ser destinados a las escuelas públicas)"



Cuado 4 Transferencias al sector privado

	Transferencias al sector privado como porcentaje del gasto educativo 2000	Gasto público por alumno privado / Gasto público por alumno estatal
Buenos Aires	13,6	0,41
Capital Federal	15,3	0,21
Catamarca	6,3	0,54
Chaco	5,7	0,84
Chubut	4,3	0,37
Córdoba	21,7	0,64
Corrientes	11,8	0,92
Entre Ríos	15,5	0,64
Formosa	2,6	0,31
Jujuy	4,6	0,41
La Pampa	12,0	0,97
La Rioja	2,2	0,23
Mendoza	11,3	0,69
Misiones	14,1	0,84
Neuquén	5,4	0,64
Río Negro	8,2	0,53
Salta	6,8	0,48
San Juan	13,3	0,81
San Luis	7,8	0,62
Santa Cruz	9,9	0,76
Santa Fe	20,0	0,69
Santiago del Estero	10,3	0,74
Tierra del Fuego	9,9	0,51
Tucumán	12,9	0,47
Total	13,4	0,49

Fuente: Proyecto Costos del Sistema Educativo (2002); Relevamiento Anual 2000, Dirección General Red Federal de Información Educativa.

Un punto sobre el cual parece existir más acuerdo entre grupos de actores y provincias, es el referido a la necesidad de aumentar el control del Estado sobre la administración de la educación privada. El total de actores se mostró en alta medida de acuerdo con esta afirmación, incluyendo a los propios representantes del sector privado, que no se mostraron contrarios a esta propuesta. Entre las provincias, se destacan La Rioja y Jujuy, como aquellas donde los actores señalan la importancia de aumentar el control del Estado sobre las escuelas privadas, mientras Formosa, Buenos Aires y Neuquén son las que menos reclaman por este punto.

Gráfico 56 "La educación privada debería ser más controlada en su administración"

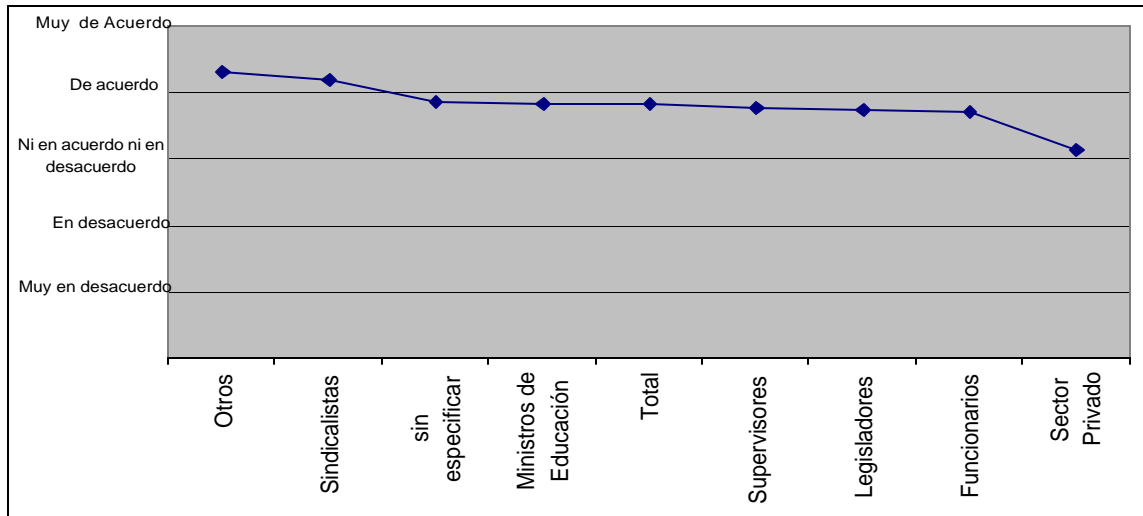
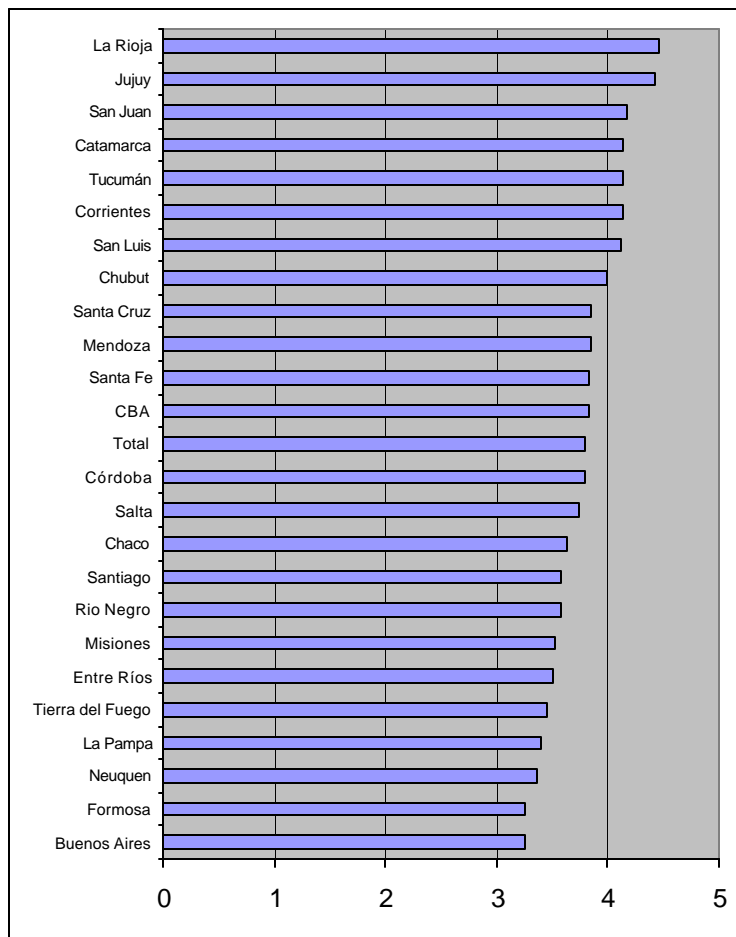


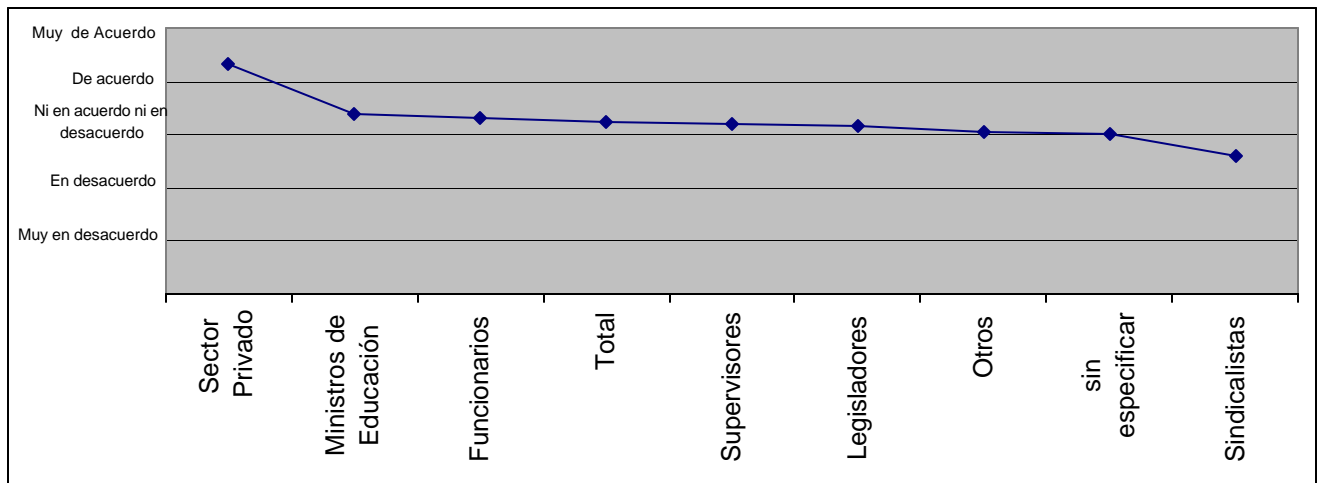
Gráfico 57 "La educación privada debería ser más controlada en su administración"



1= Muy en desacuerdo
 2= en desacuerdo
 3= Ni en acuerdo ni en desacuerdo
 4= De acuerdo
 5= Muy de acuerdo

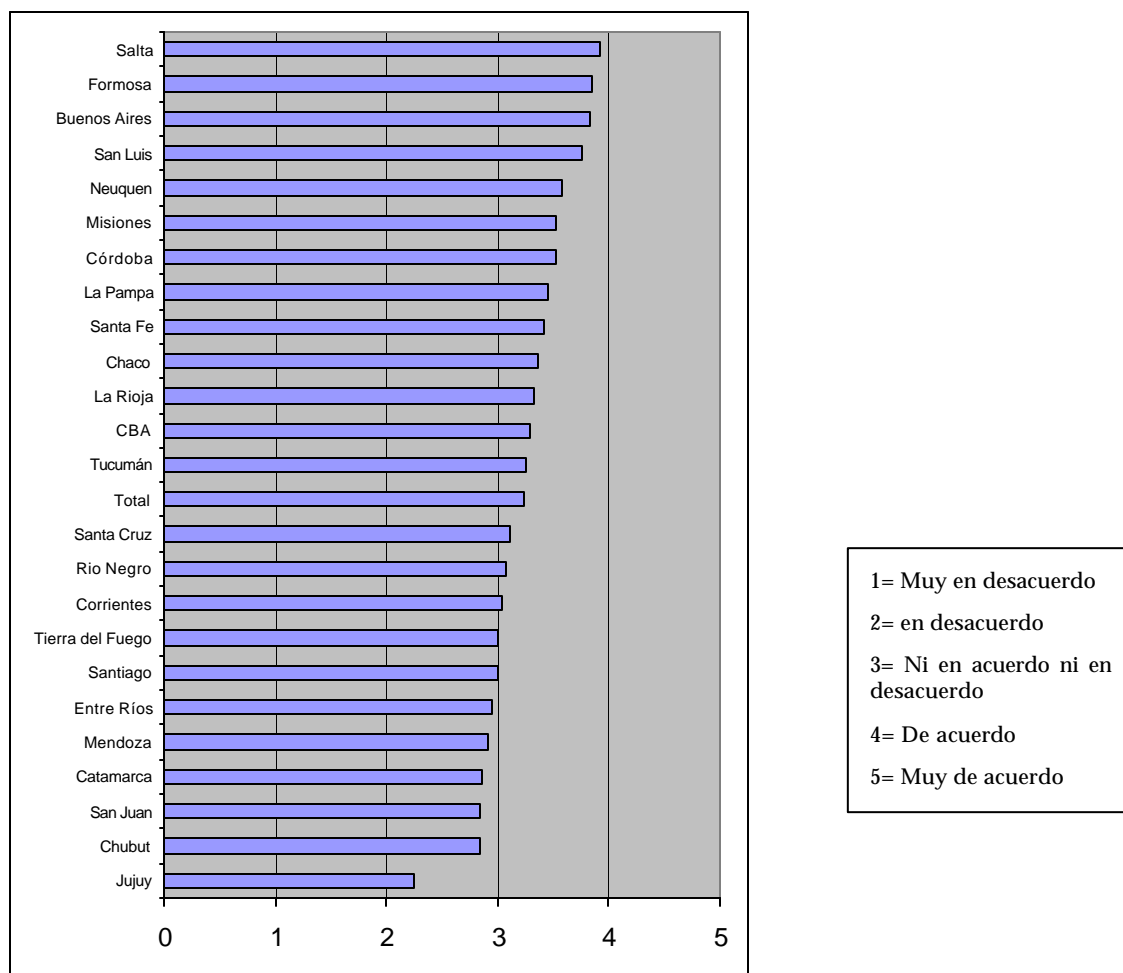
Una cuestión que suscitó una opinión sin definición precisa de acuerdo o desacuerdo es la referida a que “el mayor desarrollo de la educación privada es positivo para la calidad de la educación de la provincia y no necesariamente genera desigualdades”²⁴. Aquí la distancia más fuerte se observa entre representantes del sector privado, con un acuerdo casi total frente a la afirmación, y los sindicalistas con una visión crítica de la misma. Entre las provincias, se destacan Salta, Formosa y Buenos Aires, como aquellas que acuerdan más decididamente con este punto, y Jujuy como la provincia que se diferencia claramente de todas las demás en el desacuerdo frente a esta afirmación.

Gráfico 57 “El mayor desarrollo y apoyo de la educación privada es positivo para la calidad de la educación de la provincia y no necesariamente genera desigualdades”



²⁴ Está claro que muy probablemente las representaciones hubiesen sido distintas si se quitaba la palabra “necesariamente” de esta afirmación. Sin embargo, se decidió incluirla por los matices de la problemática compleja de las desigualdades. Pero vale al menos mencionar este punto para volver a enfatizar que cada palabra tiene un valor que puede cambiar todo el sentido de una afirmación, especialmente cuando se analizan las representaciones de los actores mediante una encuesta.

Gráfico 58 "El mayor desarrollo y apoyo de la educación privada es positivo para la calidad de la educación de la provincia y no necesariamente genera desigualdades"



Finalmente, el cuarto punto de la encuesta en torno de la educación privada, trata acerca de la eficiencia e innovación de las escuelas del sector, en comparación con las del ámbito público. Nuevamente aquí aparece una fuerte dispersión en la visión de los actores, pero lo más destacable es que el conjunto de los actores encuestados no está de acuerdo con la idea de que las escuelas privadas son más eficientes e innovadoras que las públicas. Sí están de acuerdo con esta afirmación, además de los representantes del sector privado, los legisladores de las comisiones de educación. En cambio, todos los demás grupos de actores demuestran un leve desacuerdo (ampliado en el caso de los sindicalistas).

Si se analiza esta misma cuestión por provincias, se observa que sólo en Formosa, Neuquén, San Juan y Tucumán hay un leve apoyo a esta afirmación. En cambio, en todas las demás provincias los actores encuestados señalaron su desacuerdo frente a la idea de que las

escuelas privadas son más eficientes e innovadoras que las públicas. El punto se enfatiza además, en las provincias de La Pampa²⁵, Chaco y Jujuy.

5. REPRESENTACIONES SOBRE EL PODER DE LOS ACTORES POLÍTICOS DE LA EDUCACIÓN PROVINCIAL

El tercer grupo de preguntas apunta a la comparación interprovincial del grado de poder que, de acuerdo con las percepciones de los encuestados, detentan los distintos actores e instituciones ligados a la educación provincial. Se trata evidentemente de una aproximación indicativa que señala algunas cuestiones que merecen ser analizadas con mayor profundidad a través de metodologías complementarias. En este sentido, el proyecto de investigación "Las Provincias Educativas" resulta una continuación directa de este informe, para indagar las relaciones de poder en torno de la educación provincial durante la última década, a través de los informes jurisdiccionales correspondientes.

Aún así, las impresiones recabadas a través de la encuesta son de por sí interesantes para algunos casos provinciales. En primer término, al preguntar acerca del grado de poder que detenta el **gobernador** en las decisiones concretas de la política educativa provincial, todos los encuestados de Santiago destacaron el máximo nivel de calificación en este punto, algo que no debería sorprender en una provincia con una tradición impactante de verticalismo caudillista de la mano de los Juárez. Las otras provincias donde se destacó especialmente el poder del gobernador fueron Santa Cruz (cuyo gobernador al momento de realizada la encuesta era el actual presidente, Néstor Kirchner), Buenos Aires, Formosa, Salta y San Luis (estas últimas tres con marcada tradición de predominio de caudillos provinciales). Del otro lado de la balanza aparece el caso de San Juan, casi como una excepción, ya que al momento de realizar la encuesta la provincia se hallaba al borde de la destitución del gobernador Avelín. A su vez, Chubut se destaca como otra provincia con debilidad de su gobernador en los temas educativos.

²⁵ Es interesante que figure en este punto La Pampa como un caso extremo, mientras en todas las restantes preguntas referidas al sector privado la provincia no se destacaba. Muy probablemente esto señale el buen nivel de las escuelas públicas de la provincia, más que una crítica tan directa a las escuelas del sector privado.

Gráfico 54 Cuál es el grado de poder que tiene el gobernador en la toma de las decisiones concretas en la política educativa provincial

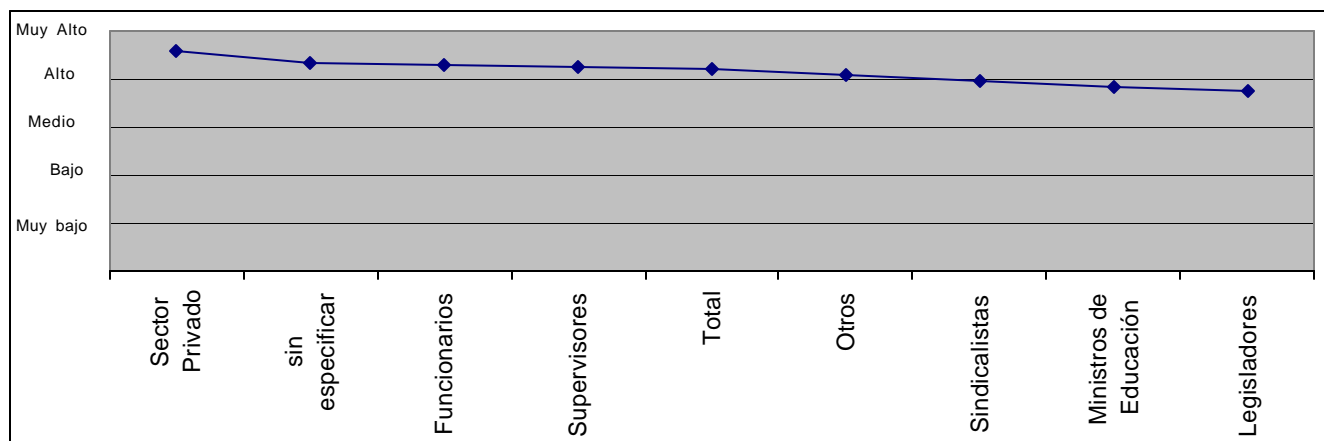
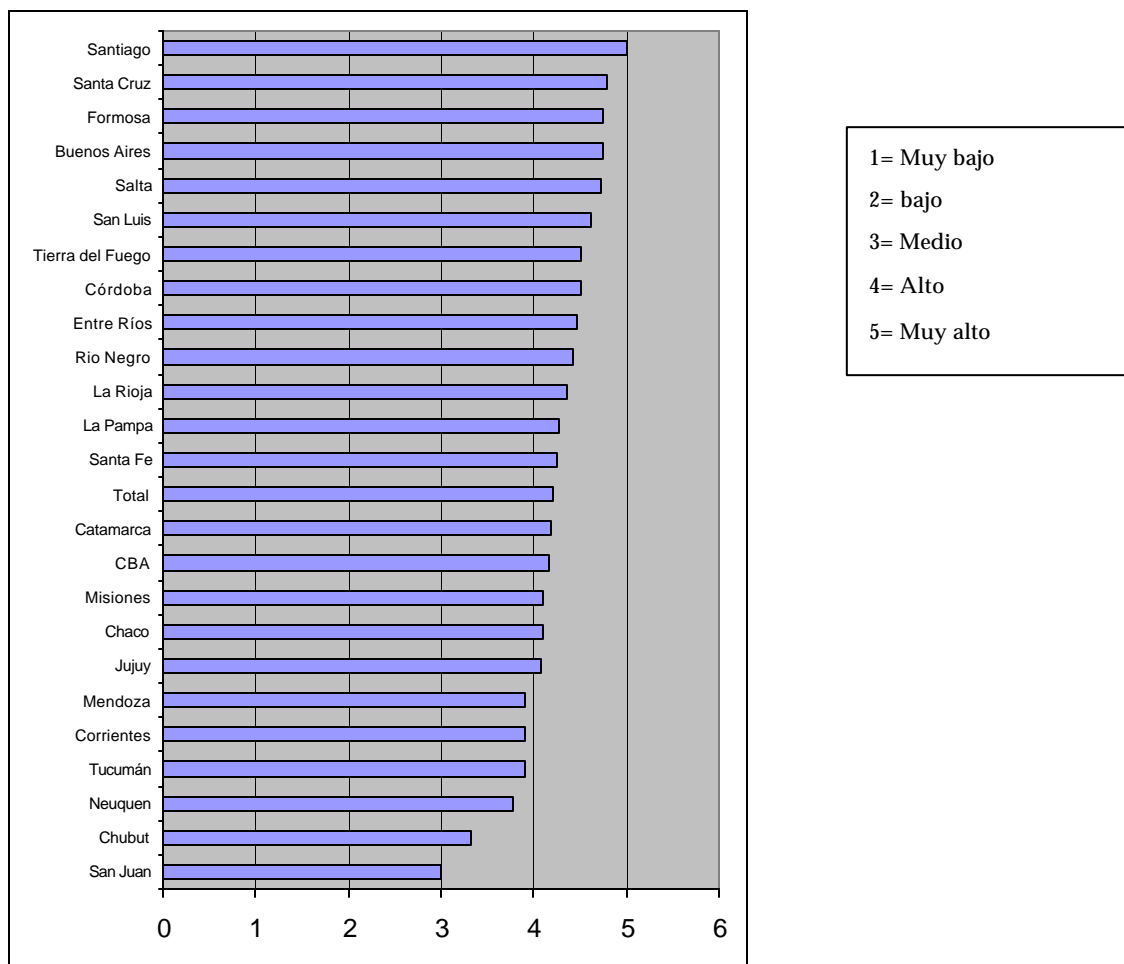


Gráfico 55 Cuál es el grado de poder que tiene el gobernador en la toma de las decisiones concretas en la política educativa provincial



Pasando al grado de poder del **Ministerio de Educación** (o su equivalente) en la dinámica política de la educación, es llamativo observar cómo Santiago aparece claramente diferenciada del resto por el escaso poder que, según las representaciones de los actores, detenta el propio Ministerio. Esto se contrasta claramente con la posición casi absolutamente dominante del gobernador (o, actualmente, de la gobernadora Juárez). Los casos de Tucumán, San Juan y Entre Ríos aparecen también entre los ministerios más débiles y no debe ser casual que se trate de tres provincias que tuvieron serios conflictos con los docentes y perdieron una gran cantidad de días de clase durante los años recientes. Del otro lado, el caso de La Pampa se destaca como el Ministerio de Educación con más poder sobre la definición de las políticas educativas, lo cual no resulta extraño a los ojos de las acciones que viene desarrollando con alto grado de profesionalismo la cartera educativa provincial durante la última década.

En lo referido a la visión de los grupos de actores, no aparecen diferencias claras y marcadas en torno de estas dos primeras preguntas. Sin embargo, aún dentro de ese leve margen, se observa que los representantes del sector privado señalan como más importante el grado de poder de los gobernadores en la educación provincial que el de los ministerios, mientras los legisladores opinan lo contrario, resaltando el mayor poder de los ministerios de educación en la toma de decisiones educativas.

Gráfico 56 **Cuál es el grado de poder que tiene el Ministerio de Educación en la toma de las decisiones concretas en la política educativa provincial**

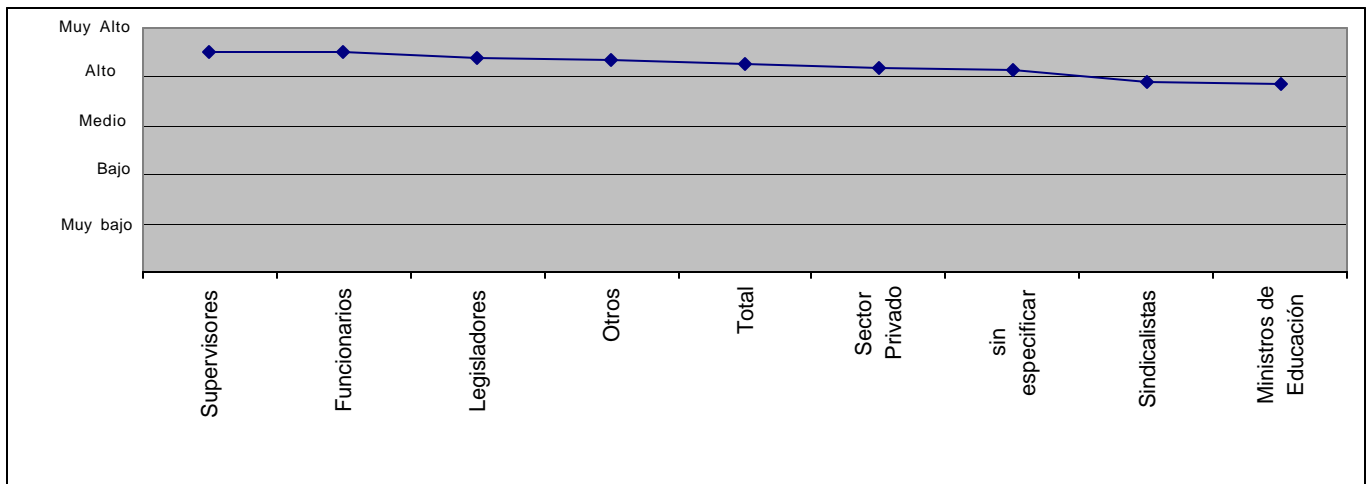
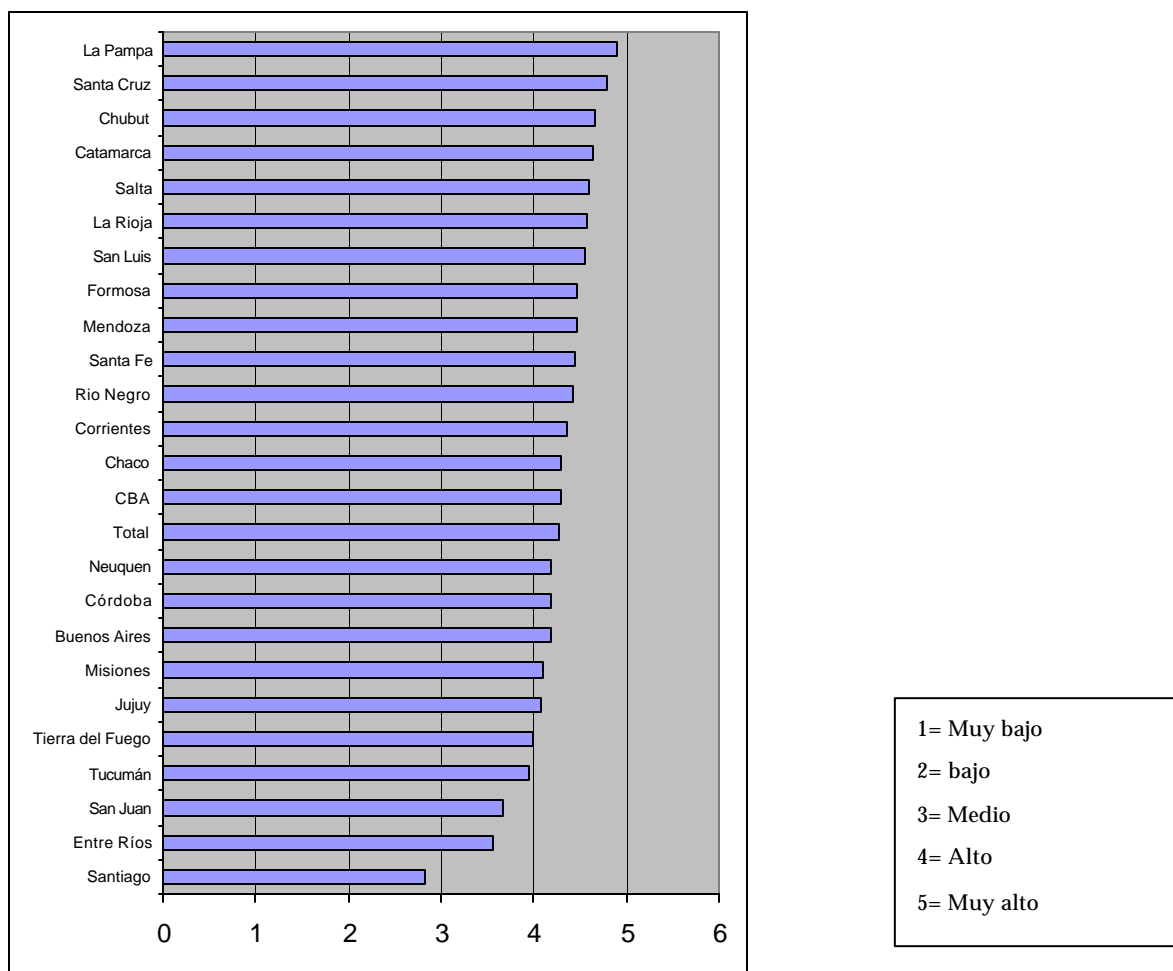


Gráfico 57 Cuál es el grado de poder que tiene el Ministerio de Educación en la toma de las decisiones concretas en la política educativa provincial



Al pasar al análisis del grado de poder de los **sindicatos docentes**, se observa una fuerte variación entre las provincias. En términos generales, los actores encuestados opinan que el poder de los gremios es “medio”, aunque en provincias como Tucumán, San Juan, Córdoba y Neuquén, es “alto”, mientras en Santa Cruz, La Rioja, Catamarca y Tierra del Fuego es “bajo”. En cambio al analizar las opiniones según los distintos grupos de actores, no aparecen posiciones claramente diferenciadas, lo cual hablaría de cierto consenso en este sentido.

Gráfico 58 Cuál es el grado de poder que tienen los sindicatos docentes en la toma de las decisiones concretas en la política educativa provincial

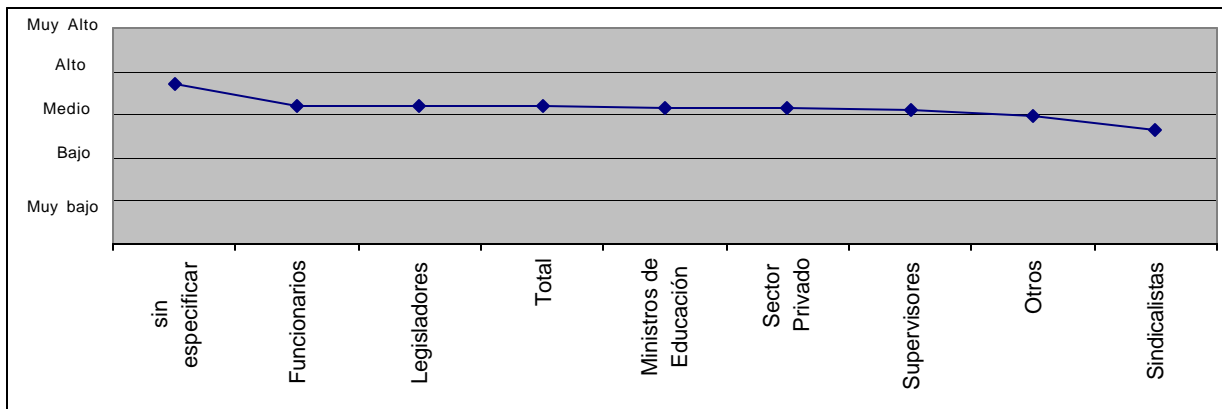
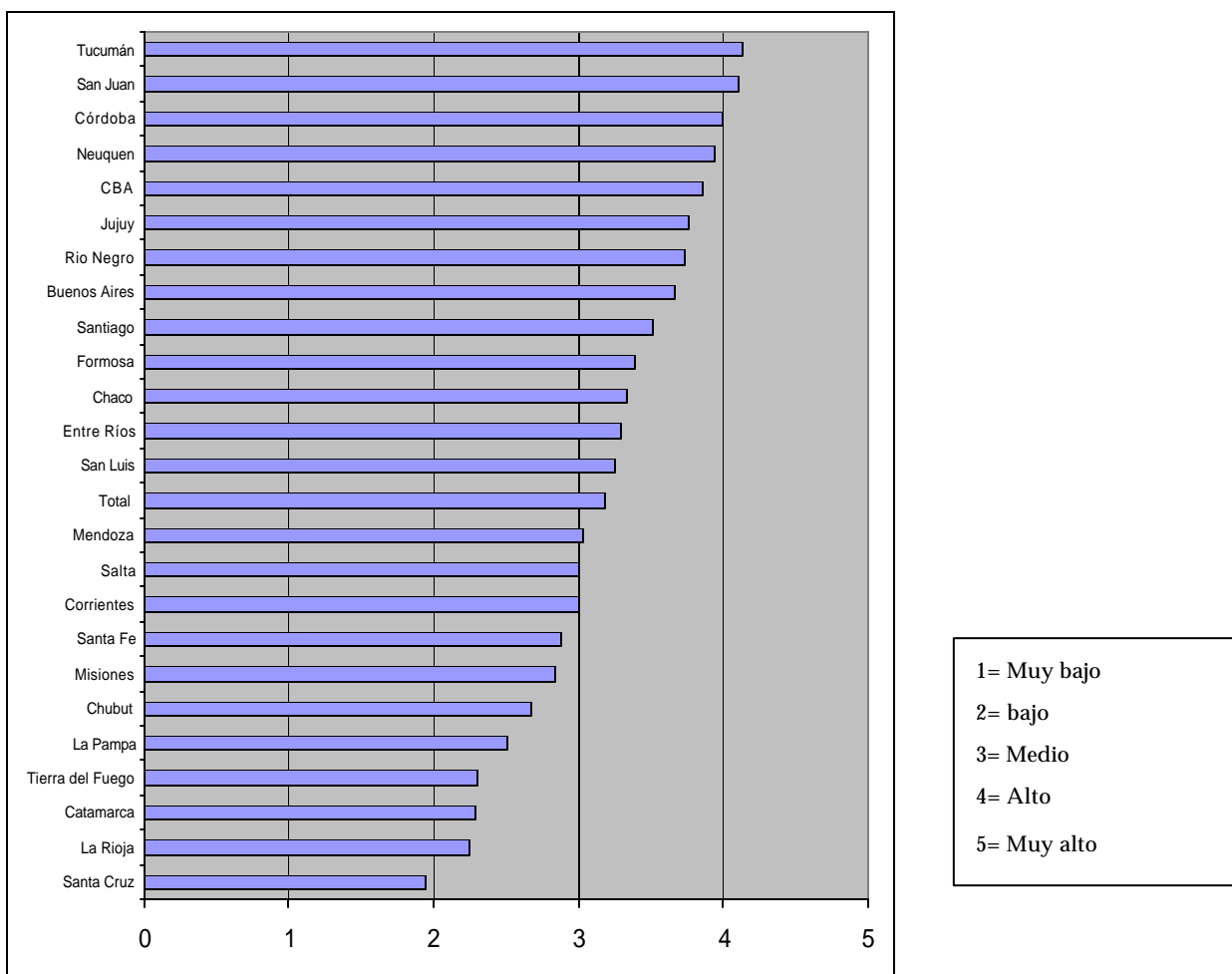


Gráfico 60 Cuál es el grado de poder que tienen los sindicatos docentes en la toma de las decisiones concretas en la política educativa provincial



En cuanto al poder de la **Iglesia** en las decisiones de política educativa, los casos de Santa Fe, Buenos Aires, Salta y Córdoba aparecen como los más destacados, todos ellos con una muy fuerte tradición católica a cuestas. En el otro extremo, con una diferencia muy amplia frente a las demás provincias, los casos de Chubut y Tierra del Fuego son, según la óptica de los actores, donde la Iglesia menos poder tiene sobre el sistema educativo, como era de esperar de las provincias patagónicas con menor historia católica. En términos generales, el poder de la Iglesia en la educación provincial, al igual que el caso de los sindicatos, es "medio".

Gráfico 61 Cuál es el grado de poder que tiene la iglesia en la toma de las decisiones concretas en la política educativa provincial

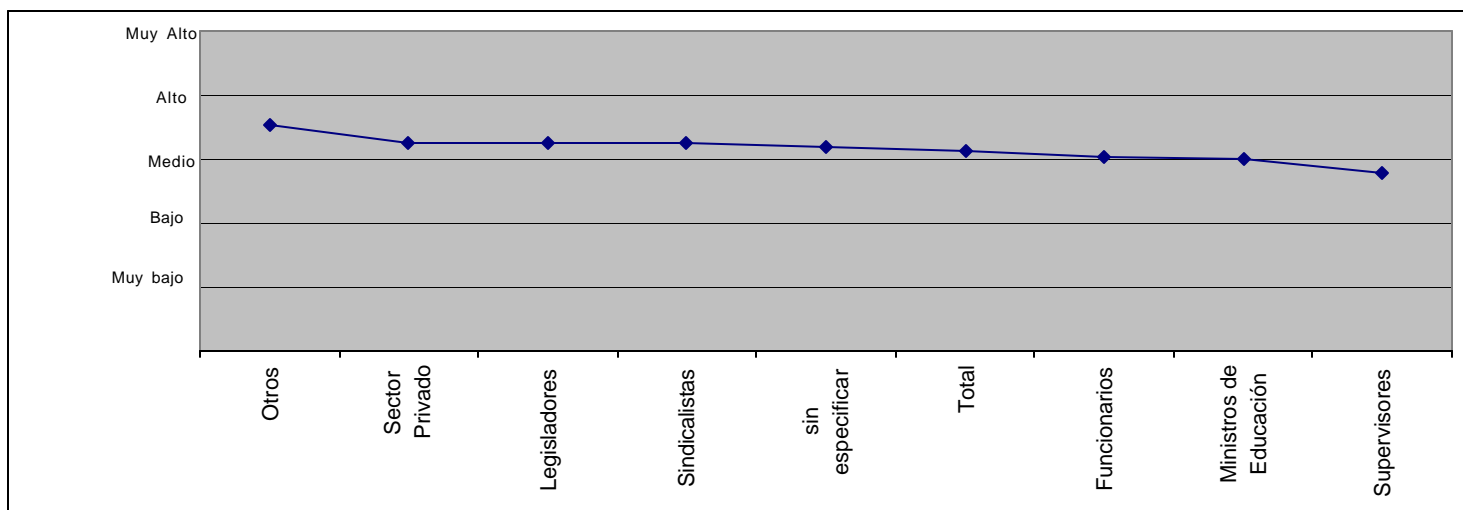
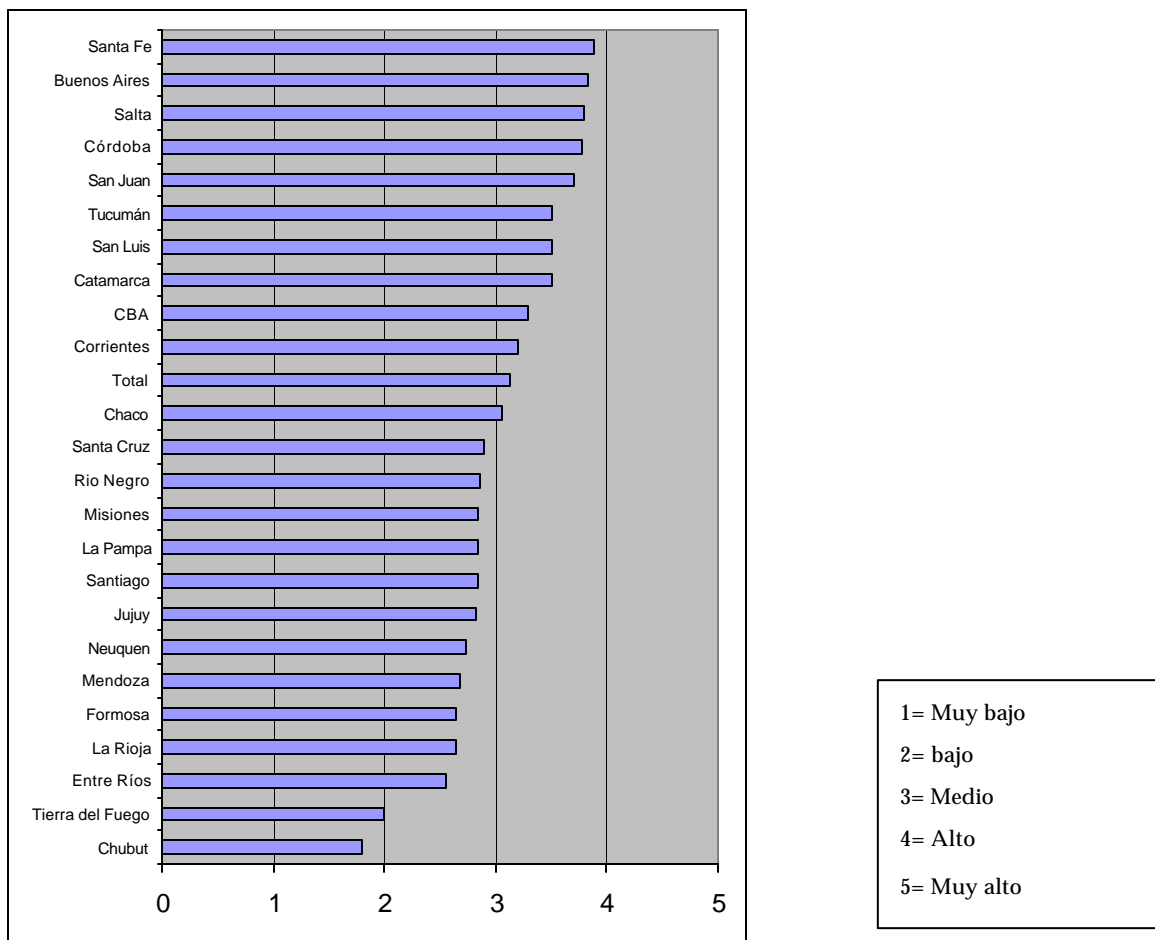


Gráfico 62 Cuál es el grado de poder que tiene la iglesia en la toma de las decisiones concretas en la política educativa provincial



Mucho menos poder parecen detentar las **universidades** en la vida educativa de las provincias, sin demasiadas diferencias entre las provincias: con La Rioja y Chubut en el extremo de debilidad y con Salta y Mendoza como los casos de las universidades más activas frente a las decisiones de política educativa. En cambio, el poder de la **prensa** parece ser mayor, según la percepción de los actores (sin llegar al nivel del poder de los sindicatos o la Iglesia). En este caso, se destacan especialmente los casos de la Ciudad de Buenos Aires y San Juan, frente a una mayor debilidad de los medios en las provincias de La Rioja, Tierra del Fuego y Santa Cruz.

Gráfico 63 Cuál es el grado de poder que tienen las universidades en la toma de las decisiones concretas en la política educativa provincial

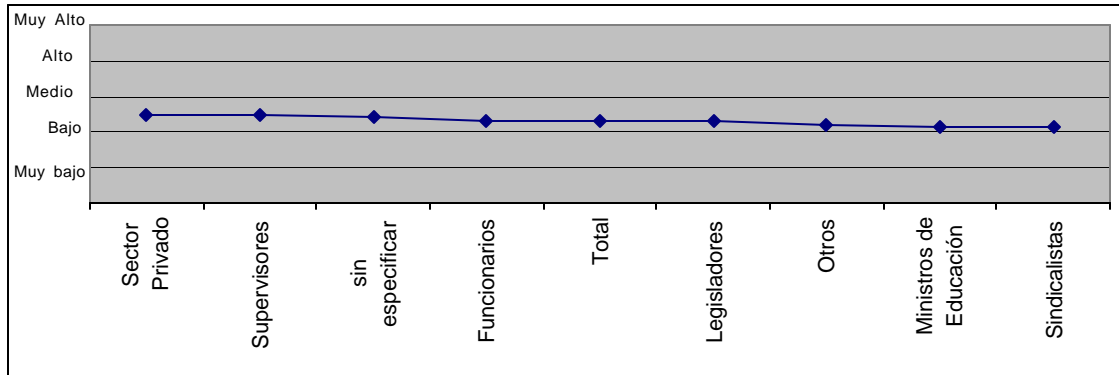
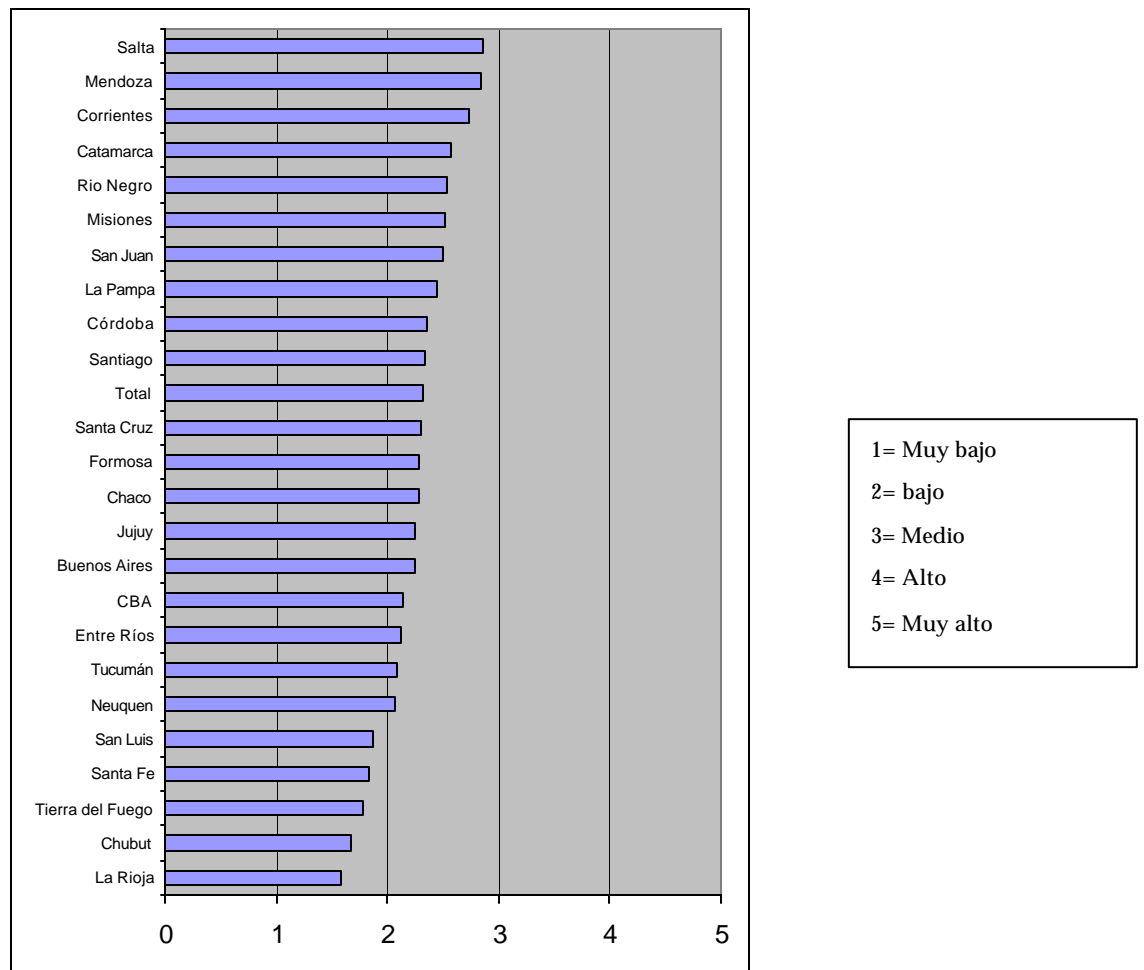


Gráfico 64 Cuál es el grado de poder que tienen las universidades en la toma de las decisiones concretas en la política educativa provincial



Pasando al grado de poder de las **escuelas** en la toma de decisiones de la política educativa provincial, la opinión general es que su participación es media-baja. A su vez, se observa un caso excepcional, claramente diferenciado del resto: Tierra del Fuego. Seguramente como consecuencia de un sistema educativo con varias escuelas nacionales que tenían muchísima distancia (y, por lo tanto, autonomía) de Nación, la herencia parece haber instalado un sistema donde las escuelas tienen mucho poder, además por las dimensiones reducidas de la provincia y la posibilidad de relacionarse cara a cara con los tomadores de decisiones. Le sigue la Ciudad de Buenos Aires, otro caso con fuerte autoridad de las escuelas, mientras en el otro extremo –con la menor participación de las escuelas- se halla La Rioja, seguida de Santa Fe, Río Negro y Córdoba, lo cual resulta llamativo siendo tres provincias con recursos y donde no predominan los rasgos más ligados al caudillismo "todopoderoso" de otras provincias.

Gráfico 64 **Cuál es el grado de poder que tienen las escuelas en la toma de las decisiones concretas en la política educativa provincial**

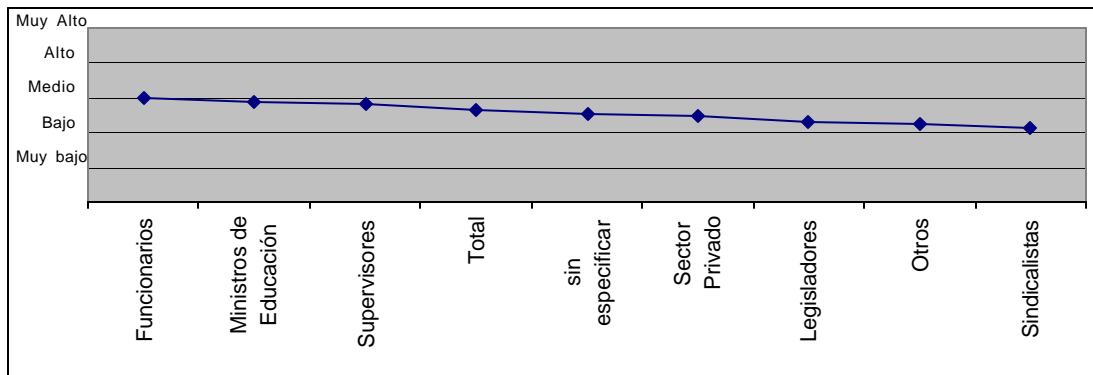
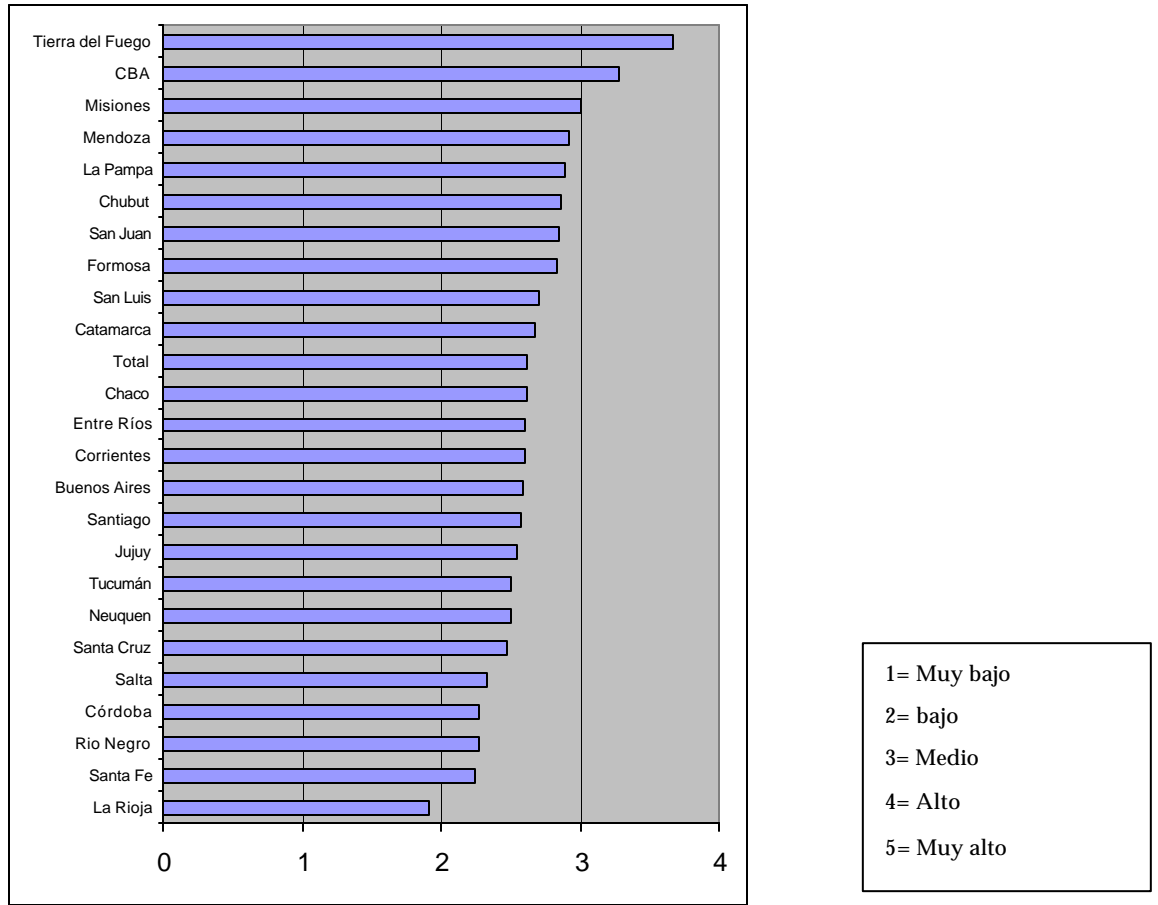


Gráfico 65 **Cuál es el grado de poder que tienen las escuelas en la toma de las decisiones concretas en la política educativa provincial**



6. CONCLUSIONES

Retomando una visión de conjunto, es posible avanzar en algunas hipótesis y conclusiones generales que los resultados de la encuesta a los actores políticos de la educación provincial conllevan. Por un lado, nos referiremos a aquellos puntos sugerentes y llamativos de las opiniones diferenciales según grupos de actores, buscando de esta manera seguir el rastro de las disputas implícitas en sus representaciones. Por otra parte, analizaremos las visiones comparadas de los actores según provincias, indagando en los posibles significados materiales de esta adjudicación tan diferencial de sentidos en el contexto de un sistema educativo federal.

Comenzando por la primera cuestión, al referirnos a las posiciones discursivas de los grupos de actores políticos de la educación provincial, es interesante reflexionar acerca de las continuidades y discontinuidades que éstos expresan a partir de las preguntas de la encuesta. ¿Qué puede decirse, al menos a manera de hipótesis, acerca de ese mundo incierto de las representaciones que atraviesan la disputa por el poder de definir las políticas educativas provinciales en la Argentina actual?

Lo que se destaca a lo largo de la gran mayoría de las temáticas de la encuesta es que existe un muy alto grado de dispersión y disenso en la visión de los actores políticos provinciales acerca de la educación. Esto iría de la mano de un campo educativo polarizado, dividido en posiciones fuertemente enfrentadas que abren debates, pero llegan a pocos diálogos y tomas de decisiones consensuadas. Detrás de estas representaciones no puede dejar de advertirse lo que en nuestros trabajos de campo en las provincias hemos caracterizado como un "empate conservador" de la práctica política de la educación provincial. Frente a las posiciones reformistas de varios gobiernos provinciales, que en algunos casos están ligadas a motivaciones educativas y en otras siguen simplemente un patrón de ajuste del sistema (o de móviles ligados a la lógica política), los sindicatos y otros grupos de actores han resistido enérgicamente todo intento de cambio. Esto ha llevado en muchas provincias a un estado en el cual los gobiernos deciden no intentar reformas que tengan altos costos políticos y los actores "del sistema" son reacios a plantear cambios ante el temor de cualquier innovación. De allí que en muchos casos haya triunfado esta especie de "empate conservador" que no deja conforme a nadie y que traslada gran parte de la disputa al terreno discursivo de la educación, tal como lo expresan las respuestas de la encuesta.

Por otra parte, esta dispersión de visiones y representaciones de los grupos de actores políticos de la educación provincial es, como ya se señaló a lo largo del texto, un indicador de las relaciones de poder, de las identidades y de los intereses en juego en el campo de la educación. En este sentido, se pueden observar mediante las respuestas de la encuesta algunas "alianzas" en el posicionamiento de los actores en torno de ciertas temáticas:

- Los **ministros** de educación parecen estar en casi todos los casos muy cerca de la visión de los **legisladores** y generalmente no muy lejos de los representantes del **sector privado**. Entre los dos primeros grupos –ministros y legisladores– lo que seguramente exista como punto de encuentro es su relación más activa y directa con la política provincial. En general, tanto los legisladores (pertenecientes a las comisiones de educación) como los ministros de educación, son actores propiamente

políticos, y se ubican más próximos a la frontera externa del mundo educativo que los restantes actores encuestados.

- Los **sindicalistas** y los **supervisores** se unen y se enfrentan según los puntos, pero donde encuentran sus mayores espacios simbólicos para aliarse es en lo referido a la "defensa del sistema" (y de los derechos de los docentes), ya que todos ellos son docentes de carrera. De esta manera se observa cierta complicidad en torno de la defensa del salario docente y de la escuela pública, frente a las propuestas de autonomía y competencia de las escuelas.
- Los propios **supervisores**, sin embargo, parecen tener una sintonía mucho mayor con el grupo de actores representado por los **funcionarios** de las administraciones centrales de la educación provincial. Un ejemplo muy claro de esta alianza implícita se observó en todas las preguntas referidas a la evaluación que los actores hacían de las distintas cuestiones de la educación provincial (agrupadas en el primer conjunto de preguntas). Esto confirma que existe una línea de continuidad entre los supervisores y los funcionarios, lo cual es posible rastrear empíricamente, ya que en la mayoría de las provincias el cargo de supervisor es un precedente de muchos cargos políticos dentro de las plantas ministeriales.

Frente a estas alianzas, también aparecen algunos enfrentamientos, particularmente en torno de la posición más extrema de los representantes sindicales. En este sentido, en vez de lo que podría suponerse como una disputa polarizada entre sindicalistas y ministros de educación, se halló a lo largo de la encuesta un enfrentamiento en el terreno de las representaciones entre los sindicalistas y el sector privado, por un lado, y entre sindicalistas y supervisores (y funcionarios), por el otro. Ambas disputas simbólicas tienen raíces distintas en las temáticas consultadas:

- La fuerte distancia entre **representantes sindicales** y **supervisores** (y, muy cerca de éstos, **funcionarios** de la administración central) se halló a lo largo de la encuesta en lo referido a la evaluación de la situación de distintas cuestiones vinculadas a la educación provincial. De esta manera, sistemáticamente los supervisores fueron quienes tuvieron una apreciación más positiva del sistema educativo, del funcionamiento del Ministerio de Educación y de muchas otras temáticas consultadas. En cambio, los representantes sindicales fueron los más críticos en estos puntos, demostrando la fuerte diferencia en el terreno simbólico que enfrenta inevitablemente a estos dos grupos de actores, pese a que todos ellos provienen (como señalamos en el punto de acuerdo entre ellos) del propio sistema educativo, compartiendo toda una serie de representaciones como docentes.
- La segunda distancia que se plasma en un enfrentamiento es la de los **sindicalistas** con los representantes del **sector privado**. En este caso la polarización es mayor y abarca el terreno de las posiciones frente a los debates actuales de la educación, en torno de los salarios docentes, la autonomía y la competencia entre las escuelas y la posición del sector privado en la educación. Estas cuestiones se hallan mucho más atravesadas por factores políticos e ideológicos que las anteriores, que distanciaban a sindicalistas de supervisores (estando más ligadas al propio lugar dentro del sistema: como parte de la gestión o como parte de la "oposición"). Lo interesante en este

sentido es que los **ministros** de educación (y también los legisladores) parecen tener una mayor afinidad con las percepciones de los representantes del **sector privado** y que los **supervisores** y **funcionarios** terminan ubicados más cerca de los **sindicalistas**.

Estos últimos comentarios son útiles para situar en el terreno de las representaciones un grupo de contradicciones y confusiones que parecen triunfar en el campo educativo actual de las provincias. Como resumen de esas contradicciones, se observa que si los ministros (y legisladores) se acercan más a la mirada crítica de los sindicalistas al evaluar el funcionamiento del sistema educativo (los ministros muy probablemente con la mente mucho más cercana a las reformas que los supervisores y funcionarios, que son más complacientes con el sistema), ambos grupos de actores vuelven a alejarse cuando se analizan sus posiciones ideológicas en torno de la educación. En esa instancia los supervisores y funcionarios se acercan a los sindicalistas y los ministros y legisladores se encuentran con los representantes del sector privado. No debe extrañar, entonces, que detrás de esta lucha implícita o explícita por la apropiación del sentido de la educación y de la dirección de los cambios en el sistema, el resultado en los años recientes haya sido de parálisis y resistencia frente a las reformas por parte de los opositores sindicales, de escaso diálogo y consulta por parte de las autoridades y de nulo entusiasmo para los funcionarios y supervisores a cargo de la implementación de esos cambios.

Pasando al análisis comparado de las representaciones de los actores por provincias, nuevamente lo llamativo y rico para continuar indagando es la dispersión y la gran distancia en la valoración de las distintas preguntas. Un punto importante que explica parcialmente estas variaciones parece tener relación directa con el estado de situación educativa de la provincia al momento de realizada la encuesta. Dado que el año 2002 fue un momento de quiebre económico, social y político en el país, las situaciones de crisis vividas por algunas provincias que tenían enormes dificultades para sostener el sistema educativo pudo tener un impacto considerable en las representaciones de los actores. Seguramente eso explica por qué recurrentemente las provincias de San Juan, Tucumán, Corrientes o Entre Ríos, obtuvieron valoraciones tan negativas de la dinámica educativa.

Más allá de esta situación atada a lo coyuntural (que evidentemente tiene una raíz estructural), una hipótesis que parece afirmar el resultado global de la encuesta es que el sistema educativo argentino se encuentra en estado de extrema fragmentación y desigualdad. Como efecto de un creciente proceso de descentralización educativa dentro de un esquema federal sumamente endeble en sus criterios de unidad, integración y distribución equitativa de los recursos y fuentes de producción, resulta ineludible señalar la gran disparidad de situaciones educativas que enfrentan las provincias. A esto se sumó durante la segunda mitad de los años noventa, el complejo proceso de implementación de la Ley Federal de Educación, que más allá de los efectos positivos que pudo haber tenido en la ampliación de la cobertura del sistema, generó una fragmentación inédita de modelos de organización de la estructura de niveles en el conjunto del país. En suma, el hecho de que existan representaciones tan diferenciales según provincias seguramente responde tanto a la gran disparidad de situaciones educativas vividas después de una década de descentralización y aplicación de una reforma estructural del sistema, como a las diversas culturas políticas que

priman en cada provincia con una particular distribución de fuerzas y formas de ejercicio del poder.

En este panorama, los casos que se destacan como aquellos mejor valorados por sus actores son los de La Pampa y la Ciudad de Buenos Aires, dos jurisdicciones que parecen haber logrado un serio equilibrio entre las acciones políticas y el gobierno del sistema educativo. Otro caso destacado fue el de Salta, con una buena valoración de los encuestados, salvo en la cuestión referida al financiamiento del sistema. De todas formas, la valoración de los actores fue muy diferencial según temáticas, lo cual permite un análisis más pormenorizado de cada caso provincial, algo que por una cuestión de espacio no realizaremos aquí.

Por otra parte, tanto en torno de las posiciones político-ideológicas de los actores frente a algunos de los debates contemporáneos de la educación, como en lo referido a la valoración del grado de poder de los actores e instituciones dentro del sistema educativo, las representaciones varían fuertemente entre las provincias. Un punto interesante en esta dirección, es que parece existir una relación entre el mayor grado de pobreza de las provincias y la mayor resistencia a propuestas como la autonomía escolar o el mayor apoyo a la educación privada. En cambio, con respecto a la competencia entre las escuelas la opinión negativa generalizada de los actores se acentúa en jurisdicciones con mejor nivel económico y características más democráticas (como la Ciudad de Buenos Aires, Chubut, Mendoza y Río Negro).

Finalmente, también parecen existir correspondencias entre la valoración de un mayor grado de poder de los ministerios de educación frente a los gobernadores en aquellas provincias que han tenido una evaluación positiva por parte de los actores encuestados en el funcionamiento general del sistema educativo, con La Pampa a la cabeza. En cambio, aquellas provincias con mayor poder de los sindicatos coinciden en general con las situaciones más disfuncionales, seguramente por la relación implícita entre los paros docentes frente a los conflictos laborales producto de la crisis económica provinciales. También en esta dirección aparecen las provincias con menor poder de los ministerios de educación como aquellas con los sistemas educativos más débiles, abonando quizás a una hipótesis acerca de la importancia de la "governabilidad", que no sería extraña considerando que la mayoría de los encuestados son funcionarios de la propia administración central de la educación.

En definitiva, el análisis de los resultados comparados de la encuesta abre numerosas pistas para indagar las relaciones de poder en el interior de cada provincia, además de encender varios cuestionamientos a la estructura federal-desigual de la educación en Argentina. Al mismo tiempo que la confrontación parece estar presente en el campo de representaciones de los actores políticos de la educación provincial como parte de una disputa por el sentido y la dirección del sistema educativo, éste se halla fragmentado y atravesado por culturas políticas locales muy disímiles. Entre estos dos escenarios, que ligan lo material y lo simbólico en complejos efectos combinados, parece jugarse el rumbo actual tan incierto de la educación en las provincias.

7. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Birgin, Alejandra (1999), *El trabajo de enseñar*, Troquel, Buenos Aires.
- Braslavsky, Cecilia y Tiramonti, Cecilia (1990), *Conducción educativa y calidad de la enseñanza media*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Braslavsky, Cecilia (1999), *Re-haciendo escuelas*, Santillana, Buenos Aires.
- Cosse, Gustavo, (1997), "El sistema de voucher educativo : una nueva y discutible panacea para América Latina", *Propuesta Educativa*, N° 20.
- Deutsche Bank (1993), *La juventud Argentina, Una comparación de generaciones*, Planeta, Buenos Aires.
- Dadove, Albino (1994), *Escuela pública o privada*, Bonum, Buenos Aires.
- Echenique, Mariano (2003), *La propuesta educativa neoliberal*, Homosapiens, Buenos Aires.
- Feijoo, María del Carmen (2002), *Equidad social y educación en los años '90*", IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Fiszbein, Ariel, (1999), *Institutions, Service Delivery and Social Exclusion : A case study of the Education Service in Buenos Aires*, World Bank, Human Development Department.
- IDECE (2001), *Sistema Educativo Argentino, 1996-1999*, en www.me.gov.ar.
- IPE-UNESCO (2001), *Los docentes argentinos*, mimeo.
- Llach, J., Montoya, S. Y Roldán, F. (1999), *Educación para todos*, IERAL, Córdoba.
- Morduchowicz (1997), *La estructura salarial docente en la Argentina: conceptos, dificultades y evidencia empírica*, Programa Estudio de Costos, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.
- Palamidessi, Mariano (2002), *La investigación educacional en la Argentina: Una mirada al campo y algunas proposiciones para la discusión*, mimeo.
- Reimers, Fernando (2003), "La buena enseñanza y el éxito escolar de los estudiantes en América Latina", *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 31.
- Veleda, Cecilia (2003), *Mercados educativos y segregación social*, mimeo, CIPPEC.
- Verón (1993), Eliseo, *La semiósis social: Fragmentos de una teoría de la discursividad*, Gedisa, Barcelona.
- VVAA (1996), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Pomares, Barcelona.
- Whitty, G., Power, S. y Halpin, D. (1999), *La escuela, el estado y el Mercado*, Morata, Madrid.

ANEXO

ENCUESTA ACTORES PROVINCIALES

Nombre y apellido (opcional): _____

Cargo e institución (opcional): _____

1. ¿Cómo evalúa las siguientes cuestiones educativas en el contexto reciente (últimos 3-4 años) de la provincia? (Redondee la que corresponda)

Escala:

MB= Muy bueno

B= Bueno

R= Regular

M= Malo

MM= Muy malo

• El funcionamiento del sistema educativo en su conjunto	MB	B	R	M	MM
• El funcionamiento del Ministerio de Educación	MB	B	R	M	MM
• La calidad educativa de las escuelas públicas	MB	B	R	M	MM
• La calidad educativa de las escuelas privadas	MB	B	R	M	MM
• El financiamiento de la educación	MB	B	R	M	MM
• El sistema de supervisión de las escuelas	MB	B	R	M	MM
• El funcionamiento administrativo del sistema educativo	MB	B	R	M	MM
• La formación docente	MB	B	R	M	MM

• La capacitación docente	MB	B	R	M	MM
• Democratización del sistema educativo	MB	B	R	M	MM
• Igualdad de oportunidades de los alumnos para acceder y permanecer en el sistema educativo	MB	B	R	M	MM
• Igualdad de oportunidades con respecto a la calidad del sistema educativo	MB	B	R	M	MM
• La educación inicial	MB	B	R	M	MM
• La educación primaria	MB	B	R	M	MM
• La educación media	MB	B	R	M	MM

2. Manifieste su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones.

Valorar en cada caso de acuerdo con la siguiente escala. Redondear la opción que corresponda.

MA= Muy de acuerdo

A= De acuerdo

I= Ni en acuerdo ni en desacuerdo

D= En desacuerdo

MD= Muy en desacuerdo

2.1. -Política educativa-

• En esta provincia, para bien o para mal, se han hecho políticas educativas claras y definidas.	MA	A	I	D	MD
• En esta provincia no se han hecho políticas educativas, porque se vive tapando problemas inmediatos.	MA	A	I	D	MD
• En esta provincia las políticas educativas de los últimos años han impactado positivamente en las escuelas, mejorando la calidad educativa de las mismas.	MA	A	I	D	MD

2.2. -Salario docente-

- El principal problema del sistema educativo son los bajos salarios de los docentes, que deberían aumentar sustancialmente. MA A I D MD
- El salario de los docentes debería aumentar, pero no es ese el principal problema del sistema educativo. MA A I D MD
- El salario de los docentes no es bajo, en relación con otros trabajos comparables. MA A I D MD

2.3. -Autonomía escolar-

- Es fundamental otorgar mayor autonomía a las escuelas, tanto en lo educativo, como en lo administrativo y financiero. MA A I D MD
- La autonomía de las escuelas generará mayores desigualdades al interior del sistema, es preferible mantener la estructura actual. MA A I D MD
- La autonomía es positiva si sólo afecta aspectos educativos, sin modificar lo financiero y el nombramiento del personal. MA A I D MD

2.4. -Competencia entre las escuelas-

- La calidad de la educación de las escuelas mejoraría si éstas tuviesen que competir entre sí para conseguir alumnos. MA A I D MD
- La competencia entre las escuelas no sólo no mejora la calidad sino que genera tensiones negativas entre las escuelas. MA A I D MD
- La competencia entre las escuelas puede ser un elemento positivo si se vincula a otras políticas educativas generales. MA A I D MD

2.5. -Educación privada-

• La educación privada debería recibir menos subsidios estatales (que deberían ser destinados a las escuelas públicas)	MA	A	I	D	MD
• La educación privada debería ser más controlada en su administración.	MA	A	I	D	MD
• El mayor desarrollo y apoyo de la educación privada es positivo para la calidad de la educación de la provincia y no necesariamente genera desigualdades.	MA	A	I	D	MD
• Las escuelas privadas son más eficientes y más innovadoras que las públicas.	MA	A	I	D	MD

3. ¿Cuál es el grado de poder que tienen los distintos sectores ligados a la toma de las decisiones concretas en la política educativa provincial? Redondee lo que corresponda.

Escala: 1= Muy alto 2= Alto 3= Medio 4= Bajo 5= Muy bajo

• El Ministerio de Educación (o su similar)	MA	A	M	B	MB
• El Consejo Provincial de Educación (de existir en la provincia)	MA	A	M	B	MB
• El gobernador	MA	A	M	B	MB
• Los gremios docentes	MA	A	M	B	MB
• La Iglesia	MA	A	M	B	MB
• Las universidades	MA	A	M	B	MB
• La prensa	MA	A	M	B	MB
• Las escuelas	MA	A	M	B	MB