CIPPEC

*Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento*

ÁREA POLÍTICA EDUCATIVA

# PROYECTO "LAS PROVINCIAS EDUCATIVAS"

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

Directores: Antonio Cicioni y Axel Rivas

# PROVINCIA DE MISIONES

(VERSIÓN DEFINITIVA)

*Agosto de 2002* *Informe Jurisdiccional N° 3*

Av. Callao 25, 1° • C1022AAA Buenos Aires, Argentina
*Tel: (54 11) 4384-9009 • Fax: (54 11) 4371-1221 • provinciaseducativas@cippec.org • www.cippec.org*

# INDICE

**RESUMEN EJECUTIVO ..... 4**

**1 INTRODUCCIÓN..... 15**

**2 EL CONTEXTO PROVINCIAL..... 16**

2.1 ALGUNAS CUESTIONES PARA ENTENDER LA REALIDAD Y LA IDENTIDAD MISIONERA 16
2.2 ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN MISIONERA..... 18
2.3 LA HISTORIA POLÍTICA RECIENTE..... 21

**3 EL CONTEXTO EDUCATIVO..... 23**

3.1 DIMENSIONES DEL SISTEMA EDUCATIVO ..... 23
3.2 LAS CONDICIONES DE LAS ESCUELAS PROVINCIALES..... 26
3.3 EVOLUCIÓN RECIENTE DEL SISTEMA EDUCATIVO MISIONERO..... 31
3.4 INDICADORES EDUCATIVOS..... 32
3.5 EL MAPA DE PODER..... 37

**4 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN..... 40**

4.1 HISTORIA RECIENTE DEL SISTEMA EDUCATIVO MISIONERO..... 40
4.2 EL PODER EJECUTIVO Y LA EDUCACIÓN..... 43
4.3 EL PODER LEGISLATIVO Y LA EDUCACIÓN ..... 44
4.4 LOS PODERES LOCALES ..... 47

**5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO..... 48**

**6 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN..... 50**

6.1 MINISTERIO Y CONSEJO DE EDUCACIÓN: DOS ÓRGANOS PARA EL GOBIERNO DE LA EDUCACIÓN..... 50
6.2 IMPORTANCIA DEL SECTOR EDUCATIVO EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROVINCIAL..... 56
6.3 LA REFORMA EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL COMO POLÍTICA DE CONTROL DEL GASTO..... 57

**7 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.. 59**

7.1 EL GASTO EDUCATIVO EN EL MARCO DE LA EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PROVINCIALES ..... 59
7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES ..... 64
7.3 LA DINÁMICA PRESUPUESTARIA..... 66

**8 LAS POLÍTICAS LABORALES..... 68**

8.1 ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS DOCENTES MISIONEROS..... 68
8.2 LAS NORMAS QUE REGULAN LA LABOR DOCENTE..... 70
8.3 POLÍTICAS SALARIALES DURANTE LOS NOVENTA..... 71
8.4 EL SALARIO COMO VARIABLE DE AJUSTE..... 74
8.5 LOS SINDICATOS DOCENTES ..... 77
8.6 UNA DÉCADA DE CONFLICTOS..... 79
8.7 LA SITUACIÓN DE LA CAPACITACIÓN Y LA FORMACIÓN DOCENTE..... 81

**9 RELACIONES CON LA NACIÓN ..... 83**

9.1 LOS PROGRAMAS NACIONALES ..... 85
9.2 LOS CAMBIOS AL RITMO DE LA CRISIS ..... 89

**10 LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA ..... 91**

**11 POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN Y CURRICULUM ..... 96**

11.1 PLANIFICACIÓN ..... 96
11.2 LA TRANSFORMACIÓN CURRICULAR ..... 97

**12 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO ..... 98**

**13 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA 103**

13.1 LA SUPERVISIÓN (O LA FALTA DE) EN EL SECTOR PRIVADO ..... 105
13.2 POLÍTICAS DE EVALUACIÓN ..... 106
13.3 LAS ESCUELAS Y LA AUTONOMÍA ESCOLAR ..... 107

**14 CONCLUSIONES ..... 108**

**15 ANEXO: SITUACIÓN COMPARADA DE LA PROVINCIA DE MISIONES. 111**

1. EL CONTEXTO SOCIAL PROVINCIAL ..... 111
2. CONTEXTO EDUCATIVO ..... 112
3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN ..... 114
4. POLÍTICAS LABORALES ..... 116
5. SECTOR PRIVADO ..... 117

**16 BIBLIOGRAFÍA ..... 118**

**17 LISTADO DE ENTREVISTADOS ..... 119**

# RESUMEN EJECUTIVO

## *1 CONTEXTO PROVINCIAL*

En términos económicos, **Misiones se encuentra dentro del grupo de las provincias más atrasadas del país.** En 1991 el porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas representaba ya un 33.6% del total de habitantes de la provincia. Asimismo, según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de mayo de 2001, un 42,3 % de los hogares del aglomerado urbano gran Posadas se encontraba bajo la línea de pobreza (lo que representaba un 54,7% de la población de dicha zona).

Por su parte, entre 1991 y 2001 la provincia experimentó un crecimiento demográfico del 21,6%, pasando de 788.915 a 961.274 habitantes. **Esta "explosión demográfica" se ha conjugado con procesos de migración interna** desde ciertas regiones rurales hacia las principales ciudades (particularmente Posadas y el gran Posadas), generando un importante aumento de la demanda en el ingreso al sistema educativo en ciertas zonas periféricas de la ciudad capital. La necesidad de dar respuesta a esta demanda adquiere mayor relevancia si se toman en cuenta **las carencias que revelan los indicadores sociodemográficos de la educación provincial : la tasa de analfabetismo duplica la media nacional, al tiempo que sólo un 18% de la población entre 20 y 64 años ha logrado completar el nivel secundario**. Similares desafíos plantean el aún elevado índice de población rural y la existencia en algunas regiones de la provincia de núcleos de pobladores aborígenes.

Por otra parte, en términos histórico-culturales, para entender la realidad de Misiones hay que considerar el impacto que el contacto cotidiano con Brasil y Paraguay tiene a nivel cultural y hasta lingüístico. Por último debe destacarse la relativamente corta vida institucional autónoma de la jurisdicción, que recién se convirtió en provincia en 1953 por iniciativa del presidente Perón y no tuvo Constitución definitiva sino hasta 1958.

En cuanto a la **vida política misionera de la última década, ésta se ha caracterizado por una relativa estabilidad** (el peronismo gobierna de manera ininterrumpida desde diciembre de 1987)**,** que resulta por un lado de un **bipartidismo tradicional y bastante rígido** y, por el otro, de la **hegemonía justicialista en la administración de los asuntos provinciales.** Este último fenómeno ha producido una particular simbiosis entre el partido y el Estado provincial.

Durante los noventa, dos mandatarios se han sucedido en la gobernación provincial. El primero, Ramón Puerta, gobernó por dos períodos consecutivos, extendiéndose su mandato por ocho años (1991-1999). Sin duda, su figura marcó la década, ejerciendo el poder en la provincia de manera personalista y en estrecha relación con Menem en el plano nacional. El segundo, Rovira (titular del gobierno desde diciembre de 1999), ha visto su gestión signada por el estallido de la crisis fiscal del Estado provincial, resultado de un década de déficit y endeudamiento continuado, y expresado en una creciente conflictividad instalada en el centro del escenario político y social en los últimos dos años.

# 2 EL CONTEXTO EDUCATIVO

## 2.1 El sistema educativo Misionero

En términos político-administrativos, el sistema educativo misionero se organiza en 17 departamentos, que suponen a su vez 75 municipios. Tomando en cuenta todos los tipos de educación, existen en la provincia un total de 1138 establecimientos, de los cuales el 87% corresponde al sector estatal y el resto al sector privado. En relación con la matrícula, del total de 307.984 alumnos del sistema para 2000, la participación del sector privado ascendía a 16,37% del total. Esto podría deberse a la incidencia de la educación rural en el sector estatal, lo cual estaría determinando un tamaño promedio menor de los establecimientos públicos.

Entre 1994 y 2000 la matrícula del sector público creció en casi un 20%, registrando en este último año cerca de 40.000 estudiantes más que al inicio del período considerado. En relación con el sector privado, el aumento fue proporcionalmente mayor: si bien en términos absolutos el crecimiento de la cantidad de alumnos entre 1994 y 2000 se ubicó en cerca de 11.000 nuevos estudiantes, en términos porcentuales esto implicó un crecimiento de cerca del 30%.

## 2.2 Historia reciente del sistema educativo

Durante los noventa, la relativa estabilidad política parece haberse manifestado también en el plano del gobierno educativo. Durante el período 1991-2002, el cargo de Ministro de Educación ha sido ejercido por cuatro funcionarios.

La **etapa de Micolis** como ministra **(dic 1991- dic 1995)** supuso la culminación del proceso de transferencia de las escuelas medias y privadas de órbita nacional a las jurisdicciones, lo cual implicó para la provincia asumir la gestión de la totalidad del sistema educativo local. En segundo lugar, marcó el inicio de la implementación de la Ley Federal, circunscribiéndose durante su mandato a la Educación General Básica. Por último, participó de la incorporación de Misiones al grupo de provincias beneficiarias de los programas nacionales (fundamentalmente del Plan Social, con sus diferentes componentes) y de los proyectos financiados con créditos internacionales (primero el Prodymes I y luego el PRISE). El acento estuvo puesto entonces en generar las condiciones para que todas estas transformaciones pudiesen realizarse de modo ordenado. Durante la última etapa, la necesidad de contención del gasto supuso acentuar esta línea, fomentando medidas para atacar las "ineficiencias del sistema". Si bien Micolis provenía del campo educativo, su trayectoria ligada principalmente al sector privado generó algunos cuestionamientos gremiales que se acentuaron en el momento de aplicar medidas como las anteriormente mencionadas.

La **gestión del Dr. Biazzi (dic 1995- dic 1998)** coincidió, por un lado, con la etapa de mayor expansión de los recursos recibidos por la provincia a través de los programas nacionales (lo que le dio sin duda un margen importante de maniobra) y, por el otro, con una de las etapas más traumáticas de la implementación de la Ley Federal: el tercer ciclo.

Si bien su experiencia en el campo educativo había estado circunscripta al ámbito universitario, parte importante de su capital al frente del Ministerio devino de su capacidad de diálogo y generación de consensos con los diversos actores. La decisión de suspender la aplicación del cronograma de la implementación de la Ley Federal en acuerdo con los gremios resulta un claro ejemplo de esta postura.

La **gestión del Ing. Delfederico (ene 1999- jul 2000)** resultó la más conflictiva y resistida de las consideradas. Su poca experiencia en el sistema, la partidización de la gestión y la ausencia de diálogo con los diferentes actores generó profundas resistencias no sólo de los docentes sino también de algunos cuadros técnicos y funcionarios de la propia cartera. El nivel de enfrentamiento con los docentes alcanzó tal intensidad que la renuncia del ministro y las autoridades del Consejo de Educación se convirtió en una de las condiciones impuestas por los gremios al gobierno para iniciar una serie de diálogos a fin de llegar a un acuerdo para levantar el prolongado paro iniciado en julio de 2000. El actual ministro, **Pablo Thrisch (jul 2000-....)** asumió en este contexto problemático, y desde un principio adoptó la misión de "pacificar" y "ordenar" el sistema. Proveniente del campo empresarial y con formación pastoral, su perfil representó para el gobierno la combinación indicada para lograr estos objetivos. La sanción de la ley de creación de un fondo de recomposición salarial en acuerdo con los gremios docentes constituyó un signo de reestablecimiento de ciertos marcos de acercamiento. El agravamiento de la situación de las finanzas tanto locales como federales impuso, sin embargo, condicionantes críticos para su gestión y reforzó el carácter de las temáticas que han atravesado su tarea en el gobierno de la educación.

# 3 EL MARCO POLÍTICO

## 3.1 El poder ejecutivo y la educación

La educación ha ocupado un espacio importante en el discurso político de los actores ligados al poder ejecutivo provincial, aunque el lugar que en la agenda de los gobernadores ha tenido parece haber estar asociado, más bien, a la importancia que el personal educativo tiene dentro de la planta de la administración provincial (alcanzando aproximadamente un 35% del total), el significativo porcentaje del presupuesto público destinado a financiar el funcionamiento de los establecimientos escolares y el nivel de presencia local que el conflicto docente ha tenido en la vida política durante los últimos años. La participación del Ejecutivo en la definición de las cuestiones del área educativa ha supuesto entonces la intervención no sólo de la cartera administrativa específica sino del propio gobernador y de la Secretaría de Hacienda.

## 3.2 El poder legislativo y la educación

Hasta el 2001, la composición de la Cámara ha sido un reflejo del carácter profundamente bipartidista del sistema político local teniendo el justicialismo mayoría propia, lo que ha sido determinante en su dinámica. En términos generales, los legisladores provinciales parecen asumir en relación con las cuestiones que atañen a la educación el rol de voceros

(canalizando demandas y presionando ante los funcionarios y organismos referentes en la gobernación provincial) de las problemáticas particulares experimentadas en los distritos o regiones en los que su poder político tiene asiento (problemas en tal o cual escuela, situación de tal o cual docente, etc.).

La relación de los miembros de la Cámara y otros actores políticos y sociales (particularmente los sindicatos docentes), ha variado de acuerdo con el carácter de los proyectos debatidos. La consideración y tratamiento de la normativa ligada a la reducción de los salarios de la administración pública provincial y aquella otra que apuntó a la reestructuración del gasto educativo a partir de la eliminación de ciertos componentes del sueldo de los docentes constituyeron los puntos de enfrentamiento más críticos entre los legisladores (particularmente los del oficialismo) y los sindicatos docentes, con marchas y "escraches" en contra de quienes votaron a favor. La elaboración de iniciativas como la que dio lugar a la última ley de titularizaciones o la que estipuló la creación del fondo de recomposición salarial supusieron por el contrario acercamientos entre los legisladores y los representantes gremiales.

## 4 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO

En el plano de la legislación educativa, la definición fundamental surge de la propia Constitución Provincial que, en su capítulo 4to del Título Tercero (Derechos Sociales), determina los principios desde los cuales se concibe la educación provincial y los lineamientos básicos de la organización del sistema.

La inexistencia de una Ley de Educación Provincial revela una ausencia importante, por lo que la normativa que en mayor medida impacta en la dinámica cotidiana del sistema educativo es el Estatuto del Docente provincial, sancionado bajo la forma de Decreto-Ley (N°67) en 1963 y ratificado por Ley 174. Desde su promulgación, múltiples decretos y leyes han reglamentado y/o introducido modificaciones a sus disposiciones, lo que ha hecho necesario un constante reordenamiento de su articulado aunque la nueva estructura propuesta por la ley ha generado situaciones no contempladas.

Otra disposición central del área educativa es la Ley de Enseñanza Privada (N° 2987) promulgada en 1992 luego de que la provincia asumiera las responsabilidades sobre los establecimientos de educación privada anteriormente dependientes de la Superintendencia Nacional de Educación Privada (SNEP).

## 5 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN

La estructura organizativa de la administración del sistema educativo misionero presenta tres organismos con competencias definidas: el Ministerio de Cultura y Educación (MCyE), el Consejo General de Educación (CGE), y el Servicio Provincial de Enseñanza Privada de Misiones (SPEPM) (este último funcionando dentro de la estructura del Ministerio aunque bajo la figura de organismo descentralizado). La bicefalía, definida por la existencia de dos órganos (el MCyE por un lado y el CGE por otro) con potestades en principio superpuestas, ha sido reiteradamente destacada por los diferentes diagnósticos acerca del sistema educativo provincial y conceptualizado como el principal problema a resolver por las sucesivas propuestas de reformulación de la estructura de la administración.

El CGE asume de acuerdo con la Constitución la responsabilidad por la gestión de los establecimientos de educación pública de la provincia. Su órgano de conducción es colegiado (1 presidente y 4 vocales, 2 de estos elegidos por los docentes) y posee poder de decisión para disponer sobre la organización del sistema, siendo expresadas sus determinaciones en forma de resoluciones votadas por el cuerpo. Aunque formalmente independiente y autárquico, se encuentra sometido en los hechos a la autoridad política del MCyE, que aparece como el encargado de fijar las líneas políticas rectoras de la acción del Estado en el plano educativo. De éste también depende el SPEPM, encargado de la supervisión y financiamiento de los establecimientos educativos privados.

Diversos intentos de modernización administrativa han sido desarrollados a lo largo de los años en la estructura del CGE con variados resultados. El impulso dado a dichos procesos ha provenido del MCyE y la centralidad del tema en la agenda ministerial parece haber estado en relación con el nivel de crisis experimentado por las finanzas públicas. Las dimensiones de la crisis han llevado al actual ministro a desarrollar desde el inicio de su mandato medidas de reforma (supresión de las comisiones de servicio, desarrollo de legajo único docente, terciarización del control de las licencias médicas) asociadas a la necesidad de generar mayores ahorros a partir de la "efientización" del sistema. Este proceso ha sido llevado a cabo como una gestión eminentemente provincial, siendo recién en mayo de 2002 cuando la provincia se incorporó al PREGASE del Ministerio Nacional.

## 6 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

Entre 1991 y 2000, el gasto educativo consolidado en la provincia casi se triplicó, pasando de representar 81,89 millones de pesos al inicio de dicho período a alcanzar un monto global de cerca de 230 millones al finalizar. Diferentes cuestiones parecen explicar este incremento:

1) La significativa tendencia expansiva experimentada entre 1991 y 1994 puede entenderse en relación con las mejoras en los sueldos docentes otorgadas por el gobierno asumiente a fines del 91 y con el impacto presupuestario de la transferencia de los servicios de educación media y privados concretada a mediados del 1992 (y las concomitantes equiparaciones salariales concedidas por el gobierno provincial);

2) Para la última parte de la década , la expansión de la matrícula como consecuencia de extensión de la obligatoriedad y el crecimiento demográfico,

3) Los costos determinados por la adaptación de la estructura a los postulados de la Ley Federal, por el otro, aportan elementos para explicar la dinámica expansiva del gasto (aunque más moderada que en la primera mitad de la década ) para este período.

En relación con la evolución incremental del gasto total de la provincia, la proporción de aumento del gasto educativo (aún cuando su incremento se dio a ritmo sostenido) se ubicó por debajo, al menos hasta 1999. En dicho año, el gasto público global (asociado durante toda la década a altos niveles de endeudamiento y deficit) alcanzó su máximo nivel de expansión antes de comenzar a descender, al tiempo que el gasto educativo continúo

creciendo (aunque de un modo más desacelerado) en el marco de políticas de contención del gasto que generaron finalmente una caída en los últimos años.

Si se considera el gasto educativo global y sus componentes, el porcentaje destinado al pago de salarios (tanto del estatal como de los docentes privados a través de los subsidios al sector) representa casi un 90% del total. De acuerdo con los datos las transferencias al sector privado tendieron a incrementarse, lo que llevó a una evolución diferencial del gasto por alumno en educación estatal y privada: mientras que para el período 1994-2000 en el primero de los casos se verificó un incremento de casi el 5%, el aumento para el sector privado supuso algo más de un 33%.

En cuanto a la dinámica presupuestaria, la Constitución Provincial determina una importante prescripción normativa estableciendo que "*..**en ningún caso** la contribución del Tesoro de la Provincia para el fomento de la educación pública **será inferior al veinte por ciento** del total de las rentas generales"* (la negrita es nuestra). La consideración de los presupuestos para el período 1992-2001 indica que la porción destinada a Educación de los montos totales se ha movido entre un mínimo del 19, 93% para el año 1992 y un máximo del 27,41% registrado en 1995.

Tanto el CGE como la SPEPM poseen una estructura presupuestaria basada en un componente "rígido": los salarios de los docentes en el caso del primero y los aportes a las instituciones privadas en el caso de los segundos. La formulación presupuestaria por lo tanto reproduce principalmente esta base, aunque en las necesidades de control del gasto derivadas de la profundización de la crisis se ha fortalecido en los últimos años el rol de la Secretaría de Hacienda, y de su Dirección de Presupuesto, oficina encargada de fijar las pautas globales del gasto.

## 7 POLÍTICAS LABORALES

El Estatuto del Docente provincial (sancionado en 1962), y sus reglamentaciones, regula las relaciones laborales del sector educativo, fijando la estructura de la carrera docente. Los nombramientos y la designación de suplentes resultan diferente según se trate de educación general básica o de educación media. En el primero de los casos los padrones se remiten a las secretarías escolares departamentales (organismos que han sido cooptados por los referentes políticos), encargadas de llenar las vacantes de acuerdo con los pedidos elevados por las escuelas. El manejo político de estos órganos ha llevado a que se repitieran a lo largo de estos años denuncias acerca de que algunos nombramientos han obedecido a criterios de pertenencia partidaria antes que al orden que marca el padrón. Para el caso de la educación media, los padrones se envían directamente a cada escuela, asumiendo el director la potestad de consumar los nombramientos de acuerdo con el orden de méritos establecido en dicho listado.

Los sindicatos y agrupaciones docentes ocupan un espacio central en la dinámica política de la educación fuera del ámbito propiamente estatal, al tiempo que tienen inserción institucional en algunos de los ámbitos centrales de toma de decisión. Son tres las organizaciones sindicales con mayor peso en la provincia: uno local y adherido a CTERA, la Unión de Docentes de la Provincia de Misiones (UDPM) y los otros funcionando como representantes jurisdiccionales de sindicatos nacionales: la Unión de Docentes Argentinos (UDA) y el Sindicato Argentino de Docentes Particulares (SADOP), ambos dentro de la CGT disidente.

Durante los noventa, una serie de disposiciones que afectaron al salario docente han llevado a que los sueldos promedio del sector en Misiones estén entre los más bajos del país. Un maestro del nivel primario que recién inicia su carrera percibe en la provincia casi un 30% menos que la media nacional; una relación similar a la constatada para el caso de las horas cátedra de educación media.

Comparados con el salario promedio de los asalariados del sector formal, los montos percibidos por los maestros resultan bastante menores, constatándose para el caso misionero una relación más desfavorable que la correspondiente a las medias regional y nacional.

Entre las medidas que afectaron al salario durante la última década pueden diferenciarse, por un lado, las que directamente dispusieron una quita y, por el otro, las que actuaron sobre alguno de los componentes del mismo. Las primeras tienen su inicio con la instrumentación del Impuesto Solidario de Emergencia (I.S.E.), en 1995, reformulado al siguiente año para dar lugar al Impuesto Extraordinario y Transitorio de Emergencia (IETE) como una forma de saltear los escollos judiciales puestos a su aplicación. Este último, aún vigente aunque con variaciones a los largo de los años en su alícuota, afecta de manera progresiva a los salarios brutos, suponiendo descuentos de hasta 20% para los sueldos más altos. A esta serie de medidas se sumó en el 2001 una quita generalizada del 13% a los haberes de la administración pública provincial en el marco de una declarada emergencia económica.

En relación con el segundo tipo de disposiciones deben mencionarse los cambios introducidos por Ley 3645 (la "ley de ajuste" según los representantes de la oposición y los gremios) de fines de 1999. Esta medida afectó a 5 de los 7 items componentes del salario, determinando la eliminación de alguno de ellos al tiempo que redefiniendo la escala porcentual del adicional por antigüedad. La modificación de la Ley de Jubilaciones determinó asimismo un incremento en los descuentos aplicados a los salarios con destino a la previsión social. El resultado de la instrumentación del conjunto de estas disposiciones ha determinado que, para las categorías mayores, los niveles de descuentos se eleven hasta alcanzar un nivel cercano al 50% del salario bruto. Esta situación ha intentado ser en parte revertida con la sanción de la ley 3674/00 que creo un Fondo de Recomposición Salarial destinado a compensar a los afectados por el IETE conformado con los ahorros derivados de la supresión de comisiones de servicio y otras medidas.

Si bien durante los noventa se registraron paros de diversa duración, coincidiendo en general con los inicios de clases y coincidentes con los llamamientos de los sindicatos nacionales, las normas anteriormente señaladas agudizaron el conflicto y le dieron una lógica propia. Las huelgas del 2000 y 2001, de más de un mes de duración en cada caso, fueron las que mayores marcas dejaron. Si bien ambas fueron en respuesta a medidas que afectaron el salario, la primera se circunscribió al sector educativo (principalmente al estatal) mientras que la segunda se planteó en el marco de las acción conjunta de la mayoría de los gremios estatales ante el descuento del 13%. Mientras que la resolución del primero de los conflictos supuso una intensa negociación y la materialización de una serie de políticas acordadas con los sindicatos (como por ejemplo la creación de un fondo de recomposición salarial), en el segundo de los casos el gobierno desarrolló una estrategia que fue quebrando el frente y el sector docente (tanto del sector estatal como del privado) terminó quedando aislado.

Respecto a la capacitación docente, esta fue encarada desde el Ministerio de Cultura y Educación, convirtiéndose la Subsecretaría en cabecera jurisdiccional de la Red Federal de Formación Docente Continua. En una primera etapa la capacitación se concentró en los docentes de Inicial, EGB 1 y 2; y en una segunda apuntó a los del Tercer Ciclo (siendo más fuerte durante los momentos que más fondos se destinaron desde Nación a los diferentes circuitos de capacitación) aunque los resultados, tanto desde un análisis cuantitativo como cualitativo, no fueron tan exitosos como se esperaba. Las acciones desarrolladas dentro del circuito E (destinadas a los docentes de educación superior y que trajeron a la provincia profesores universitarios de diferentes regiones del país) gozan por el contrario de una percepción más positiva entre la mayoría de los actores.

En relación con los IFDs (históricamente concentrados en Posadas pero con presencia también en algunas ciudades del interior a partir de la presión política ejercida a lo largo de los años por los intendentes y referentes políticos locales) el gobierno dispuso en 1996 suspender las inscripciones, determinando que los institutos trabajaran en la capacitación de sus docentes y en el diseño de los Proyectos Institucionales como requisitos para que sus instituciones pudiesen ser sometidas al proceso de acreditación establecido por las normativas nacionales. Esta última tarea recayó en una Comisión para la Acreditación y Evaluación (Coprae) integrada por la Subsecretaría, la vocalía de educación Polimodal y terciaria del CGE y la Dirección del SPEPM.

## 8 RELACIONES CON LA NACIÓN

La relación entre la Nación y Misiones se vio reformulada durante los noventa, en relación directa con las transformaciones del rol de cada gobierno en el plano educativo. Una primera modificación en el vínculo estuvo dada por el traspaso de los servicios de educación media, que, aunque supuso una importante nueva carga para la jurisdicción (tanto desde lo administrativo como desde lo financiero), fue aceptada como un hecho dado. El gobernador provincial resultó uno de los primeros en firmar el convenio de transferencia con las autoridades nacionales.

Desde el inicio de la transformación, Misiones asumió la necesidad de "hacer los deberes" propuestos por el gobierno nacional para poder acceder a los fondos asociados a los programas promovidos desde la instancia central, lo cual implicó que la provincia conformase el reducido grupo que en un principio fue parte del Prodymes I.

El desarrollo de los demás programas (PRISE, Plan Social, Prodymes II) implicó un importante caudal de fondos, que llegaron a su auge en el período 1996-1998. La mayor proporción de los mismos fueron utilizados en el sector de infraestructura (tanto para construcción de nuevas escuelas como para la refacción de otras ya existentes) aunque algunos componentes se volcaron también a financiar las reformas curriculares y capacitación docente.

Los fondos de los programas nacionales permitieron financiar asimismo el trabajo de una estructura de equipos técnicos que la provincia no había desarrollado de manera propia. Estas circunstancias convirtieron a la USCCEP, encargada de dichos programas, en un órgano clave durante todo el proceso de reforma.

Las consecuencias derivadas del cambio en el signo político de las autoridades nacionales y de la crisis fiscal del gobierno central derivaron en cambios en el papel del gobierno nacional hacia finales de la década. A los cambios promovidos por la instancia central en algunos de los programas nacionales, especialmente los financiados con fondos del Tesoro (por ejemplo la culminación del Plan Social en favor del programa "Escuelas Prioritarias") se sumó el aumento de la conflictividad entre las provincias justicialistas (una de las cuales era Misiones) y el entonces ministro nacional, que alcanzó un punto culminante con el debate el torno al proyecto del Pacto Federal Educativo II.

Los últimos años han sido testigo de la progresiva disminución de la importancia de los programas nacionales, financiados en gran medida con créditos externos, aunque en el marco de una mejora en la relación política con las autoridades educativas nacionales.

## 9 *LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA*

Desde un principio la provincia decidió encarar el cambio de estructura de forma paulatina, intentando que el cronograma de implementación se adecuara a las directivas y plazos propuestos desde Nación, avanzando en 1995 con la puesta en marcha el nivel inicial y el primer ciclo de la EGB.

La implementación del Tercer Ciclo por su parte (el 8vo año particularmente), propuesta según el calendario oficial para 1998, constituyó la etapa más traumática de la reforma. La decisión gubernamental fue la de implementarlo en la totalidad de las ex escuelas de educación media y en algunas ex escuelas primarias. Asimismo se determinó la ubicación de maestros en las horas de 7mo año del EGB3 y profesores en el 8vo y 9no año. El gobierno se planteó como compromiso el que ningún docente quedaría afuera como resultado del nuevo esquema. Sin embargo, ante la oposición que la nueva etapa generaba y en el marco de un entendimiento con los gremios, el ministro Biazzi planteó la suspensión del proceso por un año para las escuelas estatales, quedando las del sector privado en libertad para decidir continuar con el proceso. En el sector estatal el proceso se reinició en 1999, cuando el sector privado ya había avanzado hacia el último año. Para el ámbito rural, la extensión del EGB3 se enmarcó dentro del proyecto 7 del Plan Social Educativo basada en la modalidad de profesores itinerantes.

La instrumentación del ciclo Polimodal tuvo su punto de inicio en el año 2000, masivamente en el sector privado y en forma piloto en 7 escuelas estatales, extendiéndose en el 2001 al resto del sector estatal, alcanzando un total de 114 establecimientos. La definición de las modalidades obedeció mayormente a las características de los recursos humanos y técnicos existentes en las escuelas, aún cuando ciertos diagnósticos se habían desarrollados desde el MCyE en años anteriores.

Los quiebres en el eje apoyo-oposición a la implementación de la reforma parecen haber coincidido con los quiebres existentes en el escenario político en general y en el propio de la educación en particular. La materialización de lo estipulado por la ley apareció identificada por la oposición política (UCR) y los actores gremiales, como un proyecto propio del partido gobernante, seguidor de las directivas emanadas desde el gobierno nacional.

## 10 POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN Y CURRICULUM

Las potestades referidas a la planificación están formalmente concentradas en la Dirección General de Programación y Evaluación Educativa dependiente de la Subsecretaría de Educación (MCyE). La ausencia de equipos técnicos en el CGE, ya señalada, determina que las Direcciones de Nivel, en contacto con la gestión diaria del sistema, no puedan asumir este tipo de responsabilidades. Las acciones desarrolladas desde la Subsecretaría, con equipos técnicos restringidos, parecen ser y haber sido limitadas. La mayoría de diagnósticos y propuestas en el marco de la reforma fueron elaborados desde la USCEPP en el marco de los programas nacionales (PRISE, Prodymes).

Desde el lugar de una de las jurisdicciones comprometidas en la implementación de la Ley, Misiones encaró dicha política de renovación curricular para adaptar los diseños provinciales a los nuevos marcos generales. Dos de los programas nacionales (PRISE y Prodymes) resultaron de vital importancia en este proceso. Teniendo entre sus metas y objetivos el apoyo a las jurisdicciones en la reconversión de sus marcos curriculares (explicitado por ejemplo en la Meta VIII del PRISE) brindaron a Misiones los medios para financiar la contratación de los equipos técnicos abocados a la transformación. Desde el PRISE se elaboraron entonces los diseños curriculares para el Nivel Inicial, la EGB 1 y 2. Los de la EGB 3 y el nivel Polimodal, por su parte, se formularon desde el Prodymes.

## 11 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO

En Misiones el sector privado reúne a 148 establecimientos (un 13 % del total) a los que concurren algo más de 50 mil alumnos (un 16% de la matrícula provincial). En el nivel Polimodal/Secundario (en donde las escuelas privadas representan un 31% del total) y el Superior No Universitario (donde supone la mitad de la oferta, congregando algo más del 60% de la matrícula) es en donde el sector privado tiene más peso.

El 70% de las escuelas privadas son de carácter confesional (ligadas principalmente a la Iglesia Católica). La mayoría de las escuelas del sector (80%) reciben aportes estatales: cerca del 50% de las instituciones eran subvencionadas en un 100%, mientras que un 30% recibe aportes de manera parcial, estando regulados los criterios para acceder a ese beneficio en la ley de educación del sector (Ley 2987/92). Las transferencias al sector se han incrementado durante la década (aún cuando el porcentaje que estas representan dentro de las erogaciones totales del área continúa siendo similar), al tiempo que la matrícula también ha experimentado un aumento sostenido.

Aún dependiendo de estos aportes estatales, el sector funciona de manera bastante autónoma (por ejemplo las escuelas privadas se adelantaron a las estatales en la implementación del EGB 3 y el Polimodal), en parte por la debilidad de las estructuras oficiales.

## 12 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA

La supervisión es asumida por estructuras diferentes según se trate del sector público y del privado: la primera es responsabilidad de cada Dirección de nivel del CGE (que tiene sus propios supervisores) y la segunda del SPEPM.

En el sector estatal se organiza en base a 4 regiones, cada una bajo una Jefatura de Supervisión mientras que en el sector privado se asienta en la capital provincial. En los últimos años algunos hechos destacados parecen haber sido para el sector estatal la reducción de la planta de supervisores, el achatamiento de la pirámide salarial (que quita incentivos para aspirar a los cargos) y el rol secundario que los supervisores dicen haber tenido en la implementación de la Ley Federal.

En el sector privado, la supervisión pedagógica de todas las escuelas está a cargo de una sola persona (la propia Directora del área) mientras que la supervisión financiera, se reduce al procesamiento y control, desde la sede del organismo en Posadas, de la documentación que las escuelas remiten.

En cuanto a la evaluación, aún cuando existe una Dirección General de Programación y Evaluación Educativa dentro de la Subsecretaría de Educación, la provincia no ha desarrollado políticas de seguimiento y medición de la calidad educativa propias, más allá de las llevadas a cabo desde el Ministerio de Educación Nacional a través de los Operativos Nacionales de Evaluación. Los resultados obtenidos en las diferentes mediciones se han ubicado siempre bastante por debajo de las medias nacionales.

# 1 INTRODUCCIÓN

El presente informe provincial se inscribe dentro del proyecto de investigación "Las provincias educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas"[1], desarrollado por el equipo de Política Educativa de CIPPEC. El objetivo principal de este proyecto es realizar un análisis de las características, los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de la educación, es decir, aquellas dinámicas, técnicas, tácticas y mecanismos vinculados a un cierto modo de ejercicio del poder, que están alineados en mayor o menor concordancia con la macropolítica en cada una de las provincias. El estudio parte especialmente del año 1993, momento de renovación histórica del sistema educativo argentino, por la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias y la aplicación conjunta de la Ley Federal de Educación. A partir del estudio de casos provinciales, se realizará luego una comparación general para elaborar ciertas conclusiones y aprendizajes acerca de las continuidades y discontinuidades entre los casos.

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

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

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

[1] *Una versión completa del proyecto se puede hallar en: www.cippec.org.*

funcionamiento que las decisiones centrales no pueden desestabilizar con facilidad, y muy probablemente todo intento de cambio que ignore este factor no sólo no conseguirá sus objetivos sino que desconocerá la importancia de los actores vitales del sistema (especialmente los docentes) en su implementación.

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

En cuanto a la metodología utilizada, se desarrolló en la provincia un profundo trabajo de recolección de documentos, material legal, revisión de diarios provinciales, estadísticas, etc. A este trabajo se sumó una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas con 61 actores relevantes de la política educativa provincial de los últimos años (el listado completo se puede observar en la página 100). En base a este amplio material se realizó este informe, que se presenta aquí en su versión preliminar, ya que el mismo será complementado con los análisis resultados de la comparación con las otras jurisdicciones.

Finalmente, deseamos agradecer a todos quienes en la Provincia de Misiones y también en Buenos Aires colaboraron para la realización de este trabajo.

# 2 EL CONTEXTO PROVINCIAL

## *2.1 ALGUNAS CUESTIONES PARA ENTENDER LA REALIDAD Y LA IDENTIDAD MISIONERA*

Introducirse en la realidad de los dispositivos políticos que determinan la educación misionera impone, en principio, tomar en cuenta algunas de las particularidades que definen y han definido la escena más amplia en la que el sistema educativo construye su forma.

En términos económicos, Misiones se encuentra dentro del grupo de las provincias más atrasadas del país, lo que evidentemente atraviesa y pone condiciones a su desarrollo social y político y determina las características de su población. El Producto Bruto Geográfico provincial, que representa aproximadamente un 1,3% del PBI nacional, se asienta principalmente en la actividad terciaria (que representa un 69% del total). Paralelamente, la estructura productiva adquiere su perfil en relación a las actividades agro-industriales, encontrándose organizada particularmente en torno a la industrialización de productos primarios. Esta cuestión da lugar a que parte importante de la actividad económica provincial se organice en torno a los aserraderos, la industria celulósica-papelera, y la relacionada con la preparación de yerba mate, el tabaco y el té. (Ministerio de Economía, 2001).

Si de acuerdo con las mediciones oficiales los niveles de desempleo de la jurisdicción resultan algo menores a los del resto de la región, algunos otros indicadores referidos a las condiciones de vida de los habitantes de Misiones hacen evidente una situación más crítica.

En 1991 el porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas alcanzaba a un 33.6% del total de habitantes de la provincia. Si bien todavía no se encuentran disponibles los datos del último Censo como para vislumbrar la evolución de esta variable durante los noventa, una década que sin duda ha dejado sus huellas, la percepción general parece ser que estos valores se han mantenido en los mismos niveles (en el mejor de los casos) o han tendido a desmejorar. Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares pueden ser considerados de manera supletoria en este acercamiento. Las estadísticas confirman el carácter crítico de la situación social: en mayo de 2002 un 69.1 % de la población del aglomerado urbano gran Posadas se encontraban bajo la línea de pobreza, mientras que un 38,6% se encontraba en situación de indigencia.

Algunas otras cuestiones con profundas raíces en la historia y en las tradiciones se conjugan con estas primeras, sin duda centrales, en la definición de la especificidad misionera, y por ende de la identidad de los misioneros. En primer lugar, las particularidades geográficas que diferencian a la provincia de las demás jurisdicciones de la región: Misiones es primordialmente una provincia fronteriza. Los datos revelan que del total de sus líneas limítrofes solo un 10% son compartidas con territorio argentino, mientras que el restante 90% de sus fronteras la emparentan con Brasil y Paraguay.

Estas cualidades territoriales constituyen determinantes centrales para la cotidianeidad de una porción significativa de los misioneros, lo que sin duda define parte importante de su identidad. El contacto diario con las poblaciones del otro lado de la frontera[2], la penetración de los medios de comunicación paraguayos y brasileros en amplias regiones de la provincia y las relaciones históricamente sedimentadas[3] tienen, sin duda, impactos significativos en términos culturales. Estos adquieren particular expresión en relación a la lengua: guaraní y castellano, por un lado, y portugués y castellano, por el otro; se entremezclan indistintamente en la vida de una importante proporción de la población.

Una segunda cuestión hace referencia al peso que en la historia provincial ha tenido el proceso de inmigración desarrollado desde las últimas décadas del siglo XIX y motivado en importante medida por la política gubernamental de promover el desarrollo de

---

[2] *Las diferencias en el tipo de cambio durante los últimos años han generado fuertes y sostenidas dinámicas comerciales de intercambio: durante los años de convertibilidad, tanto los productos brasileños como los paraguayos resultaban más baratos que los bienes de producción nacional. Como consecuencia, era práctica común para muchos habitantes de la provincia el realizar sus compras en los países limítrofes como forma de hacer crecer su poder adquisitivo. La tendencia parece haber adquirido a partir del proceso devaluatorio iniciado en enero de 2002 una dirección inversa. Esta constante interrelación parece adquirir expresión material en el desarrollo de poblaciones "gemelas" a ambos lados de la frontera. Es posible entonces distinguir los ejes Posadas-Encarnación; Puerto Iguazú-Foz de Iguazu; Alba Posse-Porto Mauá; San Javier-Porto Xavier.*

[3] *La región correspondiente a la actual provincia de Misiones estuvo ocupada por el Paraguay desde fines de la década de 1830 hasta 1865, cuando se inicia la guerra de la Triple Alianza. Durante el transcurso de dicho conflicto, parte de las tropas brasileras instalaron sus campamentos en lo que actualmente es Posadas.*

colonias agrícolas.[4] El surgimiento y/o crecimiento de varias de las ahora principales ciudades de la provincia ha estado asociado o ha sido resultado de estos movimientos migratorios (protagonizados primordialmente por polacos, ucranianos y alemanes). La tradición de las colonias continúa siendo también un elemento presente en la realidad de la provincia.

La relativamente corta vida institucional autónoma de la jurisdicción constituye un tercer aspecto a ser mencionado. Es necesario tener presente que a, pesar de su frondosa historia, la provincia de Misiones adquirió su condición de tal recién en la segunda mitad del siglo XX[5] ya que fue en 1953, durante el segundo gobierno de Gral. Perón y por iniciativa del propio presidente, cuando se promulgó la Ley 14294 en la que quedó establecido el estatus de Provincia Argentina para el hasta entonces Territorio Nacional. En este acto de nacimiento quedaría marcada, según Artieda (1997), una significativa relación entre la realidad política local (y sus sujetos protagonistas) y el peronismo, movimiento político promotor de este surgimiento. No fue sino hasta 1958, año de la promulgación de la Constitución Provincial en su versión vigente, que esta autonomía institucional pudo adquirir forma más o menos definitiva.

## 2.2 ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN MISIONERA.

Un primer análisis de la información relativa a las características sociodemográficas de la población misionera (resumidas en el Cuadro 1) pone en evidencia algunos elementos que tienen efectos en las dinámicas que atraviesan el funcionamiento del sistema educativo.

**Cuadro 1: Población de la Provincia de Misiones**

| | 1991 | | 2001 | |
|---|---|---|---|---|
| | Misiones | Media Nacional | Misiones | Media Nacional |
| Cantidad de habitantes | 788.915 | --- | 961.274 | --- |
| Cantidad de habitantes en edad escolar (5 a 19 años) | 276.866* | --- | 337.030* | --- |
| % de la población que vive en hogares con NBI | 33,6 | 24.66 | --- | --- |
| % de la población que vive en zonas urbanas | 64,13 | 78.07 | --- | --- |
| Porcentaje de la población con secundario completo | 18,8 | 30 | --- | --- |
| Tasa de analfabetismo | 3,6 | 1.91 | --- | --- |

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y 2001.

(*) INDEC, Serie Análisis Demográfico N° 7 - INDEC-CELADE - 1996.Años 1990 y 2000. Los datos no consignados para el año 2001 todavía no se encuentran disponibles.

Una de las cuestiones que surge en primer lugar es la referida al sostenido crecimiento poblacional registrado por la provincia durante las últimas décadas, y su particular

[4] *Es posible diferenciar sin embargo dos momentos en este proceso: el de la colonización oficial que abarcó el período 1883-1927 y se concentró en el sur de la provincia; y el de la colonización privada, motorizado por compañías promotoras privadas y cercanas a Alemania.*

[5] *Debe aclararse sin embargo que Misiones había gozado de este condición desde tiempos del Virreinato del Río de la Plata hasta 1830, cuando el gobierno federal decidió disolver la provincia y poner su territorio bajo la órbita de la provincia de Corrientes.*

expresión en los noventa. La consideración de las cifras correspondientes a la cantidad de población demuestran que ésta experimentó un crecimiento del 21,6% entre 1991 y 2001, verificándose un incremento en el total de habitantes de 788.915 a 961.274. En lo referido a la porción de la población en edad escolar (tomando al segmento de habitantes de entre 5 y 19 años) , si bien todavía no se encuentran disponibles los datos del Censo 2001 que lo certifiquen, es posible conjeturar que también se ha constatado un crecimiento significativo. En 1991 la cantidad de habitantes para este segmento de edad ascendían a 281.107 personas (aproximadamente un 35% de la población de la provincia) , al tiempo que la estimación para el año 2000 situaba ese valor en 337.030 habitantes. (Serie Análisis Demográfico N° 7 - INDEC-CELADE – 1996).

Esta dinámica expansiva, explicada en gran medida por la alta tasa de fecundidad de la jurisdicción (la más elevada del NEA y un 47% superior a la media nacional), parece adquirir particular expresión en el hecho de que la provincia presente una estructura de población joven, con alta presencia de menores de 14 años (SIEMPRO 2001).

Si esta "explosión demográfica" se convierte en uno de los elemento centrales para entender la dinámica poblacional provincial, la otra cuestión a atender es la referida a los procesos de migración interna desde ciertas regiones rurales hacia las principales ciudades (particularmente Posadas y el gran Posadas). Este proceso ha respondido principalmente al deterioro de la situación de las economías regionales basadas en el cultivo (yerba mate, té, tabaco) y han motivado el surgimiento de extensas barriadas periféricas (desarrolladas a partir de la acción del Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional- IPRODHA) en los alrededores de las centros urbanos más importantes.

La conjunción de ambas lógicas poblacionales se ha traducido en un importante aumento de la demanda en el ingreso al sistema educativo, concentrada particularmente en ciertas zonas de la ciudad de Posadas y de las otras ciudades importantes. Como señalaba una funcionaria del Consejo General de Educación, "*... al empezar al año el problema principal para muchas escuelas es dónde conseguir bancos, porque en muchos casos la cantidad de chicos anotados por curso es mayor que la cantidad de pupitres y sillas que tienen*". El cómo dar respuesta a estas presiones ha constituido y constituye una de las problemáticas centrales a atender por las autoridades provinciales.[6] En este sentido, en los últimos años la brecha entre la oferta educativa y estas demandas se ha intentado llenar, en el marco de crecientes restricciones presupuestarias, a partir del desarrollo de la infraestructura educativa y la alternativa de la creación de aulas satélites en ciertas de las áreas rurales más críticas.[7]

---

[6] *Un ejemplo aportado por un diagnóstico realizado en 1997 por la USCEPP en relación a la implementación del Polimodal puede servir para ilustrar el análisis de estas dinámicas : ubicada en una región de la periferia de Posadas alcanzada por estos desarrollos urbanísticos, la escuela 748 de zona del Itaembé Miní, vio como, entre 1992 y 1996, su matrícula llegó casi a cuadruplicarse, pasando de 123 a 426 alumnos.*

[7] *Estas son una suerte de "extensión" de escuelas núcleo ubicadas en zonas más centrales, de las que estas aulas dependen. Esta modalidad ha despertado ciertas críticas debido a las carencias infraestructurales verificadas para estas estructuras (con servicios y condiciones precarias), lo que lleva a un dirigente gremial a afirmar que éstas son una suerte de "versión moderna de las escuelas rancho". Según un relavamiento realizado por el sindicato docente más importante (UDPM) , el número de aulas de estas características ascendía en el 2001 a cerca de 100. (Entrevista con Juan Galarza, secretario adjunto de UDPM marzo de 2002).*

La necesidad de incluir a esta demanda creciente en el sistema escolar adquiere mayor relevancia si se toman en cuenta las carencias que los indicadores sociodemográficos referidos a la educación de los habitantes de la provincia parecen revelar, ubicándose los valores para la población misionera significativamente por debajo de los correspondientes a la media nacional. Así, la tasa de analfabetismo en la jurisdicción alcanza un valor del 3,6%, bastante por encima del 1,8% al que llega la media nacional. Al mismo tiempo, sólo un 18,8% de la población entre 20 y 64 años ha logrado terminar al menos el nivel secundario. Este valor representa casi la mitad del promedio para el total del país, que se ubica en el 30%. (Datos del INDEC-CNPyV 1991).

Similares desafíos plantean al sistema educativo el aún elevado índice de población rural y la existencia en algunas regiones de la provincia de núcleos de pobladores aborígenes. Respecto del primer punto, en 1991 los habitantes asentados en zonas urbanas correspondían a casi el 65% de la población total, manifiestamente por debajo de la media nacional (78%). Es verdad que, siguiendo la tendencia experimentada en décadas anteriores[8] y debido a la crisis de las industrias del cultivo, las consecuentes migraciones internas hacia las ciudades hacen esperable que la proporción de población urbana haya aumentado en la jurisdicción durante los noventa. La necesidad de responder a las demandas de este sector de la población, sin embargo, ha seguido presente y la definición del EGB3 rural ha aparecido como un intento por de dar cuenta de esta cuestión.

Un último punto refiere al impacto que la crítica situación provincial en términos de pobreza e indigencia tiene particularmente en la franja de la población a ser atendida por el sistema escolar.

En el Cuadro 2 se resumen los porcentajes de niños y jóvenes que, tomando como referencia tres diferentes franjas etarias, se encontraban a octubre de 2001 en situación de pobreza e indigencia.

**Cuadro 2: Porcentaje de niños y jóvenes pobres e indigentes, según franja etaria (Octubre de 2001)[9]**

| Franja etaria | Pobreza | | Indigencia | |
|---|---|---|---|---|
| | Misiones | Total País | Misiones | Total País |
| Hasta 5 años | 71.9 | 54.0 | 30.2 | 21.9 |
| De 6 a 12 años | 65.8 | 58.7 | 37.9 | 25.3 |
| De 13 a 18 años | 60.2 | 55.4 | 32.4 | 22.3 |

Fuente: Elaboración propia en base a SIEMPRO, 2002.
Nota: Los indicadores de pobreza de cada provincia se estimaron extrapolando los indicadores del aglomerado -o del conjunto de aglomerados- de cada jurisdicción a las proyecciones de población estimadas en base a la variación intercensal. Datos de Octubre de 2001.

[8] *Si se analizan comparativamente los censos de 1980 y 1991 queda en evidencia que en el período que separó ambas mediciones la población urbana creció de manera significativa, pasando de representar un 50,4% de la población total a alcanzar el nivel de casi 65% anteriormente mencionado.*

[9] *Es necesario resaltar que como consecuencia de los aumentos experimentados por precios de los componentes de la canasta básica de alimentos durante el primer semestre de 2002 los porcentajes correspondientes a la población por bajo de la línea de pobreza e indigencia hayan experimentado significativos aumentos.*

Tal como surge de las cifras expuestas, los porcentajes correspondientes a niños y jóvenes que forman parte de familias en situación de pobreza a indigencia se ubican en niveles críticos, significativamente por sobre los valores correspondientes al promedio del total del país. El fortalecimiento del rol asistencial cada vez más patente en la vida de muchas escuelas no puede sino entenderse en relación con estos datos.

## 2.3 LA HISTORIA POLÍTICA RECIENTE.

A diferencia de lo convulsionadas que las dinámicas socio-políticas se han manifestado en la vecina provincia de Corrientes, la vida política misionera se ha caracterizado por una relativa mayor estabilidad, lo que no implica que no hayan existido líneas de ruptura.

Este carácter de mayor previsibilidad del que hablamos adquiere expresión a partir de, por un lado, la existencia de un bipartidismo tradicionalmente rígido y de, por el otro, la hegemonía asumida por el justicialismo en la administración de los asuntos provinciales que han plasmado una particular simbiosis entre el partido y el Estado provincial.

En relación con el primer punto, un análisis de los resultados electorales de las últimas décadas, tanto en lo relativo a los comicios para autoridades y representantes nacionales como en las elecciones de gobernador y miembros de la legislatura local, demuestra que prácticamente la totalidad de los votos han correspondido a candidatos del Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical.

Como se observa en el siguiente cuadro, referido particularmente a los comicios para gobernador provincial, ni el PJ ni la UCR obtuvieron en ninguno de los llamados electorales menos del 40% de los votos. Recién en la elección de 1995 el Frepaso apareció como una tercera fuerza en la contienda, aunque su peso no resultó significativo y terminó sumándose luego al radicalismo para la constitución de la Alianza.

**Cuadro 3: Resultados de elecciones a gobernador (1983-1999)**

| PARTIDO | VOTOS 1983 | % | VOTOS 1987 | % | VOTOS 1991 | % | VOTOS 1995 | % | VOTOS 1999 | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| UCR | 119.853 | 50,00 | 136.369 | 46,50 | 136.810 | 44,50 | 137.290 | 46,82 | --- | --- |
| PJ | 113.620 | 47,40 | 139.211 | 47,50 | 161.528 | 51,79 | 141.537 | 48,27 | 216.486 | 55,6 |
| FREPASO | --- | --- | --- | --- | --- | --- | 8.868 | 3,02 | --- | --- |
| ALIANZA | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | 171.284 | 44,0 |

Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría.

Para entender el carácter de la segunda cuestión debe considerarse que el gobierno provincial ha sido comandado, desde el retorno de la democracia en 1983, por representantes justicialistas en 4 de los 5 períodos constitucionalmente establecidos. En rigor, el PJ ha gobernado consecutivamente desde diciembre de 1987, cuando el Dr. Julio César Humada, una de las figuras históricas del peronismo misionero, sucedió en el poder

al radical Luis María Casoni (vicegobernador que asumió el máximo cargo en reemplazo de Barrios Arrechea).

En el siguiente cuadro se concentra alguna información importante relacionada con la vida política y social de la provincia para la década del noventa.

**Cuadro 4 – Contexto Político Provincial**

| Año | Gobernador | Partido | Ministro de Educación | Evolución PBG (19991=100) | Stock deuda Acumulada (en miles de $) | Tasa de desocupación[10] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1991 | Ing. Federico Ramón Puerta (12/91-12/95) | PJ | María Luisa Micolis (12/91-12/95) | 100,00 | s/d | 7,6 |
| 1992 | | | | 108,72 | s/d | 5,8 |
| 1993 | | | | 117,02 | s/d | 6,5 |
| 1994 | | | | 124,66 | s/d | 8,3 |
| 1995 | Ing. Federico Ramón Puerta (12/95-12/99) | PJ | Dr. Ricardo Biazzi (12/95-12/98) | 115,89 | s/d | 7,8 |
| 1996 | | | | 123,69 | 488973 | 7,5 |
| 1997 | | | | 129,05 | 596311,64 | 4,9 |
| 1998 | | | | 143,96 | 705978,76 | 4,8 |
| 1999 | | | Ing. Delfederico (1/99-8/2000) | 139,80 | 913166,19 | 5,6 |
| 2000 | Ing. Carlos Rovira (12/99- continúa) | PJ | | 139,11 | 984940,70 | 7,1 |
| 2001 | | | Pablo Juan Tschirsch (8/2000- continúa) | | | |

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía de la Nación.

Una breve caracterización de la vida política durante la década puede iniciarse en octubre de 1991 cuando, con el aura construida en torno a su pasado de empresario exitoso y a su rol como uno de los actores claves en la reconstrucción del peronismo misionero luego de las derrotas electorales del `83 y `85, Ramón Puerta ganó los comicios en reñida disputa[11]. En ese momento se inicia una período que lo tendrá por los siguientes 8 años en el poder a partir de su reelección en el cargo en el año 1995 con el 48% de los votos. Impulsada por Menem desde el nivel nacional, la figura de Puerta es la que marca, sin duda, la vida política misionera durante dichos años y la que explica en gran medida los procesos que la atravesaron y aún atraviesan.

Parece existir coincidencia en que durante su permanencia en el cargo desarrolló un estilo personalista del ejercicio del poder, en gran medida explicado por el carácter de la cultura política local y las dinámicas históricas que han caracterizado el comportamiento del peronismo en la provincia. En términos de la gestión de gobierno, esto se ha traducido en la monopolización de la última palabra en las negociaciones políticas y en las decisiones más fundamentales de las diferentes áreas de su administración. En el marco de denuncias de corrupción que se tradujeron incluso en causas judiciales, dicho poder se ha expresado

[10] *Datos tomados de la Encuesta Permanente de Hogares de cada año (onda de Octubre).*

[11] *Simplemente como un elemento adicional cabe mencionar que las elecciones a gobernador se realizan en Misiones en el marco de la Ley de Lemas.*

asimismo a través de una significativa influencia sobre los demás órganos del Estado provincial y los medios de comunicación locales.

Las elecciones de octubre de 1999 vieron triunfar al también justicialista Carlos Rovira, apadrinado político del entonces gobernador (quien, por verse imposibilitado constitucionalmente, no pudo aspirar a una nuevo mandato) y hasta ese momento intendente de Posadas. Aún a cargo de la presidencia del Justicialismo provincial, la presencia y el poder de Puerta no han sin embargo desaparecido de la vida política local aunque algunas disputas políticas han hecho evidente un progresivo distanciamiento entre éste y el actual gobernador.

El gobierno de Rovira (diciembre de 1999 hasta la actualidad) ha estado atravesado por el estallido de la crisis fiscal del Estado provincial, resultado de años de déficit y endeudamiento continuo, y expresado en una creciente conflictividad instalada en el centro del escenario político y social de los últimos dos años.

El nivel de déficit, sostenido a lo largo de la década, ha experimentado una profundización a pesar incluso de la privatización de un significativo número de empresas y entidades anteriormente propiedad de la provincia[12]. Respecto del endeudamiento, un par de datos pueden servir para hacer evidente su carácter: al ejercicio 2000 la deuda provincial representaba ya el 131,64% de los ingresos de la jurisdicción, habiendo crecido desde 1997 en un 62%. A su vez, la dependencia de Misiones de los fondos de la coparticipación federal y otros aportes nacionales en un momento profundizado de la crisis de las finanzas del Estado Nacional, agrega otro elemento de incertidumbre a este crítico presente de la provincia.

La sanción de una Ley de Emergencia Económica (Ley 3775) a mediados de 2001 que, entre otras cosas, ha dispuesto descuentos en los salarios de los empleados de la administración provincial, marca quizás, un momento culmine en este desarrollo, inscribiéndose como un nuevo intento del gobierno por ajustar el gasto público en el contexto de una situación social cada vez más deteriorada.

# 3 EL CONTEXTO EDUCATIVO

## *3.1 DIMENSIONES DEL SISTEMA EDUCATIVO*

En términos político-administrativos, Misiones se encuentra conformada por 17 departamentos[13], división a partir de la cual se estructura asimismo la organización del sistema educativo de la jurisdicción.

En su conjunto, el sistema educativo misionero comprende algo más de 2700 unidades educativas, 15500 cargos docentes, casi 125000 horas cátedra y 3186000 alumnos.

---

[12] *Entre las empresas provinciales privatizadas cabe mencionar entre otras al ex Banco de la Provincia de Misiones, Papel Misionero y la empresa de provisión de aguas.*

[13] *Estos a su vez se subdividen en municipios, que en la totalidad del territorio provincial alcanzan el total de 75.*

**Cuadro 5- Dimensiones del sistema educativo provincial por tipo de educación. Año 2000**

| Nivel | | TOTAL | Público | | Privado | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Educación Común | Unidades Educativas | 2479 | 2125 | 85,72 | 354 | 14,28 |
| | Cargos Docentes | 13960 | 11069 | 79,29 | 2891 | 20,71 |
| | Hs. Cátedra | 109951 | 81479 | 74,10 | 28472 | 25,90 |
| | Alumnos | 286254 | 236998 | 82,79 | 49256 | 17,21 |
| Educación de Adultos | Unidades Educativas | 98 | 90 | 91,84 | 8 | 8,16 |
| | Cargos Docentes | 669 | 611 | 91,33 | 58 | 8,67 |
| | Hs. Cátedra | 9069 | 8747 | 96,45 | 322 | 3,55 |
| | Alumnos | 20147 | 19143 | 95,02 | 1004 | 4,98 |
| Educación Especial | Unidades Educativas | 49 | 42 | 85,71 | 7 | 14,29 |
| | Cargos Docentes | 462 | 429 | 92,86 | 33 | 7,14 |
| | Hs. Cátedra | 2849 | 2560 | 89,86 | 289 | 10,14 |
| | Alumnos | 1544 | 1401 | 90,74 | 143 | 9,26 |
| Educación Artística | Unidades Educativas | 3 | 3 | 100,00 | 0 | 0,00 |
| | Cargos Docentes | 5 | 5 | 100,00 | 0 | 0,00 |
| | Hs. Cátedra | 174 | 174 | 100,00 | 0 | 0,00 |
| | Alumnos | 39 | 39 | 100,00 | 0 | 0,00 |
| Otros tipos de educación | Establecimientos[14] | 82 | 70 | 85,37 | 12 | 14,63 |
| | Cargos Docentes | 456 | 366 | 80,26 | 90 | 19,74 |
| | Hs. Cátedra | 2696 | 2211 | 82,01 | 485 | 17,99 |
| | Alumnos | 10655 | 8822 | 82,80 | 1833 | 17,20 |
| Total | Unidades Educativas[15] | 2711 | 2330 | 85,95 | 381 | 14,05 |
| | Cargos Docentes | 15552 | 12480 | 80,25 | 3072 | 19,75 |
| | Hs. Cátedra | 124739 | 95171 | 76,30 | 29568 | 23,70 |
| | Alumnos | 318639 | 266403 | 83,61 | 52236 | 16,39 |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, IDECE (2001) *Anuario Estadístico 2000*, Ministerio de Educación, Buenos Aires.

Considerando particularmente la educación común, el tipo más importante, existen en la provincia un total de 1138 establecimientos, de los cuales casi un 87% corresponden al sector estatal y el resto al sector privado. En relación con la matrícula, estas proporciones se modifican levemente ya que del total de 307.984 alumnos del sistema para 2000, la participación del sector privado ascendía a 16.37% del total. Esto podría deberse a la incidencia de la educación rural en el sector estatal, lo cual estaría determinando un tamaño promedio menor de los establecimientos públicos.

[14] *No se posee información acerca de la cantidad de unidades educativas de "otros tipos de educación". Es por ello que utilizamos "establecimientos" en este tipo de educación".*

[15] *En el caso de "otros tipos de educación" se computó el numero de establecimientos.*

**Cuadro 6. Dimensiones del sistema educativo**

| Tipo de Educación / Nivel | | | TOTAL | Público | | Privado | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Educación Común | Inicial | Unidades Educativas | 743 | 645 | (86,81%) | 98 | (13,19%) |
| | | Cargos | 1.193 | 919 | (77,03%) | 274 | (22,97%) |
| | | Hs. Cátedra | 275 | 74 | (26,91%) | 201 | (73,09%) |
| | | Alumnos | 28.884 | 22.864 | (79,16%) | 6.020 | (20,84%) |
| | EGB1 y 2 /primario | Unidades Educativas | 878 | 784 | (89,29%) | 94 | (10,71%) |
| | | Cargos | 8.816 | 7.549 | (85,63%) | 1.267 | (14,37%) |
| | | Hs. Cátedra | 13.519 | 10.511 | (77,75%) | 3.008 | (22,25%) |
| | | Alumnos | 171.275 | 148.093 | (86,47%) | 23.182 | (13,53%) |
| | EGB 3 | Unidades Educativas | 654 | 564 | (86,24%) | 90 | (13,76%) |
| | | Cargos | 1.581 | 1.073 | (67,87%) | 508 | (32,13%) |
| | | Hs. Cátedra | 42.333 | 31.973 | (75,53%) | 10.360 | (24,47%) |
| | | Alumnos | 53.759 | 44.203 | (82,22%) | 9.556 | (17,78%) |
| | Polimodal / secundario | Unidades Educativas | 161 | 111 | (68,94%) | 50 | (31,06%) |
| | | Cargos | 1.990 | 1.424 | (71,56%) | 566 | (28,44%) |
| | | Hs. Cátedra | 44.950 | 35.211 | (78,33%) | 9.739 | (21,67%) |
| | | Alumnos | 26.237 | 19.558 | (74,54%) | 6.679 | (25,46%) |
| | Superior no Universitario | Unidades Educativas | 43 | 21 | (48,84%) | 22 | (51,16%) |
| | | Cargos | 380 | 104 | (27,37%) | 276 | (72,63%) |
| | | Hs. Cátedra | 8.874 | 3.710 | (41,81%) | 5.164 | (58,19%) |
| | | Alumnos | 6.099 | 2.280 | (37,38%) | 3.819 | (62,62%) |
| | Total Educación Común | Unidades Educativas | 2.479 | 2.125 | (85,72%) | 354 | (14,28%) |
| | | Cargos | 13.960 | 11.069 | (79,29%) | 2.891 | (20,71%) |
| | | Hs. Cátedra | 109.951 | 81.479 | (74,10%) | 28.472 | (25,90%) |
| | | Alumnos | 286.254 | 236.598 | (82,79%) | 49256 | (17.21%) |
| Total | | Establecimientos | 1.138 | 990 | (86,99%) | 148 | (13,01%) |
| | | Cargos | 15.096 | 12.114 | (80,25%) | 2.982 | (19,75%) |
| | | Hs. Cátedra | 122.043 | 92.960 | (76,17%) | 29.083 | (23,83%) |
| | | Alumnos | 307.984 | 257.581 | (83,63%) | 50.403 | (16,37%) |

Fuente: Ministerio de Educación, IDECE (2001) *Anuario Estadístico 2000*, Ministerio de Educación, Buenos Aires

Tomando en cuenta la distribución geográfica de la oferta educativa, y tal como pone en evidencia el cuadro 5, dos distritos acumulan la mayor cantidad de establecimientos: Capital (178) y Oberá (118). La concentración resulta más explícita, sin embargo, en relación con el sector privado: en el departamento en el que se encuentra la ciudad de Posadas se ubica el 36% del total de establecimientos del sector.

Estos patrones de distribución parecen ser consecuentes, en términos generales, con las pautas de localización de la población, aún cuando en muchos casos no parecen haber

existido por parte del Estado provincial políticas explícitas de planificación de la oferta educativa.

En relación con la matrícula, la diferencia entre el distrito Capital y el resto se ensancha: los establecimientos estatales localizados en dicho departamento congregan a 68.510 alumnos, un 26,59% del total de la matrícula de la provincia; al tiempo que en los establecimientos privados capitalinos estudian 24.102 alumnos, lo que representa casi un 50% de los estudiantes del sector en Misiones.

**Cuadro 7. Establecimientos y matrícula por departamento. Año 2000**

| | ESTABLECIMIENTOS | | | ALUMNOS | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Estatal | Privado | Total | Estatal | Privado |
| **TOTAL PROVINCIA** | **1.149** | **1.001** | **148** | **307.984** | **257.581** | **50.403** |
| APOSTOLES | **39** | 34 | 5 | **12.480** | 9.796 | 2.684 |
| CAINGUAS | **79** | 72 | 7 | **14.904** | 13.613 | 1.291 |
| CANDELARIA | **28** | 28 | - | **6.901** | 6.901 | - |
| CAPITAL | **178** | 124 | 54 | **92.612** | 68.510 | 24.102 |
| CONCEPCION | **20** | 19 | 1 | **2.657** | 2.502 | 155 |
| ELDORADO | **66** | 59 | 7 | **21.620** | 18.034 | 3.586 |
| GRAL. MANUEL BELGRANO | **61** | 55 | 6 | **10.945** | 9.862 | 1.083 |
| GUARANI | **82** | 77 | 5 | **16.418** | 15.465 | 953 |
| IGUAZU | **69** | 55 | 14 | **22.656** | 19.629 | 3.027 |
| LDOR. GRAL. SAN MARTIN | **63** | 50 | 13 | **13.321** | 9.927 | 3.394 |
| LEANDRO N. ALEM | **65** | 58 | 7 | **11.931** | 10.312 | 1.619 |
| MONTECARLO | **47** | 40 | 7 | **11.977** | 9.924 | 2.053 |
| OBERA | **118** | 110 | 8 | **29.627** | 26.465 | 3.162 |
| SAN IGNACIO | **91** | 82 | 9 | **18.229** | 16.233 | 1.996 |
| SAN JAVIER | **39** | 39 | - | **5.785** | 5.785 | - |
| SAN PEDRO | **42** | 39 | 3 | **8.425** | 7.393 | 1.032 |
| 25 DE MAYO | **62** | 60 | 2 | **7.496** | 7.230 | 266 |

Fuente: Ministerio de Cultura y Educación de la provincia de Misiones

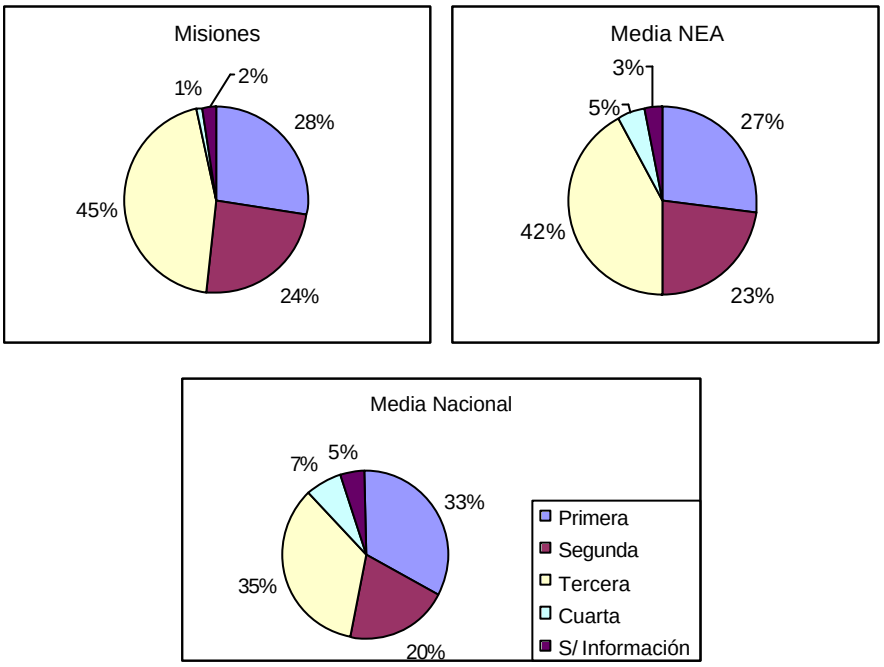
## *3.2 LAS CONDICIONES DE LAS ESCUELAS PROVINCIALES*

Si la sección anterior se concentró particularmente en las dimensiones del sistema educativo provincial, la consideración de un conjunto de datos referidos a las características de los establecimientos educativos misioneros permite aprehender algunas de las peculiaridades que hacen a sus aspectos más cualitativos:

- De acuerdo con los datos relevados por el Censo Educativo de 1994, del total de escuelas existentes en ese momento en la provincia, cerca de un 67% se ubicaban en zonas rurales, en poblaciones con menos de 2000 habitantes. (Diseño Curricular de Nivel Inicial, 1999).

- Estas características parecen reflejarse en la alta proporción de escuelas de tercera y cuarta categoría, que en total representan casi un 50% de la totalidad de establecimientos del sistema provincial. Estos valores, bastantes cercanos a los que caracterizan a la región, se alejan algo del promedio relativo al total del país.

**Gráfico 1- Porcentaje de establecimientos según categoría. Educación Común.**




Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, *Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos ´94*

- Como puede observarse en el Cuadro 8, de la totalidad de las escuelas estatales provinciales, algo más del 85% posee cooperadora, porcentaje que se ubica algo por sobre los promedios regionales y nacionales. Como será analizado en el apartado referido a la autonomía escolar, el papel de estas cooperadoras ha adquirido mayor relevancia en concordancia con la profundización de las restricciones presupuestarias. Debido a la ausencia de fondos destinados por el gobierno provincial a las escuelas para financiar gastos cotidianos, la acción de las cooperadoras ha tendido a suplir, en este sentido, la falta de acción estatal.

**Cuadro 8 – Establecimientos del sector estatal por posesión de cooperadora y jornada. Educación Común. Sector público.**

| | | Provincia | Media Regional | Media Nacional |
|---|---|---|---|---|
| Cooperadora | Sí | 86.3 | 82.9 | 80 |
| | No | 13.7 | 16.6 | 18 |
| | Sin información | 0 | 0.5 | 2 |
| Jornada | Simple | 94.6 | 92.5 | 89.8 |
| | Completa | 3.9 | 4.7 | 7.1 |
| | Sin información | 1.4 | 2.8 | 3.2 |

Fuente: Cooperadora: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Dirección General Red Federal de Información. Relevamiento Anual 2000, Buenos Aires, Jornada: Elaboración propia en base a Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa (1996), *Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos ´94 Resultados Definitivos. Serie A N° 1. Total país, Buenos Aires.*

- Las escuelas de la provincia son, asimismo, mayormente de jornada simple (casi el 95%). Aquellas de jornada completa sólo representan aproximadamente un 4 % del total de establecimientos, porcentaje que se ubica algo por debajo de la media regional y de la correspondiente al total de las provincias.

- Respecto a las condiciones de la infraestructura escolar los datos que surgen del Censo Educativo de 1994 permiten algún tipo de aproximación, aún cuando debe aclararse que muchos de ellos pueden haber quedado algo desactualizados si se tiene en cuenta el importante componente dedicado por los diferentes programas nacionales durante la segunda parte de los noventa a refacciones y construcciones nuevas. Dicho estudio revelaba que en los primeros años de la década, cerca del 85% de los edificios que albergaban a escuelas estatales requería algún tipo de reparaciones, siendo que aquellos que necesitaban importantes refacciones representaban algo más del 30% del total de establecimientos. En relación con el acceso a los servicios públicos, los datos ponen en evidencia que casi un 70% de los establecimientos escolares no eran servidas por la red pública de agua, una proporción idéntica a la correspondiente a la media regional pero muy por encima del promedio para el total del país. Al mismo tiempo, algo más del 80% de las escuelas poseían energía eléctrica, una proporción relativamente similar a los promedios para el total de provincias y bastante elevada en relación a la media regional.

**Cuadro 9 - Estado de los edificios escolares del sector estatal. Porcentaje.**

| | | Misiones | Media NEA | Total Provincias |
|---|---|---|---|---|
| Estado | Aceptable | 14 | 12 | 14 |
| | Requiere reparaciones menores | 52 | 49 | 54 |
| | Requiere reparaciones mayores | 33 | 39 | 31 |
| | Sin Información | 0 | 1 | 0 |
| | Total | 100 | 100 | 100 |
| Agua de red publica | Si | 31 | 30 | 56 |
| | No | 66 | 66 | 40 |
| | Sin información | 3 | 4 | 4 |
| | Total | 100 | 100 | 100 |
| Electricidad | Sí | 83 | 67 | 81 |
| | No | 13 | 29 | 15 |
| | Sin información | 3 | 3 | 4 |
| | Total | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa (1996), *Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos ´94 Resultados Definitivos. Serie A N° 1. Total país, Buenos Aires.*

- Tomando en consideración los valores correspondientes al tamaño de las unidades educativas de la jurisdicción y a la cantidad de alumnos por sección, la comparación entre el sector público y privado indica que, aunque si bien el promedio de estudiantes por sección presenta cifras similares, los establecimientos estatales tienden a ser en EGB más pequeños que los privados, mientras que dicha tendencia se revierte en relación con el Polimodal. Una explicación de estos datos parecería encontrar sus fundamentos en el peso que los establecimientos rurales tienen en el sector estatal.

**Cuadro 10 – Alumnos por escuela y por sección. Educación común.**

| | | Misiones | | Media NEA | | Nación | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Público | Privado | Público | Privado | Público | Privado |
| **Alumnos por Unidad Educativa** | EGB 1 y 2/ Primario | 188.89 | 246.62 | 178.25 | 246 | 202.86 | 273.76 |
| | EGB 3 | 78.37 | 106.18 | 117.41 | 112.87 | 112.85 | 128.47 |
| | Polimodal Medio | 176.19 | 133.58 | 301.46 | 139.26 | 319.12 | 160.74 |
| **Alumnos Por sección** | EGB 1 y 2 | 26.21 | 27.28 | 25.14 | 25.85 | 26.42 | 27.12 |
| | EGB 3 | 26.56 | 26.11 | 20.65 | 25.33 | 22.3 | 23.93 |
| | Polimodal | 29.63 | 29.04 | 42.16 | 29.91 | 33.91 | 31.4 |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, IDECE (2001) *Anuario Estadístico 2000*, Ministerio de Educación, Buenos Aires

## BOX1:

**LOS COMEDORES ESCOLARES Y LA FUNCIÓN ASISTENCIAL DE LAS ESCUELAS.**

En una provincia con las características socio-económicas de Misiones, la profundización de las estrategias asistenciales por parte de las instituciones educativas ha tenido tradicionalmente un papel relevante en la dinámica de la vida escolar.

En términos institucionales, esto parece traducirse en la existencia de una oficina dentro de la estructura ministerial, la Dirección de Nutrición Escolar, dedicada a gestionar las cuestiones ligadas al funcionamiento de los comedores escolares. Calculados a partir de una cifra de 60 centavos por asistente, los fondos destinados al financiamiento del funcionamiento de dichos comedores resulta administrado por las propias instituciones. Durante los últimos años, constantes han sido las situaciones en las que la remisión de las partidas correspondientes han sufrido atrasos significativos, generando denuncias de las comunidades afectadas.

En relación al alcance de este tipo de asistencia, los datos permiten observar que del total de alumnos del sector estatal casi un 20% accede en el transcurso de la jornada escolar a un almuerzo, proporción que se ubica en varios puntos porcentuales por sobre la media para el total de las provincias, aunque significativamente por debajo de la media regional.

**Cuadro 10– Porcentaje de Alumnos del sector estatal por posesión de comedor. Educación Común.**

| | Almuerzo | Copa de Leche | Refrigerio | Cena |
|---|---|---|---|---|
| Provincia | 18,67 | 29,13 | 3,86 | 0,24 |
| Media Regional | 24,12 | 30,31 | 10,51 | 0,54 |
| Total Provincias | 13,17 | 25,21 | 5,92 | 0,43 |

**Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Dirección General Red Federal de Información. Relevamiento Anual 2000, Buenos Aires**

## 3.3 EVOLUCIÓN RECIENTE DEL SISTEMA EDUCATIVO MISIONERO

Si varias de las descripciones anteriores suponen un análisis estático del sistema, algunas consideraciones deben proponerse en relación a su evolución más reciente.

En este sentido, el cuadro 12 pone en evidencia, entre otras cuestiones, el modo en el que las dinámicas poblacionales descriptas en la secciones anteriores han tenido impacto en la evolución de la matrícula y la cantidad de docentes.

En términos generales, el total de alumnos del sistema experimentó un aumento sostenido desde el primero de los años considerados. Entre 1994 y 2000 la matrícula del sector público creció en casi un 20%, suponiendo en este último año cerca de 40.000 estudiantes más que al inicio del período considerado. Similar dinámica incremental alcanzó al sector privado, en el que se dio un aumento aún mayor en términos proporcionales: si bien en términos absolutos el crecimiento de la cantidad de alumnos entre 1994 y 2000 se ubicó en cerca de 11.000 nuevos estudiantes, en términos porcentuales esto implicó un aumento de cerca del 30%.

**Cuadro 11. Evolución del sector educativo 1994-2000**

| | Matrícula | | Docentes | | Unidades Educativas | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Público | Privado | Público | Privado | Público | Privado |
| 1994 | 197.984 | 38.074 | 10.713 | 1.953 | 909 | 113 |
| 1996 | 220.625 | 42.468 | 10.241 | 2.152 | 1.445 | 217 |
| 1997 | 220.941 | 46.500 | 9.912 | 2.317 | 1.452 | 249 |
| 1998 | 224.951 | 47.971 | 9.891 | 2.420 | 1.519 | 316 |
| 1999 | 232.153 | 48.849 | 10.305 | 2.581 | 2.136 | 351 |
| 2000 | 236.998 | 49.256 | 11.069 | 2.891 | 2.125 | 354 |

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación. Anuarios estadísticos 1994; 1996; 1997; 1998; 1999; 2000.

Respecto a la cantidad de docentes, su evolución presentó para el sector estatal una tendencia ambivalente: si en el período 1994-1998 el total de cargos cayó en cerca de 1000 cargos, desde aquel año hasta el 2000 (años que coincidieron por otra parte con la implementación del 3er ciclo de la EGB) dicha cantidad se incrementó en casi 1200 agentes. La dinámica del aumento para el sector privado también parece haber adquirido en esta dimensión tendencia más profunda. El ritmo de crecimiento de la cantidad de docentes privados adquirió una tendencia sostenida para el período 1994-2000, representando los casi 2.900 cargos existentes en este último año alrededor de un 50% más que los consignados para 1994.

El total de unidades educativas también evidenció aumentos significativos para ambos sectores. Hacia fines de la década existían más de tres veces la cantidad de unidades estatales y privadas que los que existían en 1994.

## *3.4 INDICADORES EDUCATIVOS*

Esta sección reúne y sintetiza una serie de datos referidos a los indicadores de calidad educativa que complementan lo hasta aquí expuesto en referencia a las características del sistema educativo misionero. Sin duda la consideración de estas variables supone entender que en muchos de los casos los condicionantes que explican los valores alcanzados por estos indicadores se encuentran por fuera del ámbito propiamente educativo.

Es importante destacar asimismo que los valores que emergen de los cuadros no hacen sino confirmar con cifras parte importante de las percepciones y representaciones que la mayoría de los actores que participan en la dinámica del sistema no duda en postular, tanto desde el campo sindical como desde el espacio de quienes definen la agenda gubernamental. Asimismo, el carácter de muchas de estas problemáticas adquiere mayor dramatismo en el marco de la profundización sostenida de la crisis que desde los últimos años afecta a la provincia y al país como un todo.

Entre las variables que presentan valores más críticos se destacan la tasa de repitencia y la de abandono, particularmente las referidas a los dos primeros ciclos de la Educación General Básica. Respecto de la primera vale decir que, si bien durante el lapso 1996-1999 se registró una pequeña disminución en su valor, el promedio de repitencia de la provincia representaba aún al final de dicho período casi el doble de la cifra promedio para el total del país. Similar dinámica resulta constatada para el caso de la tasa de abandono interanual para EGB 1 y 2, que para el año 99 adquiría en Misiones un valor que casi triplicaba el correspondiente al promedio del total del país. También valores muy por sobre la media nacional se constaban en 1999 para ambos indicadores en lo referido al tercer ciclo de la EGB.

La combinación de ambas tendencias parece resultar esencial para explicar los valores adquiridos tanto por la tasa de sobreedad , los años promedios de estudio y la tasa de egreso. En relación con la primera, los altos porcentajes de población con sobreedad dentro del sistema escolar atrapan la atención, si se considera que para 1999 la cifra correspondiente a los dos primeros ciclos de la EGB se ubicaba en valores algo superiores al 40% (duplicando el 21.4% constatado para el total del país). Respecto a los años promedio de estudios, similares conclusiones parecen poder establecerse: para EGB 1 y 2, la cantidad de años promedio de estudio se ubicaba en 1999 casi un año por debajo de la correspondiente al promedio nacional. Asimismo, la tasa de egreso para los diferentes niveles de la EGB se encontraba en dicho año casi 20 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional.

**Cuadro 12- Indicadores Educativos Seleccionados 1999**

| | Tasa de Variación de la Matrícula | | Tasa de Promoción Efectiva | | Tasa de Repitencia | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Misiones | Media Nac. | Misiones | Media Nac. | Misiones | Media Nac. |
| EGB 1y EGB 2 | 1.1 | 0.5 | 82.4 | 91.8 | 12.2 | 6.3 |
| EGB 3 | 4.2 | 2.2 | 79.4 | 84.1 | 7.2 | 8.2 |
| Polimodal | 6.6 | 5.6 | 82.1 | 81.4 | 5.6 | 4.9 |

Fuente: Ministerio de Educación, IDECE (2001), *Sistema Educativo Argentino 1996-1999*, Buenos Aires.

| | Tasa de abandono interanual | | Tasa de Sobreedad | | Tasa de Egreso | | Años de Estudio Promedio | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Misiones | Media Nac. | Misiones | Media Nac. | Misiones | Media Nac. | Misiones | Media Nac. |
| EGB 1y EGB 2 | 5.4 | 2 | 42.3 | 21.4 | 68.1 | 87.9 | 4.8 | 5.6 |
| EGB 3 | 13.3 | 7.7 | 48.1 | 33 | 59.4 | 75.3 | 2.4 | 2.7 |
| Polimodal | 12.4 | 13.6 | 41 | 37.3 | 64.6 | 60.7 | 2.3 | 2.3 |

Fuente: Ministerio de Educación, IDECE (2001), *Sistema Educativo Argentino 1996-1999*, Buenos Aires.

La consideración de la dinámica geográfica de estos valores devela que los porcentajes más altos de repitencia para EGB 1 y 2 se constatan, en el sector estatal, para los departamentos de San Pedro y San Javier, siendo que el primero también registra los mayores índices para el sector privado tal como puede observarse en el Cuadro 13.

**Cuadro 13. Porcentaje de alumnos repitentes según departamento y sector (EGB 1 y 2) y porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas.**

| | Educación Estatal | Educación Privada | Porcentaje de población NBI |
|---|---|---|---|
| **TOTAL PROVINCIA** | **13,36%** | **3,73%** | **32.8%** |
| APOSTOLES | 12,42% | 7,52% | 30.14% |
| CAINGUAS | 12,92% | 5,40% | 38.44% |
| CANDELARIA | 13,97% | - | 35.28% |
| CAPITAL | 10,19% | 2,14% | 23.99% |
| CONCEPCION | 8,69% | - | 39.91% |
| ELDORADO | 15,34% | 6,80% | 26.88% |
| GRAL. MANUEL BELGRANO | 14,33% | 8,05% | 45.83% |
| GUARANI | 13,20% | 3,60% | 50.90% |
| IGUAZU | 15,87% | 2,32% | 36.49% |
| LDOR. GRAL. SAN MARTIN | 11,37% | 4,44% | 25.93% |
| LEANDRO N. ALEM | 14,72% | 2,96% | 33.82% |
| MONTECARLO | 14,35% | 3,33% | 28.28% |
| OBERA | 15,38% | 2,11% | 33.02% |
| SAN IGNACIO | 12,86% | 4,35% | 36.24% |
| SAN JAVIER | 16,53% | - | 40.80% |
| SAN PEDRO | 17,07% | 10,27% | 55.93% |
| 25 DE MAYO | 15,86% | - | 45.15% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Cultura y Educación de la provincia de Misiones e INDEC.

Como puede verse, si estos valores se contextualizan, resulta evidente la relación directa entre el nivel socioeconómico de la población y la presencia de altas tasas de repitencia. De los siguientes datos surge que es justamente San Pedro el departamento que mayor proporción de población con necesidades básicas insatisfechas presenta. Es posible asimismo constatar una fuerte correlación entre altos índices de repitencia y NBI para los departamentos de 25 de Mayo, San Javier, y Manuel Belgrano.

Considerando los resultados obtenidos por la provincia en los operativos de evaluación de la calidad lleva dos adelante por el Ministerio Nacional, similares distancias parecen observarse entre los valores jurisdiccionales y los valores promedios para el total del país. Tomando en cuenta el período 1993-1999, Misiones se ha ubicado continuamente, para las categorías evaluadas, por debajo de la media nacional.

**Cuadro 14 – Porcentaje de respuestas correctas en las pruebas de evaluación de la calidad educativa por Jurisdicción (Medias Provinciales) 5º/6º Año del Secundario**

| Año | | 7mo. grado / año | | | Finalización del Secundario / Polimodal | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Lengua | Matemática | Promedio | Lengua | Matemática | Promedio |
| 1993 | Provincial | 42.67 | 39.39 | 41.03 | 54.73 | 37.07 | 45.90 |
| | Media Nacional | 51.75 | 52.42 | 52.06 | 61.41 | 46.39 | 53.90 |
| 1994 | Provincial | 62,15 | 49,89 | 56,02 | 65 | 46,82 | 55.91 |
| | Media Nacional | 66.94 | 58.83 | 62.89 | 69.68 | 55.95 | 62.82 |
| 1995 | Provincial | 51.23 | 40.94 | 46.09 | 52.52 | 39.58 | 46.05 |
| | Media Nacional | 62.44 | 59.63 | 59.63 | 66.4 | 56.18 | 61.29 |
| 1996 | Provincial | 52.48 | 46.57 | 49.53 | 54.57 | 45,55 | 50,06 |
| | Media Nacional | 60.6 | 58.76 | 59.68 | 60.3 | 57.4 | 58.85 |
| 1997 | Provincial | 51.28 | 42.9 | 47.09 | 58.68 | 55.65 | 57.17 |
| | Media Nacional | 59.69 | 54.31 | 57.00 | 65.18 | 62.3 | 63.74 |
| 1998 | Provincial | 63.96 | 52.22 | 58.09 | 59.72 | 54.85 | 57.29 |
| | Media Nacional | 66.93 | 60.31 | 63.62 | 66.99 | 67.03 | 67.01 |
| 1999 | Provincial | 52.19 | 45.75 | 48.97 | 55.59 | 57.82 | 56.71 |
| | Media Nacional | | | | | | |

Fuente: Elaboracion propia en base a Ministerio de Educación, IDECE *Operativos Nacionales de Evaluación 1995, 1996, 1997,1998, 1999. Informes de Resultados.* IDECE, Ministerio de Educación, Ciencia y Técnica, Buenos Aires.

Los siguientes gráficos muestran los resultados provinciales, tanto para 7mo grado como 5to año, de manera comparada con la media nacional (tomando esta como índice de comparación igual a 100). Para ambos casos puede observarse que en todos los años, tanto en los resultados para la prueba de Lengua como para la de Matemática, los valores se ubicaron por debajo del promedio para el total de las provincias. En el caso de 7mo grado, los resultados más cercanos a la media nacional se registraron en los años 94 y 98, cuando los valores para Lengua se ubicaron solo unos puntos por debajo de los correspondientes al total del país. En relación con 5to año, la provincia registro resultados cercanos a la media nacional para 94, 96, 97 y 98, y significativas distancias en los años 93 y 95.

Grafico 2. Resultados ONE para 7mo grado en relación con media nacional**.**

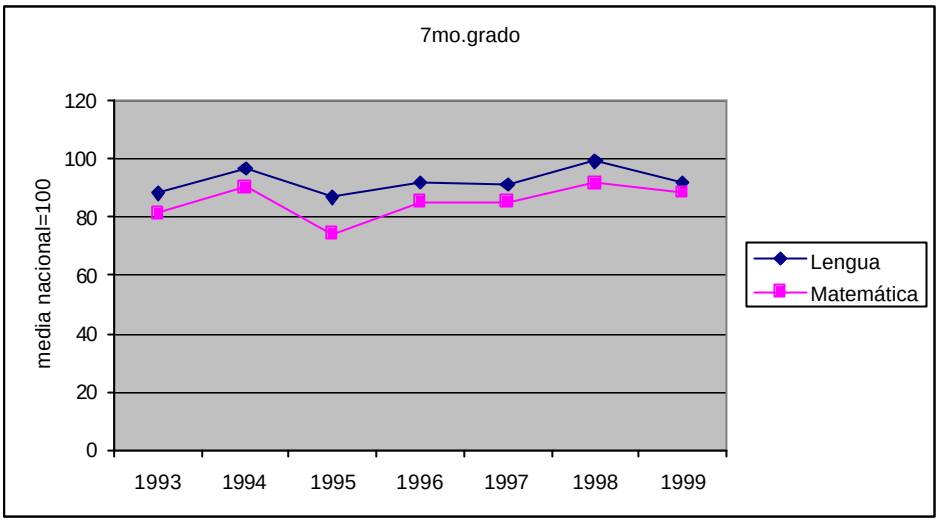
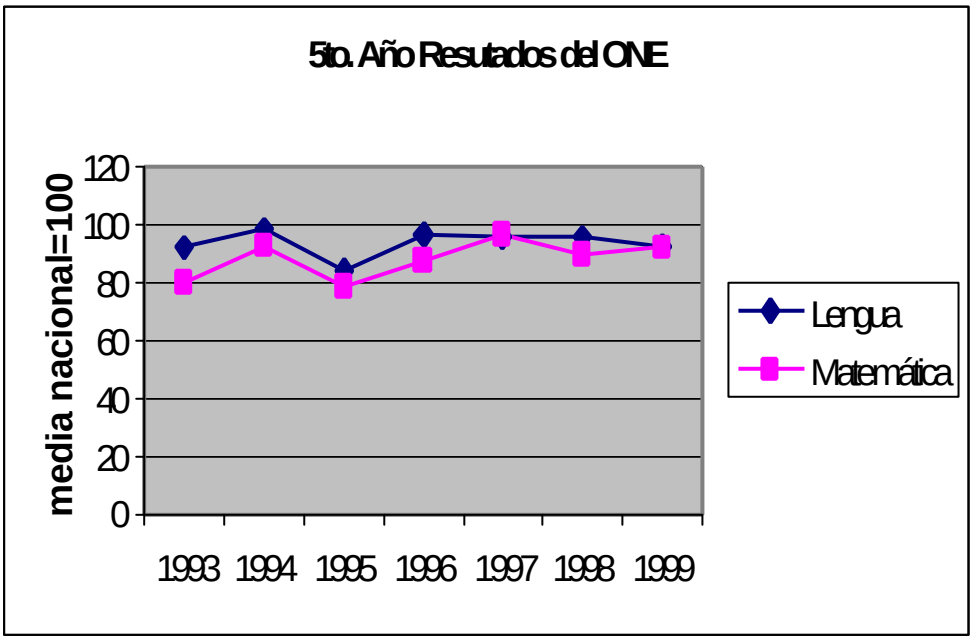



Grafico 3 Resultados ONE para 5to año en relación con media nacional



## *3.5 EL MAPA DE PODER*

Más allá de la descripción de las dimensiones y características básicas del sistema educativo misionero, para completar su descripción resulta imprescindible presentar a los actores que intervienen en la formulación e implementación de las políticas educativas de la provincia.

El mapa de poder que se conforma en torno al sistema educativo provincial tiene dos representantes centrales dentro de la propia administración central de la educación: por un lado el Ministerio de Cultura y Educación, inserto en el poder Ejecutivo provincial y que en su ámbito nuclea a la Subsecretaría de Educación, el Servicio Provincial de Educación Privada de Misiones y la Unidad Sectorial de Coordinación y Ejecución de Programas y Proyectos Especiales (USCEPP); y por el otro el Consejo General de Educación, organismo colegiado consagrado por la Constitución Provincial como el responsable de la educación en la jurisdicción, legalmente independiente y financieramente autárquico. Como explicaremos más adelante, las relaciones entre el Ministerio y el Consejo han pasado diferentes momentos, pero en general el último ha funcionado durante los noventa de manera subordinada a las decisiones y mandatos del primero.

Dentro del Poder Ejecutivo, tanto el gobernador como el Secretario de Hacienda, este último con una incidencia mayor a medida que avanzaron las restricciones presupuestarias, han jugado asimismo un influyente rol en las decisiones sobre la práctica política de la educación.

La Honorable Cámara de Representantes de la Provincia, dentro de la cual funciona la Comisión de Asuntos Sociales, Salud Pública y Educación, también ha tenido y tiene una presencia importante en la materia. Aún cuando todavía no ha sido sancionada una Ley provincial de Educación, numerosa normativa formulada desde dicho organismo, ha tenido impacto directo en la vida del sistema educativo en especial en las condiciones laborales de los docentes. Sin embargo, la mayoría que el partido gobernante ha detentado en la Cámara, la influencia del gobernador en las decisiones impulsadas desde su seno y el espíritu verticalista imperante en el bloque oficial imponen, al menos, limitaciones a su tratamiento como actor autónomo.

A nivel local, los intendentes y los referentes políticos locales (concejales, punteros, etc.), oficialistas y opositores, conforman otro grupo de actores con cierto poder de presión sobre las dinámicas del sistema educativo, elevando sus demandas tanto a nivel del poder ejecutivo y legislativo provinciales como actuando sobre las secretarías escolares (representantes administrativos locales del CGE).

Pasando a otro plano debe mencionarse que, aunque no directamente inmerso en la problemática educativa, el Poder Judicial ha tenido en los últimos tiempo cierta presencia en la temática dándole curso a numerosas presentaciones judiciales de los docentes para que los descuentos realizados a los salarios sean declarados inconstitucionales.

Por fuera del ámbito propiamente estatal, los sindicatos y agrupaciones docentes ocupan un espacio central en la dinámica política de la educación, al tiempo que poseen inserción institucional en algunos de los ámbitos centrales de toma de decisión. Así, por ejemplo, dos de los cinco miembros que conforman el órgano colegiado a cargo del Consejo General de Educación son nombrados por los docentes a partir de la elección directa. Lo mismo

ocurre en el caso de las Juntas de Clasificación y Disciplina, tanto en la conformada para la Rama nivel Inicial, Educación General Básica y Regímenes especiales como en la que rige para la Rama de Educación Polimodal, Superior y Cuaternaria en donde los docentes eligen, en cada caso, a dos de los cinco miembros que las conforman.

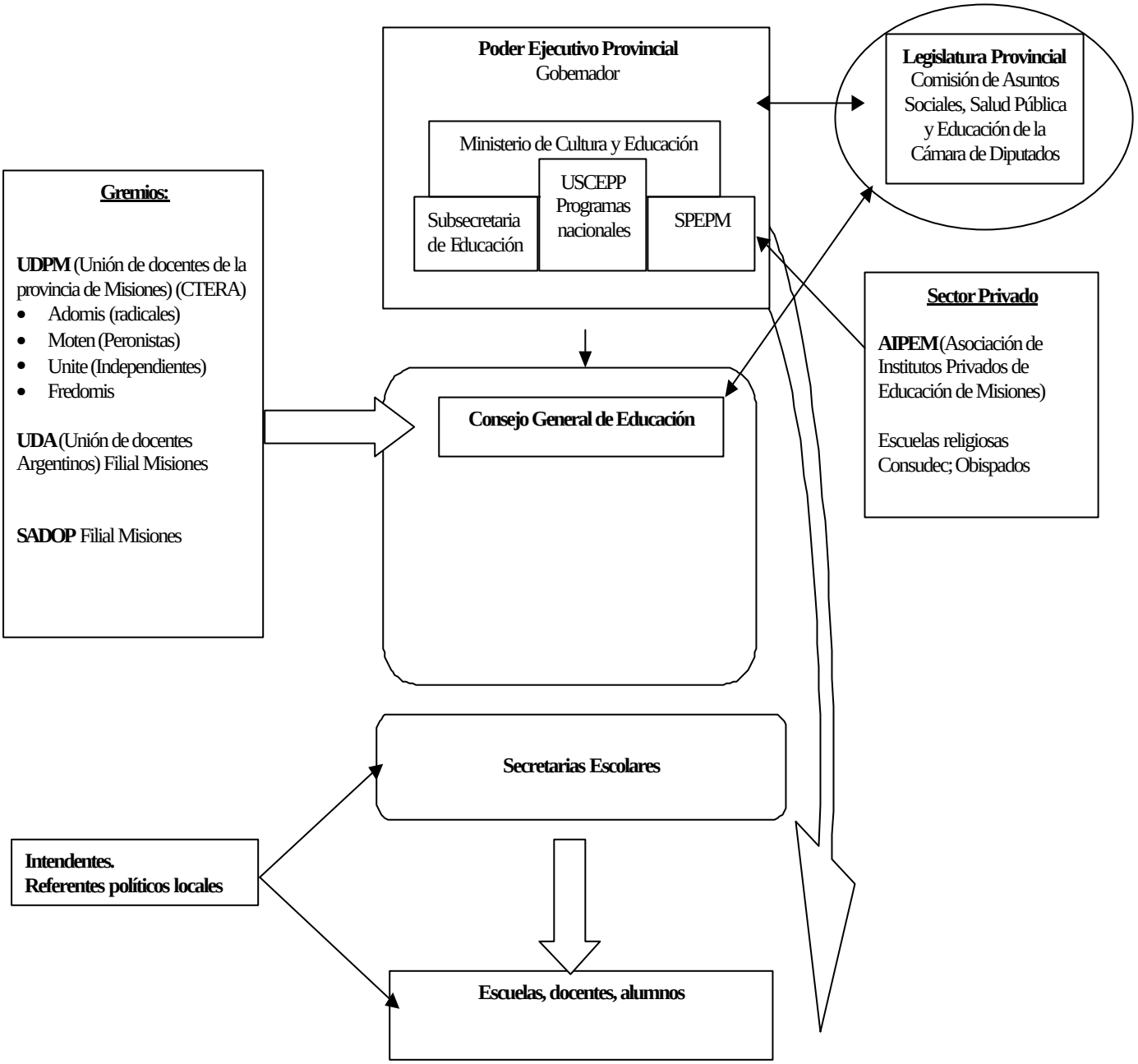
Son tres las organizaciones sindicales con mayor peso en la provincia: una local y adherida a CTERA, la Unión de Docentes de la Provincia de Misiones (UDPM) y los otros funcionando como representantes jurisdiccionales de sindicatos nacionales: la Unión de Docentes Argentinos (UDA) y el Sindicato Argentino de Docentes Particulares (SADOP), ambas dentro de la CGT disidente. La UDPM aparece como la agrupación gremial docente más importante, nucleando a cerca de la mitad de los docentes de la educación estatal de la provincia. La representación jurisdiccional de la UDA, por su parte, tiene como afiliados a una porción de docentes estatales (particularmente los transferidos), aunque también algunos docentes privados, al tiempo que SADOP-Misiones agrupa a cerca de 300 docentes del sector privado.

En relación con la educación privada, los representantes de las instituciones del sector se encuentran aglutinados en la Asociación de Institutos Privados de Misiones (AIPEM). La Iglesia católica es el actor más importante en este ámbito ya que a través de dos obispados (Posadas y Puerto Iguazú) es propietaria de cerca de 45 escuelas y del Instituto Terciario y de formación docente más importante de la ciudad capital. Las otras iglesias con arraigo tradicional en la provincia, adventista y evangélica, poseen asimismo una presencia no desdeñable en la educación provincial.

La mencionada asociación y sus miembros poseen una estrecha relación tanto formal como informal con la SPEPM, órgano oficial a cargo del sector y ubicado por fuera del Consejo General de Educación, siendo muchas de las medidas gubernamentales que atañen al sector privado discutidas y en algunos casos consensuadas con los representantes directos.

Estas relaciones tejidas entre los diferentes actores ha intentado ser graficadas en el gráfico que a continuación se expone.

**Gráfico 4. Mapa de actores provinciales**



# 4 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN

## *4.1 HISTORIA RECIENTE DEL SISTEMA EDUCATIVO MISIONERO*

Durante los noventa, la relativa estabilidad anteriormente mencionada en relación con el escenario político, parece haber tenido expresión asimismo en el plano del gobierno educativo. Desde diciembre de 1991, momento de asunción de Puerta como gobernador, hasta marzo de 2002, momento de realización del trabajo de campo para el presente informe, el cargo de ministro de educación ha sido ejercido solamente por cuatro funcionarios. Las dos primeras gestiones han sido hasta ahora las más prolongadas: la primera, de la Prof. María Luisa Micolis, se extendió por cuatro años, coincidiendo con el período constitucional del primer mandato de Puerta; la segunda (Dr. Ricardo Biazzi) se desarrolló por tres años, iniciándose al comienzo del segundo mandato puertista y culminado en diciembre de 1998 ante la dimisión del entonces ministro, que priorizó proyectos políticos personales.

Diferentes entrevistados han coincidido en afirmar que, a pesar de los muchos y complejos problemas surgidos en ambas gestiones, en términos generales resultaron ser, a la larga, menos conflictivas que las que luego siguieron.

De la etapa de Micolis como ministra (1991-1995), quien había desarrollado su carrera en la educación privada y a cargo de Subsecretaría de Educación durante el período 1973-1975, tres hechos pueden ser destacados. En primer lugar, la culminación del proceso de transferencia a partir del traspaso de las escuelas medias y privadas de órbita nacional a las jurisdicciones, lo cual implicó para la provincia asumir la gestión de la totalidad del sistema educativo local. En segunda instancia, el inicio de la implementación de la Ley Federal, circunscribiéndose durante su mandato a la Educación General Básica. Por último, la incorporación de Misiones dentro del grupo de provincias beneficiarias de los programas nacionales (fundamentalmente el Plan Social con sus diferentes componentes) y de los proyectos financiados con créditos internacionales (primero el Prodymes I y luego el PRISE). Varios entrevistados han caracterizado a esta etapa como un período en el que el esfuerzo estuvo puesto en el ordenamiento del sistema, motivado por un lado por la necesidad de evitar que la transferencia fuese caótica y por el otro por la necesidad de cumplimentar ciertos requisitos generados tanto desde Nación como de los organismos internacionales de crédito para acceder a los programas y proyectos que desde el Ministerio de Educación de la Nación comenzaban a gestarse. A esto se sumaron políticas impulsadas desde la propia gobernación para contener el gasto público.

La gestión del Dr. Biazzi (1995-1998), abogado de profesión y en el pasado rector de la Universidad Nacional del Misiones (UNaM), coincidió, por un lado, con el inicio de la ejecución de los programas nacionales y con la etapa de mayor expansión de los recursos recibidos por la provincia a través de esta vía, y, por el otro, con una de las etapas más traumáticas de la implementación de la Ley Federal. En relación con la primera cuestión, es posible conjeturar que, tal como varios actores han coincidido en afirmar, la tarea de Biazzi se vio facilitada por el hecho de que fue él quien pudo usufructuar los beneficios de las gestiones iniciadas por su antecesora en el cargo, sacando provecho del Plan Social y los programas financiados con créditos internacionales. El segundo punto pone en

evidencia las dificultades generadas por la marcha de la Ley, especialmente en la momento correspondiente a la implementación del tercer ciclo, debido a las incertidumbres que las reestructuraciones de horas y cargos generaban en los docentes. En el caso de Misiones, esta serie de cuestiones motivaron la decisión de suspender en 1998 y por un año la aplicación del cronograma previsto para el cambio de estructura.

La gestión del Ing. Delfederico (1999-2000), sucesor de Biazzi en el cargo de Ministro tal como lo había sido en el puesto de rector de la UNaM, resultó la más conflictiva y resistida de las consideradas. Diversos factores parecen haberse conjugado para explicar gran parte del fracaso de su administración. En primer lugar, las propias características del ministro, con nula experiencia en el sistema y poco propenso al diálogo y a la generación de acuerdos con los diferentes referentes de la comunidad educativa, cualidad que se contraponía significativamente con el estilo concilialor y consensuador de su antecesor en el cargo.

Un segundo factor tiene que ver con el proceso de sostenido deterioro experimentado por las variables económicas, tanto a nivel local como nacional, lo cual se tradujo en la aplicación por parte del gobierno local de una serie de medidas orientadas al ajuste presupuestario. Finalmente, una última cuestión hace referencia al cada vez menor peso de los planes impulsados desde Nación, generando la discontinuación de la mayoría de los programas del Plan Social un impacto por demás significativo teniendo en cuenta que prácticamente la totalidad de las escuelas de la jurisdicción resultaban hasta el momento beneficiarias de por lo menos alguna de dichas acciones.

Como ya ha sido expresado, el período de Delfederico, en principio nombrado por Puerta y confirmado en su cargo por el nuevo gobernador en diciembre de 1999, estuvo marcado por una creciente conflictividad, manifestada inclusive en el interior mismo de la administración central de la educación a partir de la renuncia de varios funcionarios del Ministerio y del Consejo de Educación. Los gremios docentes, principales opositores a dicha gestión, coinciden en que este período resultó uno de los más difíciles de los últimos tiempos, resaltando el desgobierno y la politización del funcionamiento del área.

El nivel de enfrentamiento con los docentes alcanzó un punto tan culminante que la renuncia del Ministro y las autoridades del Consejo de Educación se convirtió en una de las condiciones impuestas por los gremios para iniciar una serie de diálogos con el gobierno a fin de llegar a un acuerdo para levantar el extenso paro iniciado en julio de 2000.

Pablo Tschirsch (2000-hasta la actualidad) asumió en este contexto problemático, con la misión de "pacificar" y "ordenar" el sistema. Tal como el propio ministro lo expresa, "*..en medio del conflicto docente el gobernador me convocó para involucrarme en el área educativa y tratar de superar ese conflicto, básicamente porque mi formación y mi experiencia me ha dado cierta agilidad en el área de negociaciones...*". Estos imperativos se tradujeron, por un lado, en un retorno al espíritu dialoguista que había caracterizado a Biazzi, y por el otro, el impulso de medidas de modernización en la estructura del Consejo General de Educación orientadas a producir mejoras en los procesos administrativos y, principalmente, reducciones en el gasto del sector.

La sanción de la ley de creación de un fondo de recomposición salarial en acuerdo con los gremios docentes, que será explicada detalladamente en una sección posterior, constituyó

un signo de reestablecimiento de ciertos marcos de acercamiento con los sindicatos. El agravamiento de la situación de las finanzas tanto locales como federales impuso, sin embargo, condicionantes centrales para su gestión y reforzó el carácter de las temáticas que han atravesado su tarea en el gobierno de la educación.

El desarrollo y la resolución del conflicto generado por el paro por tiempo indeterminado declarado por los gremios docentes (tanto públicos como privados) en el marco de una mesa intersindical y en respuesta al descuento del 13% en los salarios de la administración pública constituyó quizás el punto nodal del período que aún lo tiene como Ministro.

Para concluir con esta sección puede resultar interesante considerar resumidamente el perfil y el grado de estabilidad de quienes desempeñaron funciones como máximos responsables del área educativa durantes los noventa. Tal como puede observarse en el cuadro que sigue, los funcionarios que ocuparon dicho cargo registraban al momento de asumir dispares experiencias en el campo de la educación provincial, aunque todos compartieron la característica de no provenir de la carrera docente en el sistema educativo estatal.

**Cuadro 15 - Ministros de Educación desde 1991 hasta 2002**

| Jurisdicción | Cantidad | Cantidad según gobernadores | Duración promedio | Experiencia previa en el sistema educativo | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Si | No | Parcial |
| | 4 | 2 por gobernador | 2,75 | 1 | 1 | 2 |
| Puerta (8años) | 3 (*) | --- | 2.66 | 1 | --- | 2 |
| Rovira (2 años y continúa) | 2 (*) | --- | 2 | --- | 1 | 1 |

Fuente: Elaboración propia
(*) Dada que El Ing. Delfederico fue nombrado por Puerta en diciembre de 1998 y continúo con Rovira hasta julio de 2000 se lo computa doblemente.

De los cuatro ministros en funciones durante la década, sólo la Prof. Micolis tenía experiencia directa y amplia trayectoria en el sistema, aunque el hecho de que proviniera del sector privado de la educación generó primeramente algunas resistencias entre las organizaciones gremiales. El antecedente de haber estado al frente de la Subsecretaría de Educación en el período 1973-1975 constituía asimismo un elemento a destacar en la caracterización de su perfil como funcionaria.

En el caso de quienes la sucedieron, la relación con la cuestión educativa resultaba más bien indirecta ya que el contacto para ambos se planteaba desde su experiencia en la docencia universitaria y el hecho de haber desempeñado el cargo de rector de la Universidad Nacional de Misiones (UNaM). El actual Ministro Tschirsch no tiene antecedentes en el ámbito educativo. Su experiencia profesional previa a su inserción en la vida político-institucional como concejal en Alem, su pueblo natal, estuvo básicamente centrada en la actividad empresarial.

## 4.2 EL PODER EJECUTIVO Y LA EDUCACIÓN

La educación como temática ha ocupado un espacio importante en las propuestas de los candidatos a ocupar el máximo cargo en el poder provincial así como en los discursos de quienes detentaron la gobernación durante la década considerada. Así, los propios sindicatos docentes reconocían, hacia finales de 1991, *"...el compromiso demostrado por el electo gobernador Puerta para con los docentes y el sistema educativo en general."* [16]. En su mensaje de inauguración de las primeras sesiones de la Cámara de Representantes que lo tenían como mandatario, el propio Puerta hacía hincapié ante los legisladores en que una de las prioridades de su gobierno era la de *"..avanzar en materia educativa..."*, agregando que *"..no sólo mejoraremos la situación del sector docente, solucionando el problema de cómo se enseña y en qué condiciones se desarrolla la tarea, sino que plantearemos un cambio profundo en el qué se enseña, cuestionando así el contenido mismo de la enseñanza."* [17] Rovira igualmente planteaba al inicio del ciclo lectivo 2000, la necesidad de que Misiones siguiera *"...avanzando en la transformación y excelencia educativa con actitudes positivas todos los días"*.[18]

Sin embargo, y situándonos más allá del discurso político, el lugar que en la agenda de los gobernadores ha tenido la "cuestión educativa" parece estar asociado, más bien, a la importancia que la dotación de personal perteneciente al sector tiene dentro de la planta de la administración provincial (alcanzando aproximadamente un 35% del total), al significativo porcentaje del presupuesto público destinado a financiar el funcionamiento de los establecimientos escolares y el nivel de presencia local que el conflicto docente ha tenido en la vida política durante los últimos años. La participación del Ejecutivo en la definición de las cuestiones del área educativa ha supuesto entonces la intervención no sólo de la cartera administrativa específica.

El carácter de la cultura política local y el estilo verticalista en el ejercicio del gobierno propio de los dos últimos mandatarios, ha determinado que los gobernadores hayan tenido la palabra definitiva en la definición de las cuestiones fundamentales y en las negociaciones derivadas de las huelgas docentes, mediando asimismo entre posturas opuestas en la misma administración o entre funcionarios y referentes partidarios. [19] Desde la óptica del Ejecutivo, los conflictos docentes parecen haber sido interpretados más como la manifestación de una confrontación política más amplia (con los gremios docentes formando parte de una coalición opositora al gobierno) antes que como la expresión de reclamo sectorial. Si Puerta calificaba a una medida de fuerza instrumentada por los docentes en junio de 1998 como "ideológica", alegando la existencia de *"...un fuerte*

---

[16] *Diario El Territorio, 19/11/1991."Destacan compromiso de Puerta con la educación".*

[17] *Diario El Territorio 02/05/1992. "Avanzar en materia educativa".*

[18] *Diario El Territorio 07/03/2000 "El paro se hizo sentir, pero las evaluaciones son muy dispares". "El Gobierno quiere que se dicte clases los sábados para recuperar las horas".*

[19] *Como ejemplo de este último punto puede considerarse las acciones del gobernador ante algunos reticientes diputados de su propio partido para que estos votaran la norma que facultaba a la provincia a tomar los créditos internacionales que financiaron los programas Prodymes I y PRISE. (Entrevista con María Luisa Micoles, ex-Ministra de Educación. Marzo 2002).*

*condicionante político en este tema del paro docente"*[20], Rovira se lamentaba en agosto de 2000 de que *"..el paro se haya politizado, a partir del apoyo manifiesto de la Alianza"* [21].

El avance de la crisis fiscal determinó asimismo una creciente importancia del rol de la Secretaría de Hacienda en la definición de muchas de las decisiones gubernamentales en general, y las relativas al sector educativo en particular. La implicancia financiera de la mayoría de las decisiones a las que se han enfrentado y se enfrentan los órganos de gobierno relacionados con la educación, les ha planteado la impostergable necesidad de una negociación con quienes fijan las rígidas líneas presupuestarias en momentos de achicamiento del gasto.

La vinculación del ministerio de Educación con otras carteras dentro del gabinete se materializa asimismo en el campo del desarrollo de las políticas sociales, en el cual se ha constituido una suerte de minigabinete junto con las áreas de Bienestar Social y Salud y algunos organismos representantes de la sociedad civil.

## *4.3 EL PODER LEGISLATIVO Y LA EDUCACIÓN*

El poder legislativo tiene en la provincia de Misiones el carácter de unicameral. Dentro del cuerpo, compuesto por 40 legisladores, la de "*Asuntos Sociales, Salud Pública y Educación*" resulta, con 11 miembros, la más numerosa de las comisiones. En su actual composición el PJ detenta la mayoría, estando compuesto además dicho órgano por miembros de la Alianza y del MAP. Para entender la dinámica del funcionamiento de la Honorable Cámara de Representantes y su particular relación con el poder ejecutivo resulta necesario remitirnos al Cuadro 16 en el cual se condensa la información referida a la evolución en la composición del cuerpo.

[20] *Diario El Territorio 30/06/1998 "Puerta dijo que la huelga de los docentes provinciales es ideológica".*

[21] *Diario El Territorio 14/08/2000 "El Gobierno garantiza las clases y amenaza con reemplazar huelguistas".*

**Cuadro 16 - Composición Cámara de Representantes (1992/2001)**

| | PJ | UCR/ Alianza | Fregen | UCD | MAP | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 10/12/91 Renovación ½ Cámara | | | | | | |
| **1992** | 22 | 17 | | 1 | | 40 |
| **1993** | 22 | 17 | | 1 | | 40 |
| 10/12/1993 Renovación 1/2 Cámara | | | | | | |
| **1994** | 22 | 18 | | | | 40 |
| **1995** | 22 | 18 | | | | 40 |
| 10/12/95 Renovación ½ Cámara | | | | | | |
| **1996** | 21 | 19 | | | | 40 |
| **1997** | 21 | 19 | | | | 40 |
| 10/12/97 Renovación ½ Cámara | | | | | | |
| **1998** | 21 | 19 | | | | 40 |
| **1999** | 21 | 19 | | | | 40 |
| 10/12/99 Renovación ½ Cámara | | | | | | |
| **2000** | 21 | 19 | | | | 40 |
| **2001** | 21 | 19 | | | | 40 |
| 10/12/2001 Renovación 1/2 Cámara | | | | | | |
| **2002** | 20 | 16 | 3 | | 1 | 40 |

Fuente: Dirección de Información Parlamentaria. Cámara de Diputados de la Provincia de Misiones

Un primer elemento destacado es que, para el período 1992-2001, el oficialismo siempre contó con mayoría y quórum propio en la Honorable Cámara de Representantes de la provincia. Este hecho, sumado al carácter personalista del ejercicio del poder por parte tanto del ex gobernador Puerta como del actual gobernador Rovira y a la lógica verticalista del funcionamiento del justicialismo misionero, sirve para entender la relación de subordinación al poder ejecutivo que parece haber caracterizado el funcionamiento del cuerpo. De todas formas, no puede establecerse una generalización absoluta que niegue a algunos representantes oficialistas un cierto margen de autonomía. Es verdad en este sentido que varias de las iniciativas enviadas desde la gobernación en relación con cuestiones críticas (IETE, Ley de Emergencia, Ley de reestructuración salarial) sufrieron modificaciones impulsadas por legisladores justicialistas, aunque al momento de su aprobación parece haber primado la disciplina partidaria antes que la búsqueda de consenso con los representantes de la oposición.[22]

Tal como afirmaba una legisladora radical *"...algunos diputados peronistas tampoco estaban de acuerdo con estas leyes, aunque las terminaron votando"*[23] y reconocía la propia presidenta justicialista de la Comisión de Educación "*...cuando nos llegó el proyecto del recorte* (NdelA: se refiere a lo que terminó siendo la Ley de Emergencia Económica 3775/01) *nosotros tratamos de buscarle la vuelta para que no se tuvieran que hacer los descuentos. Les decíamos que encontraran algún otro lugar de donde sacar la plata. Nos costó mucho votar esa*

[22] *Las diferencias y conflictos parecen haber surgido más bien a partir de las disputas entre los distintos referentes políticos a los que los legisladores responden.*

[23] *Entrevista con la dip. Miriam Bosh de Sartori (Alianza), miembro de la Comisión de Asuntos Sociales, Salud Pública y Educación de la Cámara de Diputados de Misiones. Marzo de 2002*

*Ley".*[24] El tratamiento y aprobación de la norma que, hacia fines de 1999, dispuso una reestructuración de los fondos destinados a educación hizo también visibles estas tensiones. Como reconocía un diario local días antes de la consideración del proyecto, *" el ajuste en Educación se aprobará pero con críticas del justicialimo"* [25]. Así y todo, como reconocía el mismo medio días después, *"...la ley de ajuste será votada con muchos cambios y el proyecto original sufrió muchas modificaciones"* [26]. La presión ejercida principalmente por los gremios sobre los legisladores, la negativa a asumir por entero el costo político de avalar medidas impopulares y la pertenencia a diferentes líneas partidarias internas parecen resultar elementos explicativos para entender estas conductas.

Los datos referidos a la adscripción partidaria de los miembros de la Cámara muestran asimismo que, hasta 2001, en su composición resultaba plasmado el carácter profundamente bipartidista del sistema político local, lo cual resulta determinante para entender la relación entre las fuerzas dentro del legislativo, tanto en lo referido a las características de las confrontaciones como en relación con las dinámicas de las negociaciones. Es necesario entender que si bien el escenario actual muestra la presencia de nuevas agrupaciones (Frente de la Gente –FreGen- ; Movimiento de Acción Popular - M.A.P.-), en ambos casos sus orígenes remiten a desprendimientos de las agrupaciones políticas tradicionales.

En términos generales los legisladores provinciales parecen asumir en relación con las cuestiones que atañen a la educación, el rol de voceros (canalizando demandas y presionando ante los funcionarios y organismos referentes en la gobernación provincial) de las problemáticas particulares experimentadas en los distritos o regiones en los que su poder político tiene asiento (problemas en tal o cual escuela, situación de tal o cual docente, etc.).

Respecto a la relación entre los miembros de la Cámara y otros actores políticos y sociales (particularmente los sindicatos docentes) puede afirmarse que, sin duda, el carácter de los proyectos debatidos ha sido determinante para entender el tipo de vinculación desarrollada, aunque parece existir una percepción generalizada de que el ámbito de negociación y definición por excelencia se sitúa en general más bien en terrenos del Poder Ejecutivo. La consideración y tratamiento de la normativa ligada a la reducción de los salarios de la administración pública provincial y aquella otra que apuntó a la reestructuración del gasto educativo y que supuso la eliminación de ciertos componentes del sueldo de los docentes constituyeron los puntos de enfrentamiento más críticos entre los legisladores (particularmente los del oficialismo) y los sindicatos docentes. Las manifestaciones de protesta al momento del tratamiento de los proyectos y los "escarches"[27] a los miembros de la Cámara que apoyaron con su voto la sanción de dichas

---

[24] *Entrevista con la dip. Stella Maris Peso (PJ) Presidenta de la Comisión de Asuntos Sociales, Salud Pública y Educación de la Honorable Cámara de Representantes de la Pcia. de Misiones. Marzo de 2002.*

[25] *Diario El Territorio 21/12/1999 "El ajuste en Educación se aprobará pero con críticas del justicialismo"*

[26] *Diario El Territorio 28/12/1999 " Los diputados que voten el ajuste serán muertos civiles para la UDPM".*

[27] *Adoptando esta metodología inaugurada por los organismos de derechos humanos, los docentes planteaban como objetivo "....poner en evidencia el accionar de los diputados misioneros que responden a las*

normas hicieron evidente el nivel de distanciamiento entre los legisladores y los docentes.[28]

Por el contrario, en la elaboración de iniciativas como la que dio lugar a la última ley de titularizaciones o la que estipuló la creación del fondo de recomposición salarial, ha habido acercamientos entre los legisladores y los representantes gremiales. Tal como podía leerse en la prensa al momento de la consideración de la primera de las iniciativas, *"...la UDPM mantiene reuniones con los bloques del PJ y el radicalismo de la Cámara de Diputados para explicar los fundamentos del anteproyecto de titularización docente..."*[29] elaborado en el marco de una comisión de trabajo entre los gremios y los representantes del gobierno.

## 4.4 LOS PODERES LOCALES

En este sentido, y al igual que lo que sucede en relación a los representates en la Cámara, dos tipos de demandas parecen posibles de diferenciar. Por un lado, una fuente constante de reclamos es la creación de nuevas escuelas, lo que sin duda aparece relacionado con una concepción política que asocia el desarrollo de obra pública ("los ladrillos") con una manera de construir legitimidad y poder propio. La receptividad que en ciertos tiempos de bonanza económica las presiones de este tipo han tenido se han traducido en una localización de muchas unidades escolares sin ninguna lógica ligada a la planificación y asociadas con algún referente político particular. Estas cuestiones parecen condensarse en la percepción de que determinados establecimientos se encuentran ligados a una figura política local. *"Esa es la escuela de fulano..."* parece ser la percepción que sintetiza esta serie de prácticas instaladas, algo que por ejemplo le hace decir al actual ministro que, aunque no refiriéndose a este tema en particular, cuando va a visitar una escuela *"...no pregunto cuál es su afiliación política"*. El otro grupo de demandas aparece asociado a la resolución de cuestiones administrativas más propias del funcionamiento del sistema (nombramiento de docentes, resolución de licencias, etc).

La politización del funcionamiento de las secretarías escolares[30] (representantes departamentales del Consejo General de Educación) es de alguna manera un reflejo del rol asumido por estos actores y su inserción dentro de las propias agencias a partir de las cuales el sistema se construye. El carácter de la utilización de estas estructuras presenta según Galarza de UDPM, los vicios más tradicionales de la política. De acuerdo a sus palabras, en estas secretarias *"..se adscribía a mucha gente, se ubicaba a los ñoquis, se hizo una*

---

*directivas del Poder Ejecutivo desconociendo el mandato de representación que el pueblo les otorgó....". Diario El Territorio, 12/01/2000 "Los docentes afinan los detalles para el "escrache" del viernes".*

*[28] Días antes de tratarse la Ley de reasignación del gasto educativo, hacia finales de 1999, la UDPM declaró que los diputados que votasen el ajuste serían "muertos civiles", haciendo hincapié en la necesidad de promover una condena social que sirviera para que "...los diputados no sean votados nuevamente por considerarlos traidores a la clase obrera, a la educación y a la salud de Misiones". Diario El Territorio, 28/12/1999 "Los diputados que voten el ajuste serán muertos civiles para la UDPM".*

*[29] Diario El Territorio 17/11/2000 "La UDPM rechaza la prórroga de clases hasta el 15 de diciembre".*

*[30] Las 17 secretarías escolares departamentales, representantes administrativos del CGE en el ámbito local, resultaron creadas en su actual forma y funciones por Ley 3199/95. El antecedente inmediato de dichos organismos estuvo dado por las Delegaciones de Designación y Pago creadas por Resolución del CGE N° 1138/89, en reemplazo de las Escuelas Cabeceras de Designación y Pago, desde las que tradicionalmente se habían canalizado las cuestiones administrativas departamentales.*

*suerte de unidad básica partidaria desde la cual se operaba políticamente en las escuelas, perdiendo completamente el sentido de estas instituciones".*[31]

# 5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO

Los principales componentes del andamiaje normativo en el que se enmarca el funcionamiento del sistema educativo provincial resultan expuestos en el cuadro que a continuación se presenta.

**Cuadro 17. Normativa educativa fundamental de la provincia**

| Normativa | Tipo y número | Año de sanción |
|---|---|---|
| Constitución Provincial | | 1958 |
| Estatuto del Docente | Decreto Ley N° 67, ratificado por Ley 174 | 1963 |
| Normativa Reglamentaria y modificatoria del Estatuto del Docente | 269 y 939/78; 1241/80; 1445/81; decreto 528/73. | |
| Estructura y organización del Consejo General de Educación | Ley 873 | 1977 |
| Ley de Educación Privada | Ley 2987 | 1992 |

Fuente: Elaboración propia en base a Leyes y Constitución Provinciales.

Desde el punto de vista legal, la definición fundamental en lo relativo al ámbito educativo surge de la propia Constitución Provincial, sancionada en su actual versión en 1958. En el capítulo 4to del Título Tercero (Derechos Sociales), es donde se determinan los principios desde los cuales se concibe la educación provincial y los lineamientos básicos de la organización del sistema.

De este modo, en el artículo 43 se establece que *"La organización y dirección técnica y administrativa de la educación, excepto la universitaria, estará a cargo de un* ***Consejo General de Educación*** *autónomo compuesto de : un Director General de Educación, docente, que ejercerá su presidencia, y cuatro vocales. "* (La negrita es nuestra). La importancia de este artículo no ha sido menor en la discusión sostenida en torno a las propuestas de reforma de la estructura administrativa a cargo del sistema educativo provincial. Los diferentes planteos de eliminación o cercenamiento de las facultades del Consejo de Educación han encontrado esta definición normativa como un importante freno a cualquier tipo de transformación. La creación misma del Ministerio de Educación a fines de los 80[32], y la conformación del

[31] *Entrevista con Juan Galarza, Secretario Adjunto de UDPM. Marzo de 2002.*

[32] *El marco que determina la estructuración de la Administración Pública provincial, y que dio lugar al nacimiento de esta estructura como tal, es la Ley de Ministerios 2557/88 (y sus sucesivos modificatorias a partir de la fecha de su sanción). En su artículo 17 se establecen como misiones del mencionado organismo "...proponer las políticas y las acciones que favorezcan el desarrollo educativo integral; coordinar y concertar acciones con las distintas jurisdicciones e instituciones (familia, municipio, sindicatos, iglesia); crear centros de capacitación e investigación científica, tecnológica y humanística; promover infraestructura y*

Sistema Provincial de Educación Privada de Misiones (SPEPM)[33] , generaron planteos en el sentido de que estas medidas constituirían una vulneración del mencionado precepto constitucional. En lo referido a la organización del sistema, queda constitucionalmente establecida asimismo la creación de consejos escolares departamentales, a ser regulados en su composición y funciones por una ley dictada en ese sentido. (artículo 44). La Carta Magna se expide al mismo tiempo en relación con algunas cuestiones presupuestarias. De este modo, el artículo 45 establece que la contribución del tesoro provincial destinada al financiamiento de la educación pública no puede ser menor al 20% del total de las rentas generales, siendo potestad del Consejo General de Educación la administración de los bienes y rentas escolares (art. 46).

Considerando la estructura del andamiaje legal propiamente educativo, la inexistencia de una Ley de Educación Provincial revela una ausencia clave[34]. La discusión en torno a este tema ha ocupado una parte importante del debate educativo provincial en los últimos años. Existen en la Cámara de Representantes 3 proyectos con estado parlamentario que han sido abordados con diferente nivel de discusión (uno presentado por el bloque justicialista, otro suscripto por el que en su momento era el bloque de la Alianza, y uno último elaborado por la Asociación de Supervisores de la provincia) y uno confeccionado desde el Ministerio de Educación.

El bloque oficialista intentó apurar la sanción de su proyecto a principios de diciembre de 2001, previamente a que la renovación de la mitad de los miembros de la Cámara implicara para el PJ la pérdida del quórum propio. Las controversias generadas al respecto, entre otras cuestiones porque el mencionado proyecto dejaba demasiadas definiciones sujetas a la reglamentación por parte del Poder Ejecutivo, determinaron sin embargo un diferimiento en su tratamiento.

Si la Constitución conforma el marco general que fija los principios de la educación Provincial, la normativa que en mayor medida impacta en la dinámica del sistema educativo es, ante la ausencia de una ley provincial, el Estatuto del Docente provincial, sancionado bajo la forma de Decreto-Ley (N°67) en 1963 y ratificado por la Ley 174. Desde su promulgación múltiples decretos y leyes han reglamentado y/o introducido modificaciones a sus disposiciones, lo que ha hecho necesario un constante reordenamiento de su articulado. Dada su longevidad, la implementación de la nueva estructura surgida de la Ley Federal de Educación ha generado nuevas situaciones no contempladas por dicha normativa[35], lo cual se convierte para algunos de los actores en un argumento de peso para plantear su reformulación.

---

*equipamiento de servicios escolares; favorecer la atención nutricional y médica de la población escolar; proponer sistemas de becas y créditos escolares y educativos tendientes a permitir la igualdad de oportunidades y asegurar el cumplimiento de la obligatoriedad de la Escolaridad Básica . Cabe destacar que desde los años 60 hasta ese momento, la cartera educativa se encontraba dentro de la estructura ministerial fusionada con la de Bienestar Social.*

[33] *Creado a partir de la sanción de la Ley de Enseñanza Privada (2987/92).*

[34] *Para ser precisos, existió una norma con carácter de Ley provincial (decreto Ley N° 976/77) dictaba durante el último gobierno de facto que, aun cuando llegó a ser publicada en el Boletín Oficial, nunca resultó reglamentada.*

[35] *Un vacío legal importante se ha verificado, por ejemplo, en lo referido a la definición de la competencia de títulos para acceder a los cargos y roles generados a partir de la nueva estructura.*

Otra disposición central es la Ley de Enseñanza Privada (N° 2987/92 y los decretos 397/93 y 1986/94 que la reglamentan) promulgada en 1992 luego de que la provincia asumiera las responsabilidades sobre los establecimientos de educación privada anteriormente dependientes de la Superintendencia Nacional de Educación Privada (SNEP). Entre las principales disposiciones que emergen de dicha normativa deben mencionarse la creación del Sistema Provincial de Educación Privada de Misiones (SPEPM), a cargo del gobierno de la educación del sector y con independencia formal tanto del Ministerio de Educación como del Consejo General de Educación. Se establecen asimismo los criterios que regulan el otorgamiento y control de los aportes financieros del Estado a los establecimientos de gestión privada, así como algunas cuestiones que hacen a la organización de las instituciones privadas.

Respecto a la vida escolar, una serie de instrumentos legales se entrecruzan en la regulación de las diferentes dimensiones de la cotidianeidad de las instituciones. No existe para la educación general básica un instrumento que condense estas expresiones. Para las escuelas medias, es el Reglamento Escolar (Res. del CGE 813/85) el que establece las diferentes funciones de los miembros de la institución, así como la definición de los aspectos que hacen a la vida escolar.

La falta de actualización de estos diferentes mecanismos normativos, la existencia de vacíos legales producto de las transformaciones introducidas en el sistema durante los últimos años y los grados de discrecionalidad que a partir de estas situaciones se generan, han producido espacios de indefinición disputados, en su interpretación, entre el gobierno y los gremios, dando lugar a una trama regulatoria difícil de aprehender y catalogar.

# 6 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN

## *6.1 MINISTERIO Y CONSEJO DE EDUCACIÓN: DOS ÓRGANOS PARA EL GOBIERNO DE LA EDUCACIÓN*

La primera cuestión que claramente se destaca al considerar la estructura a partir de la cual se organiza la administración del sistema educativo misionero es la presencia de tres organismos con competencias definidas: el Ministerio de Cultura y Educación (MCyE), el Consejo General de Educación (CGE), y el Servicio Provincial de Enseñanza Privada de Misiones (SPEPM). Este último, aunque bajo la figura de organismo descentralizado, funciona dentro de la estructura del Ministerio. La bicefalía, definida por la existencia de dos órganos (el MCyE por un lado y el CGE por el otro) con potestades en principio superpuestas, ha sido reiteradamente destacada por los diferentes diagnósticos acerca del sistema educativo provincial y conceptualizado como el principal problema a resolver por las sucesivas propuestas de reformulación de la estructura de la administración.

### *6.1.1 El Consejo General de Educación*

En términos normativos, es el CGE el que asume por mandato constitucional la responsabilidad por la gestión de los establecimientos de educación pública de la provincia. El carácter colegiado de su conducción constituye, quizás, su rasgo distintivo fundamental. Tal como fija la propia Constitución Provincial en su artículo 43, el Consejo estará integrado por "*un Director General de Educación, docente, que ejercerá su presidencia, y cuatro vocales*". La misma norma fija asimismo el modo de elección de los miembros y su duración en el cargo: *"El presidente y dos de los vocales serán nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Representantes y los restantes elegidos por los docentes en actividad dependientes de la repartición. Durarán cuatro años en sus funciones, son reelegibles y sólo podrán ser removidos por el jurado de Enjuiciamiento por las causas y de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 158 de esta Constitución"* (art. 43). La Ley 873/77[36] es la que fija el carácter de la organización del CGE así como sus misiones y funciones, siendo su tarea fundamental la de *"...ejercer la superintendencia técnica y administrativa de todos los organismos y establecimientos de enseñanza oficial y no oficial de jurisdicción provincial"*. El organismo posee poder de decisión para disponer sobre la organización del sistema, siendo expresadas sus decisiones en forma de resoluciones votadas por mayoría simple de los miembros del cuerpo colegiado. De esta formulación queda claro que los representantes docentes se encuentran estructuralmente en condición de minoría respecto de aquellos nombrados por el gobierno.

Siendo formalmente independiente y autárquico, el CGE se encuentra sin embargo sometido en los hechos a la autoridad política del MCyE, que aparece como el encargado de fijar las líneas políticas rectoras de la acción del Estado en el plano educativo. Parece existir, entre los diferentes referentes, la percepción de que el CGE vendría a ser "*...el brazo ejecutivo de la educación provincial..*", según las propias palabras del actual ministro, quedando para el Ministerio la definición de los criterios que deben guiar su accionar. Esta suerte de cooptación, lograda con diferente grado de éxito a lo largo de los años, parece haberse construido mediante la utilización de dos claras estrategias. Por un lado, a partir de la asunción por parte del propio Ministro de Educación del cargo de presidente del CGE. Este modelo resultó adoptado durante la gestión de la Ministra Micolis[37] y continuado tanto por Biazzi[38] como por Delfederico (aunque en este último caso durante sólo una parte de su mandato). La otra táctica ha apuntado a nombrar en los cargos políticos del CGE a gente de estrecha confianza de quien esté a cargo del MCyE. Este esquema ha sido adoptado por el actual Ministro, quién estableció el ejercicio de esta potestad como una condición para acceder al desempeño de dicha función. En los hechos, la relación institucional se ha asentado primero en el vínculo personal, aunque esto ha intentado ser institucionalizado mediante la conformación de un gabinete educativo que

---

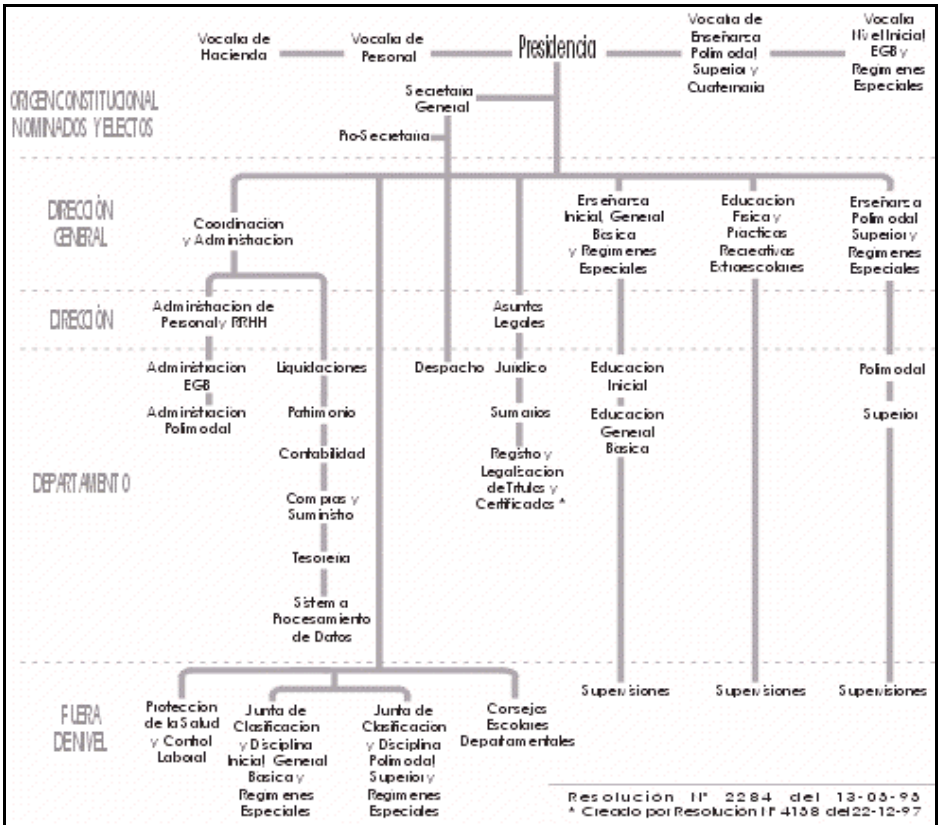
[36] *Esta ley fue derogada por otra ley, aunque a partir de una Resolución del propio Consejo se mantiene provisoriamente en vigencia. (Peirano, Baez y Cabral 1999).*

[37] *La instrumentación de dicha medida implicó, en su momento, la modificación parcial de la Ley de Ministerios para permitir la simultaneidad en los cargos.*

[38] *La legislatura debió también para este caso votar una ley modificatoria (Ley N° 3273/96 que derogaba la anterior ley 1065) que ampliara los requisitos para ocupar el cargo de presidente del CGE, hasta ese momento restringido constitucionalmente a funcionarios con título docente.*

congrega por un lado a los miembros del órgano directivo del CGE y por el otro al ministro, la subsecretaria y el director ejecutivo de la SPEPM.

**Gráfico 5. Organigrama del Consejo General de Educación (CGE) de Misiones.**




Fuente: Consejo General de Educación de Misiones. http://www.misiones.gov.ar/cge/EstyOrg.htm

Tal como puede observarse en el organigrama del CGE, su estructura funcional se organiza en Direcciones Generales, tanto pedagógicas como administrativas. En el caso de las primeras encontramos a la Dirección General de Enseñanza Inicial, General Básica y Regímenes Especiales, la Dirección General de Enseñanza Polimodal, Superior y Regímenes Especiales y la Dirección General de Educación Física y Prácticas Recreativas Extraescolares. Con respecto a las segundas, las diferentes áreas se organizan bajo el paraguas de la Dirección General de Coordinación y Administración, salvo la Dirección de Asuntos Legales, que depende directamente de la Presidencia del Consejo. No obstante esta distinción, el CGE tiene un perfil predominantemente administrativo, tanto por el tipo de tareas que en general se realizan como por las características del personal (en el año 2001 en la estructura administrativa del CGE trabajan, según lo que se desprende del presupuesto correspondiente a dicho año, 341 empleados administrativos y sólo 3 enrolados en las categorías "Agrupamiento Profesional" y "Agrupamiento Técnico"). Es

posible afirmar que la inexistencia de equipos técnicos en las Direcciones pedagógicas adiciona otro elemento de dependencia respecto del MCyE.

De cada una de las Direcciones de Nivel dependen los cuerpos de supervisores, representantes pedagógicos del CGE ante las instituciones escolares. El sistema se organiza en 4 regiones, que agrupan una cantidad variable de departamentos.[39]

Las Juntas de Clasificación y Disciplina (una para la rama Inicial y Educación General Básica y otra para la rama Polimodal, Terciaria y Regímenes Especiales) son los cuerpos encargados de tratar las valoraciones de los antecedentes de los docentes y elaborar los padrones a partir de los cuales se llevan adelante los nombramientos. Dependientes de las vocalías, estos cuerpos son conformados en conjunto por representantes de los docentes y funcionarios designados por el gobierno.

Por último, son las Secretarías Escolares (una por cada uno de los 17 departamentos provinciales) los entes administrativos representantes a nivel departamental del CGE, constituyéndose formalmente en los canales de gestión de los trámites desde y hacia los distritos. En los hechos, los circuitos administrativos no responden sin embargo a estos preceptos organizacionales, planteándose muchas de las demandas directamente y por diferentes canales informales a las máximas esferas del CGE (Direcciones Generales, Vocalías, Presidente).

Los secretarios a cargo de estas unidades administrativas son funcionarios políticos nombrados directamente por el Consejo. Coincidentemente, varios de los entrevistados han señalado el carácter partidizado adquirido en estos años por el funcionamiento de estas agencias, producto de la cooptación de sus estructuras por parte de los referentes políticos locales, tal como ya ha sido mencionado.

Esta politización se ha manifestado en el plano del propio ejercicio de sus potestades, particularmente en el nombramiento de los docentes de nivel inicial y EGB. Los gremios docentes han reiteradamente denunciado que en muchos casos los nombramientos no se dan de acuerdo con el orden establecido por los padrones y que algunas vacantes se ocultan, generando prácticas ligadas en muchos casos al clientelismo político. Estas cuestiones han llevado a que la disolución de estas unidades haya llegado incluso a ser propuesta como uno de los puntos de la Ley 3674/00 que creó el Fondo de Recomposición salarial.

### *6.1.2 El Ministerio de Cultura y Educación*

Nacido a fines de los 80[40], el MCyE basa su estructura en tres unidades de central importancia: por un lado la Subsecretaría de Educación, concentrada en la definición de cuestiones pedagógicas y con incumbencia también en temas de infraestructura; por el

---

*[39] El sistema de supervisión será analizado con un mayor grado de detalle en el Apartado N° 13, dedicado al eje correspondiente.*

*[40] Anteriormente, la cartera Educativa se encontraba con rango de Subsecretaría dentro del Ministerio de Bienestar Social, Seguridad Pública y Educación.*

otro la Unidad Sectorial de Coordinación y Ejecución de Programas y Proyectos Especiales (USCEPP), órgano a través del que se canalizaron los recursos provenientes de los diferentes programas nacionales (PRISE, Plan Social, Prodymes I y II, Escuela Prioritaria) y por último el Servicio Provincial de Educación Privada de Misiones (SPEPM) a cargo de la educación privada y que será considerado en forma particular en el próximo apartado.

Si en el organigrama se observa también la existencia de una Subsecretaría de Cultura dependiente desde el punto de vista organizacional del Ministro, su desempeño en lo funcional permite reconocerlo más bien como un organismo autónomo con lógicas propias.

Formalmente, la Subsecretaría de Educación concentra las funciones relacionadas con la formulación de las líneas rectoras de la política educativa provincial así como su evaluación y seguimiento. Respondiendo a esta lógica es que bajo su dominio aparece la Dirección General de Programación y Evaluación Educativa. Dentro de su estructura se encuentra asimismo la Dirección de Infraestructura, aunque los recursos propios manejados por dicha dependencia hayan ido disminuyendo con los años en relación inversa con los montos volcados a dicha cuestión desde la USCEPP, pasando a cumplir una función de apoyo o complemento a las acciones de dicha unidad. Otra de sus responsabilidades centrales ha tenido que ver con la capacitación, constituyéndose la Subsecretaría en cabecera jurisdiccional de la Red Federal de Formación Docente.

La otra agencia mencionada, la USCEPP, (de la cual el ministro de educación es su presidente) ha asumido en los últimos años un rol cada vez más importante, en relación directa con la centralidad adquirida en la provincia por los programas nacionales. Creada en 1995[41] como correlato de la aprobación de las primeras líneas de crédito, durante el proceso de implementación de la Ley esta oficina se convirtió en medular ya que las acciones más importantes relativas a dicha transformación (elaboración de los contenidos básicos, diagnósticos para la reforma institucional, implementación del EGB 3 Rural, etc.) se llevaron adelante desde su dependencia. La disponibilidad de recursos nacionales sirvió al mismo tiempo para consolidar un cuerpo de equipos técnicos que la provincia no tenía y que, gracias asimismo a la relativa estabilidad del mismo, dotó a dicha estructura de un elemento de fortaleza frente a otros órganos. El manejo de un significativo caudal de fondos que, a partir de los programas PRISE y Prodymes I y II, se canalizaron para obras de infraesctructura [42] parece haber sido otra de las fuentes de poder de dicha oficina. La serie de características mencionadas han hecho de la USCEPP "el organismo clave" en la gestión de los desafíos que las transformaciones impuestas durante los años noventa plantearon al sistema educativo provincial.

Sin embargo, la circunstancialidad de la fuente de poder que sirvió para explicar su crecimiento y apogeo también determinó las limitaciones aparejadas a la profundización de la crisis. La progresiva finalización de los programas financiados con recursos internacionales y la paulatina discontinuación de algunas de las acciones de planes

---

[41] *La Unidad Ejecutora Provincial del Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnico Agropecuario (EMETA) constituyó un antecedente y una base para la estructuración de la USCEPP.*

[42] *La mayoría de estas cuestiones serán desarrolladas con mayor detalle en el apartado N° 9 referido a la relación entre la provincia y la Nación.*

nacionales determinaron redefiniciones en la estructura de la USCEPP (particularmente la disminución de su planta) e impusieron por sobre todo incertidumbre acerca de su futuro rol.

### *6.1.3 El Servicio Provincial de Educación Privada.*

La administración central tiene como su último componente al Servicio Provincial de Educación Privada de Misiones (SPEPM), institución a cargo del sector privado de la educación, tanto en el control pedagógico como en el manejo administrativo y contable de todo lo referido a los aportes estatales. Esta cualidad convierte al organismo en la única estructura relacionada con la gestión educativa que se ubica por fuera del CGE, lo que ha implicado algunos señalamientos críticos desde el punto de vista legal.[43]

Creado en 1993 como resultado de la sanción de la Ley de Educación Privada, la SPEPM depende del Ministerio de Educación aunque tiene rango de organismo descentralizado, con presupuesto y autoridades propias.

### *6.1.4 El mapa de poder dentro de la administración central: algunas consideraciones sobre las relaciones inter-organismos*

Como ha quedado explicitado a lo largo de este apartado, vinculaciones de diverso carácter se han desarrollado históricamente entre los distintos organismos que conforman la administración central. Si bien desde el punto de vista legal el CGE tiene independencia en su accionar, el MCyE ha desarrollado a lo largo de los años estrategias para "someter funcionalmente" su accionar a las directivas políticas emanadas desde dicho organismo.

El carácter de este vínculo parece haber sido potenciado durante la aplicación de la reforma, a partir de las diferentes capacidades técnicas de cada uno de estos organismos (la falta de equipos propios en el CGE vs. los equipos conformados en la USCEPP a partir de los fondos de los programas nacionales) para enfrentar los particulares desafíos planteados por este proceso.

A su vez, el deterioro de la situación fiscal parece haber planteado al MCyE, asimismo, la necesidad de "domar" a la estructura burocrática encarnada por el CGE como condición imprescindible para controlar el nivel del gasto.

A pesar de la anteriormente mencionada relativa estabilidad en términos de la fuerza política a cargo de la gobernación, las diferencias en la adscripción a las líneas internas y referentes partidarios parece haber influido en cierto grado en el tipo de relación tejida

---

[43] *Este punto será oportunamente desarrollado en la sección correspondiente al eje dedicado a las políticas dirigidas al sector privado. Aquí solo vale aclarar que al momento de tratarse dicha normativa, los opositores afirmaban que la creación de dicho organismo implicaba una violación a los preceptos constitucionales que otorgan potestad sobre la gestión del sistema al CGE.*

entre quienes en determinados momentos asumieron la titularidad de los órganos más importantes (Subsecretaría, Ministerio, USCEPP, CGE).

Es difícil establecer el peso que la existencia de la Ley de Lemas, instrumento a partir del cual se organiza el régimen para la elección de las autoridades provinciales, tiene en la explicación de estas dinámicas. Podría especularse con que, en cierta medida, esta introduce presiones en las autoridades electas para incluir dentro de sus elencos gubernamentales a representantes de las diferentes líneas partidarias internas, incidiendo en el modo en que se realiza la distribución de los cargos políticos más importantes dentro de la administración pública.

Si bien parece posible otorgar cierto crédito al tipo de hipótesis hasta aquí expuestas, no es posible sin embargo, determinar la importancia real de estas lógicas en contraposición con las dinámicas experimentadas en las jurisdicciones en que este instrumento propio del régimen electoral no se aplica.

## *6.2 IMPORTANCIA DEL SECTOR EDUCATIVO EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROVINCIAL*

Otra de las cuestiones que deben ser destacadas en este primer acercamiento al sistema educativo misionero es el significativo tamaño que la porción correspondiente a los agentes públicos enrolados en el sector representa en el total de la planta de personal de la administración pública provincial. Tal como puede observarse en el cuadro 11, los cargos docentes han supuesto entre un 35% y un 38% aproximadamente de la cantidad de cargos que conforman la estructura del gobierno provincial. De acuerdo con el presupuesto correspondiente a los ejercicios 2000/01, el total de docentes ascendía para esos años a 10.678. Claro que a esto deben sumarse 109.254 horas cátedra, que si se expresan en cantidad aproximada de cargos equivalentes (tomando como referencia 21 horas= 1cargo), adicionarían otros 5500 agentes.

**Cuadro 18- Evolución de la Administración Pública Provincial y peso del sector educativo**

| | 1992 | 1994 | 1995 | 1997 | 1999 | 2000 2001 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Cantidad total de agentes de la administración pública | 27.147 | 27.253 | 26.762 | 27.974 | 30.014 | 30.636 |
| Cantidad total de cargos docentes | 10.384 | 10.398 | 10.296 | 10.058 | 10.620 | 10.678 |
| Cargos CGE | 12.048 | 11.995 | 11.890 | 11.616 | 12.596 | 12.316 |
| Horas cátedra | 40.973 | 88.793 | 91.176 | 91.941 | 102.141 | 109.254 |
| Horas cátedra equiparadas a cargos docentes (21 hs=1 docente) | 1951 | 4228 | 4341 | 4378 | 4863 | 5502 |
| Cargos MCyE | 209 | 270 | 256 | 249 | 268 | 148 |
| Cargos Docentes/Total de agentes | 38,25% | 38,15% | 38,47% | 35,95% | 35,38% | 34,85% |

Fuente: Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto de la Administración Pública Provincial para los ejercicios 1992, 1994. 1995, 1997, 1998-1999, 2000-2001

El importante aumento en la cantidad de horas cátedra observado entre los años 92 y 94 parece deberse principalmente al impacto de la transferencia a la provincia de los establecimientos de educación media. Por otra parte, la tendencia incremental experimentada desde 1997, tanto en el número de cargos como en la cantidad de horas cátedra, estaría explicada por las demandas generadas a raíz de la implementación de la Ley Federal de Educación.

## *6.3 La Reforma en la administración central como política de control del gasto*

Siendo el principal órgano dentro de la administración central de la educación, y teniendo en cuenta el tamaño que el sector representa en el marco de la administración provincial, diversos intentos de modernización administrativa han sido desarrollados a lo largo de los años en la estructura del CGE, aunque los resultados y la continuidad de los procesos ha sido variada. El impulso dado a dichos procesos provino principalmente del MCyE, aunque la centralidad del tema en la agenda ministerial parece haber estado en relación con el nivel de crisis experimentado por las finanzas públicas.

Durante la gestión de Micolis, un importante trabajo en la sistematización y ordenamiento de la información y en el "emprolijamiento" del sistema debió realizarse como tarea inherente a la elaboración de los proyectos para acceder a los programas nacionales con financiamiento externo.[44]

[44] *En este sentido, se elaboró un padrón catastral con las características y condiciones edilicias de la totalidad de las edificios escolares localizados en la provincia.*

Una de las líneas del Prodymes I también se concentró en una propuesta de modernización del aparato administrativo, orientada a redefinir los circuitos y reformular los procesos, otorgar mayor transparencia y hacer cumplir la normativa referida a las designaciones. A pesar de una serie de diagnósticos elaborados a tal efecto, las acciones, sin embargo, no llegaron a consolidarse.

Las restricciones presupuestarias, cada vez más profundas, han sido el factor condicionante fundamental para que el tema haya adquirido nueva fuerza desde el inicio de la gestión de Tschirsch. El objetivo fundamental asociado a la promoción de este tipo de política parece haber tenido una estrecha vinculación con la necesidad de generar mayores ahorros a partir del "ordenamiento" del sistema y se han insertado en un programa de reforma provincial de alcance más abarcativo.

Las medidas encaradas (desarrolladas por una consultora privada y que al momento de elaboración de este trabajo se encontraban en diferente grado de avance) han apuntado, entonces, a aumentar los niveles de control sobre el gasto, intentando reducir los costos generados por las "ineficiencias" del sistema. En este contexto deben entenderse la informatización de parte importante de los procesos, el desarrollo de un sistema de liquidación de haberes en el propio CGE (antes se hacía desde el Centro de Cómputos provincial, lo que hacía casi imposible un control directo por parte de las autoridades educativas), la revisión de la Planta Orgánico Funcional (POF) de acuerdo a la estructura de los establecimientos y la privatización del sistema de control de las licencias médicas.

En una segunda etapa, los cambios se han centrado en el desarrollo del legajo único para docentes (pensado en gran medida como instrumento para detectar incompatibilidades) y la cédula del alumno (herramienta que serviría para combatir la "matrícula fantasma").

Dentro de la misma lógica, otras líneas de acción han apuntado a reducir el gasto generado por comisiones de servicios y adscripciones, tradicionalmente utilizadas políticamente, y la denuncia de los convenios de traslado interjurisdiccionales. En el caso de las primeras, su eliminación ha supuesto según las autoridades del CGE que œrca de 150 docentes afectados retornasen al trabajo en sus escuelas. [45]

Si bien parecen existir diferencias en la evaluación de los resultados del proceso y algunos incumplimientos han sido denunciados[46], una cuestión interesante es que los sindicatos docentes han apoyado en principio estas últimas medidas. Esta conducta aparece explicada, por un lado, por la percepción de que estas figuras legales han sido tradicionalmente utilizadas (principalmente por el partido gobernante) para realizar nombramientos políticos. Por el otro, por la estrategia de negociación del gobierno con los sindicatos, que "ató" el volumen del Fondo de Recomposición Salarial creado por Ley 3674, a los ahorros generados por las reformas introducidas en el CGE.[47]

---

[45] *Entrevista con Prof. Jacinto Cabral, Secretario General del CGE, marzo de 2002.*

[46] *Desde la UDA se denunció, por ejemplo, que la figura de "comisión de servicios" había comenzado a ser reemplazada por la de "cambio de tareas" como forma de mantener las viejas estructuras.. También se señala la falta del cumplimiento del punto que hace referencia a la eliminación de las Secretarías Escolares. Entrevista con María Nélida Pletsc. Secretaría General de UDA Misiones, Marzo de 2002*

[47] *Los sindicatos se vieron asimismo incluidos en una comisión de seguimiento concebida como contralor del cumplimiento de lo estipulado por dicha norma.*

Como se ha señalado, la política de reforma se desarrolló como un esfuerzo eminentemente provincial, a partir del trabajo de una consultora contratada a tal efecto, siendo recién en mayo de 2002 cuando la provincia se incorporó al PREGASE, programa dependiente del Ministerio Nacional orientado al apoyo a las provincias en el desarrollo de reformas en la administración central.

# 7 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

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

El eje presupuestario ha adquirido a lo largo de los últimos años una significativa centralidad en la definición de las dinámicas que construyen la cotidianeidad del sistema educativo provincial. Sin lugar a duda, la evolución del gasto destinado al área no puede entenderse de modo separado de las tendencias verificadas con relación al gasto total y con las finanzas provinciales.

El Cuadro 19 resume algunos datos que ponen en relación las cifras propias del área educativa con el contexto provincial más general.

**Cuadro 19. Evolución de ingresos, gasto (total y educativo), déficit y deuda**

| Concepto | | | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ingresos totales (en millones de pesos) | | | 356,31 | 509,63 | 569,07 | 597,58 | 573,00 | 725,81 | 749,12 | 808,72 | 775,21 | 748,22 |
| Gastos totales (en millones de pesos) | | | 367,94 | 550,85 | 667,14 | 660,77 | 727,54 | 791,10 | 827,50 | 870,03 | 983,52 | 881,85 |
| Gasto educativo | Millones de pesos | | 81,89 | 130,11 | 155,81 | 179,3 | 184,65 | 187,68 | 195,41 | 216,71 | 215,02 | 229,84 |
| | Tasa de variación interanual | | | 37% | 16% | 13% | 3% | 2% | 4% | 10% | -1% | 6% |
| | 1991 = 100 | Misiones | 100 | 159 | 190 | 219 | 225 | 229 | 239 | 265 | 263 | 281 |
| | | Total Provincias | 100 | 138,41 | 184.46 | 211,97 | 224,99 | 227,90 | 251,86 | 268,67 | 287,18 | 299,77 |
| Déficit / Ingreso Total | Misiones | | -3% | -8% | -17% | -13% | -27% | -10% | -12% | -11% | -27% | -18% |
| | Total Provincias | | -10% | -3% | -8% | -9% | -13% | -6% | -4% | -7% | -14% | -8% |
| Deuda como % de ingresos totales | % | Misiones | - | - | - | - | - | - | 79,60% | 87,30% | 117,80% | 131,64 % |
| | | Total Provincias | - | - | - | - | - | - | 50% | 52% | 59% | 69% |
| | 1997 = 100 | Misiones | - | - | - | - | - | - | 100 | 104.71 | 143.53 | 165.88 |
| | | Total Provincias | - | - | - | - | - | - | 100 | 104 | 118 | 138 |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación (2001) y Programa Nacional de Estudio de Costos (2001).

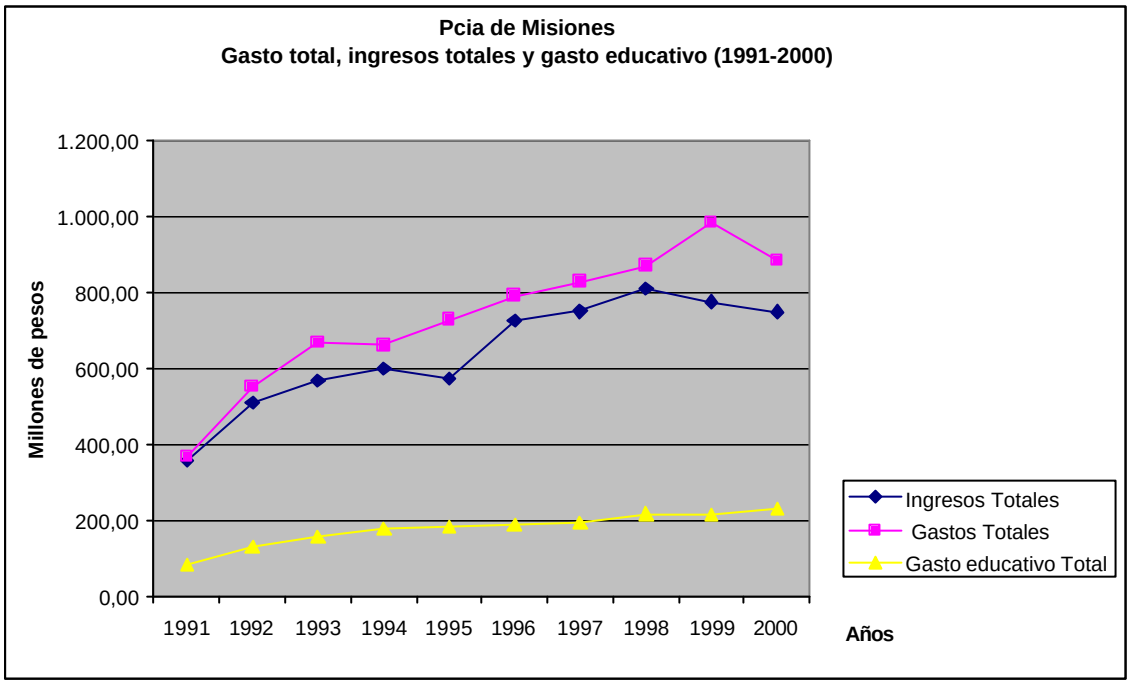
Como surge de los valores expuestos, entre 1991 y 2000 el gasto educativo consolidado en la provincia casi se triplicó, pasando de representar 81,89 millones de pesos al inicio de dicho período a alcanzar un monto global de cerca de 230 millones al finalizar. Diferentes cuestiones parecen explicar este incremento. La significativa tendencia expansiva experimentada entre 1991 y 1994 se puede entender particularmente en relación con las mejoras en los sueldos docentes otorgadas por el gobierno asumiente a fines del 91 y con el impacto presupuestario de la transferencia de los servicios de educación media y privados concretada a mediados del 1992 (y las concomitantes equiparaciones salariales concedidas por el gobierno provincial).

Para la última parte de la década , la expansión de la matrícula como consecuencia de extensión de la obligatoriedad y el crecimiento demográfico, por un lado, y los costos determinados por la adaptación de la estructura a los postulados de la Ley Federal, por el otro, aportan elementos para entender la dinámica incremental del gasto (aunque más moderada que en la primera mitad de la década ) para este período.

Si el gasto educativo se considera en relación al gasto total de la provincia (tal como queda evidenciado en el Gráfico 6) la proporción de aumento del primero, aun cuando su evolución fue sostenida a lo largo de la década, se ubicó bastante por debajo del porcentaje de incremento experimentado por el segundo, al menos hasta 1999. En dicho año, último

de la gestión puertista (año electoral[48]), el gasto público global alcanzó su máximo nivel de expansión antes de comenzar a descender. En dicho año se produce una distancia entre las dinámicas experimentadas por este y las propias del gasto educativo, ya que el mismo continúo su incremento, aunque de un modo más desacelerado.

**Gráfico 6 –Ingresos, gasto total[49] y gasto educativo**




Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica

Si la expansión presupuestaria de dicho período tuvo parte significativa de su explicación en el incremento de los ingresos de la provincia (tal como se observa en el gráfico anterior), el recurrente déficit (que alcanzó un pico también en 1999, cuando las erogaciones superaron en algo menos del 30% a los ingresos) determinó que el endeudamiento se convirtiera en el instrumento central para la obtención de los recursos necesarios para llenar esa brecha. En el período 1997-2000 la deuda pública experimentó un significativo incremento del 40%, representando a fines de este último año un 141% de los ingresos provinciales totales.

El carácter de la evolución de este gasto provincial demuestra el cada vez mayor peso que al interior de su composición fueron ganando los fondos destinados al pago de la deuda pública, representado en el año 2000 un 10% del gasto total y evidenciando una dinámica de crecimiento opuesta a la reducción del gasto global.

---

[48] *En dicho año coincidieron la elección de gobernador, intendentes y diputados provinciales con la de diputados nacionales y presidente de la Nación.*

[49] *En gasto educativo incluye gasto en educación básica, en educación superior no universitaria y en educación y cultura sin discriminar. No incluye gasto en cultura y en ciencia y técnica.*

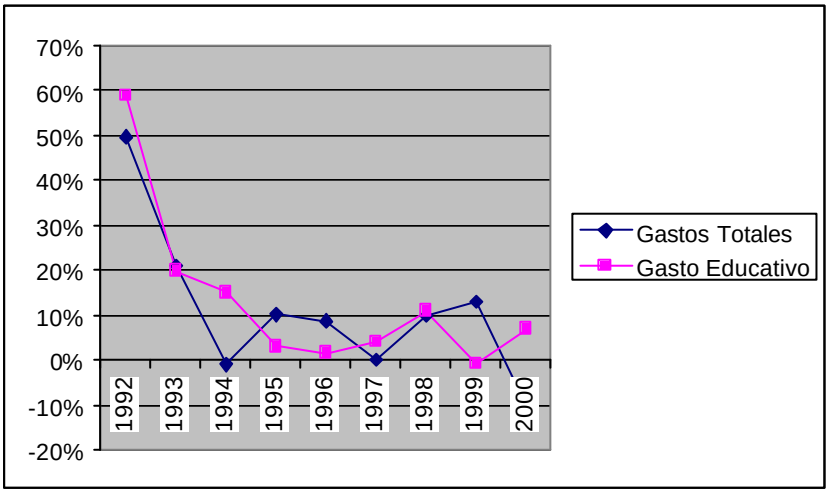
**Cuadro 20 – Gasto público total por finalidad / función. En millones de pesos**

| FINALIDAD / FUNCION | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Administración Gubernamental | 89,0 | 153,3 | 191,8 | 181,3 | 173,8 | 190,6 | 202,7 | 202,4 | 217,9 | 220,9 |
| Servicios de seguridad | 29,4 | 37,6 | 44,7 | 47,8 | 50,5 | 50,9 | 54,7 | 75,5 | 60,1 | 63,4 |
| Servicios sociales | 198,6 | 275,0 | 322,1 | 341,9 | 333,9 | 314,7 | 363,6 | 389,7 | 423,5 | 386,2 |
| Servicios económicos | 49,7 | 85,0 | 104,4 | 84,0 | 165,7 | 209,9 | 177,9 | 179,0 | 232,6 | 137,1 |
| Deuda pública | 1,1 | 0,0 | 4,1 | 5,7 | 3,6 | 25,1 | 28,6 | 23,5 | 49,4 | 95,6 |
| TOTAL | 367,9 | 550,9 | 667,1 | 660,8 | 727,5 | 791,1 | 827,5 | 870,0 | 983,5 | 903,1 |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm, agosto de 2002.

Considerando las variaciones interanuales del gasto educativo y su relación con las dinámicas experimentadas en este sentido por el gasto total, es posible establecer ciertos patrones de comportamiento comunes hasta 1999, año que ya hemos marcado como un punto de distanciamiento, cuando el gasto total mostró una variación interanual negativa al tiempo que el gasto educativo creció.

**Gráfico 7 – Tasa de variación interanual en gasto total y gasto educativo**




Fuente: Elaboración propia en base a Programa Nacional de Costos- Ministerio de Educación de la Nación 2002, y a la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía.

Si, tal como afirmábamos en párrafos anteriores, el gasto experimentó una tendencia al incremento, el gráfico precedente permite observar que esta dinámica presentó variaciones importantes a lo largo de la década. En relación con el gasto educativo, el valor más alto alcanzado por la tasa de variación interanual se registró en el año 1992. Desde dicho año hasta 1996 el gasto siguió creciendo pero a menor ritmo hasta

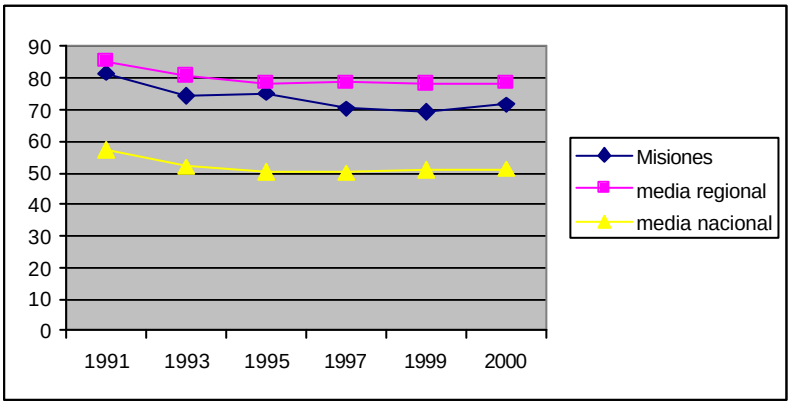
estabilizarse en dicho año. El ritmo de aumento experimentó luego una mayor aceleración hasta el año 1999, cuando permaneció estable en relación con el año anterior.

Es importante destacar al llegar a este punto que las diferentes cuestiones tratadas hasta aquí deben entenderse en el contexto más amplio brindado por una década en la cual tuvieron lugar en la provincia procesos presumiblemente opuestos en términos de su impacto presupuestario. Por un lado una reforma del Estado provincial que implicó para el gobierno local desprenderse de una serie de empresas estatales que en algunos casos eran superavitarias al tiempo que, por el otro, la jurisdicción debió asumir los costos derivados de la transferencia de los servicios de educación y de salud impulsados por el gobierno nacional.

La caída de los ingresos totales provinciales (dinámica que se hace visible a partir del año 1998 tal como lo muestra el Gráfico precedente) y el endurecimiento de las condiciones de acceso a los mercados de crédito internacionales y nacionales experimentados hacia finales de la década pusieron al gobierno provincial ante limitaciones que lo llevaron a profundizar los mecanismos de contención del gasto.

Para la comprensión del primero de los puntos debe tomarse en cuenta la importante proporción que los ingresos provenientes de la Nación (en mayor parte referidos a la porción que le corresponde a la jurisdicción de la coparticipación federal de impuestos) representan dentro de los ingresos totales de la provincia, lo cual plantea la "dependencia" de Misiones respecto de los fondos remitidos desde el gobierno central. Aun cuando, tal como el Gráfico 4 pone en evidencia, el porcentaje que los ingresos nacionales representan en el total de ingresos parece haber descendido a lo largo de la década ubicándose en valores algo por encima del 70%.

**Grafico 8. Ingresos recibidos desde Nación como porcentaje de los ingresos totales de la provincia**




Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía (2001), Buenos Aires

Por último, cabe mencionar que, a diferencia de lo acontecido en otras jurisdicciones, Misiones no avanzó hasta el momento de realización del trabajo de campo (marzo de 2002)

en el lanzamiento de ningún bono o "cuasi-moneda" propia a ser utilizada por el gobierno provincial para financiar parte de sus obligaciones.

Sin embargo, la decisión del gobierno nacional de saldar con Lecops las deudas derivadas del atraso en la remisión de los fondos coparticipables, forzó desde mediados del año 2001 al gobierno provincial a pagar una parte significativa de los salarios de la administración pública haciendo uso de dichos instrumentos.

## *7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES*

Si en el apartado anterior el gasto educativo era considerado en términos globales, los siguientes cuadros permiten identificar la evolución de dicho agregado en términos de su composición. La consideración de estas cifras desde la óptica del objeto del gasto, hace evidente que la proporción más significativa del gasto educativo corresponde a gastos corrientes (98.41%) siendo que el porcentaje mayor se dedica al financiamiento de erogaciones en salarios. En este sentido, si dentro del gasto educativo global se considera el item "personal", este representaba para el año 2000 casi un 76% del total. Claro que si se tiene en cuenta que las "transferencias al sector privado" también corresponden a los sueldos, en este caso de los docentes del sector subvencionados, el total del gasto destinado a salarios asciende a un 90%. (Cuadro 21).

Cuadro 21. Gasto educativo por objeto del gasto. En millones de pesos y porcentaje.

| Objeto del gasto | 1,991 | 1,992 | 1,993 | 1,994 | 1,995 | 1,996 | 1,997 | 1,998 | 1,999 | 2,000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Gastos Totales* | 81,89 | 130,11 | 150,74 | 173,25 | 178,65 | 180,39 | 185,29 | 203,32 | 207,32 | 221,44 |
| | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |
| Gastos Corrientes | 77,77 | 124,24 | 145,86 | 172,39 | 178,53 | 179,52 | 184,28 | 199,88 | 202,98 | 217,91 |
| | 94,97% | 95,49% | 96,76% | 99,50% | 99,93% | 99,52% | 99,45% | 98,31% | 97,91% | 98,41% |
| Personal | 72,03 | 110,44 | 122,91 | 140,53 | 145,18 | 143,61 | 146,86 | 157,03 | 157,75 | 167,57 |
| | 87,96% | 84,88% | 81,54% | 81,11% | 81,27% | 79,61% | 79,26% | 77,23% | 76,09% | 75,67% |
| Bienes y Servicios no Personales | 1,82 | 3,18 | 5,68 | 6,81 | 4,91 | 4,60 | 5,51 | 9,49 | 10,37 | 10,62 |
| | 2,22% | 2,44% | 3,77% | 3,93% | 2,75% | 2,55% | 2,97% | 4,67% | 5,00% | 4,80% |
| Transferencias al Sector Privado | 0,00 | 4,89 | 11,93 | 19,10 | 21,99 | 24,32 | 25,03 | 25,69 | 27,31 | 32,38 |
| | 0,00 | 3,76% | 7,91% | 11,02% | 12,31% | 13,48% | 13,51% | 12,64% | 13,17% | 14,62% |
| Otras Transferencias | 3,92 | 5,73 | 5,34 | 5,95 | 6,45 | 6,99 | 6,88 | 7,67 | 7,55 | 7,34 |
| | 4,79% | 4,40% | 3,54% | 3,43% | 3,61% | 3,87% | 3,71% | 3,77% | 3,64% | 3,31% |
| Gastos de Capital | 4,12 | 5,88 | 4,87 | 0,86 | 0,13 | 0,86 | 1,01 | 3,28 | 4,35 | 3,53 |
| | 5,03% | 4,52% | 3,23% | 0,50% | 0,07% | 0,48% | 0,55% | 1,61% | 2,10% | 1,59% |

Fuente: Elaboración propia en base a Programa Nacional de Costos- Ministerio de Educación de la Nación, 2002.

Respecto a la desagregación del gasto educativo por finalidad (Cuadro 22), los datos demuestran que las erogaciones correspondientes a Educación Básica son las que suponen la mayor porción (90% del total). Dentro de esta categoría, el porcentaje destinado a nivel medio es el que ha reconocido un patrón de crecimiento más significativo, pasando de representar un 21% del total en 1991 a alcanzar casi un 40%. Esto estaría explicado por las erogaciones adicionales que supuso para las arcas provinciales la implementación de la reforma educativa en relación particularmente al 3er ciclo de la EGB.

**Cuadro 22– Gasto en educación por finalidad. En millones de pesos.**

| Finalidad / Función | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 81,89 | 130,11 | 150,74 | 173,25 | 178,65 | 180,39 | 185,29 | 203,32 | 207,32 | 221,44 |
| | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Educación básica | 68,0 | 109,7 | 124,7 | 143,1 | 148,8 | 151,7 | 155,7 | 169,8 | 169,6 | 199,6 |
| | 83,0% | 84,3% | 82,7% | 82,6% | 83,3% | 84,1% | 84,0% | 83,5% | 81,8% | 90,1% |
| Educación Elemental | 50,1 | 76,3 | 81,9 | 92,3 | 95,2 | 95,8 | 97,8 | 105,7 | 100,8 | 113,7 |
| | 61,2% | 58,7% | 54,4% | 53,2% | 53,3% | 53,1% | 52,8% | 52,0% | 48,6% | 51,4% |
| Educación Media | 17,9 | 33,4 | 42,8 | 50,9 | 53,6 | 55,9 | 57,9 | 64,1 | 68,8 | 85,9 |
| | 21,8% | 25,7% | 28,4% | 29,4% | 30,0% | 31,0% | 31,3% | 31,5% | 33,2% | 38,8% |
| Educación Superior | 4,2 | 6,8 | 7,5 | 10,5 | 11,7 | 11,5 | 11,8 | 12,5 | 15,2 | 13,9 |
| | 5,1% | 5,2% | 5,0% | 6,0% | 6,5% | 6,4% | 6,3% | 6,1% | 7,4% | 6,3% |
| Sin discriminar | 9,7 | 13,5 | 18,6 | 19,7 | 18,2 | 17,3 | 17,9 | 20,9 | 22,5 | 7,9 |
| | 11,9% | 10,4% | 12,3% | 11,4% | 10,2% | 9,6% | 9,6% | 10,3% | 10,8% | 3,6% |

Fuente: Elaboración propia en base a Programa Nacional de Costos- Ministerio de Educación de la Nación, 2002.

Un último punto tiene que ver con la fuente de los recursos con los que se financia este gasto educativo. En este sentido, la proporción casi total de los fondos destinados por la provincia a educación se derivan principalmente de Rentas Generales. Los datos que surgen del siguiente cuadro muestran, por otra parte, que los recursos extras sumandos a los propios ganaron en importancia desde mediados de la década, manifestando el período de mayor auge entre los años 1997 y 1998 para luego caer hasta los niveles anteriores.

**Cuadro 23- Gasto educativo por fuente de financiamiento**

| | Gasto educativo total | | Transf. de nación y otras ministerios | | Gasto educativo proveniente del ministerio de educación provincial | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | $ | % | $ | % | $ | % |
| 1991 | 81.89 | 100 | 0 | 0.00 | 81.89 | 100.00 |
| 1992 | 130.11 | 100 | 0 | 0.00 | 130.11 | 100.00 |
| 1993 | 155.81 | 100 | 5.07 | 3.25 | 150.74 | 96.75 |
| 1994 | 179.3 | 100 | 6.05 | 3.37 | 173.25 | 96.63 |
| 1995 | 184.65 | 100 | 6 | 3.25 | 178.65 | 96.75 |
| 1996 | 187.68 | 100 | 7.29 | 3.88 | 180.39 | 96.12 |
| 1997 | 195.41 | 100 | 10.11 | 5.17 | 185.29 | 94.82 |
| 1998 | 216.71 | 100 | 13.55 | 6.25 | 203.15 | 93.74 |
| 1999 | 215.02 | 100 | 7.7 | 3.58 | 207.32 | 96.42 |
| 2000 | 229.84 | 100 | 8.4 | 3.65 | 221.44 | 96.35 |

## *7.3 LA DINÁMICA PRESUPUESTARIA.*

En relación con la formulación presupuestaria, la Constitución Provincial determina una importante prescripción normativa, ya que "..**en ningún caso** la contribución del Tesoro de la Provincia para el fomento de la educación pública **será inferior al veinte por ciento** del total de las rentas generales" (el subrayado es nuestro).

En términos concretos, la normativa a partir de la cual los recursos destinados al sector educativo adquiere expresión es el Presupuesto Provincial, que desde el año 1998 se formula de manera plurianual abarcando dos ejercicios. La consideración de los presupuestos para el período 1992-2001 indica que la porción destinada a Educación[50] de los montos totales se ha movido entre un mínimo de 19, 93% para el año 1992 y un máximo de 27,41% registrado en 1995 (Cuadro 24)

[50] *Considerando las partidas correspondientes al CGE, el MCyE y el SPEPM.*

**Cuadro 24- Evolución del Presupuesto Educativo 1992-2001 (En miles de pesos)**

| | 1992 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1999 | 2000/2001 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Erogaciones MCyE | $ 10.501 | $ 20.602 | $ 41.072 | $ 36.959 | $ 42.601 | $ 62.441 | $ 40.027 |
| Erogaciones SPEPM | | $ 19.660 | $ 21.082 | $ 20.613 | $ 22.962 | $ 24.169 | $ 24.169 |
| Erogaciones CGE | $ 101.645 | $ 125.100 | $ 146.550 | $ 128.998 | $ 144.951 | $ 159.816 | $ 169.350 |
| **Erogaciones MCyE + CGE + SPEPM** | **$ 112.147** | **$ 165.362** | **$ 208.704** | **$ 186.572** | **$ 210.514** | **$ 246.426** | **$ 233.546** |
| **Total Educ. como % de Erog. Totales** | **19,93%** | **23,20%** | **27,41%** | **25,98%** | **23,32%** | **23,11%** | **24,75%** |

Fuente: Leyes de Presupuesto de la Administración Pública Provincial correspondientes a los ejercicios 1992, 1994, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000/2001

Tal como queda evidenciado en el cuadro precedente, tres son las instituciones estatales del sector, con representación diferencial en la mencionada formulación presupuestaria, a través de las cuales los recursos destinados a educación se ejecutan: el MCyE, el CGE, y el SPEPM. La principal proporción del presupuesto educativo se canaliza a través del segundo de los órganos que, como ya ha sido mencionado, tiene a su cargo el sostenimiento financiero del sector estatal. En tanto organismo descentralizado, al igual que el SPEPM, el CGE posee autonomía respecto al MCyE en la definición de las partidas, aunque la decisión política final y la autoridad para negociar los números del área parecen pasar por el Ministro de Educación.

El proceso de formulación presupuestaria, que culmina con el envío del proyecto de presupuesto desde el Poder Ejecutivo a la Cámara de Representantes, es encarado por cada uno de estos organismos de manera separada. En el caso del CGE y de la SPEPM, cuya estructura de gastos se ve determinada casi prácticamente por un componente "rígido" central (representado por los salarios en el primero de los casos y por los aportes a las instituciones privadas en el segundo) las formulaciones parecen haber estado ligadas tradicionalmente a la estructura previamente existente, adicionándole los incrementos derivados del crecimiento del sistema.

Sin embargo, y en relación particular con la necesidades de control del gasto derivadas de la profundización de la crisis, el rol de la Secretaría de Hacienda, en tanto oficina encargada de determinar los criterios globales de asignación a través de su Dirección de Presupuesto, se ha visto fortalecido. En los hechos, entre los actores relacionados con la Educación parece estar bastante instalada la idea, expresada por una de nuestras entrevistadas, de que *"...en la definición del tema presupuestario el Ministro tiene un rol bastante secundario, solo obedece lo que se plantea desde la Secretaría de Hacienda"*. Las palabras de un dirigente sindical parecen resaltar más claramente esta cuestión en el

sentido de que *"...el Ministro Tschirsh es una excelente persona, pero no tiene poder suficiente en el gabinete como para forzar una discusión presupuestaria".*[51]

Si bien no abonando explícitamente esta postura, el propio ministro de educación reconoce que *"...yo soy comprensible porque dentro de la crisis que vive el país no les puedo pedir (a Hacienda) más de lo que pueden dar. Como manejé toda la vida las finanzas de la empresa de donde vengo sé lo que es eso y por lo tanto mantengo el equilibrio suficiente como para entender lo que está haciendo mi colega (el secretario de Hacienda)"*[52]

Concluyendo, queda claro que fuertemente en estos últimos años, las restricciones presupuestarias, por un lado, y la necesidad de readaptar las estructuras a los imperativos de la transformación educativa, por el otro, funcionaron sin duda como lógicas contrapuestas que atravesaron la agenda del sector.

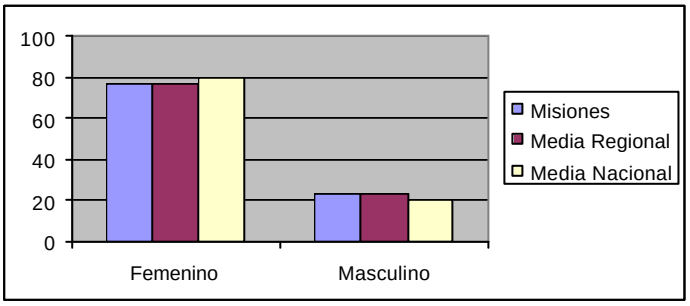
# 8 LAS POLÍTICAS LABORALES

## *8.1 ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS DOCENTES MISIONEROS*

La consideración de algunos datos permiten un primer acercamiento a las características del cuerpo docente de la provincia.

- En primer lugar, de manera similar a lo que ocurre a nivel regional y en el país en general, el sector es mayoritariamente femenino, ubicándose el porcentaje de docentes mujeres en, aproximadamente, un 80% del total.

**Gráfico 9. Docentes en el sistema educativo. Educación Común. Características generales**




Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, *Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos ´94*

[51] *Entrevista con la Secretaria General de UDA, Misiones. Marzo de 2002.*

[52] *Entrevista con Ministro de Cultura y Educación, Pablo Tschrish. Marzo de 2002.*

- En relación con su formación, los datos correspondientes al Censo Educativo 94 ponen en evidencia que casi un 18% del total de docentes no tenía título universitario o correspondiente al sistema superior no universitario, cifra algo inferior al promedio nacional. Un 60, 63% del total de los docentes presentaba un nivel de instrucción correspondiente a Superior no Universitario Completo (significativamente superior al promedio nacional) y un 8,45% Universitario Completo (unos puntos porcentuales por debajo del promedio nacional).

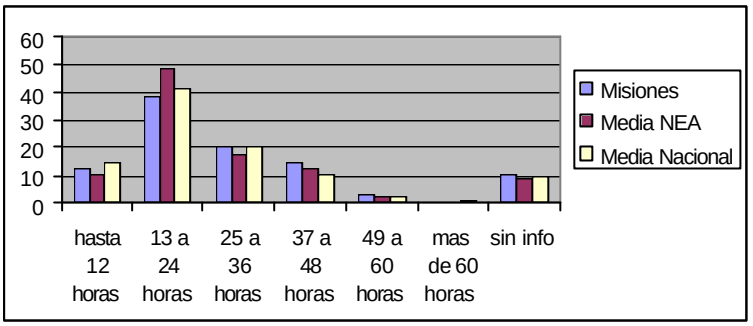
**Cuadro 25-Docentes en el sistema educativo. Educación Común. Características generales**

| | | Misiones | Media Nea | Total Provincias |
|---|---|---|---|---|
| Nivel de Educación | Primario | 0.40 | 0.45 | 0.28 |
| | Medio incompleto | 0.75 | 0.72 | 0.47 |
| | Medio completo | 13.59 | 15.18 | 14.86 |
| | SNU incompleto | 3.08 | 2.87 | 3.68 |
| | SNU completo | 60.63 | 61.20 | 51.05 |
| | Univ. Incompleto | 7.00 | 6.99 | 11.19 |
| | Univ. Completo | 8.45 | 8.51 | 12.53 |
| | Posgrado comp... | 0.57 | 0.32 | 0.68 |
| | Posgrado incomp. | 0.78 | 0.66 | 1.34 |
| | Sin información | 4.75 | 3.09 | 3.92 |
| TOTAL | | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, *Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos ´94*

- Respecto a la carga horaria semanal, la mayor proporción de los docentes misioneros (un 40% aproximadamente) trabaja entre 13 y 24 hs. por semana ( entre 3 y 5 horas por día), cifra que se sitúa significativamente por debajo del promedio regional y algo por debajo de la media nacional. Tanto en la porción de los docentes que trabajan entre 25 y 36 horas por semana como en los que lo hacen entre 37 y 48 hs, los porcentajes correspondientes a la provincia se ubican tanto por sobre los promedios regionales como sobre la media nacional. Una posible explicación de esta mayor ocupación horaria de los docentes provinciales podría estar dada por los menores niveles de sueldo por cargo correspondientes a la jurisdicción en relación a los promedios nacionales.

**Gráfico 10. Carga horaria semanal de los docentes de educación común.**




Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, *Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos ´94*

## 8.2 LAS NORMAS QUE REGULAN LA LABOR DOCENTE

El Estatuto del Docente provincial (sancionado en 1962) y sus reglamentaciones dan forma a la estructura normativa marco que regula las relaciones laborales del sector, estableciendo las disposiciones a partir de las cuales se estructura la carrera docente (nombramientos, salarios, traslados, etc.). Tanto los procesos de transferencias como la implementación de la nueva estructura han generado, sin embargo, nuevas realidades no cubiertas por dicha legislación, determinado que para el tratamiento y la definición de ciertas cuestiones se apliquen otras normas con carácter supletorio.[53]

Dentro de la dinámica del sector, los procedimientos ligados con los nombramientos y designación de suplentes constituyen sin duda uno de los puntos centrales, sobre todo porque, como ha surgido en varias de las entrevistas realizadas, constituye un proceso en el cual parecen tener cierto nivel de intervención algunas lógicas y actores políticos. Un rol protagónico en este proceso es el asumido por las Juntas de Clasificación y Disciplina dependientes del CGE, una para la rama Inicial, General Básica y Regímenes Especiales y otra para la rama Polimodal, Superior y Regímenes Especiales. Estos organismos, conformados por 7 miembros cada uno (3 elegidos por los docentes cada 4 años y 4 nombrados por el Poder Ejecutivo), tiene a su cargo la valoración de los antecedentes de cada docente de acuerdo con los criterios establecidos por el decreto 3485/86 y el ordenamiento de los casos que hace posible la elaboración de los padrones de nombramiento.

[53] *Así, por ejemplo, los docentes de ex escuelas técnicas transferidas se siguen rigiendo por el estatuto del docente nacional. Otro vacío importante se constata en lo referido a las titulaciones.*

El procedimiento de designación, sin embargo, resulta diferente según se trate de educación general básica o de educación media. En el primero de los casos los padrones se remiten a las secretarías escolares departamentales, encargadas de realizar los nombramientos de acuerdo a los pedidos elevados por las escuelas. Para el segundo caso, los padrones se envían directamente a cada escuela, asumiendo el director la potestad de consumar los nombramientos a partir del orden de méritos establecido en dicho listado. El hecho de que los listados aparezcan exhibidos en cada escuela otorga un marco de mayor transparencia al tiempo que sirve de contralor para la acción de quien realiza las designaciones.

En el caso de la Educación General Básica, el papel reservado a las secretarías escolares es entonces el que marca una significativa diferencia. Desde la percepción de numerosos actores, estos organismos son caracterizados como profundamente partidizados y sometidos a los poderes de los referentes políticos locales. A lo largo de estos años varias han sido las denuncias acerca de la falta de transparencia de las designaciones que desde ellas se realizan. En muchos casos los listados no se hacen públicos y los nombramientos se realizan más en base a designios políticos que a la adecuación al ordenamiento que surge del padrón. Según las palabras de un dirigente gremial *"...se ocultan las vacantes, no se hace público cuando un director dice ´necesito esta vacante` y se designa al que el delegado escolar quiere (...) En media es distinto porque los profesores se inscriben en tres escuelas, aparecen en el padrón de las tres escuelas y por lo general el nivel medio respeta el orden. El contralor es la misma escuela porque los padrones están ahí"*

En el sector de gestión privada, las relaciones laborales se regulan básicamente a partir de dos instrumentos fundamentales: por un lado la Ley de Contrato de Trabajo y por el otro el Estatuto del Docente Privado Nacional (Ley 13047).

## *8.3 POLÍTICAS SALARIALES DURANTE LOS NOVENTA.*

En el plano de las políticas relacionadas con el ámbito laboral, el centro de la escena ha estado ocupado durante los 90 por las disposiciones gubernamentales que de una manera u otra afectaron tanto el salario como las condiciones de trabajo de los docentes. Representando la porción correspondiente al pago de salarios más de un 95% del presupuesto del Consejo General de Educación, toda política motivada por necesidades fiscales tiene inevitablemente que afectar de alguna manera la masa de recursos destinada a financiar este item.

Operada a través de diferentes instrumentos normativos que serán expuestos y analizados a continuación, dicha política parece tener que aprehenderse a partir de algunos de sus resultados más visibles. Por un lado, el hecho de que los salarios promedio de Misiones para las diferentes categorías de cargos docentes estén entre los más bajos del país[54]. Por el otro, que la oposición a este tipo de medidas ha sido la motivación principal de las huelgas docentes que tanto en el 2000 como en el 2001 han tenido a la provincia

[54] *Según los comentarios de varios entrevistados, el deterioro de la situación resulta más evidente ya que Misiones históricamente pagó salarios relativamente buenos. En este sentido, una comparación realizada por el Diario El Territorio en noviembre de 1991, el salario promedio en Misiones se encontraba por sobre la media nacional.(El Territorio 20/11/91. "Salarios docentes comparados").*

como escenario, dejando marcas, tanto por su duración como por su masivo acatamiento, en la vida política de la educación de la provincia.[55]

De acuerdo a los datos comparados, los montos salariales correspondientes a las diferentes categorías y tipos de cargo docente se ubican para el caso de Misiones notablemente por debajo de los niveles referidos a la media nacional. De este modo, un maestro del nivel primario que recién inicia su carrera en Misiones percibe casi un 30% menos que lo que la media nacional indicaría para un docente en su misma condición. En el caso del valor de las horas cátedra, la diferencia se sitúa en cifras similares.

Las diferencias sustanciales se sostienen igualmente si se considera la influencia que el aumento de la antigüedad tiene en el salario. El cuadro siguiente muestra la distancia que separa a Misiones de la media nacional en las diferentes categorías que se construyen de acuerdo al adicional por años de antigüedad.

**Cuadro 26- Salario Bruto según antigüedad. Educación Común. Noviembre – Diciembre 2001 / Enero 2002**

| | Nivel Primario | | | | Nivel Medio | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Maestro Jornada Simple | | Director Jornada Simple | | Director de Primera Categoría | | Hora Cátedra | |
| | Misiones | Media Nac. | Misiones | Media Nac. | Misiones | Media Nac. | Misiones | Media Nac. |
| INICIAL | 333,57 | 452,99 | | | | | 22,36 | 31,33 |
| 5 | 363,69 | 518,98 | 539,49 | 832,72 | 614,76 | 946,38 | 24,36 | 36,06 |
| 10 | 409,86 | 568,13 | 620,3 | 928,46 | 625 | 1049,47 | 27,43 | 39,54 |
| 15 | 433,95 | 608,86 | 625 | 1009,11 | 657,12 | 1148,24 | 29,04 | 42,75 |
| 20 | 500,21 | 675 | 677,21 | 1129,47 | 772,4 | 1300,37 | 33,44 | 47,67 |
| 25 | 530,32 | 718,37 | 723,06 | 1204,59 | 824,8 | 1386,82 | 35,45 | 50,61 |
| 30 | 574,49 | 720,21 | 790,31 | 1209,7 | 870 | 1388,7 | 38,39 | 50,79 |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Programa de Estudios de Costos (2002)

Si la mirada intenta proponer una dimensión más comparativa y los salarios de los docentes provinciales se consideran en relación con el salario medio de los asalariados del sector formal, es posible concluir que el monto percibido por los maestros resulta bastante menor, al tiempo que la situación presenta una tendencia positiva para el caso de los cargos directivos. Un análisis de los datos consignados en el Cuadro 27 permite destacar, sin embargo, que la relación para el caso de Misiones es más desfavorable que los valores correspondientes a la media regional y a la media nacional.

[55] *Si bien las huelgas docentes han sido recurrentes y sostenidas a lo largo de la década, es necesario destacar, como elemento revelador de la transformaciones experimentadas durante estos diez años, que si el motivo principal en la primera etapa de los 90 era el reclamo de aumento salarial, hacia principios del nuevo siglo la protesta se orienta a impedir la reducción de los sueldos.*

**Cuadro 27- El salario docente con 15 años de antigüedad en comparación con el salario medio de los asalariados. (sector formal : 100).**

| | Salarios docente relación al salario medio | | |
|---|---|---|---|
| | Maestro Nivel Primario – Maestro Jornada Simple | Nivel Primario – Director Jornada Simple | Nivel Medio – Director de Primera Categoría |
| Misiones | 76.94 | 110.82 | 116.51 |
| Media Provincias del NEA | 82.46 | 133.01 | 169.13 |
| Media Total Provincias | 83.54 | 138.52 | 157.80 |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Trabajo, 2002 y Ministerio de Educación, Programa de Estudios de Costos (2002).

Más allá de considerar el salario en términos generales, es interesante observar, aunque más no sea rápidamente, el peso ejercido por cada uno de los componentes a partir de los cuales éste se estructura. El siguiente cuadro muestra la composición del salario bruto, considerando los montos correspondientes a dos categorías tomadas como parámetro y de acuerdo a 10 años de antigüedad. Ciertamente puede observarse que el básico representa aproximadamente la mitad del monto total, lo que pone en evidencia el peso que en el salario percibido por los docente juegan items sobre los que el gobierno provincial ha pretendido intervenir particularmente con la ley de reajuste de la estructura del gasto (Ley 3645/99).

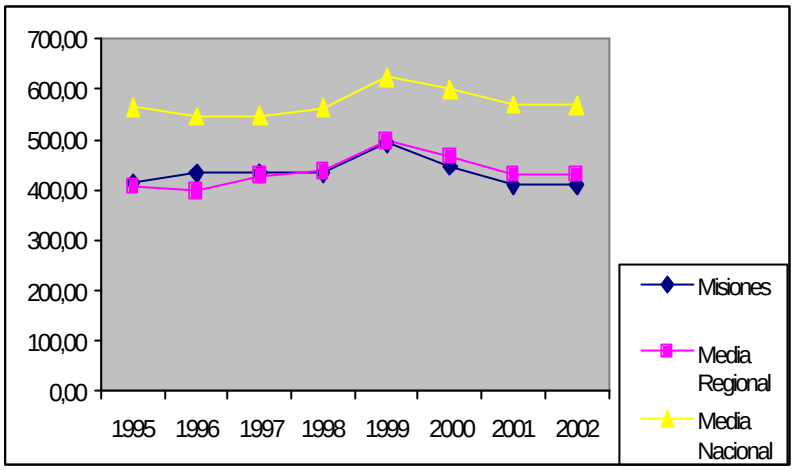
Cuadro 28– Componentes del salario bruto con 10 años de antigüedad (nivel primario – jornada simple – enseñanza común)

| Maestro de Grado | | Director de 1ra categoría | |
|---|---|---|---|
| Básico | 200.77 | Básico | 351.35 |
| Presentismo (15%) | 30.12 | Presentismo (15%) | 52.70 |
| ler. Cargo | 12.46 | ler. Cargo | 12.46 |
| Estado Docente (20%) | 40.15 | Estado Docente (20%) | 70.27 |
| Regulador (No R) | 20.67 | Antigüedad (38%) | 133.51 |
| Pasajes (No R) | 29.40 | **Total:** | **620.30** |
| Antigüedad (38%) | 76.29 | | |
| **Total:** | **409.86** | | |

Fuente: Ministerio de Educación, Programa de Estudios de Costos (2002)

Un análisis de la evolución del salario bruto (tomando como cargo de referencia el de maestro de jornada simple y considerando 10 años de antigüedad) demuestra una tendencia estable durante los años 95-98 y un ascenso importante para el 99, motivada básicamente por el impacto que en dicho año produjo en los salarios la adición de los montos de aumento derivados de la introducción del FONID. El atraso y suspensión de los pagos de dicho adicional en años posteriores hace evidente la incidencia de dicho item en el salario bruto y explica el descenso observado en el gráfico.

**Gráfico 11 – Evolución del salario bruto docente. Nivel primario. Maestro Jornada Simple. Enseñanza común con 10 años de antigüedad.**




Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Programa de Estudios de Costos (2002), Buenos Aires.

## 8.4 EL SALARIO COMO VARIABLE DE AJUSTE

Hacer un recuento de las resoluciones que desde mediados de los 90 han tenido impacto en las condiciones laborales de los docentes revela una cronología atravesada por el crecimiento de las necesidades de ajuste fiscal impuestas al gobierno provincial ante el deterioro de las finanzas públicas. La etapa inicial del primer gobierno de Puerta, coincidente con los beneficios para las finanzas de las provincias que implicó la estabilización macroeconómica, se caracterizó por una serie de medidas que supusieron un aumento de los fondos destinados a educación como consecuencia tanto de incrementos en los salarios docentes en general[56], anunciados a los pocos días de haber asumido el gobierno, como de las políticas de equiparación salarial orientadas particularmente a los docentes transferidos (las medidas en este sentido fueron instrumentadas entre julio y agosto de 1992).

A esta primera etapa siguió un período de congelamiento y una serie de disposiciones orientadas a contener el gasto que afectaron indirectamente a los salarios[57]. En este sentido, por ejemplo, la reclasificación de las zonas de muchas escuelas que tuvo lugar desde agosto de 1994 supuso una disminución del monto correspondiente a dicho

[56] ***Debe tenerse en cuenta que estas disposiciones daban cuenta, en gran medida, de la necesidad de recomponer parte de las distorsiones producidas por los sostenidos niveles inflacionarios, recurrentes desde finales de los 80s***

[57] *Mediante el decreto 616/94 el Poder Ejecutivo Provincial dispuso a sus diferentes áreas de gobierno la instrumentación de medidas para contener el gasto público.*

componente en los sueldos de algunos docentes. A esto se sumaron asimismo la reducción en las partidas destinadas al pago de suplencias y medidas orientadas a "reordenar" la planta funcional de las escuelas.

La sanción de la Ley 3201 en 1995 determinó sin embargo un salto cualitativo en el tipo de medidas orientadas a reducir el gasto, disponiendo el marco legal para la primera quita salarial aplicada de manera sistemática y abarcativa. Por medio de dicha normativa se estableció la puesta en vigencia de un Impuesto Solidario de Emergencia (I.S.E.) aplicable de manera progresiva a los salarios docentes a partir de un piso de $700. Esta medida planteó, asimismo, el inicio de una etapa de judicialización del conflicto ya que la sucesión de fallos de los jueces haciendo lugar a los amparos presentados por los docentes en contra de la aplicación de los descuentos y cuestionando la legalidad de la medida, impusieron límites a la estrategia gubernamental.

Ante esta situación, el Poder Ejecutivo optó por impulsar una nueva Ley, modificatoria de la anterior, que estableció el Impuesto Extraordinario y Transitorio de Emergencia- IETE ( Ley 3310/96) aún en vigencia. En un principio se estableció el mismo piso fijado para el ISE, aunque desde su implementación se han realizado modificaciones y, un punto a destacar, su aplicación ha sido suspendida en los meses electorales del año 1999. En la actualidad la escala de descuentos va desde el 11% a los sueldos brutos entre $1000 a $1199,99 hasta un 20% para los salarios equivalentes a $2500 o más. Como consecuencia de las medidas cautelares dictadas por diferentes jueces en relación a la aplicación de la nueva Ley, el gobierno debió recurrir a un artilugio legal, estableciendo por decreto 1680/96 que los descuentos realizados serían considerados como "pago a cuenta", instalando la promesa de que los importes serían devueltos ante una mejora de las finanzas públicas.

En otro plano, si bien expuesta desde lo discursivo como un mecanismo para fortalecer las arcas del Instituto de Previsión Social (IPS), la medida que determinó el aumento de los aportes previsionales correspondientes a los trabajadores de la educación (incrementándose esta alícuota de un 13 a un 21%) implicó de hecho una reducción en los salarios de bolsillo.

La sanción de la Ley 3645, a fines de 1999 impactó asimismo sobre el salario, eliminando alguno de sus componentes al tiempo que modificando la escala porcentual del adicional por antigüedad. El nivel de conflicto generado por tal normativa intentó ser revertido con la elaboración consensuada con los gremios docentes de lo que luego terminó siendo la Ley 3674 por la que se dispuso la creación de un Fondo de Recomposición Salarial conformado con los ahorros a generarse a partir de una serie de medidas de ordenamiento del sistema (supresión de comisiones de servicio y de afectaciones, reformulación de los consejos escolares departamentales, etc.) a la vez que el reestablecimiento de alguno de los componentes eliminados. De la negociación con los sindicatos docentes surgió la decisión de orientar los fondos ahorrados a la devolución de los importes descontados por el IETE, lo que plantea una postura regresiva para con los docentes con menores ingresos.

El último hito de esta serie aparece constituido por la Ley 3775/01 de Emergencia Económica, en vigencia desde julio de 2001, que dispuso una quita del 13% a todos los agentes públicos provinciales con haberes brutos mayores a $625. [58]

La combinación del conjunto de estas medidas ha determinado que, para las categorías mayores, los niveles de descuentos se eleven hasta alcanzar un nivel cercano al 50% del salario bruto. Asimismo, teniendo en cuenta el carácter progresivo del IETE, se ha producido un achatamiento en la pirámide salarial con una consecuente reducción de los incentivos monetarios para aspirar a los cargos superiores dentro del escalafón docente.[59]

La serie de cuestiones hasta aquí expuestas determinan que la incidencia que en la masa salarial tienen los montos asignados a la provincia a partir del Incentivo Docente tengan un impacto más significativo que la incidencia que estos tienen en la media nacional, tal como resulta expuesto en el siguiente cuadro[60]:

**Cuadro 29 – Incidencia del Fondo de Incentivo Docente en la masa salarial docente.**

| | Incidencia del FONID (en %) |
|---|---|
| Misiones | 25.81 |
| Media regional | 21.95 |
| Media Total País | 14.97 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CTERA (2001), Buenos Aires.

Más allá de lo relacionado estrictamente con lo salarial, una serie de cuestiones deben ser mencionadas en referencia a las relaciones y condiciones laborales:

- La modificación del régimen jubilatorio, antes mencionada, como resultado de la Ley 3380/96 implicó la reformulación de los requisitos para acogerse al beneficio del retiro, estableciendo por un lado un aumento en la cantidad mínima de años de servicio (de 25 años a 30) y fijando además un piso de 55 años de edad (requisito inexistente hasta ese momento).
- Los salarios han sufrido, desde octubre del 2001, un deterioro en su "calidad" ya que los mismos han sido pagados en una importante proporción en bonos Lecops (un 60% primero y un 80% luego) y depositados de manera

[58] *Estos descuentos tanto como los aplicados por IETE se aplican a los docentes estatales pero también a los privados cuyos salarios se financian con aportes del Estado provincial. De acuerdo a la UDPM, cerca de 1700 docentes estatales tributan tanto el 11% del IETE como el 13% de descuento, asimismo cerca de 6500 sufren el descuento del 13%. Entrevista con Juan Galarza, secretario adjunto de UDPM. Marzo de 2002.*

[59] *Tal como nos han dicho en alguna entrevista, a muchos docentes no les conviene ser director, porque un aumento de salario implica asimismo un mayor nivel de descuento. Otra dinámica que se constata es que aquellos docentes que tienen muchas horas cátedra están pidiendo licencia sin goce de haberes por algunas de ellas porque, al reducirse el salario bruto se reduce el porcentaje de descuento y esto, en definitiva, redunda en un incremento en el sueldo de bolsillo.*

[60] *Resulta necesario consignar que Misiones es una de las 7 provincias entre las que, por el deterioro de su situación salarial, se reparte un fondo especial que refuerza el adicional original otorgado en base al FONID.*

desdoblada. (esto se aplica para toda la administración pública provincial y para los docentes del sector privado que tienen sueldos financiados por las subvenciones estatales).

- Desde el 2001 el servicio de control médico ha sido terciarizado con el objetivo de disminuir la cantidad de licencias por enfermedad otorgadas a los docentes.
- En el período considerado para este trabajo, una serie de leyes de titularización (la última dictada en 2000) han intentado regularizar la situación de numerosos docentes. Si bien apoyadas por los sindicatos, estas medidas han implicado la suspensión de algunas de las disposiciones del Estatuto que regulan la carrera docente.
- El gobierno no ha dispuesto todavía el pago de planillas suplementarias que se deben desde el año 2000, en las que se incluyen pagos por suplencias, proporcional de vacaciones, cuotas del fondo de recomposición salarial.

## *8.5 LOS SINDICATOS DOCENTES*

De los sindicatos docentes con presencia en la provincia, la Unión de Docentes de la Provincia de Misiones (UDPM) es el que más afiliados posee y el que, siendo el único con personería gremial provincial, ha tradicionalmente adquirido el rol más preponderante en todos los conflictos. Afiliado a CTERA (y por lo tanto miembro de la CTA), su relación con la conducción nacional se ha estrechado en los últimos años (de hecho el secretario general de UDPM forma parte de la mesa directiva de CTERA) luego de haber sido algo distante en períodos anteriores. Durante los 90s la dirección del sindicato ha sido asumida por una línea interna (Asociación de docentes misioneros-Adomis) cercana políticamente al radicalismo. Si bien dentro de la dinámica de los diferentes conflictos el sindicato ha asumido una postura primordialmente combativa, en general han existido y existen canales de diálogo entre sus dirigentes y los funcionarios del gobierno.[61]

La seccional misionera de la UDA (que a nivel nacional forma parte de la CGT disidente) tiene como afiliados principalmente a ex docentes nacionales transferidos, tanto del sector estatal como del privado. Según fuentes del propio sindicato, los primeros llegan a cerca de 3500 y los segundos alcanzan aproximadamente 900, aun cuando otros actores señalaron cifras mucho menores. Políticamente la dirigencia de la UDA se encuentra más cerca del peronismo histórico.

En el caso del SADOP, su presencia se ha hecho más evidente en los últimos años, no tanto por su importancia numérica (sus afiliados llegan a 300 aproximadamente) sino por la adopción un rol más protagónico en los momentos de mayor conflictividad. En el pasado, su conducción aparecía, desde la percepción de otros actores, como más cercana al gobierno. Este cambio parece haber tenido que ver, entre otras cuestiones, con un posicionamiento más central adoptado por parte del sindicato nacional madre en relación

al conflicto docente. En el sector privado también ha existido hasta hace algunos años una agrupación (Asociación de Docentes de Enseñanza Privada de Misiones-Adeprim) que, sin llegar a tener el carácter de organización sindical, ha tenido cierto peso teniendo un lugar en las diferentes instancias de diálogo y negociación. Su presencia ha perdido sin embargo significación, habiendo prácticamente desaparecido en la actualidad del escenario político-educativo provincial.

A pesar de que en el pasado han existido diferencias entre estas organizaciones gremiales y aún persistentes disputas entre UDA y SADOP en relación a la potestad para representar a los docentes del sector privado[62] , los conflictos de los últimos años han generado acciones de protesta conjunta, llegándose a conformar una mesa intersindical de la cual todos los gremios participan.

El siguiente cuadro expone las dimensiones de los diferentes sindicatos, considerando la cantidad aproximada de afiliados de cada uno.

**Cuadro 30- Datos sobre los sindicatos docentes provinciales**

| Nombre del Sindicato | Cantidad de Afiliados[63] | Cantidad de Afiliados / Total de docentes | Relación con sindicatos nacionales |
|---|---|---|---|
| UDPM | 8000 | | Afiliado a CTERA |
| UDA Seccional Misiones | | | Representante provincial de UDA |
| SADOP Seccional Misiones | 250-300 | | Representante provincial de SADOP |
| ***Total*** | | | |

Fuente: elaboración propia en base a datos recabados en la provincia

En lo relativo a la relación entre los gremios y el gobierno, es posible establecer una periodización general tomando en cuenta las diferentes gestiones ministeriales. Con la ministra Micolis la vinculación pasó por diversos momentos: en principio los sindicatos de los docentes estatales cuestionaron la procedencia de la funcionaria (una referente del sector privado confesional) aunque hubo acercamientos por la cuestión particular de las políticas salariales promovidas en los principios de su gestión. La relación se deterioró sin embargo al profundizarse la aplicación de medidas orientadas a contener el gasto. Durante la gestión de Biazzi las relaciones fueron buenas en general y parte importante de la discusión estuvo relacionada con el proceso de implementación de la ley Federal y su impacto en la estabilidad laboral de los docentes. En este sentido, una serie de medidas referidas al 3er ciclo fueron más o menos consensuadas con los gremios[64]. En contraposición, el vínculo se vio prácticamente quebrado durante el período que tuvo a

[62] *SADOP posee la personería jurídica que lo habilita para afiliar a los docentes privados sin embargo la UDA considera que sus Estatutos también le permiten hacer lo propio.*

[63] *Datos brindados por los propios sindicatos en cifras aproximadas.*

[64] *El gobierno asumió el compromiso de que ningún docente perdería su empleo como consecuencia de la puesta en marcha de la nueva estructura. Asimismo, la puesta en marcha del 8vo año del EGB3 se vio retrasada un año como respuesta a la presión docente.*

Delfederico como Ministro. De hecho, su renuncia y el posterior nombramiento de Tschirsch en el marco del paro de julio de 2000 se fundamentó, en gran medida, en la necesidad de reinstalar un escenario de negociación entre los sindicatos y el gobierno.

A otro nivel, la relación de los sindicatos con los dos gobernadores que se sucedieron durante la década ha sido en general difícil (aunque pasando por distintos momentos) y en algunos casos diferente a la sostenida con los funcionarios al frente del área educativa. Como ejemplo puede tomarse a la actual gestión: si bien con el ministro del área existen canales de diálogo (algunos de ellos más bien informales), los vínculos con el gobernador han llegado a un punto de quiebre durante el prolongado conflicto de 2001, cuando este hizo expresa su negativa a encarar cualquier tipo de negociación con los gremios y apostando a una estrategia de desgaste que en última instancia demostró ser exitosa para sus intereses.

De parte de los representantes sindicales, la percepción generalizada parece ser que los factores que atraviesan el conflicto educativo aparecen cada vez más relacionados con cuestiones económicas que exceden el marco propio del sector.

Si bien el ámbito gremial ha estado más cerca históricamente de las fuerzas de la oposición política, este ha sido asimismo un espacio de acción del partido ligado al gobierno. Dicha presencia se ha materializado a partir del apoyo a una serie de agrupaciones, entre las cuales la más destacada resulta ser el Movimiento de Trabajadores de la Educación de Misiones (MOTEN), que han disputado espacios dentro de la UDPM y de las diferentes instancias institucionales (Juntas de Clasificación, CGE) en las que los docentes tienen representación. Dicha agrupación, con más fuerza en la rama primaria, ha logrado que sus candidatos resultasen ganadores en el ámbito de dicha rama en las elecciones para miembros de la Junta de Clasificación y vocalía en el CGE.

## *8.6 UNA DÉCADA DE CONFLICTOS*

Durante los 90, todos los años registraron paros de diversa duración, coincidiendo en general con los inicios de clases y motivados en gran medida por los llamamientos promovidos por los sindicatos nacionales. El deterioro de la relación con las autoridades educativas en la última etapa de la gestión Micolis, coincidente por otra parte con el inicio de la implementación de la Ley Federal y de la instrumentación de una serie de medidas tendientes a contener el gasto, planteó un crecimiento de la conflictividad hacia la segunda mitad del año 95.

Por otra parte, la intensificación de los reclamos promovidos a nivel nacional por CTERA en relación con cuestiones salariales y con la instrumentación de la LFE, materializados con la instalación de la carpa blanca frente al Congreso Nacional en el año 1997, tuvo asimismo su expresión en el escenario provincial. La "Carpa de la dignidad" erigida por la UDPM en Posadas sirvió de ámbito para la realización de ayunos similares a los llevados a cabo en Buenos Aires.

Sin embargo, las huelgas del 2000 y 2001 las que tanto por su duración (más de un mes en cada caso) como por las motivaciones eminentemente locales de los reclamos, son las que han dejado marcas más patentes en la realidad de las relaciones entre los actores políticos provinciales. Esta importancia parece responder a una serie de factores que sin duda se encuentran interrelacionados: las medidas que dispararon los conflictos, los niveles de

enfrentamiento alcanzados, el desgaste generado en las relaciones entre el gobierno y los gremios, y los efectos producidos en el interior de los propios sindicatos.

En el primero de los casos, un conflicto que se extendió entre julio y agosto de 2000, la convocatoria se dio en el contexto de un deterioro de la relación entre los docentes y las autoridades políticas. El tema central en discusión era la aplicación de las reestructuraciones salariales incluidas en la Ley 3645 votada por la legislatura en diciembre de 1999 y la reinstauración del IETE (cuya alícuota se bajó de $1200 a $1000). El conflicto por lo tanto se circunscribió al ámbito educativo y principalmente al sector estatal. Aún cuando se conformó una intersindical docente y los maestros y profesores del sector privado participaron en principio de las medidas de fuerza, tanto la UDA como SADOP levantaron la huelga antes de que lo hiciera la UDPM.

En el marco de la negociación entre esta última organización gremial y el gobierno, como ya ha sido expuesto, el recambio ministerial y el de las autoridades del CGE permitió descomprimir la situación y fortalecer un espacio de diálogo con el objetivo de reanudar las clases. El pedido de renuncia de los funcionarios al frente del área educativa se había convertido en uno de los principales reclamos de los sectores sindicales. Como contaba quien ya en ese momento fuera Subsecretaria de Educación, *"...los docentes entraron ( a la etapa de negociación) pidiendo la cabeza.."* de las autoridades.[65] Algunos resultados posteriores de dicho entendimiento se plasmaron en la Ley de Recomposición Salarial (que creó el fondo de recomposición) y la Ley de Titularizaciones (que estableció una titularización masiva para todos los cargos pero disponiendo ciertos requisitos), ambas votadas en los últimos meses del 2000.

Una particularidad de dicho proceso lo constituyó, sin embargo, la aparición de un grupo de docentes autoconvocados que no respondían a la dirigencia sindical y que adoptaron ciertas medidas independientes en la manifestación de la protesta. Según algunos funcionarios del gobierno, esta presencia dificultó el proceso de negociación porque *"...no teníamos interlocutor (...) aunque el ministro colaboró mucho en ir a dialogar a todos lados, inclusive a la carpa.."*[66], refiriéndose a la estructura instalada por este grupo en la plaza principal de Posadas.

El conflicto del 2001, que también se dio temporalmente en los mismos meses, respondió a la sanción, en el mes de julio, de la Ley de Emergencia Económica (3775), que dispuso el recorte salarial de hasta el 13% para todos los empleados de la administración provincial con salario por encima de los $625. La reacción excedió entonces el ámbito propiamente educativo, extendiéndose al conjunto de los gremios estatales que se congregaron en una mesa intersindical. La estrategia del gobierno fue apostar a romper este frente, encarando negociaciones, en algunos casos reservadas, con los diferentes actores. En relación con el sector educativo, el acatamiento excedió al sector de los docentes estatales, a los que se sumaron muchos docentes de escuelas privadas.[67] Aunque hubo acercamientos entre

---

[65] *Entrevista con la Dra. Claudia Azar. Subsecretaria de Educación. Marzo de 2002.*

[66] *Entrevista con la Dra. Claudia Azar. Subsecretaria de Educación. Marzo de 2002.*

[67] *De acuerdo a las cifras del CGE en Agosto de 2001, sobre 16008 agentes dependientes de dicho organismo, 5719 se encontraban afectados por el descuento del 13% y 1480 por el descuento del IETE. (Diario El Territorio, 5/08/2001 "Desde el Consejo de Educación advierten del peligro de que se pierda el año por el paro. Piden diálogo y la vuelta a las aulas").*

funcionarios de educación y representantes sindicales, la postura oficial pareció, sin embargo, apostar más bien al desgaste y a la instrumentación de mecanismos que obligaran y presionaran a los docentes a retomar el dictado de clases[68]. La medida más drástica en este sentido resultó la de descontar los días no trabajados. El éxito de la estrategia oficial de no negociar parece quedar resumido en las afirmaciones de una funcionaria: *"...el conflicto cayó solo. En el tiempo cayó y no se resolvió. El 13% se siguió aplicando"*[69].

A pesar de concitar importantes niveles de consenso, las conducciones sindicales de los gremios docentes comenzaron a quedar cada vez más aislados en sus reclamos, sintiéndose al mismo tiempo presos de la inicial declaración de huelga por tiempo indeterminado (apoyada por amplios sectores de sus bases) por un lado, y de la negativa del Poder Ejecutivo a acceder a algún tipo de concesión.[70] La decisión de acatar la conciliación obligatoria, dictada por la Subsecretaría de Trabajo y Empleo, constituyó la vía de salida, reservándose sin embargo los dirigentes sindicales la potestad de reanudar la protesta. En este contexto el gobierno accedió a destinar los fondos que conforman el Fondo de Recomposición Salarial a retribuir a aquellos docentes que tributan el IETE. Esta cuestión generó algunas disputas entre los propios sindicatos ya que en definitiva favorece a quienes perciben sueldos más elevados.

En un marco general de crisis de representación, una de las consecuencias más importantes de este desgastante proceso parece haber sido el deterioro ocasionado en el vínculo construido entre los dirigentes sindicales y sus bases.

## 8.7 LA SITUACIÓN DE LA CAPACITACIÓN Y LA FORMACIÓN DOCENTE

La capacitación y la formación docente constituyeron dos cuestiones que experimentaron ciertos cambios importantes durante la década, en particular con las transformaciones motivadas por la implementación de la Ley Federal.

La capacitación docente fue desde un principio encarada por el Ministerio de Cultura y Educación, convirtiéndose la Subsecretaría de Educación en cabecera jurisdiccional de la Red Federal de Formación Docente Continua. Si bien se desarrollaron diversas acciones desde este organismo (que en una primera etapa se concentró en los docentes de Inicial, EGB 1 y 2; y en una segunda apuntó a los del Tercer Ciclo), la percepción general es que los resultados, tanto desde un análisis cuantitativo como cualitativo, no fueron tan exitosos

---

[68] *En aquellos tiempos llegaron inclusive a haber rumores acerca de que el poder ejecutivo habría conminado a las instituciones privadas a presionar a sus docentes para que volvieran a clases bajo la amenaza de quitarle los aportes. También muchos creyeron ver la mano del gobierno detrás de " grupos de padres autoconvocados" que insistían ante los docentes para que reanudaran las clases. Asimismo la cartera educativa encaró algunas conversaciones con docentes obviando a las dirigencias de los sindicato y promoviendo el reemplazo de los huelguistas por "voluntarios".*

[69] *Entrevista con la Dra. Claudia Azar. Subsecretaria de Educación. Marzo de 2002.*

[70] *Este sentimiento de "callejón sin salida", que apareció en algunas de las entrevistas sostenidas con los propios representantes sindicales, parece sumarse al rol de liderazgo asumido por el sector docente en la protesta provincial. La actual Subsecretaria comentaba en la entrevista que "...algunos de quienes participaban del reclamo le decían al Ministro que una reunión que ´no podemos echarnos atrás porque pasan por la carpa otros empleados públicos y nos dicen que no cesemos en la lucha`". Entrevista con l a Dra. Claudia Azar. Subsecretaria de Educación. Marzo de 2002.*

como se esperaba. El desarrollo más fuerte coincidió con la etapa en que mayor cantidad de recursos se destinaron desde el gobierno nacional a los diferentes circuitos de capacitación.

Diversas prácticas se encararon, asimismo, desde los componentes específicos para capacitación de programas como el Plan Social o los Prodymes I y II. Las diferentes estrategias a partir de las cuales se articularon las acciones conjugaron componentes de capacitación presencial con líneas de trabajo de educación a distancia, apoyadas en el SiPTEd (sistema provincial de Teleducación).

Las limitaciones de la política de capacitación oficial quedan en evidencia si se tiene en cuenta, por ejemplo, las falencias de ésta en relación a la educación Polimodal. Por otra parte, la cantidad de aspirantes en general excedió la oferta, lo cual incentivó la conformación de un circuito de cursos de capacitación ofrecidos por instituciones privadas con el aval del gobierno provincial. La profundización del conflicto docente actuó asimismo como un elemento que limitó la continuidad. Como nos decía un dirigente gremial, *"...con estos climas de conflicto en estos dos últimos años (2000-20001) la capacitación ha sido mínima"*.

Parte de esta falencia intentó ser compensada a partir del establecimiento, en la última ley de titularización, de una capacitación obligatoria a los ocupantes de los cargos de directivos y supervisores como condición para la concreción de dicho trámite, acciones que se desarrollaron durante el 2001 desde algunos Institutos de Formación Docente y la Universidad Nacional de Misiones. Aunque desde el gobierno se ponderan los resultados de tal proceso, y se destaca que cerca de 700 directivos resultaron capacitados, no están del todo claro los reales alcances que el mismo tuvo, ni las reales exigencias impuestas desde los diferentes módulos.

Dentro de este panorama bastante crítico, la capacitación del nivel superior realizada en el marco del circuito E ha resultado la más destacada por diferentes actores.

Por otra parte, y paralelamente a las políticas desarrolladas desde el ámbito gubernamental, los sindicatos han propuesto y llevado adelante líneas de capacitación y formación propias. [71]

En cuanto a la formación docente, la oferta de los institutos se ha concentrado históricamente en la ciudad de Posadas, aunque algunas instituciones fueron surgiendo a lo largo de los años en ciudades y pueblos del interior de la provincia (estas últimas como consecuencia, según un dirigente gremial, *"...de creaciones que son el resultado de los intereses y las necesidades políticas de los intendentes"* ).

Si bien las instituciones privadas se encuentran en minoría respecto de las públicas, representado aproximadamente un 30% del total de la oferta, el centro con mayor historia e incidencia en la formación de docentes misioneros (el Instituto Antonio Ruiz de Montoya) pertenece a dicho sector.

---

[71] *La UDPM, por ejemplo, lleva adelante en forma conjunta con la Universidad Nacional de Misiones y la Universidad Nacional del Comahue, una carrera en Especialización en Investigación Educativa.*

La política del gobierno provincial en esta temática planteó una drástica respuesta a los desafíos derivados de la necesidad de adecuar las características de la instrucción a los nuevos requerimientos propuestos por la implementación de la Ley Federal. La decisión oficial supuso a mediados de la década, y a partir de un análisis diagnóstico que mostraba la existencia de una gran cantidad de docentes que no podían acceder a cargos[72], suspender las inscripciones en los institutos de formación docente por cinco años para las carrera de docentes de, EGB1 y 2. Junto con esta medida se instaba a que los equipos docentes trabajaran en su capacitación y en el diseño de los Proyectos Institucionales como requisitos para que sus instituciones pudiesen ser sometidas al proceso de acreditación establecido por las normativas nacionales. Para llevar adelante dicha tarea se conformó una Comisión para la Acreditación y Evaluación (Coprae) que luego se redujo a un equipo más pequeño integrado por la Subsecretaría, la vocalía de educación Polimodal y terciaria del CGE y la Dirección del SPEPM encargada de analizar cada uno de los casos y decidir la autorización para dichas instituciones. En principio, la consideración de los casos incluía a evaluadores externos, que por problemas presupuestarios se hicieron más difíciles de contratar por lo que el proceso de acreditación estuvo prácticamente congelado durante los últimos años. Esta problemática intentó ser subsanada a partir de la convocatoria a especialistas de los propios institutos de formación y las universidades de la región, quienes asumieron la evaluación de las demás instituciones del sistema.

De acuerdo con un diagnóstico elaborado por el PRISE en el año 1996, al inicio del proceso existían en la provincia 30 Institutos de Formación Docente, 21 de los cuales pertenecían al sector de gestión estatal y 9 al sector privado. Hasta este momento, solo algunas instituciones no han logrado aún finalizar exitosamente el proceso de acreditación mientras que en el caso de 3 institutos la acreditación se ha dado con reservas, debiendo las instituciones revisar o reformular los proyectos institucionales.

# 9 RELACIONES CON LA NACIÓN

La particularidad de la relación entre la Nación y Misiones adquirió indudable centralidad en los 90, directamente en consonancia con las significativas transformaciones que durante dicha década se materializaron en el marco de dicho vínculo.

Durante la gestión de la ministra Micolis, la primera dimensión en la cual esta redefinición de la relación se hizo manifiesta derivó de la decisión de la Nación (tomada tiempo antes de que dicha funcionaria asumiera el cargo y siendo Miguel Angel Alterach (h) quien por ese entonces detentara el cargo de ministro provincial) de transferir a las provincias la gestión de las escuelas estatales medias y técnicas, por un lado, y el control y financiamiento de la educación privada, por el otro (Ley Nacional de Transferencias 24.049 / 91).

Desde que la discusión se planteó en el ámbito nacional, durante la gestión anterior a la de Puerta, la jurisdicción se mostró dispuesta a acompañar dicho proceso de traspaso, iniciando una etapa de recolección de información para enfrentar los desafíos

[72] *Entrevista con Prof. Ninoska de Montiel. Vocal de Enseñanza Polimodal, Superior y Cuaternaria del Consejo General de Educación. Marzo de 2002.*

(relacionados principalmente con la dimensión presupuestaria) que dicha política imponía.

En este sentido, una de las primeras tareas a atender estuvo centrada en lograr que el proceso de transferencias se pudiese llevado a cabo en forma ordenada, teniendo en cuenta tanto las nuevas necesidades administrativas como presupuestarias derivadas de dicho proceso.

En Agosto de 1992 el gobernador Puerta suscribió con el Gobierno Nacional el convenio de transferencia a partir del cual se dejaron establecidas la serie de condiciones a partir del cual la nuevas responsabilidades quedarían repartidas. De acuerdo a dichas actas, la cantidad de escuelas estatales transferidas llegaba al total de 48 establecimientos, mientras que las privadas alcanzaban un total de 39. De acuerdo al relevamiento realizado en su momento por el Ministerio de Educación y el CFI, en términos del personal, esta descentralización supuso la transferencia al ámbito provincial de cerca de 1900 cargos (entre docentes y no docentes) y cerca de 22 mil horas cátedra. (Fuente: Servicios Educativos Nacionales en las Provincias. Información básica sobre aspectos financieros y edilicios. Ministerio de Cultura y Educación; CFI. Agosto 1991).

En relación a la matrícula, los datos de la época establecían que al nivel medio concurrían al momento del traspaso un total de 42.375 alumnos (25.478 a las escuelas que ya eran provinciales y 16.897 a las que hasta entonces eran de jurisdicción nacional, considerando tanto estatales como privadas). En el nivel superior no universitario, los alumnos llegaban en julio de 1991 a un total de 4.363, de los cuales 2.299 concurrían a establecimientos nacionales y 2.064 a instituciones provinciales.

El impacto que, en términos de las nuevas responsabilidades para la provincia, esta política tuvo parece hacerse evidente si se considera que la jurisdicción gestionaba hasta ese momento aproximadamente 90 escuelas medias y controlaba y realizaba aportes a cerca de 30 escuelas privadas. [73]

Como puede observarse, el traspaso supuso prácticamente una duplicación de las responsabilidades del gobierno provincial en lo relativo a las áreas transferidas. Según datos aportados por Peirano, Baez y Cabral (1999) este proceso implicó para la provincia un aumento del 81.3% de la cantidad de establecimientos de educación media, de un 84.4% de docentes y de un 99.4% de alumnos.

El monitoreo de la transición estuvo a cargo de una comisión conformada a tal efecto y el CGE fue el órgano que asumió, a partir del 1° de enero de 1993, la responsabilidad por ambos tipos de establecimientos, hasta tanto la ley de Educación privada creó en 1993 el Servicio Provincial de Educación Privada (SPEPM) que se hizo cargo de todo lo referido a la educación privada.

En relación a lo presupuestario, el proceso generó una serie de consecuencias que deben ser destacadas: por un lado la provincia destinó una importante cantidad de recursos a equiparar los salarios de los docentes nacionales transferidos a aquellos de los docentes

[73] *Entrevista realizada con el Prof. Raúl Nathan, actual director ejecutivo de la SPEPM y en su momento miembro de la Comisión conformada entre funcionarios del gobierno provincial y del Ministerio de Educación de la Nación para coordinar la transferencia. Marzo de 2002.*

provinciales; por el otro, además de los montos correspondientes a cada jurisdicción para el financiamiento del sistema según lo fijado por la Ley de Transferencias, la Nación se comprometió a la asignación de un determinada cantidad de dinero para financiar obras de infraestructura en desarrollo hasta ese momento. Respecto del primer punto, algunas estimaciones previas a la transferencia indicaban que el esfuerzo presupuestario provincial orientados a la equiparación se ubicaría en el orden de los U$S 1,3 millones mensuales para el caso de los docentes y U$S 200 mil para el caso de los directivos.[74] En relación a la segunda cuestión, sucesivas resoluciones del Ministerio de Educación Nacional establecieron que dichos fondos llegaran al orden de los $9 millones. (Fanelli, 2001).

Más allá de este tema, la otra gran cuestión encarada durante la gestión Micolis, particularmente a partir de la sanción en abril de 1993 de la Ley Federal de Educación, apuntó a la generación de las condiciones que permitieran a la provincia acceder a los beneficios de los programas que desde los primeros años de la década comenzaron a ser promovidos desde el gobierno nacional con financiamiento externo. [75]

## 9.1 LOS PROGRAMAS NACIONALES

Durante el período 1992-1995, la conducción del MCyE se comprometió con la generación de las condiciones que permitieran a la provincia acceder a los beneficios de los programas impulsados desde la Nación. En este sentido, una parte importante del trabajo de la cartera educativa estuvo concentrada en la elaboración de los proyectos y la cumplimentación de los requisitos que permitieron que Misiones fuese parte del primer grupo de provincias que ingresó al Prodymes I, financiado con fondos del BID y del BIRF (Banco Mundial). Las características particulares del préstamo[76] dieron lugar a un proceso de negociaciones políticas que tuvieron a la Ministra como protagonista y que culminó con la sanción de la ley 3181 en Junio de 1995, que autorizaba al Poder Ejecutivo provincial a suscribir los convenios que le dieran a la provincia el acceso a los créditos para financiar el programa referido y el Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educativo (PRISE). De acuerdo a lo establecido por la propia legislación, los montos aportados por las entidades financieras ascendían a U$S 12.705.550 para el caso del BID y U$S 15.938.081 para el del BIRF. Para el caso del Prodymes I, la inversión total se estimaba en U$S 23.200.000, mientras que para el caso del PRISE, esta resultaba calculada en U$S

---

[74] *Diario El Territorio 13/10/1991 "Transferencia de la educación a las provincias. Misiones acepta el traspaso".*

[75] *En el marco de un proceso de control del gasto que tuvo sus consecuencias en las diferentes estructuras del estado provincial, el acceso a una masa de recursos extras sólo se planteó como posible para el área educativa a partir de la incorporación en los programas nacionales. Según nos decía un entrevistado "..el secretario de Hacienda le dijo a la Ministra Micolis que si quería más plata la tenía que ir a buscar afuera. Ella se movió, y volvió con 50 millones en créditos". Entrevista con un ex funcionario de la USCEPP. Abril de 2002.*

[76] *Como la deuda era asumida por la provincia y además ésta se comprometía a aportar una contraparte, los requisitos del programa establecían la necesidad de una ley provincial que explicitara la aceptación del préstamo.*

25.411.100. (Ley 3181/95). Una de las consecuencias del acceso a dichos programas fue, en el plano administrativo, la creación de la USCEPP, encargada de la ejecución de los fondos incluidos en los mismos y cuya importancia ha sido descripta anteriormente.

La puesta en marcha del Prodymes I, desarrollado en un reducido grupo de provincias de la que Misiones era parte, constituyó un importante hito en la dinámica provincial. Si bien el programa era impulsado desde la Nación, las jurisdicciones intervinientes detentaron importantes niveles de autonomía en su puesta en ejecución, tanto en lo referido al tipo de proyectos elaborados como en lo relativo a la selección de las escuelas incluidas en el mismo. En el caso de Misiones, la cobertura del programa se extendió hasta llegar prácticamente a la totalidad de las escuelas medias de la provincia, aunque el hecho de que se desarrollara antes de emprender la transformación del nivel introduce un condicionante que relativiza algunas conclusiones que puedan llegar a ser extraídas acerca de su impacto.

La presencia de la Nación, cobró mayor relevancia a partir de que la firma en septiembre de 1994 del Pacto Federal Educativo, que movilizó una significativa cantidad de recursos para obras.

**Cuadro 31. El financiamiento de los programas del Pacto Federal Educativo I[77]**

| | | Provincia | | Media Regional | | Total Provincias | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | $ | % | $ | % | $ | % |
| Plan Social Educativo | 1993 / 1999 | 22086643 | 28,78 | 16430583 | 24,9 | 16379036 | 22,11 |
| Equip. didáctico Ciencias | 1998 / 1999 | 1836000 | 2,39 | 1044000 | 1,58 | 1524375 | 2,06 |
| Programa Nacional de Becas Estudiantiles | 1997 / 1999 | 7461350 | 9,72 | 5357680 | 8,1 | 5267373 | 7,11 |
| Infraestructura Escolar | 1993 / 1999 | 41253426 | 53,75 | 38785148 | 58,78 | 43183958 | 58,29 |
| Capacitacion Docente | 1994 / 1999 | 3682018 | 4,80 | 3962761 | 6 | 6553885 | 8,85 |
| Formación Técnico profesional | 1996/1999 | 425686 | 0,55 | 408364 | 0,62 | 1173305 | 1,58 |
| Total | | 76745123 | 100 | 65988535 | 100 | 74081932 | 100 |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, 2002.

[77] *Desde su formulación a nivel nacional, el Plan Social Educativo incluyó entre sus componentes: libros de texto para los alumnos y libros para las bibliotecas del aula y de la escuela, para proyectos institucionales escolares, completamiento de educación básica para adultos, apoyo técnico y equipamiento para escuelas especiales, aplicación del tercer ciclo en zonas rurales, aportes para la adquisiciòn descentralizada de materiales y equipamiento didáctico. El Programa de Equipamiento Didáctico Ciencias incluyó: laboratorios de ciencias naturales y tecnología para escuelas de EGB, con propuesta de uso pedagógico y capacitación. El Programa Nacional de Becas Estudiantiles supuso becas para alumnos en situación de pobreza para el completamiento de EGB3 y Polimodal, con ejecución descentralizada, elaboración de proyectos de retención escolar. La línea de Infraestructura escolar se estructuró en base a los siguientes componentes: erradicación de escuelas rancho, construcción de salas de jardín y aulas para la extensión de la obligatoriedad escolar, construcción de nuevos edificios escolares, refuncionalización y reparación de escuelas, infraestructura de servicios, equipamiento mobiliario. El programa de Capacitación Docente supuso el financiamiento para los planes de capacitación diseñados por las provincias, aprobados por Nación, y realizados por universidades, profesorados, equipos técnicos, instituciones académicas. Por último, el plan de Formación Técnico Profesional financió el equipamiento para escuelas próximas a implantar el nivel polimodal.*

El período 1996-1999 fue aquel en el cual mayor cantidad de recursos de los diferentes programas nacionales se volcaron a la provincia, siendo utilizados tanto para llevar adelante una cantidad significativa de obras de infraestructura[78] (generando una dinámica en la cual los recursos nacionales se constituyeron en la fuente principal y única para financiar inversiones en el área) como para financiar una parte importante de las acciones más relevante relativas a la implementación de la reforma (transformación curricular, diagnósticos, capacitación, etc).

Junto al Prodymes I durante esta etapa adquirieron peso también el Prodymes II, el PRISE y el Plan Social Educativo, que sumó en 1997 un componente destinado al financiamiento de un programa de becas estudiantiles.

El Prodymes II (en el que la Nación avanzó paralelamente a la conclusión de algunos componente del Prodymes I) estuvo sustentado en objetivos similares los del primero, pero con algunas diferencias sustanciales y estructurales en cuanto al rol y las responsabilidades de cada una de las instancias de gobierno. Si bien las fuentes de financiamiento resultaban similares a las correspondientes a la primera parte, la deuda relativa al préstamo fue asumida en este caso por el Estado Nacional, lo que resultó determinante para la definición de los niveles de responsabilidad y autonomía de los diferentes niveles del gobierno. Si en la primera parte las provincias habían gozado de amplios márgenes para la elaboración de los proyectos, detentando a su vez la potestad para la selección de las instituciones educativas beneficiarias, en la segunda parte el rol del Ministerio Nacional resultó ser el de mayor peso. En este sentido, las líneas programáticas se plantearon desde la instancia central, dejando a las provincias cierto espacio limitado para la adaptación de las propuestas a las realidades locales. Al mismo tiempo, si bien la provincia intervino en la selección de las escuelas que, de acuerdo a una serie de criterios fijados nacionalmente, reunían las condiciones para incorporarse al programa, estuvo en Nación la aprobación final así como la determinación del número de escuelas a ser incluidas por jurisdicción. Para el caso de Misiones esta cantidad se elevó a la cantidad de 19 instituciones (5 ubicadas en Posadas y el resto en el interior de la provincia). También incluyó un componente destinado a financiar proyectos innovadores, algo que se instrumentó durante el 2001.

El Programa de Reforma e Inversión del Sector Educativo (PRISE) puesto en marcha en la provincia en 1996 fue otra gran línea de las acciones impulsadas desde Nación con financiamiento externo. En su estructuración implicó, mayormente, recursos volcados a infraestructura, aunque también incluyó componentes desde los cuales se financió el trabajo en el diseño curricular de la EGB, el desarrollo de una serie de estudios-diagnósticos acerca de la demanda y oferta de la formación docente y del fortalecimiento

[78] *Para graficar la magnitud de dichos recursos en el contexto local, quien fuera funcionario de la USCEPP durante aquellos años afirmaba que durante los años de mayor flujo de fondos provenientes de los programas nacionales "...en algunos meses desde la USCEPP ejecutabamos más plata que la que se ejecutaba desde el IPRODHA (Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional, encargado de llevar adelante los programas de vivienda de la provincia)". Entrevista con un ex-funcionario de la USCEPP del MCyE de Misiones. Abril de 2002.*

institucional y en un proyecto de Ley Provincial de Educación que no logró sin embargo su sanción.

De este modo, y más allá de lo que estas líneas supusieron en el plano de la modernización de la infraestructura, no resulta demás destacar la significación que estos programas tuvieron en el proceso de construcción de los andamiajes a partir de los cuales se estructuró la puesta en marcha de la reforma. Los fondos llegados a través de estos programas sirvieron para financiar el funcionamiento de los equipos técnicos que trabajaron en diferentes aspectos de la transformación.

El Plan Social Educativo constituyó, asimismo, otro instrumento central de intervención. El significativo impacto material y simbólico que esta política tuvo en la provincia parece encontrar explicación, por un lado en la extensión adquirida por el mismo (llegando a cubrir a través de sus diferentes componentes alrededor de 700 de las escuelas de la provincia, entre las que se encontraban inclusive algunas del sector privado) y por el otro por las profundas necesidades insatisfechas características del contexto provincial en el que éste tuvo desarrollo. Con el tiempo se sumaron como acciones propias del Plan el Programa Nacional de Becas (desde 1997) y el desarrollo de algunas acciones de capacitación en Lengua y Matemática. Además de los recursos didácticos y materiales remitidos a las escuelas, el componente referido a infraestructura adquirió un importante peso.

En otro plano, si bien la autonomía de la provincia en la gestión resultó limitada, el desarrollo de las acciones del Plan en el marco de tradiciones políticas clientelares, asentadas sobre todo a nivel local, imprimieron particularidades a dichas dinámicas. Aunque ajenos al manejo directo de los recursos, la presencia de los intendentes en la mayoría de los actos de entrega de materiales del PSE podría ser interpretado como un signo distintivo del intento de aprovechamiento político indirecto de las acciones emprendidas desde el Plan.

El conjunto de las acciones emprendidas pueden sintetizarse en el cuadro que sigue, del que se desprende que los fondos invertidos en la provincia (casi el 71%) resultaron canalizados principalmente a través del Pacto Federal Educativo y el Plan Social.

**Cuadro 32- El financiamiento de los programas nacionales en la provincia**

| | Misiones | | Total de las provincias | |
|---|---|---|---|---|
| | $ | %. | $ | % |
| PRODYMES I | 15.116.864 | 13,97 | 164.327.883 | 7,20 |
| PRODYMES II (al 2001) | 4.151.681 | 3,84 | 91.126.746 | 3,99 |
| PRISE | 12.191.899 | 11,27 | 248.087.963 | 10,87 |
| Pacto Federal Educativo y Plan Social Educativo | 76.745.123 | 70,93 | 1.777.966.372 | 77,93 |
| Total | 108.205.567 | 100,00 | 2.281.508.964 | 100,00 |

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, Unidad de Financiamiento Internacional, 2002 y a Ministerio de Educación de la Nación, 2002.

El último de los cuadros sirve para visualizar la distribución temporal de las transferencias realizadas desde el Ministerio Nacional y su relación respecto al tamaño del sistema educativo provincial. Las cifras muestran que las transferencias tendieron a incrementarse hasta alcanzar su pico en 1998, para luego tender a reducirse. El análisis del promedio de las transferencias de acuerdo a la cantidad de alumnos muestra que la magnitud de los recursos transferidos a Misiones resultó, en términos comparados, bastante similar al del conjunto de las demás provincias.

**Cuadro 33 - Transferencias financieras y en bienes del Ministerio de Educación de la Nación a la Provincia de Misiones. En pesos corrientes.**

| Año | Total de Pesos | Pesos por cantidad de alumnos en el año 2000 | |
|---|---|---|---|
| | | Misiones | Total Provincias |
| 1993 | 6,529,846 | 21 | 25 |
| 1994 | 10,608,827 | 34 | 34 |
| 1995 | 10,775,571 | 35 | 38 |
| 1996 | 12,249,276 | 40 | 48 |
| 1997 | 15,555,681 | 51 | 48 |
| 1998 | 17,749,542 | 58 | 56 |
| 1999 | 13,329,185 | 43 | 39 |
| 2000 | 9,375,178 | 30 | 29 |
| Total | 96,173,105 | 312 | 325 |

Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Gasto Público Educativo 1991-2000, Proyecto Costos del Sistema Educativo, Buenos Aires, 2002 y en base a Ministerio de Educación de la Nación, Relevamiento Anual 2000.

* Incluye transferencias en bienes y financieras. Dentro de las mismas se encuentran las transferencias a Institutos Terciarios.

## *9.2 LOS CAMBIOS AL RITMO DE LA CRISIS*

La llegada del final de la década determinó sin embargo algunos reformulaciones en los vínculos, derivadas del cambio del signo político de las autoridades nacionales como de la cada vez más evidente crisis fiscal del gobierno central y las crecientes restricciones de parte de los organismos internacionales de crédito. En el plano educativo, una de las más notorias expresiones de la combinación de ambas cuestiones se hizo evidente en la intención de las autoridades del Ministerio de Educación de la Nación, asumientes en diciembre de 1999, de promover cambios en algunos de los programas nacionales financiados con fondos del Tesoro.

La decisión de impulsar el programa "Escuelas prioritarias" como principal línea de acción en el plano de las políticas compensatorias, discontinuando algunos de los componentes del PSE, debe entenderse en el marco de esta lógica, aunque la profundización del análisis de las razones de este cambio exceden el presente informe.

Diversos actores entrevistados han destacado el impacto que dicha reformulación significo para la realidad educativa provincial. Un elemento resulta evidente para entender la

magnitud de la transformación: de las casi 700 escuelas a las que por algún medio llegaba al PSE se pasó a tan sólo 33 establecimientos considerados como escuelas prioritarias.

En el marco de un deterioro cada vez más sostenido de las finanzas provinciales, la respuesta de las escuelas parece haber sido más bien de carácter reactivo, instrumentando mecanismos ad-hoc para atenuar los efectos de dichas medidas. Según una funcionaria del CGE, *"...las escuelas comenzaron a demandar a los alumnos que a fin de año devolviesen los cuadernillos entregados por el PSE, o almacenar parte de los útiles para repartir entre los futuros estudiantes".*[79]

Como provincia gobernada por el justicialismo, Misiones se vio asimismo participando en un juego de negociación cada vez más conflictivo planteado entre las jurisdicciones y el gobierno nacional en torno a las cuestiones educativas y en particular el debate el torno al Pacto Federal Educativo II impulsado por el entonces ministro nacional del gobierno aliancista. Coincidente con la llegada de Tschrisch al ministerio provincial , este proceso generó como resultado una virtual paralización del funcionamiento del CFCyC [80] y tuvo un punto culminante con la renuncia en septiembre de 2000 de Llach, luego de fracasar en su intento de que los ministros provinciales suscribieran el mencionado acuerdo.

Los últimos años han estado signados entonces por la progresiva disminución de la importancia de los programas nacionales, como consecuencia tanto de los efectos de la crisis del Estado Nacional como de la finalización de programas como el PRISE, financiados en gran medida con créditos externos, aunque en el marco de una mejora en la relación política con las autoridades educativas nacionales, particularmente durante la gestión Delich. Durante 2001 la presencia de Nación se tradujo en la instrumentación del programa "Más Escuela", dependiente de la Subsecretaría de Educación Básica del Ministerio de Educación de la Nación. Esta línea de acción consistía en el pago de un adicional a los docentes para el dictado de más horas de clase en una cierta cantidad de escuelas seleccionadas y en Misiones se llevó adelante en cerca de 300 instituciones.

La agudización de la inestabilidad política de las autoridades nacionales, que en el campo educativo implicó la sucesión de tres Ministros entre septiembre de 2000 y diciembre de 2001, se constituyó en un factor profundamente negativo, potenciado en su impacto por el contexto de crisis como el actual. Las palabras del ministro provincial parecen plasmar esta situación en el sentido de que *"....el inicio de cada gestión implica por lo menos dos meses hasta que el ministro se pone a tono con la realidad, y eso supone una pérdida de tiempo terrible, porque además un día de hoy es como mil años de antes...."*

Por último, los cambios en el carácter de la relación con la Nación han generado asimismo, como un efecto indirecto, una amenaza a la relativa continuidad hasta el momento

---

[79] *Entrevista con Prof. Ada Espínola de Perié, Directora de Polimodal, Superior y Regímenes Especiales. CGE. Marzo de 2002.*

[80] *El no funcionamiento del CFCyE, que se extendió por casi 6 meses, generó una dinámica similar a la evidenciada durante la última etapa del gobierno de Alfonsín : los ministros de educación de las provincias gobernadas por el justicialismo reeditaron un ámbito de reunión propio en el cual se generaban acuerdos para luego negociar con el gobierno nacional. Según el ministro Trishc "...nos reuníamos prácticamente todas las semanas y elaboramos varios borradores en relación al Pacto Federal II que le hicimos llegar a las autoridades....". Entrevista con Pablo Tshrisch. Ministro de Cultura y Educación. Marzo de 2002.*

experimentada por los equipos técnicos financiados desde los programas nacionales que adquirieron un rol relevante durante toda la etapa de la reforma.

## 10 LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

La implementación de la estructura surgida de la Ley Federal de Educación, sancionada en 1993, constituyó uno de los elementos centrales en la vida política del sistema educativo provincial durante los 90. Ante el tamaño de la transformación y las características particulares de la provincia, la decisión gubernamental impuso encarar instrumentación de los nuevos ciclos de forma paulatina.

Considerando el proceso en términos generales, los quiebres en el eje apoyo-oposición parecen haber coincidido con los quiebres existentes en el escenario político en general y en el propio de la educación en particular, asimilando muchas de las características que la problemática adquirió a nivel nacional. En este sentido, la materialización de lo estipulado por la ley apareció identificada, tanto desde la óptica de la oposición política[81] como de la perspectiva de los actores gremiales, como un proyecto propio del partido gobernante, seguidor de las directivas emanadas desde el gobierno nacional también a cargo del Justicialismo. En el caso de los sindicatos, el rechazo a la implementación a la Ley Federal apareció como una consigna recurrente[82] en la explicitación de los reclamos esgrimidos en las medidas de fuerza desarrolladas hasta casi finales de la década. Estos posiciones en favor de suspender la aplicación de la Ley adquirieron más fuerza ante la inminencia del avance en las diferentes fases, haciéndose más profundos durante 1997, año previo a la implementación del 8vo año del 3er ciclo según el plan estipulado por el gobierno. Parte de estos reclamos se tradujeron en demandas en pos de la titularización ante las amenazas de perdida de cargos que, según los gremios, la implementación de la nueva estructura implicaría.[83]

La cronología de la aplicación de la ley se inicia en 1995 con el puesta en marcha del nivel inicial y el primer ciclo de la EGB. La provincia, desde este primer momento, intentó que su cronograma de implementación de la nueva estructura se adecuara a las directivas y plazos propuestos desde Nación, considerando que el sistema estaría funcionando completamente bajo la nueva estructura para el año 2000.

La celeridad oficial por iniciar el proceso de transformación implicó por ejemplo que el principio del ciclo lectivo de 1995 debiera retrasarse una semana porque, según una de las vocales del CGE, los docentes no contaban a días de comenzar las clases *"...con el material correspondiente a los contenidos básicos comunes necesarios para poner en marcha la educación general básica establecida por la Ley Federal de Educación..."* alegando que *"...en vez de*

---

[81] *El hecho de que en el proyecto de ley de educación provincial presentado por los representantes de la Alianza se desconoce el modelo de estructura propuesto por la LFE constituye una indudable muestra de la postura de la oposición política.*

[82] *La oposición pareció sustentarse tanto en cuestiones más de tipo ideológico como en la percepción de que la puesta en marcha de la nueva estructura iba a dar lugar al desplazamiento de numerosos docentes.*

[83] *El dictado de una serie de leyes de titularización masiva durante dichos años sin duda parece haber respondido a la necesidad gubernamental de lograr ciertos consensos con los sindicatos.*

*implementar la Ley debió organizarse para lograr los cambios curriculares y el perfeccionamiento del docente en servicio"* [84]

Si de acuerdo con la mayoría de los entrevistados, la instrumentación de los dos primeros ciclos de la nueva estructura no resultó significativamente problemático, ya en diciembre de 1994, la UDPM hacía explícita *"...su oposición a la instrumentación de la Ley Federal de Educación para 1995 en la provincia"*, destacando en una nota dirigida a la entonces ministra *"...su contrariedad a las modificaciones que involucren aspectos estructurales y laborales"*. [85]

El sindicato planteaba sus reparos al proceso de instrumentación de la Ley, alertando en relación a *"...que el criterio de gradualidad a utilizar no signifique implementar lo que se pueda y de la manera que se pueda sino que cada medida implique poner al alcance de todos los alumnos, docentes y padres, las mismas condiciones, oportunidades y posibilidades derivadas del avance resuelto."*[86]

La implementación del Tercer Ciclo (el 8vo año particularmente), propuesta según el calendario oficial para 1998, constituyó la etapa más traumática de la reforma. Un primer punto de central importancia estuvo constituido por la definición en torno a la localización espacial de dicho ciclo: en este sentido la decisión gubernamental fue la de implementarlo en la totalidad de ex escuelas de educación media y en algunas ex escuelas primarias. Para la efectiva ubicación en estos últimos casos se trabajó desde el MCyE y el CGE en una serie de diagnósticos orientados a evaluar la potencial demanda y las capacidades (tanto humanas como de infraestructura) existentes en cada una de las instituciones. De acuerdo a los funcionarios consultados, dicho proceso supuso principalmente la acción de una comisión técnica en el desde el ámbito del MCyE en coordinación con los propios representantes de las instituciones. De algunas entrevistas surgió sin embargo el dato de que los supervisores no resultaron convocados y que algunas decisiones respondieron más bien a criterios políticos que a situaciones objetivas.

Otra cuestión significativa resultó de la definición en torno al perfil profesional de quienes debían ocupar los cargos y las horas cátedra en el marco de la nueva estructura: en términos generales la decisión determinó la ubicación de maestros en las horas de 7mo año del EGB3 y profesores en el 8vo y 9no año. El gobierno se planteó como compromiso el que ningún docente quedaría afuera como resultado del nuevo esquema. Esta decisión, sumada a las crecientes restricciones presupuestarias y la necesidad de creación de cargos y horas cátedra[87] derivados de la nueva estructura supusieron sin duda elementos difíciles de compatibilizar. Asimismo, el avance en la transformación de la estructura se convirtió en un punto central de crítica de los gremios docentes. Ya en marzo de 1997, el entonces secretario general de la UDPM afirmaba que *"...habrá un grupo de elite que tendrá la mejor*

---

[84] *Diario El Territorio "¿Por qué se postergó el inicio de las clases?".*

[85] *Diario El Territorio 5/12/1994."UDPM se opone a Ley Federal de Educación y pide aumento".*

[86] *Diario El Territorio 5/12/1994."UDPM se opone a Ley Federal de Educación y pide aumento".*

[87] *Según quien en ese momento fuese vocal del CGE, la cantidad de horas creadas durante el proceso de implementación de EGB3 ascendió a cerca de 8000 horas cátedra para las escuelas urbanas y cerca de 6000 horas para las instituciones que implementaron el EGB3 rural en el marco del Proyecto 7 del Plan Social. Entrevista con Prof. Ninoska de Montiel, Vocal para Educación Polimodal, Superior y Cuaternaria del Consejo General de Educación. Marzo de 2002.*

*educación, pero no será en la colonia, donde la EGB3 no les va a alcanzar porque la mayoría de las escuelas de nuestra provincia son de tercera categoría"*[88]

En julio de 1997, un congreso provincial de la UDPM, "*...reiteró la exigencia de la suspensión de la Ley Federal de Educación en la Provincia, y en consecuencia, la no implementación de la EGB3 para el ciclo lectivo 1998...*" argumentando que uno de los mayores problemas derivado de dicha transformación estaría dado por la pérdida de fuentes de trabajo para los docentes. El comunicado surgido de dicho encuentro marcaba la posición del gremio, afirmando que *"Vemos que la EGB3 va a concentrar las escuelas donde se va a aplicar y como consecuencia habrá una exclusión tanto de alumnos que no estarán en condiciones de continuar con su educación, y los docentes con su fuente laboral*".[89]

Ante estas crecientes resistencias, el MCyE (entonces a cargo del Dr. Biazzi) planteó en el marco de un entendimiento con los gremios la suspensión del proceso por un año para las escuelas estatales, quedando las del sector privado en libertad para decidir continuar con el proceso[90]. Fue en ese momento cuando se produjo al interior del sistema un desfasaje entre los dos tipos de gestión.

En el sector estatal el proceso se reinició en 1999[91], cuando el sector privado ya había avanzado hacia el último año, extendiéndose a 349 establecimientos.

En los casos de las ex escuelas primarias que avanzaron solo hasta el segundo ciclo, se planteo la articulación más o menos formal con aquellas instituciones cercanas que sí desarrollaron el EGB3 para que reciban a quienes terminan el 6to año en las primeras. En algunos casos, el 7mo año se mantuvo en las ex escuelas primarias ante el exceso de demanda en las escuelas medias que habían incorporado el tercer ciclo.

En el ámbito rural, la extensión del EGB3 se enmarcó dentro del proyecto 7 del Plan Social Educativo basado en la modalidad de profesores itinerantes y abarcando un total de 217 escuelas. Como base del desarrollo del proyecto se constituyeron en 1998 cuatro Unidades de Gestión Local (UGLs) en forma piloto (que en los años subsiguientes se ampliaron hasta llegar a 12) agrupando cada una entre 18 y 23 escuelas. El gobierno provincial asumió el financiamiento de las horas creadas, mientras que a través del PSE se financiaron las cuestiones ligadas con el apoyo[92].

---

[88] *Diario El Territorio 25/03/1997. "Alta adhesión al paro".*

[89] *Diario El Territorio 29/07/1997. "Docentes resolvieron hacer un paro el 7 de agosto".*

[90] *Desde el SPEPM se requirió sin embargo a las escuelas privadas que desearan continuar con la implementación que avalaran dicha intención con un acta acuerdo suscripta por todos los docentes de la institución. Todas menos una decidieron adoptar esta decisión.*

[91] *Resolución 3972/98 del CGE*

[92] *Es interesante destacar que dadas las características del proyecto, la selección del personal no se realiza siguiendo las estipulaciones de la carrera docente. Por el contrario, se establece una convocatoria pública y abierta seguida por entrevistas a los postulantes y su calificación en base a una grilla con requisitos y prioridades. Según lo surgido de la charla con la responsable del proyecto en la provincia, un punto central en dicha evaluación pasa por lo actitudinal y el compromiso del docente con la comunidad en la que se inserta la escuela. Una vez finalizado el proceso, cada docente seleccionado suscribe una suerte de "contrato pedagógico". Entrevista con Nelida Clerici, responsable del Proyecto 7 del Plan Social Educativo. USCEPP. MCyE de Misiones. Marzo de 2002.*

En cuanto a los resultados parciales de la transformación, aun cuando no contamos con datos exhaustivos, la opinión de diversos funcionarios y otros actores sustenta la noción de que la puesta en marcha del tercer ciclo generó positivos resultados en términos de retención.

La instrumentación del ciclo Polimodal tuvo su punto de inicio en el año 2000, masivamente en el sector privado y en forma piloto en 7 escuelas estatales. Para este último sector, la definición de las modalidades intentó ser instrumentada a partir de la acción de una comisión dependiente del MCyE que analizó las potenciales demandas de cada zona así como las características de las escuelas[93]. A la larga, las características delos recursos humanos y técnicos existentes parecen haber sido las condiciones con más peso al momento de definir las modalidades en la mayoría de las escuelas y sólo en algunos casos hubo un trabajo de discusión de los directivos junto a las comunidades locales.

El ritmo y grado de implementación de Ley hasta dicho año puede inferirse del análisis de los datos resumidos en el siguiente cuadro, que considera el porcentaje de la matrícula ya bajo la nueva estructura del Tercer Ciclo y el Polimodal.

**Cuadro 34- Alumnos matriculador por nivel / ciclo de enseñanza.**

| Nivel /Año | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|
| 7 grado Primario | 17.217 | 14.937 | 0 | 0 |
| EGB 3 | 0 | 5261 | 42.484 | 53.759 |
| Polimodal | 0 | 0 | 234 | 3.142 |
| Secundario | 51139 | 50461 | 33.557 | 23.095 |
| % de implementación de la reforma (% de alumnos en EGB 3 y polimodal) | 0,00% | 7,45% | 56,01% | 71,13% |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, IDECE (2002)

Las cifras muestran que al año 2000, Misiones era una de las jurisdicciones que más había avanzado en el desarrollo de la nueva estructura, faltando aún desarrollar hasta ese momento el Polimodal en el sector de educación pública.

Ante la inminencia de la extensión de esta última etapa de la transformación al resto del sistema estatal, las resistencias sindicales se volvieron a hacer explícitas. Tal como el secretario general de la UDPM afirmaba en octubre de 2000 "*...en la CTERA se teme que con el Polimodal se multipliquen los problemas laborales que ocasionó la reformo que instrumentó el EGB3 " en la medida en que se insista con seguir adelante con la Ley Federal de Educación, nos vamos a oponer y no descartamos medidas de fuerza para más adelante"* destacando que *"...No es posible avanzar con la implementación de una nueva modalidad cuando todavía no está resuelta la situación del EGB3"* [94]. Dicha postura intentaba poner en evidencia, asimismo, *"...los*

[93] *Desde la USCEPP se llevó a cabo un análisis-diagnóstico que consideraba inclusive las potenciales requerimientos laborales en cada municipio de acuerdo a los posibles desarrollos delas actividades económicas asentadas en los mismos.*

[94] *Diario El Territorio 28/10/2000. "Gremios docentes preocupados por el desfinanciamiento escolar".*

*temores del gobierno de que, si no se habilita la modalidad, las transferencia de dinero de la Nación disminuyan"* .

A pesar de las oposiciones (que igualmente fueron menos profundas que las manifestadas antes del desarrollo del Tercer Ciclo), en el 2001 el Polimodal se extendió al resto del sector estatal, alcanzando un total de 114 establecimientos.

En esta etapa, las mayores problemáticas parecen haber estado también ligadas a las restricciones presupuestarias que impusieron limitaciones a las horas cátedra y nuevos cargos a crear tanto para adaptar a la nueva organización como para hacer frente a la mayor demanda producto de la mayor cantidad de matrícula proveniente del EGB3[95] y a las dificultades que en muchas escuelas se plantearon con los requisitos para egresar de dicho ciclo.

Como respuesta a estas cuestiones, en 2001 se crearon cerca de 2300 horas cátedra, que correspondieron a divisiones de primer año de Polimodal. En la mayoría de los casos, sin embargo, las nuevas secciones fueron el resultado del re-ordenamiento dentro de las instituciones, que implicó que se fusionaran divisiones de los años anteriores (8vo y 9no) para liberar las horas que pudieran ser reagrupadas para dar surgimiento a los nuevas secciones del primero de Polimodal, haciendo un trabajo casi artesanal de "reingeniería" institución por institución. La resolución de la cuestión de la necesidad de más espacios fijos necesarios intentó apoyarse en el desdoblamiento de turnos (en el caso de las escuelas que tenían un solo turno). La reubicación de docentes enfrentó sin embargo algunos problemas entre los que pueden mencionarse la instrumentación de la última ley de titularizaciones, que restringe las posibilidades de operar sobre las plantas funcionales, el surgimiento algunas cuestiones no consideradas en relación con los títulos habilitantes, particularmente en el caso de las nuevas asignaturas (como por ejemplo, Tecnología)[96], y el alto porcentaje de docentes titulares como consecuencia de leyes de titularización masiva anteriores.

Asimismo, el CGE decidió autorizar mediante una resolución a que los alumnos pudiesen pasar del noveno año del EGB3 al primero del Polimodal dentro del sistema provincial adeudando dos espacios curriculares.

A estas problemáticas propias de la implementación debe sumarse el clima conflictivo que por las cuestiones salariales atravesó dicho año 2001, coronado por una huelga de algo más de un mes de duración.

Junto con el comienzo del Polimodal, se llevó adelante el desarrollo de los TTPs. En algunas de las ex escuelas técnicas (la mayoría había llegado transferida desde Nación) se

---

[95] *Tal lo explicado por una funcionaria del CGE, en el pasaje del 9no del EGB3 al 1er año del Polimodal se produce en los hechos una suerte de "embudo", porque la proporción de secciones creadas para 8vo y 9no no se corresponden con las que pudieron abrirse para 1ro del Polimodal. Entrevista con la Prof. Ada Espínola de Perié, Directora de Enseñanza Polimodal, Superior y Regímenes Especiales del Consejo General de Educación. Marzo de 2002.*

[96] *En principio la normativa al respecto establecía la preeminencia en el acceso al dictado de dichas asignaturas de aquellos que tuviesen el título específico. En los hechos esto dio lugar a que docentes recién recibidos desplazaran a aquellos "readaptados", por lo que desde el CGE se planteó por medio de una resolución el dejar sin efecto dichas disposiciones.*

implementaron estos trayectos técnicos, que incluso también se han implantado en otras escuelas medias tradicionales. En el tercer ciclo de algunos establecimientos educativos también se han desarrollado las Orientaciones Complementarias Curriculares (OCCs).

Si se considera el porcentaje de alumnos según el tipo de modalidad (Cuadro 35) puede observarse el peso que "Economía y Gestión de las Organizaciones" tiene en relación al resto. Por lo que se observa, casi la mitad de los alumnos del polimodal se encuentran curando esta modalidad, a la que siguen "Producción de Bienes y Servicios" y, algo atrás, "Humanidades y Ciencias Sociales".

**Cuadro 35 - Modalidades en la educación Polimodal. Porcentaje de Alumnos. Educación Común.**

| | Misiones | Media Regional | Media Nacional |
|---|---|---|---|
| Arte, diseño y comunicación | 1 | 1 | 4 |
| Economía y Gestión de las Organizaciones | 47 | 41 | 37 |
| Humanidades y Ciencias Sociales | 18 | 22 | 27 |
| Producción de Bienes y Servicios | 24 | 16 | 17 |
| Ciencias Naturales | 11 | 18 | 14 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Ministerio de Educación, IDECE (2001) *Anuario Estadístico 2000*, Ministerio de Educación, Buenos Aires

Para concluir podemos resaltar entonces que la reforma en la provincia de Misiones intentó seguir los ritmos y tiempos determinados por el orden nacional, aún cuando las propias circunstancias locales se impusieron luego como condicionantes. La decisión de la provincia de ubicar el tercer ciclo en las escuelas medias y fomentar el desarrollo de la EGB3 rural otorgan parte de las características particulares que la reforma adquirió en el territorio misionero. La falta de un trabajo concentrado en las propias unidades educativas nos impide entender el carácter final que las transformaciones adquirieron a nivel institucional.

# 11 POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN Y CURRICULUM

## *11.1 PLANIFICACIÓN*

Las potestades referidas a la planificación parecen estar formalmente concentradas en la Subsecretaría de Educación del MCyE, que cuenta con una Dirección General de Programación y Evaluación Educativa. La ausencia de equipos técnicos en el CGE, ya señalada, determina entonces que las Direcciones de Nivel, en contacto con la gestión diaria del sistema, no puedan asumir este tipo de responsabilidades.

Las acciones desarrolladas desde la Subsecretaría, con equipos técnicos restringidos, parecen haber sido sin embargo limitadas aún en momentos en los que la transformación educativa suponía un importante trabajo de programación. En los hechos, la mayoría de los trabajos de diagnóstico y propuestas para la toma de decisiones ineludibles para avanzar en la reforma (por ejemplo en referencia a la localización del EGB 3 o a la definición de las modalidades de Polimodal) fueron elaborados en el MCyE pero desde la

unidad coordinadora de los programas nacionales a través alguna de las líneas de Prodymes y PRISE.

Estas dinámicas parecen quedar resumidas en lo que Peirano, Baez y Cabral (1999:58), en su trabajo sobre el sistema educativo misionero dentro de la serie "Educación para Todos", señalan como parte de su diagnóstico de la administración central de la educación: "Esta dependencia [la Dirección General de Programación y Evaluación Educativa] tuvo, en los últimos años, un papel algo desdibujado, donde poco se hizo en lo que respecta a la organización y planeamiento del sector, por lo que se ha visto afectada por el éxodo de la mayoría de sus cuadros técnicos calificados. Esto fue en los últimos tiempos fomentado por la concentración de recursos y acciones en la USCEPP, que **tomó a su cargo la ejecución de la transformación educativa**" (la negrita es nuestra). Con esta apreciación acerca del rol desdibujado de dicha agencia parece coincidir un dirigente gremial entrevistado, quien argumenta que en el modo de accionar del área se comprueba "*....una desjerarquización de lo pedagógico, de lo eminentemente educativo. Desde la Subsecretaría de Educación se hace infraestructura escolar.*" (N del A: se refiere al papel de la Dirección de Infraestructura que funciona dentro de dicha oficina)[97]

Estas afirmaciones no parecen sino reafirmar la serie de reconfiguraciones dentro de las estructura gubernamentales, ya analizadas en otros apartados, y su particular expresión en el plano aquí considerado. Dentro de las acciones llevadas adelante por la Subsecretaría deben mencionarse sin embargo, por un lado la continuación de un esquema de educación a distancia (el SITeD) iniciado en la década anterior y el diseño de un programa de acciones de ataque focalizado a la repitencia y la deserción (quizás el mayor problema del sistema educativo misionero) abarcando a 178 instituciones que presentan los valores más negativos en relación a estas dos dimensiones. A marzo de 2002 este proyecto, dependiente de financiamiento internacional, sólo había avanzado parcialmente.

## *11.2 LA TRANSFORMACIÓN CURRICULAR*

El proceso de reforma educativa encarado durante los noventa supuso para las provincias la necesidad de reformular la dimensión curricular en el marco de los lineamientos dispuestos desde el gobierno nacional a través de los Contenidos Básicos Comunes y la Estructura Curricular Básica. Si tenemos en cuenta el modo en el que el proceso de definición se encaró desde el Ministerio Nacional, las provincias tuvieron cierto nivel de participación (aunque para los más críticos esta fuera solo formal) en la definición de estos márgenes generales, ya sea a través de las consultas realizadas desde los equipos técnicos nacionales a algunos referentes locales, como a partir de las discusiones llevadas adelante en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación, órgano con las potestades para aprobar los documentos finales.

Desde el lugar de una de las jurisdicciones comprometidas en la implementación de la Ley, Misiones encaró dicha política de renovación curricular para adaptar los diseños

[97] *Entrevista con Juan Galarza, secretario adjunto de la UDPM. Marzo de 2002.*

provinciales a los nuevos marcos generales. Los programas PRISE y Prodymes resultaron de vital importancia en este proceso ya que, teniendo entre sus metas y objetivos el apoyo a las jurisdicciones en la reconversión de sus marcos curriculares (explicitado por ejemplo en la Meta VIII del PRISE), brindaron a Misiones los medios para financiar la contratación de los equipos técnicos abocados a la transformación. Desde el PRISE se elaboraron entonces los diseños curriculares para el Nivel Inicial, la EGB 1 y 2. Los de la EGB 3 y el nivel Polimodal, por su parte, se formularon desde el Prodymes.

La dinámica de trabajo supuso en cierta medida adaptar los esquemas utilizados por el gobierno nacional en el mismo proceso, con rondas de consultas y seminarios de discusión a nivel local con docentes y directivos. Existieron diferencias sin embargo entre el grado de participación propiciado en cada uno de los casos. Tal lo expresado por un funcionario de la USCEPP en ese momento, *"...para la formulación de los diseños de la EGB la Nación tuvo una participación muy importante. Se hacía prácticamente lo que Aguerrondo y Bravslasky*[98] *decían. Esto se explica porque había mucha premura en que los diseños salieran rápido porque era lo primero de la Ley que había que implementar"* .[99]

Los diseños curriculares provinciales para el nivel inicial, preescolar y EGB 1 y 2 se aprobaron en 1996, y comenzaron a aplicarse con el comienzo del ciclo lectivo 1997. En el proceso de "bajada" de los nuevos contenidos hacia las escuelas se realizaron desde el Ministerio de Educación, en las semanas previas al inicio de las clases, reuniones con los supervisores y directivos de las escuelas, proponiendo para una segunda etapa un trabajo de estos últimos con los docentes. Respecto de la EGB3, el diseño curricular aprobado en 1997 se comenzó aplicar en el año 98 pero sólo para el 7mo grado, según se fijó desde la gestión del Ministerio en el marco de un entendimiento con los sindicatos para posponer por un año la instrumentación total del nuevo ciclo.

Finalmente, en julio del 2000 se aprobaron los lineamientos curriculares del Polimodal que comenzaron a aplicarse en las escuelas estatales al inicio del ciclo lectivo del 2001.

## 12 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO

En la provincia de Misiones, el sector privado congrega en todos los niveles, según datos del 2000, 148 establecimientos (un 13 % del total) a los que concurren algo más de 50 mil alumnos (un 16% de la matrícula provincial). La importancia de las instituciones privadas varía sin embargo de acuerdo con el nivel, creciendo en importancia en Polimodal / Secundario (en donde las escuelas privadas representan un 31% del total) y en Superior No Universitario (nivel en el cual el sector privado representa la mitad de la oferta, congregando algo más del 60% de la matrícula). [100]

---

[98] *Entonces a cargo del área de transformación curricular en el Ministerio Nacional.*

[99] *Entrevista con un ex funcionario de la USCEPP. Abril de 2002.*

[100] *En relación con este punto es necesario destacar que ha sido una institución privada, el Instituto Superior Antonio Ruiz de Montoya dependiente de la Iglesia y ubicado en Posadas, la que tradicionalmente ha tenido un papel central en la formación de los docentes de la provincia.*

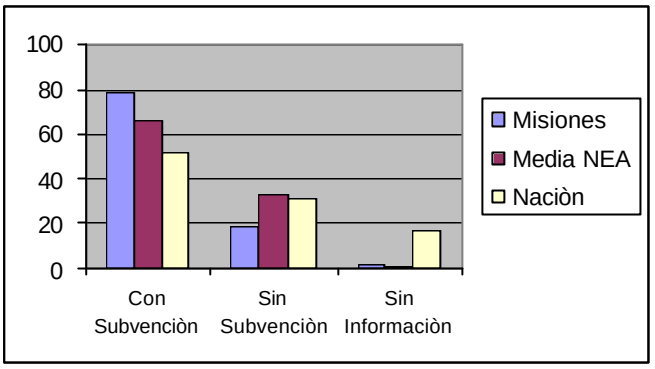
Otro elemento a destacar en esta caracterización es que algo más del 70% del total de instituciones privadas son de carácter confesional, ligadas principalmente a la Iglesia católica, pero también representantes de otros cultos religiosos con presencia tradicional en la provincia.

El perfil de algunas de estas escuelas, particularmente las ubicadas fuera de la capital provincial, no parece coincidir con el tradicional estereotipo de las instituciones del sector orientadas a las demandas del mercado, acercándose más bien a un modelo de organización de tipo parroquial (muchas veces gratuitas o con cuotas similares o escasamente superiores a las correspondientes a las cooperadoras de las escuelas públicas) y con algún tipo de compromiso social con la comunidad en la que se insertan. Esto permite entender por que algunas de estas escuelas fueron incluidas dentro de alguna de las acciones desarrolladas desde el PSE. [101]

De las instituciones privadas existentes al año 2000, un 80% recibían aportes estatales de orden financiero para su sostenimiento, significativamente por encima del promedio de escuelas subvencionadas para la región y para el total del país. Cerca del 50% de las instituciones privadas recibían aportes de carácter total, un 30% estaba subvencionada parcialmente mientras que el resto no recibía ningún apoyo financiero del Estado (Grafico 12 y Cuadro 36).

[101] *Entrevista con el Prof. Raul Nathan, Director Ejecutivo del SPEPM, MCyE de Misiones. Marzo de 2002.*

**Gráfico12: Instituciones privadas según recepción de subvención**




Fuente: Elaboración propia en base a IDECE. Relevamiento 2000

**Cuadro 36 – Carácter confesional y tipo de subvención de las escuelas privadas**

| | | | Provincia | Media Nacional |
|---|---|---|---|---|
| Carácter confesional de las escuelas privadas | Confesional | Total | 98 | 154.67 |
| | | % | 71% | 43.41% |
| | No Confesional | Total | 41 | 152.83 |
| | | % | 29% | 42.89% |
| | Sin Información | Total | 0 | 48.83 |
| | | % | 0% | 13.7% |
| Tipo de subvención de las escuelas privadas | Total | Total | 66 | 96.5 |
| | | % | 47% | 27.08% |
| | Parcial | Total | 43 | 87.79 |
| | | % | 31% | 24.64% |
| | Sin Información | Total | 3 | 60.92 |
| | | % | 2% | 17.10% |

Fuente: Elaboración propia en base a IDECE. Relevamiento 2000.

Los criterios que regulan los términos generales del otorgamiento de los aportes a las instituciones privadas se encuentran explicitados en la ley de educación del sector (N° 2987/92), que establece como parámetro básico la consideración de las condiciones socio-económicas de la zona en la que se encuentra inserto el establecimiento y fija una correlación entre los alcances del aporte y los montos de aranceles que las instituciones están autorizadas a percibir. En relación a esto último, el artículo 54 determina que los establecimientos gratuitos tienen derecho a recibir el 100% de aporte, mientras que para aquellos que reciben aportes y cobran arancel el Estado se encuentra facultado para determinar que porcentaje de lo obtenido por estos aranceles (no menos del 50%) será destinado al pago de salarios (art. 55).

Un punto aparte merece la consideración del caudal de transferencias estatales al sector que, tal como pudo en el apartado dedicado a presupuesto, se incrementaron de manera sostenida durante toda la década. Si esto resulta en parte explicado por el incremento de la matrícula del sector y el consecuente aumento de la cantidad de cargos, la consideración de la evolución del gasto en comparación con el del sector estatal devela que en el caso del ámbito privado éste resultó proporcionalmente mayor.

**Cuadro 37- Gasto por alumno sector estatal y privado**

| | Sector Estatal | | Sector Privado | |
|---|---|---|---|---|
| | $ | 94=100 | $ | 94=100 |
| 1994 | 767,07 | 100 | 481,92 | 100 |
| 1996 | 695,70 | 95,28 | 559,89 | 116,18 |
| 1997 | 710,27 | 97,28 | 529,12 | 109,79 |
| 1998 | 787,78 | 107,89 | 525,85 | 109,12 |
| 1999 | 745,48 | 102,10 | 547,53 | 113,61 |
| 2000 | 766,59 | 104,99 | 642,42 | 133,30 |

Fuente: **:** Elaboración propia en base a Programa Nacional de Costos- Ministerio de Educación de la Nación, 2002.

Tal como se observa, el gasto por alumno para el sector estatal experimentó para el período 1994-2000 un incremento del casi 5% mientras que en el mismo lapso temporal el aumento para el sector privado supuso algo más de un 33%.

Según lo expresado por los representantes del sector, los últimos años han supuesto, sin embargo, un congelamiento de las partidas como consecuencia del impacto que para el sector significaron las restricciones presupuestarias derivadas de la situación fiscal. Estas restricciones han adquirido materialidad a partir, por un lado, del no reconocimiento dentro de la subvención de algunos nuevos cargos creados como resultado de la implementación de la nueva estructura de la ley federal, y por el otro de la aplicación a los salarios subvencionados del tributo del IETE y los descuentos derivados de la Ley de Emergencia Económica.[102]

En contraposición a la relativa "dependencia financiera" del estado provincial derivada de los aportes, el sector privado detenta una significativa autonomía y una lógica propia en cuanto a su funcionamiento. Estas cuestiones parecen adquirir expresión por un lado en los términos en los cuales resulta estructurado el gobierno del sector, y por el otro en algunas dinámicas relativas al proceso de implementación de la reforma educativa que diferenciaron al sector del resto del sistema educativo provincial.

La sanción en 1992 de la Ley Provincial de Educación Privada (N° 2987 y sus consecuentes decretos reglamentarios) marcó un antes y un después en la política dirigida al sector y se concibió desde el gobierno como una respuesta al impacto generado por la transferencia al gobierno provincial de las responsabilidades tanto administrativas como financieras sobre las escuelas anteriormente dependientes del Servicio Nacional de Educación Privada (SNEP). El traspaso abarcó según el acta de transferencia a cerca de 40 instituciones, que se

[102] *Otro cambio sugestivo, según lo expresado por alguno de nuestros entrevistados, ha sido que desde el año anterior el gobierno solo remite a las instituciones que reciben aportes lo estrictamente correspondiente al salario de bolsillo de los docentes, obviando la porción correspondiente a las demás cargas sociales. Existen en este punto sospechas de que el Estado provincial no deposita los montos correspondientes por estos conceptos.*

sumaron a las alrededor de 30 escuelas privadas provinciales hasta ese momento bajo la órbita del CGE. [103]

La conformación de un organismo específico (el SPEPM), por fuera de la propia estructura del CGE y a cargo de todo lo referido al control y supervisión del sector, ha sido una de los principales resultados de la promulgación de la mencionada normativa provincial y uno de sus puntos más controvertidos.

Las voces críticas, provenientes fundamentalmente de los sindicatos docentes y de la oposición política, han señalado desde entonces que el hecho de que parte del sistema educativo escape a las potestades del CGE constituye un claro incumplimiento de las regulaciones estipuladas constitucionalmente. Tal como declaraba el diputado radical Raúl Solmoirago al momento de discutirse dicha normativa, *"La norma que se pretende aprobar crea un Consejo de Educación paralelo en el ámbito del Ministerio de Educación. Esto, lamentablemente va a recrear una discusión saldada por la sociedad hace poco más de 33 años, entre la educación pública y la educación privada"* [104]. La UDPM impulsó inclusive, tiempo antes de que se sancionara la Ley, una movilización para oponerse a la conformación del organismo encabezada por la propia Mary Sánchez, entonces secretaria general de CTERA, quien alegaba que se trataba básicamente de *"...una iniciativa de los sectores de la Iglesia en Misiones"*[105]

En otro plano, la debilidad de las estructuras de dicha agencia gubernamental, que cuenta con tan solo 7 empleados para atender a todas las escuelas privadas del territorio provincial, es señalada como una expresión del limitado poder de control que en los hechos el Estado provincial es capaz de ejercer sobre el sector. [106] Representantes del sector privado argumentan, por el contrario, que el hecho de que sólo sea esta la cantidad de agentes a cargo de 15 % de la matrícula total mientras que el 85% restante requiere casi 300 empleados del CGE es una muestra de lo menos gravoso que el sector resulta para el Estado Provincial.

La propia normativa que determinó la creación del órgano referido es la que puede resultar algo ambigua respecto del tipo de relación que se plantea entre esta oficina del Estado y el propio sector, al establecer que tanto los funcionarios encargados de su Dirección Ejecutiva como los supervisores deben acreditar, como condición ineludible, 10 años de docencia en instituciones de gestión privada. Si bien es claro que la experiencia en el sector puede resultar una cualidad necesaria para entender sus cualidades propias y sus particularidades, también puede generar situaciones en las que los intereses privados terminen primando por sobre el carácter público de la agencia.

Algunas dinámicas que se hicieron manifiestas durante el proceso de implementación de la reforma han servido, asimismo, para poner en evidencia los funcionamientos

---

[103] *El hecho de que tan rápidamente se haya dictado una norma referida al sector privado (con un fuerte apoyo de la AIPEM, entidad que nuclea a los representantes del sector) mientras que todavía se discuten diversos proyectos referido a la Ley de Educación Provincial pone en evidencia una diferenciación importante.*

[104] *Diario el Territorio 26/11/92 "Diputados de la UCR se oponen a un proyecto"*

[105] *Diario El Territorio 10/12/1992 "Protesta convocada por UDPM se realizará hoy".*

[106] *El hecho de que la Directora del Área Pedagógica sea al mismo tiempo la única persona encargada de la supervisión de la totalidad de las escuelas parece constituir una clara y objetiva expresión de estas limitaciones.*

diferenciales existentes entre el sector privado y el público y los márgenes de autonomía tanto en lo pedagógico como en lo organizacional concedidos al primero por el Estado provincial[107].

Las instituciones privadas han asumido, de hecho, un rol de liderazgo en el desarrollo de la nueva estructura, lo que ha llevado, por ejemplo, a que la primera camada de alumnos formados en el Polimodal egresará de dichas instituciones al tiempo que en el sistema público recién se esta implementando el último de los años de dicho nivel.

## 13 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA

Una cuestión primera y primordial en lo referido al sistema de supervisión del sistema educativo misionero es la separación institucional y funcional de los mecanismos de control del sector estatal y los del sector privado, encontrándose la supervisión de las escuelas estatales a cargo del CGE y la de las privadas bajo la responsabilidad de la SPEPM.

Tomando el primero de los sectores, podemos plantear dos líneas de diferenciación: la referida a los niveles educativos y la de la organización territorial. La primera cuestión hace referencia a que cada Dirección de Nivel tiene bajo su potestad al grupo de supervisores encargados del control de las escuelas de dicho nivel. El caso del Tercer Ciclo de la EGB resulta particular ya que el quien está a cargo de la supervisión depende del tipo de institución en el que este esté inserto: los EGB3 localizados en instituciones de Educación General Básica están a cargo de los supervisores de este nivel, a diferencia de los localizados en las ex escuelas medias, bajo responsabilidad de supervisores del Polimodal. La segunda remite al hecho de que territorialmente la supervisión se encuentra organizada por regiones (4 en toda la provincia), cada una con una Jefatura de Supervisión como asiento.

La cantidad de supervisores resulta variable por región, tal como aparece sintetizado en el siguiente cuadro.

[107] *Ver el apartado N° 10, referido a la Aplicación de la Reforma, para tener una visión más acabada de esta cuestión.*

**Cuadro 38 – Supervisores provinciales del Sector estatal según Región-**

| | Región I | Región II | Región III | Región IV | |
|---|---|---|---|---|---|
| Departamentos comprendidos | Capital, Candelaria, Apóstoles, San Ignacio, Concepción de la Sierra | Oberá, Leando N. Alem, San Javier, 25 de Mayo | Eldorado, Montecarlo, Iguazú, Belgrano | Guaraní, San Pedro, Cainguás, Gral San Martín | **TOTAL** |
| Nivel Inicial | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 |
| Nivel Inicial, EGB y Regímenes Especiales | 7 | 4 | 3 | 4 | 18 |
| Polimodal, Superior y Regímenes Especiales | 4 | 3 | 2 | 2 | 11 |
| Educación Física | 1 | 2 | 1 | 2 | 6 |
| **TOTAL** | **13** | **10** | **7** | **9** | **39** |

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Cultura y Educación de la provincia de Misiones

En relación con el análisis de este eje, una serie de cuestiones merecen ser destacadas. Una primera apreciación tiene que ver con las limitaciones que la tarea de la supervisión parece afrontar. Estas aparecen relacionadas con las restricciones presupuestarias por una doble vía. Por un lado, la decisión gubernamental de reducir en 1995 la cantidad de supervisores existentes al momento a casi la mitad determinó el aumento del promedio de escuelas por supervisor[108], haciendo más ardua la tarea. Por el otro, tanto las reducciones salariales como la eliminación de items correspondientes a viáticos impactaron en los salarios de los supervisores, produciendo inevitables consecuencias en términos de los incentivos propios del rol.

Una segunda cuestión esta relacionada con el desgaste que parece haberse puesto de manifiesto en el vínculo entre las autoridades educativas y el cuerpo de supervisores durante los últimos años. Dos hechos se destacarían en la explicación de esta situación, sumándose al obvio fastidio relacionado con el deterioro de las condiciones salariales. En primer lugar, el rol secundario que, según los supervisores, les tocó en el proceso de implementación de la Ley Federal.[109] La mayoría de las acciones referidas a diagnóstico, relevamiento y apoyo, en las que los supervisores sienten que deberían haber podido asumir un papel protagónico, se encararon desde el propio Ministerio con equipos contratados para cumplir con esos objetivos.[110] Esta falta de coordinación en las acciones de los equipos técnicos y los supervisores parece haber sido una moneda corriente durante ciertos períodos. Como nos decía una supervisora entrevistada, *"...en algunas gestiones, los equipos técnicos pasaron a cumplir algunas de las funciones del supervisor, a entrar en las escuelas a resolver cosas, sin ni siquiera decir: ´Vamos a hacer esto y acompáñennos´."* En este sentido, la

*[108] En la actualidad el promedio para EGB en la Región I, la que concentra más establecimientos, se ubica en cerca de 30 establecimientos por supervisor.*

*[109] Este punto parece contrastar con la opinión de algunos funcionarios, que resaltan el hecho de que muchos supervisores no quisieron verse involucrados en nada de lo traumático relacionado con la puesta en marcha de la nueva estructura.*

*[110] Esto está obviamente relacionado con el modo en el que el proceso de reforma se encaró en términos generales y que órganos gubernamentales asumieron las principales responsabilidades en ese sentido. (Ver aparatos referidos a la relación Nación-provincias y Reforma educativa).*

visión de algunos supervisores contrapone el carácter "coyuntural" del funcionamiento de estos equipos con la situación más estable y prolongada en el tiempo de los funcionarios del sistema. De acuerdo con la misma entrevistada, *"...nosotros somos permanentes del sistema, somos los que podríamos monitorear, evaluar, ver el resultado; ver que impacto tienen los proyectos al final. Pero si no somos partícipes no podemos...."* [111]

El segundo tema hace referencia a la posición asumida por los miembros del cuerpo en el último de los conflictos docentes. Cuando el paro ya llevaba algún tiempo de desarrollo los supervisores, en tanto representantes de la administración central en contacto directo con las escuelas, recibieron directivas de las autoridades gubernamentales para que reforzaran su presencia en las instituciones y controlaran cuales eran los alcances de la medida.[112] En contraposición a estas indicaciones, la mayoría de los miembros del cuerpo adoptó una postura más próxima a los planteos docentes.

Un último punto tiene relación con los mecanismos que hacen a la composición y el acceso al cuerpo (el criterio fundamental es que al producirse una vacante accede el director titular con mejor puntaje). Como ya mencionamos, el achatamiento de la pirámide salarial impactó particularmente en los salarios superiores del sistema, entre los que se encontraban los percibidos por los supervisores. Este elemento sin duda estableció un incentivo negativo en términos monetarios para ascender en la carrera docente, y el cargo de supervisor dejó de ser "apetecible" en dichos parámetros. Como nos decía una actual vocal del CGE *"....a los directivos con más antigüedad y experiencia en el sistema no les conviene tomar el cargo de supervisor"*. A este factor se suman el congelamiento de la cantidad de cargos, lo que determina que los ingresos solo se puedan dar ante jubilación o renuncia de alguno de los actuales miembros, el aumento de la edad jubilatoria mínima y la inclusión de los supervisores dentro de la Ley de Titularizaciones, todo lo cual determina que el cuerpo mantenga una composición similar en los últimos años (con todo lo positivo y lo negativo que esto puede suponer).

## 13.1 LA SUPERVISIÓN (O LA FALTA DE) EN EL SECTOR PRIVADO

En el sector privado la supervisión es potestad del SPEPM, estando a cargo de la dimensión pedagógica la Dirección Pedagógica de dicho organismo, al tiempo que el control financiero resulta obligación inmediata de su Dirección Ejecutiva. El carácter reducido de estas estructuras (además localizadas geográficamente en la capital de la provincia) condiciona, sin embargo, el efectivo cumplimiento del control que estas responsabilidades imponen. Considerando por la supervisión pedagógica, debe decirse que, ante la ausencia del personal necesario, esta resulta ejercida por la propia directora del área y para todos los niveles. Los resultados que esta situación genera saltan a la vista y son reconocidos por las propias autoridades: por un lado, muchas instituciones no puedan ser visitadas durante el año; y por el otro, en aquellas a las que sí se concurre, no exista tiempo para una efectiva supervisión del trabajo realizado en las aulas.

La supervisión financiera, se reduce al procesamiento y control, desde la sede del organismo en Posadas, de la documentación que las escuelas remiten, en particular

[111] *Entrevista con supervisores de Educación General Básica. Marzo de 2002.*

[112] *El gobierno había tomado paralelamente la decisión de descontar a los docentes los días no trabajados, por lo cuál esta medida apuntaba también a establecer la identidad de quienes no trabajaban.*

aquellos referidos a la administración de los aportes estatales. Ante esta imposibilidad de realizar observaciones in situ, el rol de la supervisión como control se diluye, al tiempo que se resignifica asumiendo más bien el papel de órgano de consulta (particularmente para aclarar cuestiones referidas a la interpretación de las normativas) y mecanismo de transmisión (o "bajada") de las líneas de política educativa emanadas de las autoridades ministeriales. En este sentido es que se desarrollan reuniones bimestrales con los rectores y directores de las instituciones.

Esta endebles de la supervisión como control, que pone en evidencia el margen de autonomía (aunque más no sea una autonomía por defecto ante la ausencia del Estado) con el que cuentan las instituciones del sector, parece sin embargo no resultar del todo complaciente para las propias autoridades de dichos establecimientos. Las intenciones parecen estar motivadas, sin embargo, más en relación con la utilización de la supervisión como un instrumento de presión en el plano de las relaciones laborales. De acuerdo con actual director del SPEPM, *"...los representantes legales piden más supervisión para que los docentes sientan que se los controla no sólo desde la propia institución sino también desde afuera, y que esto los comprometa más con el trabajo. Además, que exista un informe del supervisor les puede dar a los directivos más argumentos si tienen que echar a algún docente".* [113]

## 13.2 POLÍTICAS DE EVALUACIÓN

Aún cuando dentro de la estructura de la Subsecretaría de Educación del MCyE existe una Dirección General de Programación y Evaluación Educativa, la provincia no ha desarrollado políticas de seguimiento y medición de la calidad educativa propias, más allá de las llevadas a cabo desde el Ministerio de Educación Nacional a través de los Operativos Nacionales de Evaluación.

Los resultados obtenidos en las diferentes mediciones, significativamente por debajo de las medias nacionales, han constituido un llamado de atención y se han instalado entre los puntos de la agenda de problemáticas educativas, emparentándose con cuestiones en apariencia más urgentes como los altos índices de repitencia y el abandono constatados en amplias regiones de la provincia. Sin duda, las condiciones de pobreza y necesidades básicas insatisfechas de vastos sectores constituyen elementos fundamentales a la hora de explicar estas diferentes carencias experimentadas en la situación educativa de la población.

El trabajo de la provincia con estos resultados parece haberse restringido a realizar algunos refuerzos en la capacitación en Lengua y Matemática de los docentes de algunas de las zonas más críticas. En algunas escuelas estos datos han sido utilizados para encarar acciones propias, aunque esto ha respondido más bien a iniciativas institucionales que a una política sistemática desarrollada desde los ámbitos gubernamentales.

La ausencia de un trabajo de devolución y apoyo a las escuelas en el tratamiento de los datos parece explicarse por la conjugación de factores propios del nivel jurisdiccional, entre los que podrían mencionarse la falta de recursos provinciales para conformar equipos especialmente dedicados al tema y la sobrecarga que la utilización de las actuales estructuras en contacto directo con las escuelas (como por ejemplo la estructura de

[113] *Entrevista con el Prof Raúl Nathan, director Ejecutivo del SPEPM. Marzo de 2002.*

supervisión) produciría en las mismas, con la falta de una política al respecto planteada desde el Ministerio Nacional. Tal como propone la actual subsecretaria, *"...el sistema todavía no encontró una buena forma de usar esta información, que termina siendo una carga para la escuela y los docentes. El IDECE tendría que asegurar instrumentos para lograr un apropiamiento de los datos por parte de la escuela a partir de un acercamiento real y no solo poniendo los resultados en Internet"* .[114]

Desde el paradigma de la reforma, las políticas de evaluación se proponen como uno de los insumos fundamentales para los gobiernos en la planificación y desarrollo de sus políticas educativas. En este planteo aparece sin duda un punto interesante que tiene que ver con los efectos que la explicitación de la información puede generar cuando no se cuenta con los medios suficientes para realizar un uso "constructivo" de la misma. Una línea que parece haberse planteado desde la actual gestión en la Subsecretaría es la de desalentar cualquier intento de formular rankings a partir de los cuales ordenar las escuelas de la provincia.

## 13.3 LAS ESCUELAS Y LA AUTONOMÍA ESCOLAR

En relación con el margen de autonomía con el que cuentan las escuelas misioneras deben distinguirse dos niveles de análisis. El primero apunta particularmente a lo pedagógico y da cuenta del espacio en el que las escuelas pueden trabajar para definir un proyecto educativo propio en ese sentido. El segundo está referido principalmente a lo organizativo-financiero y se concentra en las cuestiones que hacen a las potestades otorgadas a las escuelas en lo referido al manejo de recursos humanos y materiales. Por supuesto que la relación de estas dos facetas es estrecha y en muchos casos las lógicas de funcionamiento de cada una no pueden ser claramente diferenciadas. Como marco general debe tomarse en cuenta además la "identidad" construida por cada escuela, a la que parecen dar forma una diversidad de cuestiones (con diversa influencia en cada caso): su historia y tradición[115], su inserción en el marco de la comunidad en la que se asienta, el "padrinazgo" político, etc.

En relación con el primero de los niveles, puede argumentarse que el proceso de reforma apuntó a fomentar el fortalecimiento de las capacidades de los establecimientos para adaptar a sus propias realidades los marcos generales dispuestos tanto desde el gobierno nacional como del provincial, plasmando estas identidades particulares en el Proyecto Educativo Institucional (PEI) y el Proyecto Curricular Institucional (PCI) e inclusive en el caso de algunas escuelas medias en los reglamentos internos y / o regímenes de convivencia.

Respecto a la segunda dimensión, la autonomía parece construirse más por defecto que por una acción gubernamental deliberada en ese sentido. El nombramiento de recursos

---

[114] *Entrevista con la Dra. Claudia Azar. Subrsecretaria de Educación. Marzo de 2002.*

[115] *En relación con este punto, para el gobierno provincial resultó dificultoso que las escuelas medias transferidas (en general las más tradicionales y grandes de las ciudades misioneras) aceptaran someterse a su autoridad.*

humanos, las regulaciones que enmarcan el proceso de designación de los docentes otorgan cierto margen de acción a los directivos de establecimientos de educación media (en la asignación de horas vacantes el director puede priorizar a los docentes que ya se encuentran trabajando en la institución).

Por otra parte, los controles del gasto promovidos durante los últimos años y que han generado restricciones en la provisión de insumos a las escuelas han, de hecho, forzado a las instituciones a generar mecanismos para contrarrestar la ausencia del Estado provincial en dicha esfera. En relación con los insumos necesarios para el funcionamiento diario de las instituciones, la política promovida desde el gobierno de la educación ha sido realizar compras importantes antes de empezar los ciclos lectivos y realizar una distribución entre los diferentes establecimientos. La limitada duración de estos recursos, sumada a la ausencia de fondos específicos asignados por el CGE para atender situaciones relacionadas con emergencias en términos de infraestructura, han tendido a reforzar el rol jugado por las cooperadoras escolares. Casi la totalidad de las escuelas públicas provinciales cuentan con una asociación de este tipo y, si bien bs aportes de los padres son de carácter voluntario, han existido denuncias referidas a la exigencia del pago de la cuota como condición para la realización de ciertos trámites escolares (por ejemplo, la inscripción). Esta dimensión, en la que se hace visible la retirada del Estado en el cumplimiento de sus funciones de sostén financiero, es la que marca de modo más patente la construcción por "defecto" de esta autonomía escolar. En el marco de estas circunstancias, la comunidad y sus características (tanto en lo que refiere a su condición socio-económica como a sus cualidades organizativas) se convierten en elementos que marcan, al mismo que determinan, el posible destino de las instituciones.

# 14 CONCLUSIONES

El presente informe ha tratado de acercarnos a la realidad educativa misionera tomando como referente temporal la pasada década y los años iniciales de ésta.

El período considerado resulta particularmente significativo para entender las dinámicas que atraviesan el funcionamiento del dispositivo político de educación provincial por los cambios que dichos años trajeron aparejados para los sistemas educativos de nuestro país. Por un lado por la finalización del proceso de transferencia, que en esta etapa supuso el traspaso de la gestión de las escuelas estatales medias y técnicas, así como el control y financiamiento de las escuelas privadas antes bajo la órbita de la SNEP. Si bien la cantidad de establecimientos transferidos a la provincia de Misiones no resultó significativo en términos absoluto en relación a provincias más grandes, si lo fue en relación a las dimensiones del sistema educativo local, imponiendo al Estado provincial mayores responsabilidades tanto desde lo administrativo como desde lo presupuestario.

La segunda gran transformación vino de la mano de la nueva estructura propuesta por la Ley Federal de Educación, y la decisión provincial de avanzar decididamente en la adaptación de lo existente al marco propuesto por el nuevo modelo.

En ambos procesos impulsados por la Nación, el gobierno provincial asumió posturas de aceptación de las decisiones tomadas desde el centro, al tiempo que se hacían evidentes las

necesidades de apoyo, tanto técnico como financiero, que desde dicha instancia se requería. El rol asumido dentro de la estructura de la administración de la educación por la agencia encargada de gestionar los planes impulsados desde el Ministerio de Educación de la Nación expresa la importancia adquirida por la instancia central en el proceso de transformación del sistema educativo local. Los fondos volcados a la jurisdicción en el marco de los programas nacionales resultaron esenciales para financiar la contratación de equipos técnicos que trabajaron en diferentes diagnósticos relacionados con la reforma así como en la elaboración de los marcos curriculares y normativos a partir de los cuales esta se estructuró, concentrando de hecho las facultades ligadas a la responsabilidad regulatoria del Estado provincial. No es posible, sin duda, llegar a afirmaciones concluyentes acerca de que hubiese pasado con la transformación educativa si estas instancias no hubiesen existido. Sin embargo, es posible presuponer que, como provincia chica, sin fuertes tradiciones educativas propias, con restricciones presupuestarias y falta de equipos técnicos consolidados dentro de la estructura de la administración educativa, a la jurisdicción le habría resultado mucho más dificultoso, sino imposible, encarar el proceso por su propia cuenta. Las limitaciones que las restricciones presupuestarias generaron al momento de llevar adelante las etapas de la reforma que mayor esfuerzo financiero provincial demandaron (creación de horas y cargos para EGB 3 y Polimodal), hicieron evidente el peso que el desarrollo de la nueva estructura supuso para las jurisdicciones.

En este contexto de transformaciones "impuestas", la tarea de las autoridades educativas provinciales parece haberse concentrado en asegurar cierta continuidad en la gestión, procurando al mismo tiempo adecuarse a los plazos propuestos por Nación para cumplimentar los cambios. La implementación de la Ley instaló sin duda uno de las líneas de conflicto en la dinámica del sistema educativo jurisdiccional durante la década. Esta discusión parece haber puesto de manifiesto las fracturas y quiebres propios de la dinámica política más general, con el oficialismo encolumnado detrás de la aplicación de la Ley y la oposición radical y el principal gremio (cercano en su dirigencia a la UCR) adoptando una postura de confrontación.

La otra línea central estuvo determinada por los reclamos en torno a la cuestión salarial, explicada asimismo por los condicionantes que afectaron a las finanzas provinciales.

El conflicto educativo se instaló inevitablemente en la agenda pública provincial al ritmo de la profundización de la crisis y de la instrumentación de recortes salariales orientados a contener el gasto.

En este marco, la confrontación entre los sindicatos y el gobierno provincial se manifestó con una dureza sin precedentes, dando lugar a las extensas huelgas que, con una duración promedio mayor a los 30 días, interrumpieron los ciclos lectivos de 2000 y 2001. Derivada la primera de un conflicto circunscrito al ámbito educativo y formando parte la segunda de una lucha más amplia que en principio unió a los docentes a una variedad de gremios estatales, ambas medidas dejaron huellas tanto en la relación entre los docentes y el gobierno, que ha tendido a considerar a los primeros más bien en términos de "opositores políticos", como dentro de los propios gremios.

En resumen, durante los noventa, la instalación del tema educativo en la agenda del gobierno provincial parece haber estado determinada por estas diferentes en juego, generado la necesidad de compatibilizar el compromiso en la instrumentación de la nueva

estructura (tratando de cumplir con los cronogramas prefijados) con la creciente crisis fiscal y su correlato en relación al conflicto con el sector docente.

El deterioro de las finanzas provinciales parece haber sido, asimismo, un condicionante central en la promoción de medidas de "ordenamiento" y "efientización" del sistema orientadas a producir ahorros en la ejecución de las partidas del área. En esta línea deben entenderse las propuestas que apuntaron a la eliminación de las comisiones de servicio, la tercerización del control de las licencias médicas, etc, a tono con programas de racionalización aplicados de modo similar en otras provincias.

En relación a la situación fiscal también tienen que considerarse los recortes e impuestos aplicados sobre los salarios docentes, principal componente del presupuesto del sector.

Esta serie de cuestiones develan que, más allá de lo discursivo, las pretensiones gubernamentales materia educativa parecen haber apuntado a mantener el sistema funcionando dentro de un marco de relativo orden, cumpliendo con las pautas emanadas de los órganos nacionales, antes que en la generación una reformulación significativa de las realidades pedagógicas. En este sentido, la importancia de lo educativo parece haber estado directamente asociada con el peso del sector docente dentro de la estructura de la administración provincial como de la porción del presupuesto destinada a financiar las erogaciones relativas al área.

En los últimos tiempos, el deterioro de la situación social parece haber reforzado asimismo las demandas por expandir las funciones asistenciales ligadas al funcionamiento de las instituciones escolares.

Una última cuestión hace referencia a que, en relación a los procesos descriptos, el posicionamiento de los actores no ha dejado de estar influenciado por las características más significativas del marco político más amplio, atravesado por una cultura política definida por un bipartidismo histórico en el cual las relaciones personalistas y la existencia de prácticas clientelares en el accionar de los referentes partidarios han tenido una presencia constate, y la permanencia del peronismo en el poder durante los últimos quince años que ha generado una particular identificación entre el Estado y el partido.

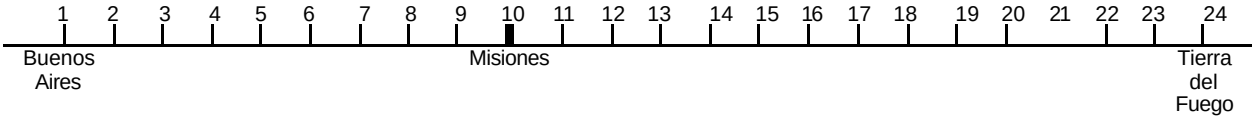
Dentro de este marco, el sistema educativo provincial enfrenta aún desafíos demasiado profundos por resolver. Por un lado, el dar respuesta desde la oferta escolar a la pujante demanda que, particularmente en algunas regiones, crece al ritmo de la evolución demográfica. Por el otro, generar mecanismos para atender los altos índices de abandono y repitencia experimentados particularmente en los primeros años de la Educación General Básica. Es evidente que las condiciones socioeconómicas resultan decisivas para entender la profundización de estas dinámicas, haciendo que el margen de acción de las autoridades educativas para revertir estas tendencias se encuentre intrínsecamente limitado.

# 15 ANEXO: SITUACIÓN COMPARADA DE LA PROVINCIA DE MISIONES

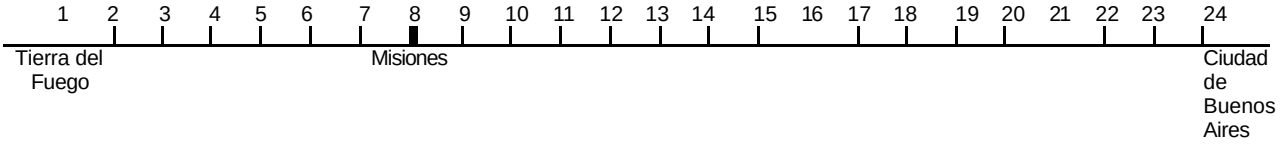
En los siguientes cuadros se expone la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones con referencia a los distintos ejes y datos recolectados para la elaboración de este informe. En todos los casos (salvo excepciones señaladas en los cuadros) el total de jurisdicciones es de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

## *1. EL CONTEXTO SOCIAL PROVINCIAL*

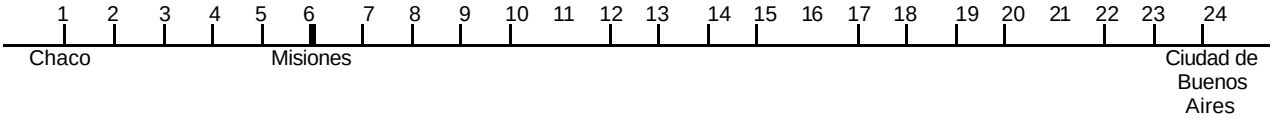
### 1.1. Cantidad de Habitantes. Año 2001.



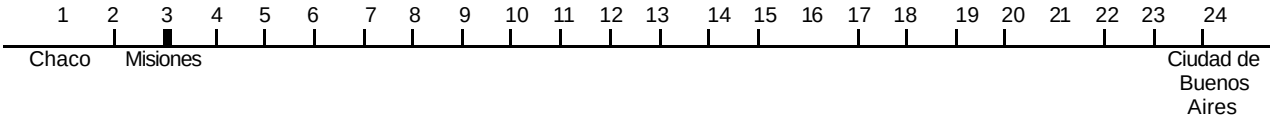

### 1.2. Tasa de crecimiento porcentual de cantidad de habitantes. Años 1991-2001.




### 1.3. Porcentaje de población que vive en hogares con NBI. Censo 1991.

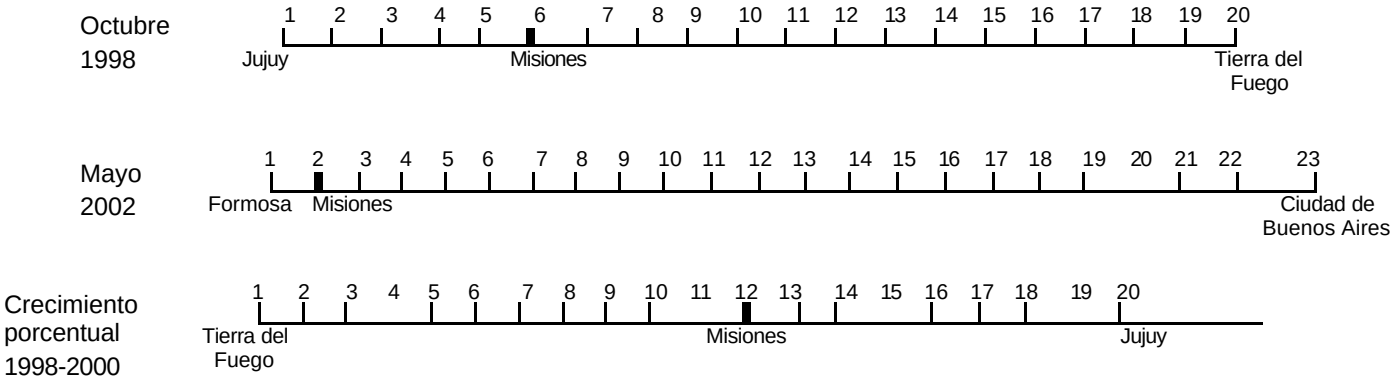



### 1.4. Tasa de analfabetismo. Censo 1991.




Fuente 1.1 – 1.4: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991.

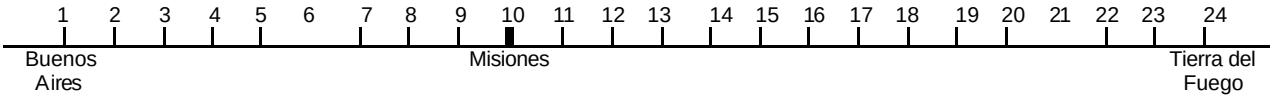
### 1.5. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza




Fuente: Encuesta Permanente de Hogares.
Nota: Los rankings se hicieron sin considerara las provincias para las cuales no tenemos información. (Para el porcentaje de población bajo la línea de pobreza estas provincias son: Ciudad de Buenos Aires en1998 y 2001, Neuquen en 1998, Río Negro, Santa Cruz 1998 y 2001. Para la tasa de desempleo: Río Negro). En el caso en que las provincias tienen más de un conglomerado incluido en la muestra de la EPH, para el porcentaje de población pobre se tomó el porcentaje del total de los encuestados, para la tasa de desempleo, se sacó un promedio de los conglomerados de la muestra, sin ponderar por importancia del mismo ya que no se disponía de la información necesaria para ello).

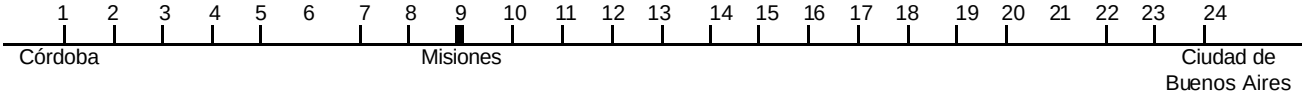
## 2. *CONTEXTO EDUCATIVO*

### 2.1. Cantidad de alumnos 2000



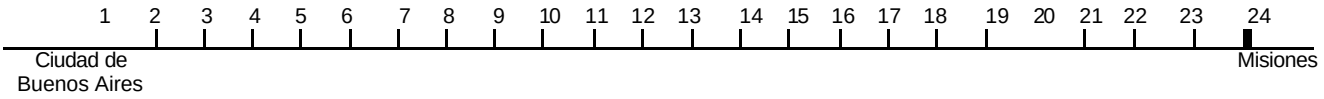

### 2.2.Crecimiento porcentual de alumnos 1996-2000

### 2.3. Grado de aplicación de la reforma (% de alumnos en EGB 3 y Polimodal) 2000



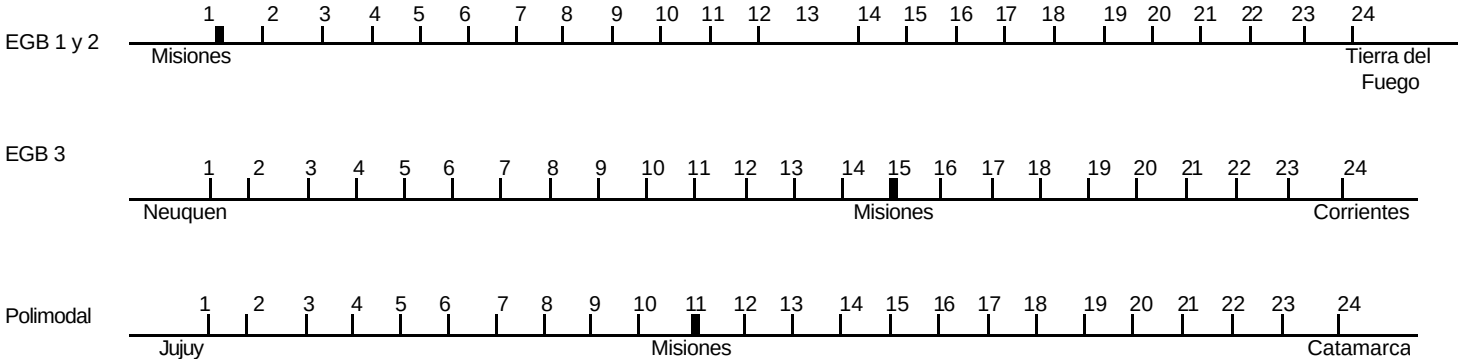

Fuente2.1 – 2.3: Ministerio de Educación de la Nación, IDECE (2001) Anuario Estadístico 1996, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires y Ministerio de Educación de la Nación, IDECE (2001) Anuario Estadístico 2000, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires; INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991.

## 2.4. Tasa neta de escolaridad nivel medio 1991

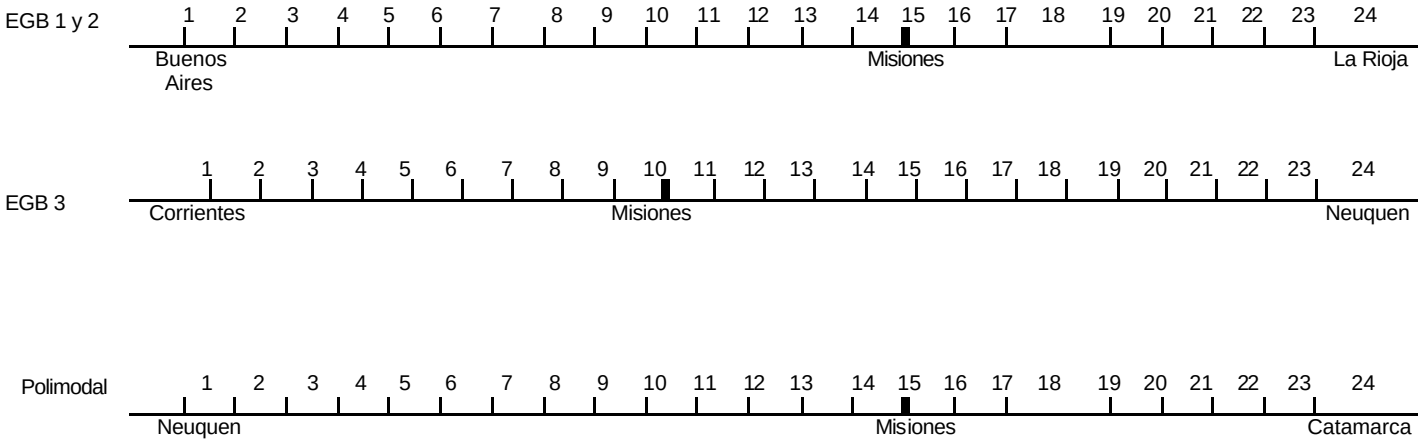



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991.

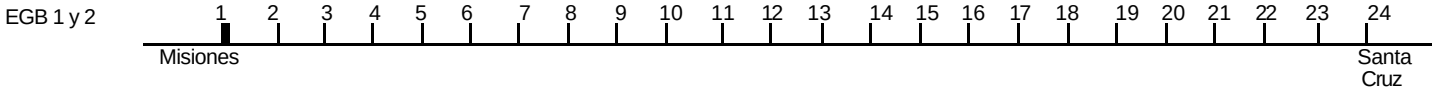
## 2.5. Tasa de repitencia 1999

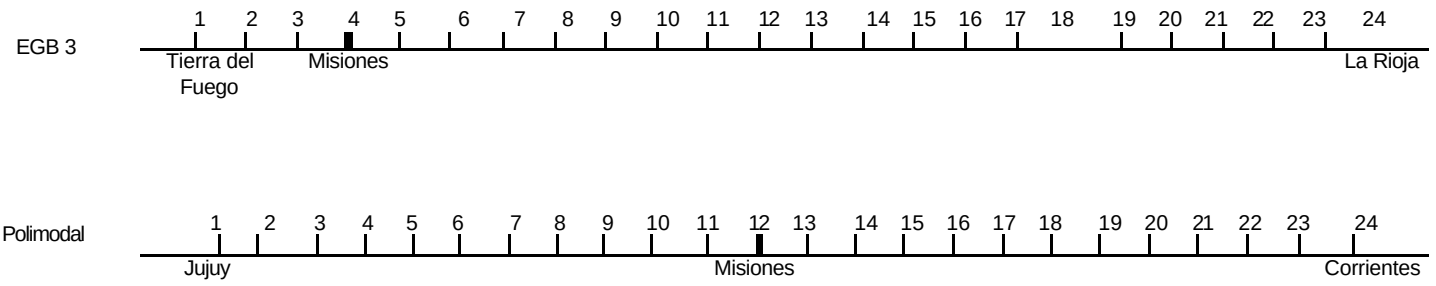



## 2.6. Crecimiento porcentual en la tasa de repitencia 1996-1999

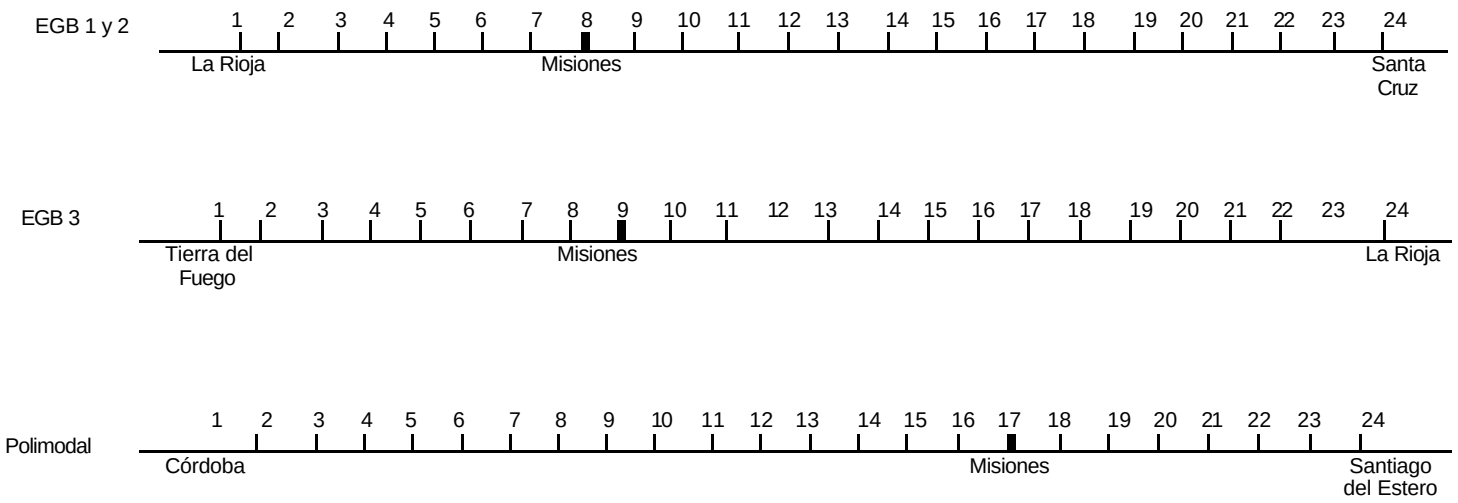



## 2.7. Tasa de abandono interanual 1999





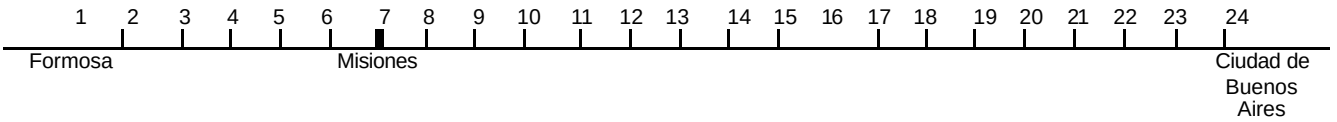

## 2.8. Crecimiento porcentual en abandono interanual 1996-1999



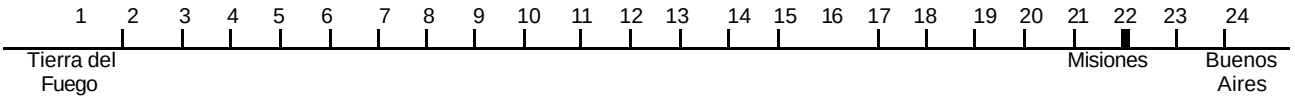

Fuente 2.5. – 2.8.: Ministerio de Educación de la Nación, IDECE (2001), Sistema Educativo Argentino 1996-1999, Buenos Aires

# 3. *POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN*

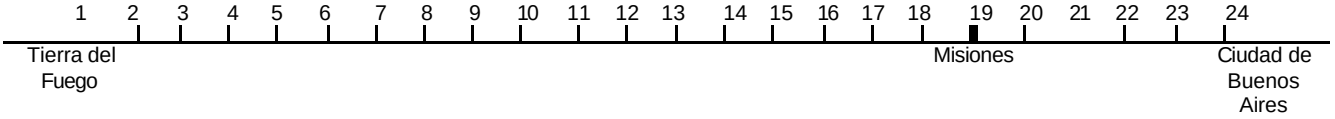
## 3.1. Porcentaje de ingresos de origen nacional - 2000



## 3.2. Ingresos provinciales fiscales por habitante 2000

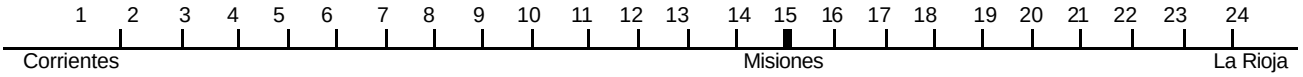



## 3.3. Ingresos coparticipables por habitante 2000



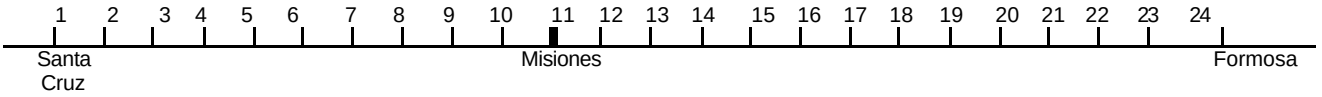

Fuente 3.1. – 3.3. : Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

## 3.4. Porcentaje del gasto público consolidado dedicado a educación 2000

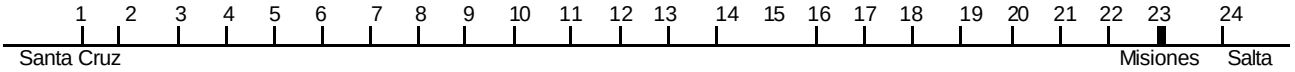



Fuente: Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2002), Gasto Público Educativo 1991-2000, Proyecto Costos del Sistema Educativo, Buenos Aires.

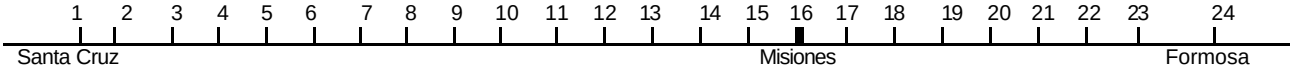
## 3.5. Crecimiento porcentual del gasto educativo 1993 –2000



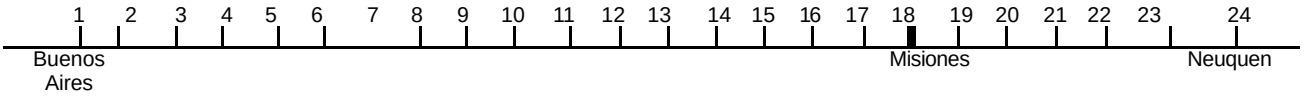

## 3.6. Gasto por alumno sector estatal 2000




## 3.7. Gasto por alumno sector privado 2000

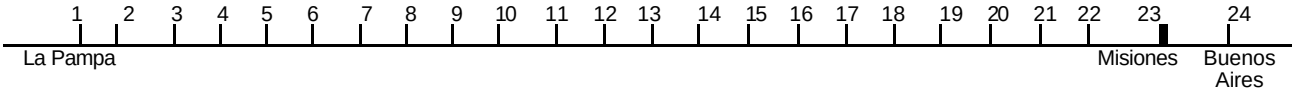


### 3.8. Gasto del nivel medio sobre el gasto en el nivel primario 2000




Fuente 3.5 – 3.8: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2002), *Gasto Público Educativo 1991-2000*, Proyecto Costos del Sistema Educativo, Buenos Aires.

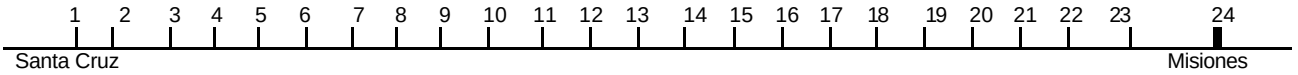
### 3.9. Gasto Nacional por alumno en programas nacionales 1993-2000



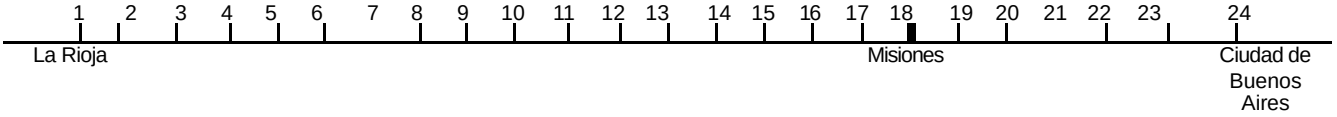

Fuente: Información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo, Buenos Aires.

## 4. *POLÍTICAS LABORALES*

### 4.1. Salario Maestro de grado jornada simple 10 años de antigüedad.

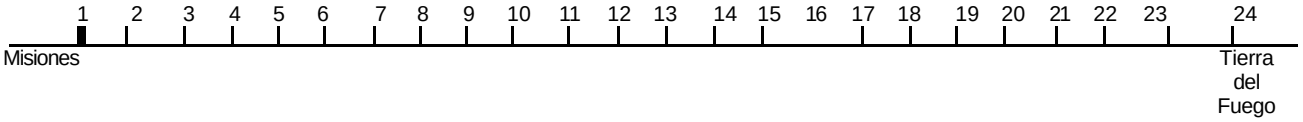



### 4.2. Salario docente frente al salario medio provincial.




Fuente 4.1 y 4.2: Ministerio de Educación de la Nación, Programa de Estudios de Costos (2002

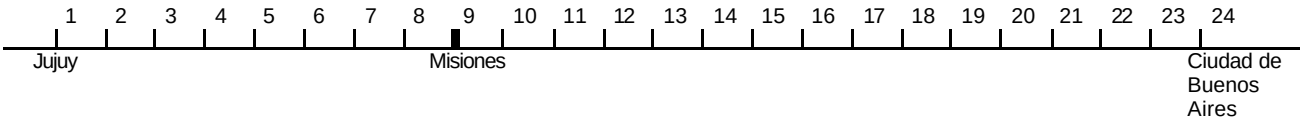
### 4.3. Incidencia del FONID (en %) en la masa salarial.




Fuente: Datos suministrados por CTERA.

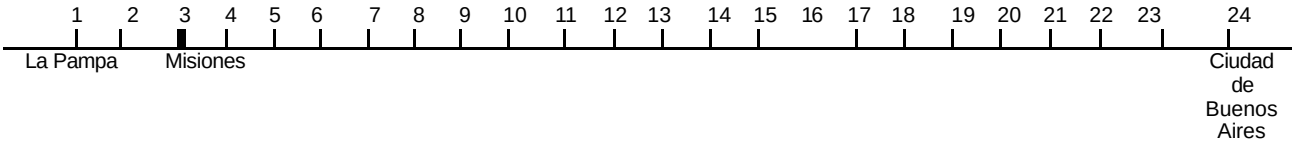
# 5. SECTOR PRIVADO

## 5.1. Crecimiento de la matrícula del sector privado / crecimiento matricular del sector estatal (1996-2000).

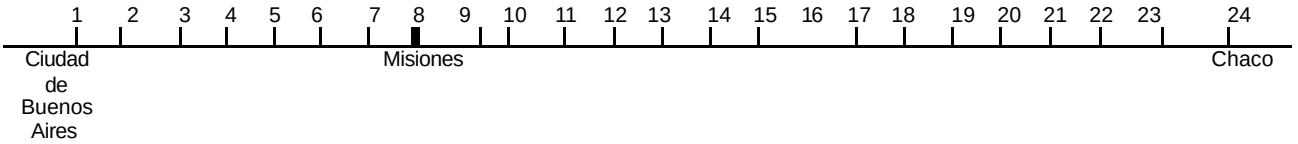



Fuente: Ministerio de Educación de la Nación, Dirección General Red Federal de Información. Relevamiento Anual 1996 y 2000, Buenos Aires

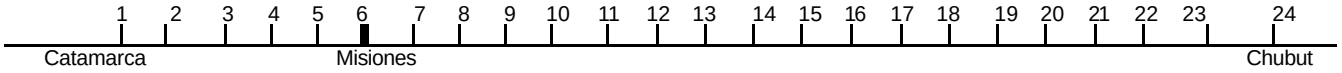
## 5.2. Gasto público por alumno privado / gasto público por alumno estatal – 2000.



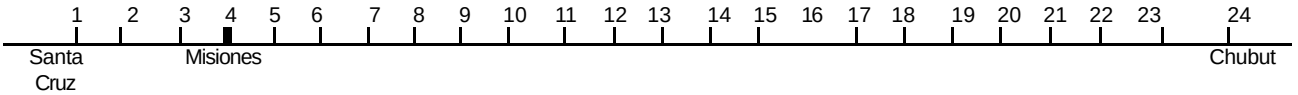

## 5.3. Porcentaje de alumnos en escuelas privadas 2000.




## 5.4. Porcentaje de escuelas con subvención 2000.




## 5.5. Porcentajes de escuelas confesionales 2000.




Fuente 5.1 – 5.5: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, *Gasto Público Educativo 1991-2000*, Proyecto Costos del Sistema Educativo, Buenos Aires, 2002, Ministerio de Educación de la Nación, IDECE (2001) *Anuario Estadístico 2000*, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación, IDECE (sin fecha) *Anuario Estadístico 1996*, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires.

# 16 BIBLIOGRAFÍA

Artieda, T. (1997) "Temas en el escenario educativo de Misiones (1946-1985)" en *Historia de la Educación en la Argentina. Tomo VII. Educación en las provincia (1945-1985).* Puiggrós (dir.) Edit. Galerna, Buenos Aires.

Constitución de la Provincia de Misiones.

Falleti, T (2001) *Federalismo y descentralización educativa en Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal* Department of Political Science. Northwestern University. Mimeo

Instituto Provincial de Estadística y Censos de la Provincia de Misiones (2000) *Misiones. Síntesis Estadística.* Posadas.

Ministerio de Economía de la Nación (2001) *Panorama Económico Provincial. Misiones* Secretaría de Hacienda. Subsecretaría de Relaciones con Provincias. Buenos Aires. Abril

Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Misiones (1995) *Inversiones Ejecutadas y Previstas en el Sector Educación. Período 1992-1999.* Noviembre. Posadas.

Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Misiones (1995) *Plan Social Educativo-Pacto Federal Educativo-Política de Empleo.* Agosto. Posadas

Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Misiones (1995) *Acciones de Seguimiento de la Aplicación de la Ley Federal de Educación N° 24195.* Octubre. Posadas.

Ministerio de Educación de la Provincia de Misiones (2000) *Lineamientos Curriculares Jurisdiccionales. Educación Polimodal.* Subsecretaría de Educación. USCEPP-Prodymes.

Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Misiones (1999) *Dispositivo Curricular de EGB 3* Dirección General de Programación y Evaluación Educativa-PRISE.

Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Misiones (1999) *Dispositivo Curricular de Nivel Inicial* Dirección General de Programación y Evaluación Educativa-PRISE.

Peirano, C.; Baez, M. y Cabral, J. (1999) *Educación para todos. Situación en Misiones.* Ed. IERAL, Buenos Aires.

SIEMPRO (2001) *Diagnóstico Social de la Provincia de Misiones.* Informe N° 9. Serie Informe de la Situación Social. Buenos Aires. Octubre.

Unión de Docentes de la Provincia de Misiones (2001) *Situación del Trabajo y del Salario Docente en la Provincia de Misiones.* Mimeo

# 17 LISTADO DE ENTREVISTADOS

1 Prof. Jacinto Cabral Secretario General Consejo General de Educación

2 Prof. Ada Espínola de Perié Directora de Enseñanza Polimodal, Superior y Regímenes Especiales. Consejo General de Educación

3 Prof. Agustín Perez Campos Consudec / Junta de Educación Católica / AIPEM

4 Prof. Stellamaris Mujica Rectora Instituto Superior Antonio Ruiz de Montoya

5 Alfredo Abrazian Periodista. FM Show

6 Prof. Stella Maris Peso Diputada pcial. Presidenta de la Comision de Asuntos Sociales, Salud Pública y Educación de la Cámara de Diputados de Misiones. PJ

7 Irene Miriam Bosh de Sartori Diputada pcial. Comisión de Asuntos Sociales, Salud Pública y Educación de la Cámara de Diputados de Misiones. Alianza

8 Carlos Esperanza Diputado Pcial. Comisión de Asuntos Sociales, Salud Pública y Educación de la Cámara de Diputados de Misiones. FreGen

9 Prof. Alberto Galarza Secretario Adjunto UDPM

10 Ing. Jorge Bettaglio Rector UNaM

11 Silvio Maciel Comision Directiva SADOP Misiones

12 Prof. Maria Luisa Micolis Ex. Subsecretaria de Educación. Ex. Ministra de Educación

13 Dña Sucel Itati Nardelli Vocal de Nivel Inicial, EGB y Regímenes Especiales. Consejo General de Educación

14 Prof. Ninoska de Simoni de Montiel Vocal de Enseñanza Polimodal, Superior y Cuaternaria. Consejo General de Educación

15 Dña Cristina Sartori Vocal de Hacienda. Consejo General de Educación

16 Dña Maria Alicia Duarte Vocal de Personal, Estadística y Censo. Consejo General de Educación

17 Dña Blanca Acosta Directora de Enseñanza Inicial, EGB y Regímenes Especiales. Consejo General de Educación

18 Cont. Miguel Angel Fleitas Director de Administración. Consejo General de Educación

19 Prof. Samuel Gimenez Presidente de la Junta de Clasificación y Disciplina Rama Polimodal, Superior y Regímenes Especiales. Consejo General de Educación

20 Pablo Juan Tschirsch Ministro Secretario de Cultura y Educación

21 Dra. Claudia Azar Subsecretaria de Educación

22 Prof. Raúl Nathan Director Ejecutivo Servicio Provincial de Enseñanza Privada de Misiones (SPEPM)

23 Prof. Yolanda Kruchowski Directora General de Control Pedagógico (SPEPM)

24 Cont. Alberto Cayetano Szilak Coordinador General Unidad Sectorial de Coordinación y Ejecución de Programas y Proyectos Especiales (USCEPP)

25 Arq. Marta Alamio Area Equipamiento e Infraestructura Prodymes

26 Prof. María Magdalena Screpnek Area Pedagógica Prodymes II

27 Sr. Carlos Atencio Responsable Operativo Prodymes II

28 Anónimo Supervisor Polimodal, Superior y Regímenes Especiales. Consejo General de Educación

29 Anónimo Supervisora Inicial, EGB y Regímenes Especiales. Consejo General de Educación

30 Anónimo Supervisora Inicial, EGB y Regímenes Especiales. Consejo General de Educación

31 Anónimo Supervisora Inicial, EGB y Regímenes Especiales. Consejo General de Educación

32 Prof. Mabel Marelli Ex. CTERA, Ex. Dip Pcial, Ex. Dip Nacional UCR.

33 María Nélida Pletsch Secretaria General UDA. Seccional Misiones

34 Lic. Gustavo Sanchez. Ex funcionario USCEPP, MCyE de Misiones