

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

Director: Axel Rivas

PROVINCIA DE SANTA CRUZ
(VERSIÓN DEFINITIVA)

se agradecen comentarios a vgessaghi@cippec.org

Alejandra Cardini y Victoria Gessaghi

Octubre de 2003

Informe Jurisdiccional N°18

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	10
2. CONTEXTO PROVINCIAL.....	12
2.1 RASGOS ESTRUCTURALES SOCIODEMOGRÁFICOS Y ECONÓMICOS	12
2.2 LA HISTORIA POLÍTICA RECIENTE.....	16
3. CONTEXTO EDUCATIVO.....	20
3.1 LAS DIMENSIONES Y LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO.....	20
3.2 INDICADORES.....	22
3.3 EL MAPA DE PODER DE LA EDUCACIÓN.....	27
4. EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN.....	28
4.1 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN.....	28
4.2 EL PODER LEGISLATIVO EN LA EDUCACIÓN.....	32
5. EL MARCO LEGAL EDUCATIVO	33
6. LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN	37
6.1 PROCESO DE CENTRALIZACIÓN INSTITUCIONAL: ELIMINACIÓN DEL MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN Y REORGANIZACIÓN DEL CONSEJO PROVINCIAL DE EDUCACIÓN.....	37
6.2 ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL CONSEJO PROVINCIAL DE EDUCACIÓN.....	39
7. LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	42
7.1 CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LAS FINANZAS SANTACRUCEÑAS.....	42
7.2 EL GASTO EDUCATIVO EN EL MARCO DE LAS FINANZAS PROVINCIALES	45
7.3 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES	47
7.4 LA DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO EDUCATIVO.....	49
8. LAS POLÍTICAS LABORALES.....	50
8.1 CONDICIONES LABORALES DE LOS DOCENTES SANTACRUCEÑOS.....	50
8.2 EL SALARIO DOCENTE.....	51
8.3 EL SINDICALISMO EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL	54
9. RELACIONES CON LA NACIÓN	57
10. LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA.....	61
11. LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES.....	65
12. LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO	67
13. REFLEXIONES FINALES.....	71
14. ANEXO: SANTA CRUZ EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL	74
1. EL CONTEXTO PROVINCIAL	74
2. CONTEXTO EDUCATIVO.....	79
3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	84
4. POLÍTICAS LABORALES	88
5. RELACIONES CON NACIÓN	90
6. REFORMA EDUCATIVA	90
7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS.....	91

8. SECTOR PRIVADO.....	91
15. FUENTES	93
15.1 BIBLIOGRAFÍA.....	93
15.2 NORMATIVA.....	93
16. ENTREVISTAS REALIZADAS.....	95

RESUMEN EJECUTIVO

El análisis de la práctica política de la educación en la provincia de Santa Cruz durante la década en estudio requiere, en primera instancia, tener presentes dos ejes fundamentales. Por un lado, la prosperidad socioeconómica derivada de cambios fiscales que beneficiaron el crecimiento y la estabilidad de la provincia a comienzos de la década del '90. Por otro, la presencia ininterrumpida de la figura de Nestor Kirchner, gobernador durante tres períodos consecutivos (1991-2003). En lo referente a la educación, el sesgo peculiar que Kirchner dio a las políticas provinciales, marcadas por un fuerte proceso de construcción de hegemonía y, paralelamente, por una gestión con un perfil autónomo respecto a la Nación, provocó que el sistema educativo se mantuviera estable durante la década y, en cuestiones estructurales – como la tasa de escolarización y la evolución de la matrícula, etc- por encima de la media nacional. Pero, al mismo tiempo, estas características permiten explicar la ausencia de crecimiento en lo referente a la calidad educativa, las condiciones laborales de los docentes, la claridad jurídica y el mejoramiento del sistema en líneas generales.

En 1991 Néstor Kirchner asumió la gobernación en el marco de una crisis provincial económico-política sin precedentes. Los desequilibrios fiscales derivados de las irregularidades en los pagos de regalías de petróleo y gas¹, en el marco de las relaciones de la provincia con las empresas y con la nación, y la crisis de gobernabilidad que experimentaba el Partido Justicialista hacia fines de la década, planteaban un panorama político que terminó de estallar hacia finales de la década. Los constantes paros por atrasos en las liquidaciones salariales de los empleados del Estado y el descontento generalizado provocaron el cambio de tres gobernadores en menos de 2 años. El arribo de Kirchner al Ejecutivo provincial en 1991 coincidió con el ordenamiento legal e institucional de los cobros de regalías². Con esta

¹ Desde el regreso a la democracia en 1983, el sostenido aumento del empleo público y la falta de desarrollo de la economía regional produjeron fuertes desequilibrios fiscales. La situación se tornó crítica cuando en 1989 el Estado Nacional congeló el precio de las regalías petroleras y gasificas para aumentar su recaudación. Esta medida provocó un desfasaje en el modelo económico santacruceño, basado principalmente en el uso de los fondos provenientes de estas regalías para el financiamiento de la obra pública y del empleo estatal. El conflicto fiscal se agudizó aún más en el momento en que, por un lado, se modificaron los montos percibidos por la provincia en concepto de coparticipación y, por otro, la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) suspendió los adelantos en concepto de regalías futuras (Martínez; 2002). Este quiebre financiero trajo aparejados el fraccionamiento y la demora del pago de los salarios, que a causa de la significativa inflación se encontraban ya sumamente deteriorados.

² La situación privilegiada de la provincia se sostiene desde 1992, en gran medida, sobre dos fuertes bases. Por un lado, las regalías cobradas en función de la cantidad de petróleo y gas extraído. Por otra parte, la sentencia

herramienta fundamental en sus manos, el flamante gobernador presentó un paquete de medidas centradas en la reorganización económico-administrativa para superar la crisis en la que se encontraba la provincia. El reordenamiento político y presupuestario habilitó la instrumentación de medidas a mediano y largo plazo, basadas en los desarrollos paralelos de la obra pública, una de las mayores fuentes de empleo durante la última década, y de una red de asistencia social centralizada en el Ministerio de Asuntos Sociales (MAS) a cargo de Alicia Kirchner, hermana del gobernador. Esta estrategia inicial se extendió exitosamente, aunque con variaciones, a lo largo de los tres períodos de Nestor Kirchner.

Los índices socio-económicos muestran el éxito coyuntural de estas políticas. En relación con las demás jurisdicciones del país, el Censo Nacional de 2001 ubica a Santa Cruz, junto a la Pampa y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre las tres jurisdicciones con menor porcentaje de habitantes en hogares con las Necesidades Básicas Insatisfechas (10.4%). Los datos de la EPH (Encuesta Permanente de Hogares) reafirman esta condición: en mayo de 2002, el aglomerado urbano de Río Gallegos presentaba los porcentajes más bajos, junto a la Ciudad de Buenos Aires, de personas (27,5%) y hogares (21,2%) tanto bajo la línea de pobreza como de indigencia (6.9% y 5.3%, respectivamente). Algo similar sucede con el mercado de trabajo. Los datos de la EPH señalan que Río Gallegos presentaba los valores más bajos de desocupación del país, tanto para octubre del año 2001 como para el mismo mes de 2002 (para este último año, el porcentaje de desempleo era del 3%, frente a una media nacional del 17.8%). La privilegiada situación laboral de la provincia se enmarca, también, en un contexto de relativa equidad: la brecha de ingresos entre los que más y menos ganan es la menor del país y entre 1995 y 2000 Santa Cruz fue la única jurisdicción argentina que acusó un descenso en este indicador. Más allá de las diferencias que arrojaría un análisis de los niveles de desocupación en las distintas zonas de la provincia no hay que olvidar que la estructura de trabajo santacruceña se asienta fuertemente en el empleo del sector público.

Como ya hemos mencionado, la situación socioeconómica de Santa Cruz derivó en una modalidad específica de negociación entre la Nación y la provincia, donde esta última goza de un alto grado de autonomía. Si bien es cierto que Santa Cruz es actualmente, junto a Tierra del Fuego, una de las dos provincias que más ingresos reciben por el régimen de coparticipación en relación con su población, por distintas condiciones históricas, económicas y legales, la provincia tiene una independencia financiera que escapa, en gran medida, al yugo de la política fiscal nacional. Las condiciones macro-económicas favorables a Santa Cruz durante la década del noventa le permitieron desarrollar una estrategia ventajosa de selección de los fondos administrados por la Nación³. Esta política dio como resultado un

favorable a la provincia en el juicio con el Estado Nacional por regalías mal liquidadas, iniciado durante el gobierno de Puricelli (1983-1987) fue cobrada en 1992, durante la gobernación de Kirchner. Estos fondos han funcionado como un colchón financiero durante la década del noventa.

³ *En relación a este tema, Roberto Giubertich, diputado provincial, explicaba que “en cada uno de los pactos fiscales había provincias que estaban muy urgidas por recibir fondos porque se encontraban desfinanciadas y necesitaban cláusulas para tener efectivo en ese momento, para apagar sus incendios. Estaban en una posición débil porque no tenían margen para negociar con el gobierno central. En cambio, las provincias que estaban más o menos equilibradas pudieron sacar más ventajas porque eran más resistentes a firmar que les redujeran la coparticipación a cambio de algo. En cada uno de estos pactos Santa Cruz se ubicó entre las segundas, y sacó muchas ventajas en relación con las otras provincias. Con una población de 200.000 habitantes este año recibirá casi 1000 millones de ingresos en coparticipación. Tenemos, además, ventajas en los impuestos a los combustibles*

alto nivel de ingresos y un endeudamiento nulo. En el ámbito educativo, el margen de negociación generado por esta estrategia redundó en una aplicación diferenciada en dos etapas de la Ley Federal de Educación. Hasta 1999, mientras los fondos nacionales fueron considerables y mientras el peronismo estuvo a cargo del gobierno nacional, Santa Cruz de todas formas se avino a los lineamientos generales del gobierno central. A partir de la crisis y el cambio de gobierno, la provincia aprovechó su estructura de financiamiento autónomo para modificar, incluso, políticas educativas ya pautadas, en función de los intereses del gobierno provincial.

Estas condiciones fueron propicias para el desarrollo de políticas de centralización de poder en manos del Ejecutivo en general y del gobernador en particular⁴. Dos mecanismos político-institucionales consolidaron la hegemonía kirchneriana. Por un lado, las reformas constitucionales de 1994 y 1999 le permitieron a Kirchner postularse para continuar su mandato. A su vez, la reforma de 1999 configuró una cámara legislativa a la medida de sus necesidades⁵. Por otro lado, la imposibilidad de recaudar fondos propios que caracteriza a los municipios y el alto nivel de dependencia fiscal que esta situación acarrea, parece haber sido utilizado por Kirchner como una herramienta de control político a nivel local. Sin duda, la intromisión del Poder Ejecutivo en la lógica del Legislativo –evidenciada en la sanción de dos reformas constitucionales en un período de cuatro años- y el uso del aparato del Estado para establecer la hegemonía en el interior del Partido Justicialista y en el territorio provincial, son la contra-cara política de los prósperos indicadores alcanzados en esta etapa.

En el plano específicamente educativo, las características políticas y económicas ya detalladas afectaron positiva y negativamente el desarrollo del sistema. Desde el comienzo de su gestión, Kirchner tuvo como prioridad la regularización en el pago de los salarios docentes, política que a su vez le dio un fuerte margen de negociación con los gremios. Sin embargo, el reordenamiento legal, institucional y laboral básico del sistema y el proceso de aplicación de la Ley Federal de Educación se desarrollaron de forma parcial y con falta de organicidad. A fin de evitar grandes debates, confrontaciones directas y costos políticos, desde la gobernación se tomaron decisiones de coyuntura, acompañadas por algunas medidas de control (fundamentalmente en lo que se refiere a las condiciones laborales) que, como vimos, mantuvieron estables los índices generales pero no arrojaron mejoras en la calidad educativa.

Santa Cruz presenta uno de los sistemas educativos más pequeños del país. La cantidad de establecimientos y el volumen de la matrícula ubican a la provincia, junto a Tierra del Fuego, entre las dos jurisdicciones con menor cantidad de escuelas y alumnos, de

y el subsidio al gas, mientras que otras provincias ni siquiera tienen agua corriente”. Entrevista a Roberto Giubertich, diputado provincial, realizada en noviembre de 2002.

⁴ Juan Ruiz, profesor de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, aseguraba que la “política del gobierno no es participativa; no hay espacio para ningún otro sector que no sea del gobierno. Todo se define desde ahí y no se admite ningún tipo de oposición. No son transparentes y no rinden cuentas a nadie. Ni siquiera la Cámara de Diputados tiene la posibilidad de controlar las decisiones que ellos toman”. Entrevista a Juan Ruiz, profesor de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, realizada en noviembre de 2002.

⁵ La adopción de un sistema de representación mixto –caracterizado por combinar criterios de elección poblacionales y territoriales- dio lugar a que más de la mitad de los 24 legisladores pasaran a ser elegidos en representación de sus municipios. Esta transformación modificó las relaciones de fuerza en el interior de la legislatura al otorgar la mayoría absoluta al Justicialismo.

los cuales más del 85% se forman en el sector estatal. En correspondencia con los datos socioeconómicos, los indicadores estructurales del sistema educativo posicionan a la provincia en un lugar favorable con respecto a las demás jurisdicciones. La tasa neta de escolarización de la provincia se encuentra entre las más altas del país en todos los niveles. Según los datos del Censo 2001, para el nivel inicial y primario, la provincia se ubica entre las jurisdicciones con mayores tasas de escolarización (93.3% para nivel inicial y 95.9% para el nivel primario). En el nivel secundario Santa Cruz se posiciona en cuarto lugar en relación con los demás distritos del país, con una tasa del 72.3%. Sin embargo, al observar los indicadores de calidad del sistema, los bajos resultados obtenidos a lo largo de toda la década en los ONE (Operativos Nacionales de Evaluación) evidencian el poco interés de la clase política por ir más allá del sostenimiento de un sistema inclusivo estructuralmente estable para incrementar la calidad de la enseñanza.

Los actores más críticos argumentan que la falta de proyectos se relaciona con la modalidad verticalista y centralizada de conducción que impuso el gobernador⁶. Los cambios introducidos en el gobierno del sistema a lo largo de la década reflejan esta tendencia. Al igual que muchas otras jurisdicciones, la provincia encaró un proceso centralizador caracterizado por la fusión de los dos organismos que hasta entonces habían sido responsables de la administración de la educación: el Ministerio de Cultura y Educación, y el Consejo Provincial de Educación. El hecho de que ambas estructuras se unificaran bajo el Consejo Provincial de Educación, a diferencia de las reformas impulsadas desde la mayoría de las provincias en sentido contrario, no indica tanto el carácter democrático del sistema santacruceño como la ya mencionada poca voluntad de confrontación por parte del Ejecutivo.

El carácter constitucional del Consejo Provincial de Educación fue el obstáculo más importante que el Poder Ejecutivo encontró al intentar modificar la estructura del cuerpo colegiado para incorporarla a la del Ministerio. Ante la dificultad de eliminar el Consejo Provincial de Educación a través de la reforma constitucional del año 1999 (organizada para habilitar la reelección más que para debatir políticas educativas), el Poder Ejecutivo optó por presentar un proyecto de ley que disolvía el Ministerio pero viraba la dinámica del Consejo hacia funciones más ejecutivas, obturando en los hechos su carácter de órgano colegiado⁷. A pesar de la representación de padres y docentes, el mecanismo de simple mayoría propuesto por la Ley para el dictado de acuerdos en el seno del Consejo, donde al menos cuatro vocales responden al Ejecutivo, es, según algunos entrevistados, una clara manifestación de la falta de democratización real del organismo. Asimismo, al referirse a la distribución de funciones

⁶ Respecto a este tema, Rubén Zárate, profesor de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, explicaba que “uno se imagina un gobierno como una pirámide organizada pero en Santa Cruz este diagrama no existe. Más bien, al imaginarlo sería más como una línea horizontal con un punto arriba. La indiferenciación de perfiles de ministros en los diversos ministerios ocurre en cada área de gobierno, con excepción del ministerio de Asuntos Sociales, donde existe una relación de hermandad. Ningún ministro se destaca porque no existen propuestas autónomas de las áreas ministeriales”. Entrevista a Rubén Zárate, profesor de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, realizada en noviembre de 2002.

⁷ Mónica Galván, secretaria general de ADOSAC aseguraba que “aunque orgánicamente tenemos un Consejo Provincial de Educación, en los hechos funciona como un Ministerio. Los docentes, aunque contamos con un vocal, desconocemos o nos enteramos por casualidad del 90% de las cosas que se resuelven”. Entrevista a Mónica Galván, secretaria general de ADOSAC realizada en noviembre de 2002.

entre el órgano colegiado y su presidente, algunos actores⁸ aseguran que la desproporcionada relación entre la cantidad de resoluciones dictadas por el presidente y de acuerdos elaborados en el seno del Consejo, muestra que el Consejo Provincial de Educación funciona, en lo hechos, como un Ministerio antes que como un órgano colegiado.

En cuanto a las gestiones de los tres responsables de la cartera educativa durante la década analizada (el ministro Muratore y los presidentes del Consejo, Jaime y Esteban) llama la atención que, a pesar de responder a la conducción del mismo partido y el mismo gobernador, hayan estado atravesadas por objetivos específicos, diferenciados y, en algunos casos contradictorios. Entre 1991-1995, Muratore se ocupó de la reorganización administrativa del sistema con el fin último de aplacar el conflicto docente que se arrastraba de la década anterior. Entre 1995 y 1999, la gestión del ingeniero Ricardo Jaime, con un perfil más duro, viró hacia objetivos pedagógicos en función de instrumentar la etapa más conflictiva de la reforma propuesta por la Ley Federal de Educación. Una vez puesta en marcha, y ante un gremio que se había fortalecido mucho a lo largo de este proceso, asumió en 1999 Silvia Esteban, responsable de implementar la fase final de la reforma con un sesgo más conciliatorio con el sector docente en general y con el gremial en particular. Más allá de las metas específicas de cada una de las tres gestiones detalladas, se vislumbra en los tres casos la ausencia de un proyecto educativo de mediano y largo plazo.

En consonancia con el perfil cortoplacista de las políticas, la situación financiera privilegiada no se traduce en un esfuerzo financiero considerable en el área educativa. Si bien el gasto educativo es, en cantidad de pesos, más elevado que en otras jurisdicciones, durante la década del noventa, la provincia ha destinado sólo entre el 20% y el 23.9% del gasto total al sector educativo, posicionándose, junto a La Rioja, Formosa y Tierra del Fuego, entre las cuatro jurisdicciones que menos han gastado en educación como porcentaje de su gasto total. Su gasto educativo ha sido siempre inferior al de la media regional (entre 21.9% y 24.9%) y se ha ubicado muy por debajo del promedio nacional (entre 24.3% y 31.2%). El análisis del *gasto por alumno como porcentaje de los recursos fiscales por habitante*, muestra esta misma tendencia en el período 1994-2000⁹. En contraposición, Santa Cruz presenta el *gasto por alumno* más alto del país. Este indicador se ha encontrado siempre muy por encima de la media regional y nacional¹⁰. Un análisis de los componentes del gasto provincial destinado a educación, sin embargo muestra que, del total del gasto, más de un 90% se destina exclusivamente a salarios. En este sentido, vale remarcar que Santa Cruz es la provincia que más fondos invierte por alumno de todo el país, pero, sin embargo, es una de las provincias que menos porcentaje de su presupuesto total dedica a educación.

⁸ Miguel del Pla, vocal por los docentes estatales señalaba que “la pauta de la proporción de poder de decisión en el interior del Consejo provincial te la da el hecho de que por año existan entre 350 y 450 acuerdos y entre 3500 y 4500 resoluciones”. Entrevista a Miguel del Pla, vocal por los docentes estatales, realizada en noviembre de 2002.

⁹ En el 2000, por ejemplo, Santa Cruz destinó sólo \$111.3 por alumno, frente a una media regional de \$136.9 y una media nacional de \$196.8.

¹⁰ En el año 2000 el gasto por alumno en Santa Cruz fue de \$2.424, mientras el promedio de la región fue de \$1.661 y el la media nacional de \$1.164 (menos de la mitad).

Las condiciones laborales tampoco escapan a esta dinámica. La falta de un Estatuto del Docente provincial, y la utilización en su lugar, del Estatuto del Docente Nacional, da lugar a una ambigüedad y heterogeneidad legislativa que se constituyen en otro mecanismo que facilita un uso político arbitrario del aparato legal. A pesar de que el Estatuto cuenta con lineamientos precisos en torno a la estructuración de la carrera docente, la sanción de leyes y resoluciones y la firma de acuerdos paralelos fueron conformando un cuerpo reglamentario poco orgánico e insuficiente que terminó por limitar y contradecir el Estatuto Nacional. La mayor parte de las modificaciones laborales surgió durante la última década en función de la reforma educativa, y respondió específicamente a la compleja implementación del tercer ciclo del EGB, que en la provincia transformó las plantas funcionales de las escuelas, agregando nuevos cargos. Según explicaron varios entrevistados, estos cambios normativos se realizaron con un alto margen de improvisación, respondiendo más a las necesidades inminentes que acarrea la implementación de la reforma que a un interés genuino por reglamentar mejor las condiciones del trabajo docente.

El presentismo fue, sin embargo, la herramienta fundamental que el gobierno utilizó para controlar y debilitar la lucha gremial. La “bonificación por presentismo” fue introducida en el año 1991 ante la presión política que los prolongados y permanentes paros docentes organizados por el sindicato (ADOSAC) ejercieron en el contexto de la crisis que atravesó la provincia. Si bien Santa Cruz tiene los salarios docentes más altos de la Argentina y un récord de puntualidad en los pagos a lo largo de la década, como contrapartida, su porcentaje de “presentismo” es el más alto del país: del total del salario bruto, un 25% se paga en concepto de este último ítem. Como agravante, las excepciones para el descuento son muy limitadas¹¹.

El uso regulatorio del presentismo y el ordenamiento en el pago de los salarios a comienzos de la década produjeron un vuelco en la posición del gremio que, durante los primeros años, se desorganizó y se apartó de su crítico perfil histórico. En este contexto de reorganización política y económica provincial, el gremio sufrió fuertes fracturas en su conducción. Algunos de sus representantes, tradicionalmente opositores, comenzaron a apoyar al partido gobernante. Recién en 1997, cuando la Lista Rosa, vinculada directamente con la FUT-Frente Unidad de Trabajadores, ex Partido Obrero- ganó las elecciones gremiales, ADOSAC se reorganizó y tomó nuevamente la postura opositora que lo había caracterizado. A partir de entonces, los reclamos pasaron de la perspectiva salarial a la profundización de la crítica política, social e ideológica. La gestión del Ingeniero Ricardo Jaime (1996-1999) fue sin duda el período de la década en el cual la presencia gremial se hizo más evidente, llegando incluso a modificar los rumbos y ritmos propuestos por el Poder Ejecutivo. La profunda oposición ideológica de ADOSAC frente a la implementación de la reforma resultó irreconciliable con la postura del gobierno y provocó una sucesión de conflictos con poco margen para la negociación. Desde el año 2000 y hasta el momento de realización de este

¹¹ En 1992, el Acuerdo del Consejo Provincial de Educación 643/92 estableció como excepciones al presentismo el fallecimiento del cónyuge, la licencia por nacimiento, afectaciones a comisiones de servicio, el receso escolar y el franco compensatorio. Entre 1993 y 1995 se ampliaron las excepciones por citaciones judiciales y disciplinarias, por donación de sangre, accidentes de trabajo y por atención de un hijo discapacitado (Acuerdos 064/93 y 042/95). Pedro Muñoz, ex vocal electo por la docencia, agregaba: “los docentes en Santa Cruz van enfermos a las escuelas porque si no van no les alcanza para comer. Con el presentismo, si un docente se enferma no come”. Entrevista a Pedro Muñoz, ex vocal electo por la docencia, realizada en noviembre de 2002.

trabajo, si bien ADOSAC ha sufrido un proceso de desgaste frente a las estrategias evasivas del Poder Ejecutivo en el Consejo, cabe señalar que el gremio ha logrado mantener su línea crítica en un mapa gremial provincial donde prepondera el oficialismo.

La reforma educativa en Santa Cruz, escenario en el que se dieron las mayores tensiones entre el gremio y el poder ejecutivo, fue la política educativa que más recursos, materiales y humanos movilizó a lo largo de la década. Santa Cruz fue una de las dos jurisdicciones que recibió más dinero en concepto de transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología realizadas en el período 1993-1999. Contrariamente, la implementación gradual de la reforma y la marcha atrás con algunas de las políticas cuando generaron mayores conflictos¹², se explican porque el interés rector de evitar conflictos y debates primó sobre cualquier otro.

Congruentemente con la falta de planificación de la política educativa, los procesos de construcción de los diseños curriculares en la provincia durante la década en estudio fueron erráticos, carentes de planificación organizada, poco coordinados entre sí y muy dispares en la duración y en los resultados entre los distintos niveles educativos. A pesar de que Santa Cruz contaba con autonomía, fondos suficientes y equipos técnicos propios, la ausencia de un proyecto educativo que contemplara como eje central las políticas curriculares impidió la concreción de los contenidos pedagógicos necesarios para acompañar la implementación de la reforma en el ámbito escolar. En el momento de realizar este trabajo, Santa Cruz era la única provincia que no había completado el proceso de renovación curricular para ninguno de los niveles educativos.

Por su parte, el sector privado adolece, tanto desde el punto de vista legal como de organización institucional, de los mismos problemas que el sector estatal: falta de organización, falta de organicidad en las regulaciones, escaso desarrollo de proyectos a mediano y largo plazo. Sin embargo, las políticas de subsidios que, a diferencia de la mayor parte de las jurisdicciones del país, trascienden el pago de los salarios docentes¹³ y la

¹² En 1999 la provincia suspendió la aplicación del polimodal. Diversas son las razones a las que se refirieron los entrevistados para explicar este cambio de rumbo en la planificación educativa. La mayor parte de los actores señaló que en un contexto de incertidumbre en relación a la importancia que el nuevo gobierno a nivel nacional, ahora aliancista, otorgaría a la reforma educativa y su financiamiento, la provincia optó por suspender algunas acciones. Otros explicaron que los ajustes que se venían aplicando en el sector educativo a fines de 1999 endurecieron la oposición gremial, que mostró mayor resistencia en el momento en que se redujeron las plantas funcionales y en el que se sancionó el acuerdo para la implementación del polimodal. La decisión de suspender su aplicación respondería, según esta perspectiva, a la búsqueda de conciliación entre el Poder Ejecutivo y el gremio. Finalmente, en 2001 la provincia optó por los “bachilleratos orientados”, un modelo que, por su estructura curricular y por su plantel docente, se asemejaba más a la escuela media tradicional, dejando de lado el polimodal. Las marchas y contramarchas de la aplicación de este nivel educativo terminaron por conformar un mapa heterogéneo de modalidades según el tipo de gestión: mientras las instituciones públicas instrumentaron los bachilleratos orientados, las escuelas privadas conservaron la estructura del polimodal.

¹³El sector privado en Santa Cruz se beneficia también del aporte estatal para los servicios (agua, luz, gas, etc.), para algunos proyectos de remodelación edilicia y para gastos de adquisición y reposición de material didáctico. Estas particularidades quedaron definidas en la Ley de Educación de la provincia donde se establece que las escuelas privadas tendrán derecho a “una subvención equivalente al costo de cada alumno en una escuela oficial similar” y podrán acceder, además, a remuneraciones del personal directivo, docente, administrativo, de servicio y maestranza, gastos de mantenimiento, de instalaciones y locales. Artículo 43 de la Ley Provincial de Educación.

representación docente igualitaria respecto al sector público en el Consejo¹⁴ reafirman el lugar privilegiado que tanto la Constitución Provincial como la Ley de Educación le otorgaron a mediados del siglo XX¹⁵.

Ante una situación financiera como la de Santa Cruz con amplios márgenes de autonomía y un sistema donde la gobernabilidad estaba garantizada tanto por sus abordables dimensiones como por la concentración de poder en el gobierno central, sería esperable que se propiciaran políticas sustanciales tanto en lo pedagógico como en lo curricular. Sin embargo, las autoridades máximas de la provincia no parecen haber aprovechado la situación económica privilegiada de la provincia -que, a diferencia de otras jurisdicciones, no obligaba al Ejecutivo a abocar el esfuerzo presupuestario al mero mantenimiento del sistema- ni las modificaciones que de hecho debieron encararse a la hora de implementar la Ley Federal de Educación, como una oportunidad para desarrollar un plan que permitiera generar cambios positivos a partir de un diagnóstico exhaustivo de la educación provincial y de sus problemáticas. Las políticas educativas santacruceñas durante la década de los '90 mantuvieron el sistema dentro de los índices coyunturales favorables sin desarrollar, ni plantar las bases, de proyectos a mediano y largo plazo, capaces de colocar en una perspectiva favorable a futuro el sistema educativo de la provincia.

1. INTRODUCCIÓN

En el marco del proyecto “Las provincias educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 jurisdicciones argentinas”, desarrollado por el equipo del Área de Política Educativa de la fundación CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), se ha indagado sobre los aspectos centrales de la política educativa durante la década del '90.

Para ello se han realizado entrevistas a los actores más relevantes ligados a cada sistema educativo provincial (ex ministros de educación, funcionarios del ministerio, legisladores, sindicalistas, representantes del sector privado, investigadores, etc.) así como también se ha llevado adelante un pormenorizado análisis de una completa base de datos estadísticos -entre otras fuentes- que han permitido tener una perspectiva comparada de las diversas jurisdicciones.

¹⁴ Los beneficios comparativos del sector no sólo pueden verse en lo que hace a la asignación de subsidios sino también en la desproporcionada representación en el Consejo considerada por algunos actores como un resultado histórico que no se condice con la actualidad provincial. En efecto, los docentes privados representan tan sólo un 13% del total de los docentes provinciales y tienen, al igual que los docentes estatales que representan el 87%, un vocal en el Consejo.

¹⁵ La alta importancia relativa que se otorga a la educación privada y a la obligatoriedad de la instrucción religiosa establecida en la ley contrastan fuertemente con la realidad actual del sistema educativo, en el que las instituciones del sector privado son clara minoría y la enseñanza religiosa no tiene cabida ni en los diseños curriculares ni en las aulas. La fuerte presencia del sector privado en esta norma parece plasmar el mapa de fuerzas en el momento de su sanción.

El presente trabajo es uno de los 24 informes desarrollados en el marco de este proyecto. El mismo presenta un recorrido en distintos ejes que atraviesan la situación política educativa de la provincia, que se resumen a continuación.

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"¹⁶, 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 sanción conjunta de la Ley Federal de Educación. A partir del estudio de casos provinciales, se realizará luego una comparación general para elaborar ciertas conclusiones y aprendizajes acerca de las continuidades y discontinuidades entre las jurisdicciones.

En 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 once ejes seleccionados que caracterizan a la práctica política educativa, permitiendo un análisis más sistemático y detallado de la misma. Esta estructura admite cierta rigidez pero facilita el abordaje comparado posterior de los casos provinciales, es por ello que se la ha adoptado, aun con las posibles disimilitudes en cuanto a la profundidad del análisis en cada eje, derivados tanto de su desarrollo en la provincia como de las posibilidades abiertas en términos estrictamente metodológicos.

Por otra parte, cabe destacar que esta investigación 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 centralizadas. Sin embargo, esto no implica suponer que el poder descende unilateralmente de arriba hacia abajo, ya que tampoco este estudio tiene por objetivo la exploración de los efectos de esas políticas educativas en las instituciones educativas, sino específicamente en los procesos de toma de decisiones y en las visiones y posiciones ante los distintos ejes que estructuran el campo de la educación desde el gobierno central provincial. Esta opción se basa igualmente en la hipótesis (a testear en otras investigaciones) con respecto a los muy limitados efectos en la vida cotidiana de las escuelas que tienen en el largo plazo las decisiones de política educativa. En general, el sistema educativo tiene una vida propia, con lógicas y patrones de funcionamiento que las decisiones

¹⁶ Una versión completa del proyecto se puede hallar en: www.cippec.org.

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

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

En cuanto a la metodología utilizada, se desarrolló en la provincia un profundo trabajo de recolección de documentos, material legal, revisión de diarios provinciales, estadísticas, etc. A este trabajo se sumó una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas con 44 actores relevantes de la política educativa provincial de los últimos años (el listado completo se puede observar en el anexo final). 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 cada uno de los actores entrevistados por su tiempo y su disponibilidad para brindarnos datos, informes y nuevos contactos que hicieron posible este trabajo. A su vez, no queremos dejar de mencionar a todos aquellos, especialmente en el Ministerio de Educación, que nos ayudaron a concertar las entrevistas y buscar la información requerida.

2. CONTEXTO PROVINCIAL

2.1 RASGOS ESTRUCTURALES SOCIODEMOGRÁFICOS Y ECONÓMICOS

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

Con el 0.5% de los habitantes del país (197.191) y un territorio de 243.943 km², Santa Cruz es, junto a Tierra del Fuego, una de las dos jurisdicciones menos pobladas de la Argentina y la de menor densidad de población (0.8 hab/km²). Tal como indica el cuadro 1, más del 95% de sus habitantes vive en zonas urbanas; Río Gallegos, la capital, concentra casi el 40% de la población. Al igual que las demás provincias patagónicas, el crecimiento demográfico de Santa Cruz ha duplicado, durante la última década, el de la media nacional (23.4% frente a 12.2%) debido a la fuerte inmigración de habitantes de otras provincias argentinas, atraídos por la privilegiada situación social que ha caracterizado a la jurisdicción a lo largo de este período.

En términos socio-económicos, y en relación con las demás jurisdicciones del país, el Censo Nacional de 2001 ubica a la provincia, junto a la Pampa y a la Ciudad Autónoma de

Buenos Aires, entre las tres jurisdicciones con menor porcentaje de habitantes en hogares con las Necesidades Básicas Insatisfechas (10.4%). Los datos de la EPH (Encuesta Permanente de Hogares) reafirman esta condición: en mayo de 2002, el aglomerado urbano de Río Gallegos presentaba los porcentajes más bajos, junto a la Capital Federal, de personas (27,5%) y hogares (21,2%) tanto bajo la línea de pobreza como de indigencia (6.9% y 5.3%, respectivamente). Al analizar otros indicadores más complejos, como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) –medido a partir de la longevidad, el nivel educacional y el nivel de ingresos de la población- se observa que Santa Cruz se ubicaba en el año 2000 en tercer lugar en relación con las demás jurisdicciones¹⁷. De la misma forma, según el Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA), que comprende ciertos datos estructurales y otros más coyunturales -mortalidad infantil, tasa de sobre-edad, calidad educativa, tasa de empleo y de desempleo- la provincia ocupaba el séptimo lugar (0.6 frente a un promedio nacional de 0.48 – cuadro 2).

¹⁷ Ver punto 1.15 del anexo 1.

Cuadro 1 - Características de la población

	1991			2001			Variación 1991-2001 (%)		
	Santa Cruz	Media Región Patagonia	Media País	Santa Cruz	Media Región Patagonia	Media País	Santa Cruz	Media Región Patagonia	Media País
Cantidad de habitantes	159.839	290.333	1.345.718	197.191	339.591	1.509.331	23,4	17,0	12,2
Cantidad de habitantes en edad escolar	43.867	82.887	347.756	53.946	92.257	s/d	23,0	11,3	s/d
Tasa de analfabetismo (a partir de los 15 años)	2,4	4,2	5,7	1,6	2,8	s/d	-34,0	-33,5	s/d
	Santa Cruz	Total Región Patagonia	Total País	Santa Cruz	Total Región Patagonia	Total País	Santa Cruz	Total Región Patagonia	Total País
% de la población que vive en hogares con NBI	14,7	20,3	19,9	10,4	15,2	s/d	-29,3	-25,2	s/d
% de la población que vive en zonas urbanas	91,4	83,8	87,2	96,1	87,7	89,3	5,2	4,6	2,4
% de la población con primaria completa	79,8	73,6	76,3	85,1	80,6	s/d	6,7	9,5	s/d
% de la población con secundaria completa	24,0	22,0	25,6	33,2	29,5	s/d	38,2	33,9	s/d

s/d = sin datos

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

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

Respecto al mercado de trabajo, los datos de la EPH señalan que Río Gallegos presentaba los valores más bajos de desocupación del país, tanto para octubre del año 2001 como para el mismo mes de 2002 (para este último año, el porcentaje de desempleo era del 3%, frente a una media nacional del 17.8% - cuadro 2). Si se toman como referencia los datos de octubre de 1991 de la misma fuente, resulta evidente, además, que a diferencia de otros aglomerados urbanos relevados, el de Río Gallegos acusó un descenso de este indicador a lo largo de la década¹⁸. Sin embargo, algunos entrevistados explican que estos indicadores reflejan solamente la situación de la capital provincial, donde un alto porcentaje de la población trabaja en la administración pública. En contraste, según estos informantes, otras

¹⁸ "Informe de la Situación Social de la Provincia de Santa Cruz, Sistema de Monitoreo y Evaluación de los Programas Sociales (SIEMPRO)", Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación, pág. 3

zonas, como por ejemplo las ciudades petroleras de Caleta Olivia y Pico Truncado, presentarían cifras de desocupación que rondan entre el 20% y el 25%¹⁹.

Más allá de las diferencias que arrojaría un análisis de los niveles de desocupación en las distintas zonas de la provincia, cabe aclarar que la estructura de trabajo santacruceña se asienta fuertemente en el empleo del sector público. Santa Cruz es la jurisdicción que arroja el porcentaje más alto de trabajadores estatales en relación con su cantidad de habitantes (86 empleados públicos cada 1000 habitantes, frente a una media nacional de 51 empleados). A propósito de este tema, Rubén Zárate, profesor de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, explicaba que el dominio del sector público se evidencia *"tanto por la vía del empleo como por la vía de la inversión directa del Estado (...) En Río gallegos, por ejemplo, más del 52% de la población económicamente activa trabaja en algún organismo del sector público o en otros empleos indirectos vinculados a él. El sector privado es sumamente reducido y vulnerable"*²⁰.

La privilegiada situación laboral de la provincia se encuentra enmarcada en un contexto de relativa equidad. La brecha de ingresos entre los que más y menos ganan es la menor del país (el promedio de los sueldos de los habitantes que más ganan es 11 veces superior al de los habitantes de menores ingresos, frente a una media nacional de 20.4). Entre 1995 y 2000, Santa Cruz, fue la única jurisdicción Argentina que acusó un descenso en este indicador (cuadro 2).

Cuadro 2 -Indicadores sociales y económicos seleccionados

	2000			Variación 1995-2000 (%)		
	Santa Cruz	Media Región Patagonia	Media País	Santa Cruz	Media Región Patagonia	Media País
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0,80	0,79	0,78	2,6	3,6	3,9
IDH ampliado	0,60	0,57	0,48	s/d	s/d	s/d
Ingreso per cápita (\$)	7.567	6.249	4.946	34,6	39,5	39,7
	2002			Variación 1995-2002 (%)		
	Santa Cruz	Media Región Patagonia	Total País	Santa Cruz	Media Región Patagonia	Total País
Brecha de ingresos*	11,0	19,2	20,4	-5,2	66,5	77,4
Tasa de desempleo	3,0	13,0	17,8	-57,1	6,7	7,2

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

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se propone medir algunas de las dimensiones esenciales del desarrollo humano. El índice busca reflejar características estructurales y de largo plazo del desarrollo. Los indicadores utilizados son: 1) Longevidad: esperanza de vida al nacer (años), 2) Nivel Educativo: combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación de dos tercios) y la tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria (ponderación de un tercio), 3) Nivel de Vida: PBI per cápita. El IDH es un valor de varía de 0 a 1. En IDH Ampliado (IDHA), se añadió a la medición de la longevidad, la tasa de mortalidad infantil por causas reducibles, al nivel educacional la tasa de sobre-edda en la escuelas primaria y el índice de calidad educativa (resultados de los ONE), y al estándar de vida se sumaron las tasas de empleo y de desempleo. El objetivo del IDHA es captar tanto las variaciones coyunturales como la calidad de los indicadores base del IDH.

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

¹⁹ Entrevistas realizadas en noviembre de 2002 a Rubén Zárate, profesor de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, y a Carlos Perez Rasetti, diputado provincial entre 1995 y 1999. Rafael Flores en Nota: "El Feudo Austral", Diario La Nación, domingo 22 de enero de 2003.

²⁰ Entrevista a Rubén Zárate, profesor de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral realizada en noviembre de 2002.

La economía santacruceña se encuentra entre las más fuertes del país. El Producto Bruto Geográfico per cápita de la provincia se ubicaba tanto en 1993 como en el 2000 entre los tres más importantes (\$13.000 y \$12.000, respectivamente), indicador que se ve favorecido por la baja densidad poblacional. Las actividades primarias y terciarias son las que representan los porcentajes más significativos de su producción. Las primeras constituyen un 45% del producto provincial, están conformadas principalmente por la explotación de hidrocarburos (petróleo y gas) y la pesca, y se encuentran fuertemente orientadas al mercado externo²¹. Las actividades del sector terciario, que representan el 44% del producto bruto de la provincia, se centran en el turismo, principalmente en la zona de Calafate.

Dentro del sector primario, la minería, particularmente la explotación y venta de petróleo y gas, actúa como dinamizadora de la economía. El alto porcentaje del ingreso provincial que deriva del cobro de regalías –con una variación el 17.4% y el 33.5%²² durante la última década- representa una importante porción presupuestaria asegurada, es decir, que no depende de la recaudación a nivel nacional²³. Sin embargo, existen otros factores externos que producen variaciones en el rendimiento financiero del sector. Por un lado, la cotización internacional del petróleo (que durante buena parte de los años noventa experimentó una tendencia sostenida a la baja) y, por otro, en el marco nacional, la cotización del dólar. La devaluación de la moneda norteamericana a fines de 2001 revirtió la tendencia de los noventa, generando un aumento automático del ingreso en pesos por las regalías en petróleo de \$140 millones a \$441, y de gas de \$12 a \$55 millones²⁴.

En suma, un análisis de los indicadores económicos y socio demográficos permite concluir que la provincia de Santa Cruz presenta una situación sumamente favorable en relación a las demás jurisdicciones. Es en este ventajoso contexto socioeconómico donde se insertan las prácticas políticas de la educación que analizaremos a lo largo de este estudio.

2.2 LA HISTORIA POLÍTICA RECIENTE

La historia política santacruceña de la última década se encuentra estrechamente vinculada a la figura de Néstor Carlos Kirchner, gobernador de la provincia durante tres períodos consecutivos, desde 1991 hasta 2003, año en el que abandona su cargo para asumir como presidente de la Nación. Durante este período, el Frente para la Victoria Santacruceña, la línea interna del peronismo liderada por Kirchner que en 1991 se presentaba en las elecciones provinciales entre otras divisiones del Justicialismo, logró establecer su hegemonía en la provincia.

²¹ Del total de las exportaciones de la provincia en 1999, un 60% fue de petróleo y gas, y un 25% de pescado elaborados y sin elaborar. "Panorama Económico Provincial, Santa Cruz", Subsecretaría de Relaciones con las Provincias, Dirección Nacional de Programación Económica Regional, Secretaría de Programación Económica y regional, Ministerio de Economía de la Nación, Noviembre 2000, pág. 7.

²² Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto y por finalidad, años 1991-2000 en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm, abril de 2003.

²³ Ver eje "Políticas Presupuestarias".

²⁴ Secretaría de Energía, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Los últimos años de la década del ochenta fueron escenario de problemáticas sociales, económicas y políticas que se conjugaron en una crisis provincial que resultó un marco propicio para la construcción de hegemonía kirchneriana durante la década siguiente. Desde el regreso a la democracia en 1983, el sostenido aumento del empleo público y la falta de desarrollo de la economía regional produjeron fuertes desequilibrios fiscales. La situación se tornó eminentemente crítica cuando en 1989 el Estado Nacional congeló el precio de las regalías petroleras y gasificas para aumentar su recaudación. Esta medida provocó un desfase en el modelo económico santacruceño, basado principalmente en el uso de los fondos provenientes de estas regalías para el financiamiento de la obra pública y del empleo estatal. El conflicto fiscal se agudizó aún más en el momento en que, por un lado, se modificaron los montos percibidos por la provincia en concepto de coparticipación y, por el otro, la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) suspendió los adelantos en concepto de regalías futuras (Martínez; 2002). Este quiebre financiero trajo aparejados el fraccionamiento y la demora del pago de los salarios, que a causa de la significativa inflación se encontraban ya sumamente deteriorados. La reacción social fue demoledora. Las fuertes movilizaciones, los continuos paros gremiales y los cortes de servicios sistemáticos deterioraron la ya crítica situación del partido gobernante, y la provincia vivió la sucesión traumática de tres gobernadores en el lapso de dos años (1990-1991).

En 1991 ni Kirchner, intendente de Río Gallegos, ni el Frente para la Victoria Santacruceño, que ya intentaba diferenciarse de un Justicialismo provincial tradicional, política y electoralmente desgastado ante la sociedad, gozaban de peso propio en el partido gobernante o en la provincia. En este contexto, Kirchner debió concensuar en el interior del partido tanto su acceso al poder, a través de la Ley de Lemas, como su programa de gobierno²⁵. Al asumir, Kirchner presentó un paquete de medidas eminentemente orientadas a la superación inmediata de la crisis. *"Santa Cruz ha tocado fondo"* –decía Kirchner por entonces– *"está en una situación económica muy difícil, necesita un reordenamiento administrativo, financiero y económico. La sociedad debe tomar conciencia de esto: la caja se ha agotado y no se puede seguir funcionando en el marco de un esquema que ignora cuál es la realidad concreta"*²⁶. Así, las primeras medidas dispuestas se centraron en la reorganización económico-administrativa de la provincia y afectaron fuertemente a sus habitantes.

En primera instancia, se suspendió el pago de los salarios y del aguinaldo correspondientes al mes de diciembre (a partir de enero, los sueldos comenzaron a pagarse en tiempo y forma, pero recién dos años más tarde comenzaron a saldarse en cuotas las deudas contraídas con los empleados estatales). También en la coyuntura de la crisis pero con un sesgo que afectaría a la provincia durante toda la década, se reformularon las plantas funcionales de varios de los organismos dependientes del Estado y se sancionaron múltiples decretos y leyes de emergencia económica²⁷, medidas todas que apuntaban a la contención del gasto.

²⁵ Kirchner llegó al poder a través de un acuerdo entre tres sectores del peronismo provincial. El frente para la Victoria, El MRP (Movimiento Renovador Peronista) y el del ex gobernador provincial Purichelli.

²⁶ Néstor Carlos Kirchner en nota "Prioridad para Salud y Educación, La Opinión Austral, 23 de noviembre de 1991.

²⁷ Decreto 0139/91 del 12 de diciembre de 1991 y sus decretos modificatorios 146/91 y 205/91, Decreto 0140 del 12 de diciembre de 1991/91, Ley 2263, Decreto 0141/91 del 12 de diciembre de 1991 y Ley 2264 del 20 de diciembre de 1991.

Esta crítica situación se distendió a mediados del año siguiente cuando, por un lado, comenzaron a cristalizarse los efectos de las medidas tomadas a fines del año anterior y, por el otro, cuando la provincia recibió aproximadamente 650 millones de dólares²⁸ en concepto de una sentencia favorable en el juicio ganado al Estado Nacional por regalías petroleras mal cobradas, iniciado durante la gobernación de Puricelli (1983-1987).

El reordenamiento político y presupuestario habilitó el espacio para la instrumentación de medidas a mediano y largo plazo. En este sentido, los desarrollos paralelos de la obra pública y de una red de asistencia social, centralizada en el Ministerio de Asuntos Sociales (MÁS) a cargo de su hermana, Lic. Alicia Margarita Kirchner, y basada principalmente en la transformación del sistema público de salud, fueron dos de los ejes centrales de la primera gestión, que continuaron durante los dos períodos subsiguientes. La construcción de viviendas, escuelas y del hospital de Río Gallegos, y la pavimentación de rutas provinciales constituyeron, según varios entrevistados, una de las mayores fuentes de empleo durante la última década y explican, en gran medida, la baja tasa de desempleo que ha caracterizado a la provincia²⁹.

En 1995 Kirchner es reelecto gobernador gracias a que la reforma de la Constitución Provincial de 1994 había establecido la reelección del cargo. En esta oportunidad, el Partido Justicialista presentó un único lema que consiguió el 66.4% de los votos, frente al 32.2% obtenido por el Encuentro Santacruceño, alianza conformada por el radicalismo y el Frepaso. El abrumador resultado electoral, terminó de demostrar que Kirchner ya gozaba de peso político propio en la provincia. Con esta acumulación de poder y bajo el lema “Primero Santa Cruz”, el Frente para la Victoria Santacruceña, se constituyó como una línea partidaria centrada en los intereses de la provincia, como contrapuestos a los nacionales, encarnados en la figura del entonces presidente Carlos Menem.

Durante su segundo gobierno, gran parte del apoyo político de Kirchner provino de las intendencias. La imposibilidad de recaudar fondos propios que caracteriza a los municipios y el alto nivel de dependencia fiscal que esta situación acarrea, parece haber sido utilizado por Kirchner como una herramienta fundamental de control político a nivel local. Tal como explicaba un entrevistado, “*Kirchner trabajó siempre muy cerca de las intendencias que en esta provincia son muy dependientes del tesoro provincial. A través de la asignación de recursos, Kirchner controló a los intendentes que no mueven ni un dedo sin su autorización*”³⁰.

²⁸ La cifra original y el saldo actual no puede ser precisado con exactitud. Por un lado, porque las diferentes etapas y formas de cobro dificultan la suma total y, por el otro, por que el dinero fue depositado en una cuenta en el extranjero de la cual sólo el gobernador parecía tener los datos exactos. Al respecto, Roberto Eduardo Giubertich, diputado provincial, señalaba que “El dinero ingresado por el juicio de las regalías nunca fue declarado en el presupuesto. Se sabe que la Nación le entregó a la provincia 630 millones, se sabe que ese dinero era en bonos, que generaban ganancias, y acciones de YPF que también generaban ganancias. En relación con estas últimas, sabemos cuántas eran pero no sabemos qué intereses dieron entre el ‘94 y el ‘99, cuando se vendieron. No conocemos ni vimos nunca un certificado con el monto, especificando la suma que esta depositada en el exterior y cuál es el interés y en qué condiciones. Kirchner lo maneja como quiere (...) No tenemos ni idea de cuanto hay en el exterior, los más optimistas dicen que hay 1000 millones de pesos y los menos optimistas dicen que ya no queda nada”. Entrevista realizada en noviembre de 2002.

²⁹ Según el “Informe sobre el desarrollo humano 1999 de la provincia de Santa Cruz”, la provincia invirtió entre 1991 y 1999 casi 600 millones de dólares en obras públicas.

³⁰ Entrevista a un empleado de la Legislatura de la Provincia, realizada en noviembre de 2003.

Una segunda reforma constitucional le permitió a Kirchner postularse para un tercer mandato y, al mismo tiempo, configurar una cámara legislativa a la medida de sus necesidades. En 1998, la convención constituyente aprobó la reelección indefinida para gobernador (antes establecida para un sólo período) y un cambio en el régimen de representación de la Cámara de Diputados. Si hasta 1999 los diputados eran elegidos por criterios poblacionales, a partir de ese año la provincia adoptó un sistema “segmentado o mixto”. Mientras algunos legisladores son elegidos tomando a la provincia como distrito único (criterio poblacional), otros son elegidos como representantes de los municipios (criterio territorial)³¹. En este nuevo marco legal, Kirchner se impuso por mayoría con el 54% de los votos. La reducción de casi 12 puntos porcentuales respecto a las elecciones anteriores (1995) se vio equilibrada por la reforma política de la Legislatura que aseguró a Kirchner una mayoría alineada en el Congreso Provincial y cambió las relaciones de fuerza en la Legislatura, otorgándole la mayoría absoluta al Justicialismo.

A lo largo de las tres gobernaciones, Néstor Kirchner y el Frente para la Victoria Santacruceño lograron superar una crisis provincial sin precedentes y establecer un clima de estabilidad fiscal y crecimiento que se refleja en los favorables indicadores que caracterizan a la provincia –especialmente en contraste con las demás jurisdicciones. Como vimos, esta situación fue producto de la instrumentación de medidas generadas desde Ejecutivo –centradas en la obra pública y en la asistencia social-, fortalecidas por condiciones coyunturales que afectaron directamente el presupuesto provincial, como por ejemplo los ingresos en concepto de regalías y el dinero proveniente del juicio ganado al Estado Nacional.

Sin embargo, estas transformaciones se dieron en un marco político de centralización del poder en manos del Ejecutivo en general y del gobernador en particular. Juan Ruiz, profesor de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, aseguraba que la “*política del gobierno no es participativa; no hay espacio para ningún otro sector que no sea del gobierno. Todo se define desde ahí y no se admite ningún tipo de oposición. No son transparentes y no rinden cuentas a nadie. Ni siquiera la Cámara de Diputados tiene la posibilidad de controlar las decisiones que ellos toman*”³². Sin duda, la intromisión del Poder Ejecutivo en la lógica del Legislativo –evidenciado en la sanción de dos reformas constitucionales en un período de cuatro años- y el uso del aparato del Estado para establecer hegemonía en el interior del Partido Justicialista y en el territorio provincial, son la contracara de los prósperos indicadores.

Estas dos tendencias, la prosperidad socio económica y la centralización del poder, se traducen en dos percepciones irreconciliables respecto a la personalidad de Kirchner y su gestión. Mientras algunos ponderan sus dotes de administrador y reconocen su posibilidad de conducir la economía y la política de la provincia sin caer en crisis severas, otros subrayan el carácter centralista y autoritario de su gobierno, carácter que impidió el ingreso de nuevos actores, propuestas y debates en la política provincial, y que excluyó, sujetos, grupos y problemáticas en el proceso de estabilización de Santa Cruz.

³¹ Ver artículo 85, Sección Quinta, “del Poder legislativo” Capítulo 1, “Organización”, Constitución de la provincia de Santa Cruz.

³² Entrevista a Juan Ruiz, profesor de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, realizada en noviembre de 2002.

3. CONTEXTO EDUCATIVO

3.1 LAS DIMENSIONES Y LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

La provincia de Santa Cruz presenta uno de los sistemas educativos más pequeños del país. En el año 2000, la provincia contaba con 244 establecimientos, 64.792 alumnos, casi 5.500 cargos docentes y 40.574 horas cátedra. La cantidad de establecimientos y el volumen de la matrícula, ubican a la provincia, junto a Tierra del Fuego, entre las dos jurisdicciones con menor cantidad de escuelas y alumnos, de los cuales más del 85% se forman en el sector estatal.

La moderada incidencia del sector privado puede verse en el cuadro 3, que muestra que sólo un 12.7% de la matrícula y un 13.5% de los establecimientos pertenecen a dicho sector. El desglose de estos porcentajes agudiza esta tendencia para los niveles inicial y polimodal, ya que es el nivel superior no universitario el que concentra el 50% de los establecimientos y casi un 30% de los alumnos del sector.

Cuadro 3 - Dimensiones del sistema educativo provincial. Año 2000

			Público		Privado		
			2000	%	2000	%	
Todos los tipos de Educación	Establecimientos		244	211	86,5	33	13,5
	Alumnos		64.792	56.574	87,3	8.218	12,7
	Cargos Docentes		5.456	4.753	87,1	703	12,9
	Hs. Cátedra *		40.574	34.510	85,1	6.064	14,9
Educación Común	Total	Establecimientos	194	162	83,5	32	16,5
		Unidades Educativas	300	241	80,3	59	19,7
		Alumnos	57.838	49.684	85,9	8.154	14,1
		Cargos Docentes	4.665	3.975	85,2	690	14,8
		Hs. Cátedra *	36.157	30.093	83,2	6.064	16,8
	Inicial	Unidades Educativas	69	54	78,3	15	21,7
		Alumnos	8.435	7.470	88,6	965	11,4
		Cargos Docentes	923	816	88,4	107	11,6
		Hs. Cátedra *	42	12	28,6	30	71,4
	EGB1 y 2 /primario	Unidades Educativas	93	76	81,7	17	18,3
		Alumnos	28.634	24.561	85,8	4.073	14,2
		Cargos Docentes	2.448	2.062	84,2	386	15,8
		Hs. Cátedra *	241	74	30,7	167	69,3
	EGB 3	Unidades Educativas	90	74	82,2	16	17,8
		Alumnos	10.785	8.998	83,4	1.787	16,6
		Cargos Docentes	469	401	85,5	68	14,5
		Hs. Cátedra *	18.476	15.377	83,2	3.099	16,8
	Polimodal / secundario	Unidades Educativas	46	36	78,3	10	21,7
		Alumnos	8.974	7.937	88,4	1.037	11,6
		Cargos Docentes	799	686	85,9	113	14,1
Hs. Cátedra *		15.579	13.552	87,0	2.027	13,0	
Superior no Universitario	Unidades Educativas	2	1	50,0	1	50,0	
	Alumnos	1.010	718	71,1	292	28,9	
	Cargos Docentes	26	10	38,5	16	61,5	
	Hs. Cátedra *	1.819	1.078	59,3	741	40,7	

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

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

Durante los últimos años de la década, el crecimiento de la matrícula del sistema educativo no ha sido especialmente significativo. Tal como indica el cuadro 4, en el período 1996-2000, la cantidad de alumnos del sistema aumentó un 14.3% (de 58.188 a 64.792). Sin embargo, este aumento de la cantidad alumnos no fue acompañado por un crecimiento del número de escuelas (en los cuatro años se creó solamente una nueva institución). Este crecimiento desigual entre matrícula y escuelas produjo que la cantidad de alumnos por establecimiento aumentara de 239 en 1996 a 266 en el 2000.

Cuadro 4 - Evolución del sistema 1996-2000. Todos los tipos de educación

	1996			2000			Variación 1996-2000		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
Alumnos	58.188	50.998	7.190	64.792	56.574	8.218	11,35	10,93	14,30
Establecimientos	243	210	33	244	211	33	0,41	0,48	0,00
Alumnos/establ.	239	243	218	266	268	249	10,89	10,41	14,30

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

Por último y en congruencia con los datos socio económicos analizados en el eje "Contexto Provincial", la tasa neta de escolarización de la provincia se ubica entre las más altas del país en todos los niveles educativos. Según los datos del Censo 2001, para el nivel inicial y primario, la provincia se ubica, junto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Tierra del Fuego, entre las jurisdicciones con mayores tasas de escolarización³³ (93.3% para nivel inicial y 95.9% para el nivel primario). En el nivel secundario Santa Cruz se posiciona en cuarto lugar en relación con los demás distritos del país³⁴ con una tasa del 72.3%.

Cuadro 5 - Tasa Neta de Escolarización

Nivel	Tasa Neta de Escolarización año 2001	Variación de la Tasa Neta de Escolarización (%) 1991-2001
Inicial	93,3	s/d
Primario	95,9	-1,8
Secundario	72,3	-1,3

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

3.2 INDICADORES

El análisis de los indicadores referidos tanto al tránsito de los alumnos por el sistema educativo (tasas de promoción, abandono, repitencia, sobriedad y egreso) como los referidos a su calidad –construidos a partir de los resultados de los alumnos santacruceños en las Evaluaciones Nacionales de la Calidad-, arrojan un mapa de datos que varía según el indicador focalizado y el nivel educativo estudiado.

La *tasa de sobriedad*, tal como muestra el cuadro 6, se encuentra por debajo del promedio regional y nacional para EGB 1, 2 y 3, y por encima para el nivel polimodal. Por su

³³ Ver puntos 2.5 y 2.6 del Anexo 1.

³⁴ Ver punto 2.8 del Anexo 1.

parte, la *tasa de promoción efectiva* y la de *repitencia* presentan valores que posicionan a la provincia en una situación más crítica que la de la media nacional y regional para todos los niveles educativos. En relación con este último indicador, la provincia de Santa Cruz, presentaba en 1999 valores que se ubicaban entre los cinco más altos del país³⁵. Además, entre 1996 y 1999, tal como indica el cuadro 7, la tasa de repitencia sostuvo una tendencia creciente respecto a los porcentajes de la media nacional y regional, tendencia especialmente flagrante en el nivel EGB 1 y EGB 2, con una variación del 45% frente a una media nacional de 8.6 y una media regional de -2.5) y menos evidente en EGB 3 y en el nivel polimodal.

Cuadro 6 - Indicadores educativos. Año 1999

		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Santa Cruz	91,0	78,8	79,7
	Media Región Patagonia	92,8	79,8	81,3
	Total País	91,8	84,1	81,4
Tasa de abandono interanual	Santa Cruz	0,3	7,9	12,6
	Media Región Patagonia	1,2	10,2	12,0
	Total País	2,0	7,7	13,6
Tasa de repitencia	Santa Cruz	8,7	13,4	7,8
	Media Región Patagonia	6,1	10,1	6,8
	Total País	6,3	8,2	4,9
Tasa de sobreedad	Santa Cruz	18,9	32,2	38,1
	Media Región Patagonia	21,2	36,2	39,5
	Total País	21,4	33,0	37,3
Tasa de egreso	Santa Cruz	97,7	74,6	61,7
	Media Región Patagonia	92,7	68,4	64,3
	Total País	87,9	75,3	60,7

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

Si se profundiza en el análisis de los indicadores de EGB 1 y 2 se observa que estas altas tasas de repitencia están acompañadas de un bajo nivel de abandono y un alto nivel de egreso. En 1999, la *tasa de abandono interanual* fue la menor del país³⁶ (0.3% frente a una media nacional de 2.0%) y la *tasa de egreso* se ubicó muy por encima del promedio regional y nacional (97.7% frente a un 92.7% de las provincias de la región y un 87.9% del total de las jurisdicciones). La evolución de estos indicadores en el período que comprende los años 1996-1999 son sorprendentes. Tal como expresa el cuadro 7, los valores de la *tasa de abandono interanual* fueron los que más se redujeron del país³⁷ (un 82.4% frente a una media nacional de 23.1%) y la *tasa de egreso* aumentó un 9.8%, mientras el promedio del total de las jurisdicciones fue de 4.4%.

El importante aumento de la tasas de repitencia y de egreso, y la disminución de la tasa de abandono son variables que manifiestan una tendencia de mayor retención de la matrícula. Posiblemente, a lo largo del período 1996-1999, muchos de los alumnos de los

³⁵ Ver puntos 2.16 a 2.21 del Anexo 1.

³⁶ Ver punto 2.10 del anexo 1.

³⁷ Ver punto 2.11 del anexo 1.

primeros ciclos de EGB que no aprobaron el año lectivo continuaron en el sistema educativo repitiendo el año y provocando así un aumento en la repitencia y una disminución de la tasa de abandono. Si bien durante el trabajo de campo ninguno de los entrevistados se refirió a políticas de retención para los primeros años de la educación general básica, futuras indagaciones debieran tener en cuenta los elementos que explican estas dinámicas.

La comparación entre el análisis de un corte evolutivo (cuadro 7) y un corte sincrónico (cuadro 6) de los indicadores educativos que se refieren al tránsito de los alumnos por el sistema muestra notables diferencias entre los porcentajes observados para la provincia de Santa Cruz y los valores de las medias nacional y regional. No obstante, los desiguales porcentajes evidenciados al analizar la evolución de los indicadores en el período 1996-1999, que, en primera instancia, parecerían desfavorables para Santa Cruz, deben ser contrastados con los valores en 1999 que, en muchos casos, reflejan que las variaciones en la provincia no son tan disímiles a las tendencias observadas a nivel nacional. Por ejemplo, si al examinar el progreso de la tasa de abandono en el nivel polimodal entre 1996 y 1999, se observa que en Santa Cruz aumentó un 2.4% mientras que la región disminuyó un 21.4% y a nivel nacional un 9.9%, los valores en 1999 muestran que las diferencias en los valores de las tasas de abandono no son significativas (la provincia presentaba una tasa de abandono del 12.6% frente a una media regional del 12% y una nacional del 13.6%).

Cuadro 7 - Evolución de los indicadores educativos

		Variación 1996-1999 (%)		
		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Santa Cruz	-1,5	-0,9	-0,1
	Media Región Patagonia	1,5	7,2	6,2
	Total País	0,2	7,4	2,8
Tasa de abandono interanual	Santa Cruz	-82,4	3,9	2,4
	Media Región Patagonia	-52,4	-3,5	-21,4
	Total País	-23,1	-39,8	-9,9
Tasa de repitencia	Santa Cruz	45,0	3,1	-1,3
	Media Región Patagonia	-2,5	-23,1	-13,5
	Total País	8,6	-8,9	-14,0
Tasa de sobreedad	Santa Cruz	1,1	-4,7	-6,2
	Media Región Patagonia	11,0	9,7	19,0
	Total País	17,6	20,0	37,1
Tasa de egreso	Santa Cruz	9,8	1,2	-1,4
	Media Región Patagonia	8,9	13,1	16,6
	Total País	4,4	25,1	6,1

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

En cuanto a los resultados en las Evaluaciones Nacionales de la Calidad Educativa (ONE) se evidencia que, salvo algunas excepciones, los alumnos santacruceños han obtenido resultados que se ubican por debajo de la media nacional. En las pruebas de 3er. año del polimodal, tal como indica en gráfico 2, los resultados fueron siempre menores que los del promedio del total de las jurisdicciones del país, con picos especialmente bajos en los años 1994 y 1999. Por su parte, los resultados en las pruebas de 6to. año de EGB sólo han superado

levemente a la media nacional en 1996, 1999 y el 2000 (gráfico 1). Un análisis de las pruebas por materias, muestra que mientras durante las primeras evaluaciones, efectuadas entre 1993 y 1998, los resultados de matemática fueron notablemente inferiores a los de lengua, al finalizar la década se equipararon, mostrando un aumento relativo en el área de matemática (gráfico 1 y 2). Si bien no hemos podido profundizar acerca de los elementos que explican estas dinámicas, es un punto a tener en cuenta en futuras indagaciones.

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

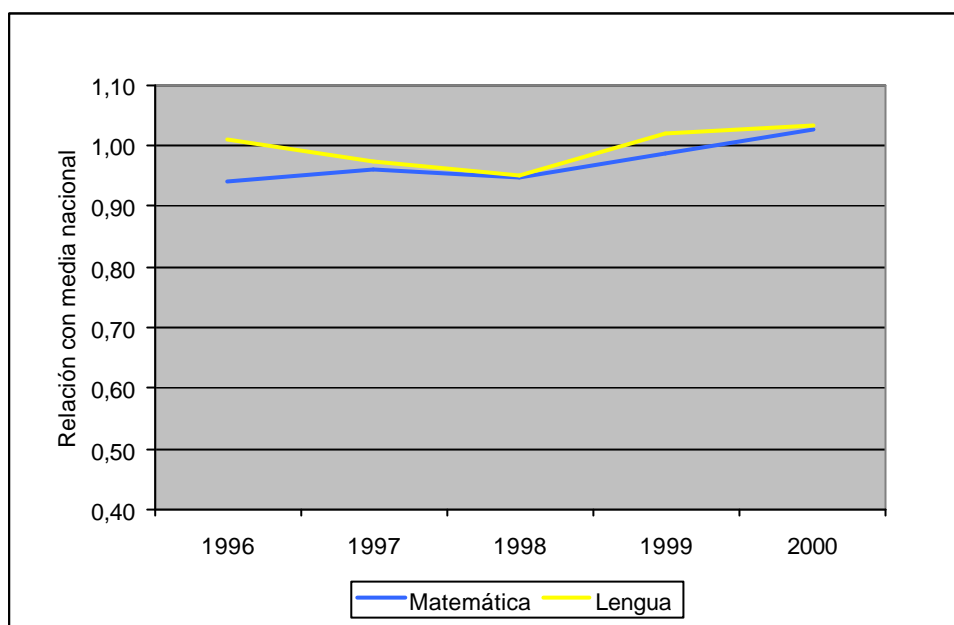
Año	6to. Grado/Año		Finalización del Secundario		
	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática	
1993	Santa Cruz	n/c	n/c	61,1	44,5
	Media Región Patagonia	n/c	n/c	61,7	45,5
	Total País	n/c	n/c	61,5	46,4
1994	Santa Cruz	n/c	n/c	64,5	46,3
	Media Región Patagonia	n/c	n/c	68,0	52,4
	Total País	n/c	n/c	69,7	56,0
1995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

n/c = no corresponde

* En el año 1995, no se aplicó en la Finalización de la secundaria el Operativo Nacional de Evaluación en Santa Cruz.

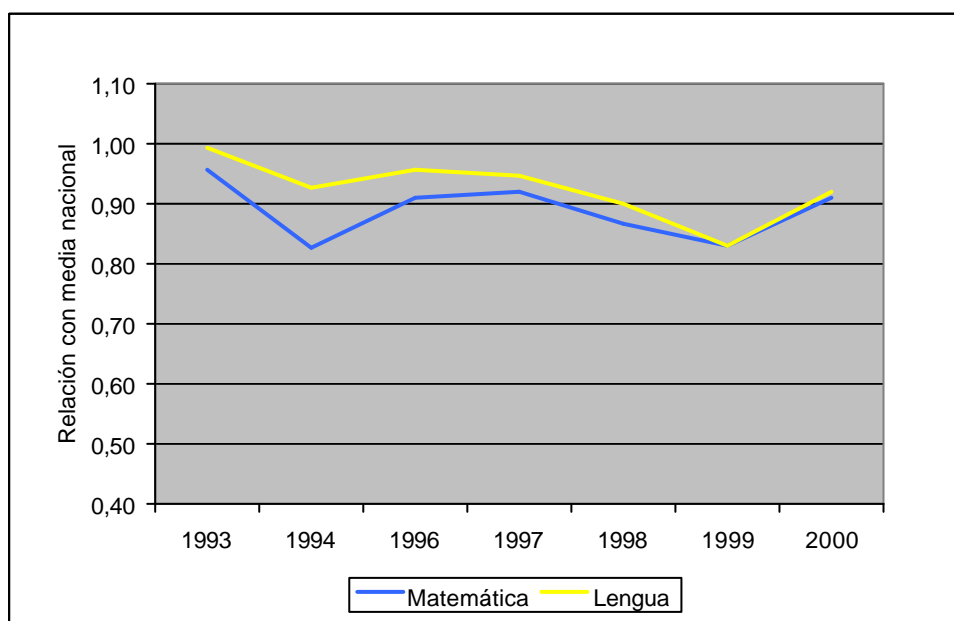
Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

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



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

Gráfico 2 – Evolución de los resultados del Operativo Nacional de Evaluación de la provincia en relación con la media nacional para 5to año del secundario y 3er año del polimodal (media nacional = 1)



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

3.3 EL MAPA DE PODER DE LA EDUCACIÓN

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

La administración de la educación se centra en el Poder Ejecutivo a partir del Consejo Provincial de Educación. Hasta mediados de la década este organismo compartió la administración con el Ministerio de Cultura y Educación. En 1995, la Ley 2411 disolvió el Ministerio y otorgó al presidente del Consejo atribuciones ejecutivas que antes correspondían al ministro. Estas transformaciones se realizaron en detrimento del carácter colegiado del cuerpo, cuyos siete miembros –representantes de los distintos actores ligados al sistema– tienen en los hechos poco margen para tomar o cuestionar decisiones. Por su parte, el Poder Legislativo se caracteriza por tener escaso vuelo propio a la hora de regular cuestiones educativas y su papel se limita casi exclusivamente a la presentación y sanción de proyectos elaborados por el Ejecutivo.

Dentro del Poder Ejecutivo, y en consonancia con lo que ocurre en otras áreas de gobierno, el gobernador de la provincia toma las decisiones vinculadas con los lineamientos generales de la educación y los aspectos presupuestarios más significativos. Los responsables de la cartera, particularmente el presidente del Consejo Provincial de Educación y el secretario de coordinación educativa, definen aspectos de la administración cotidiana del sistema y pedagógicos.

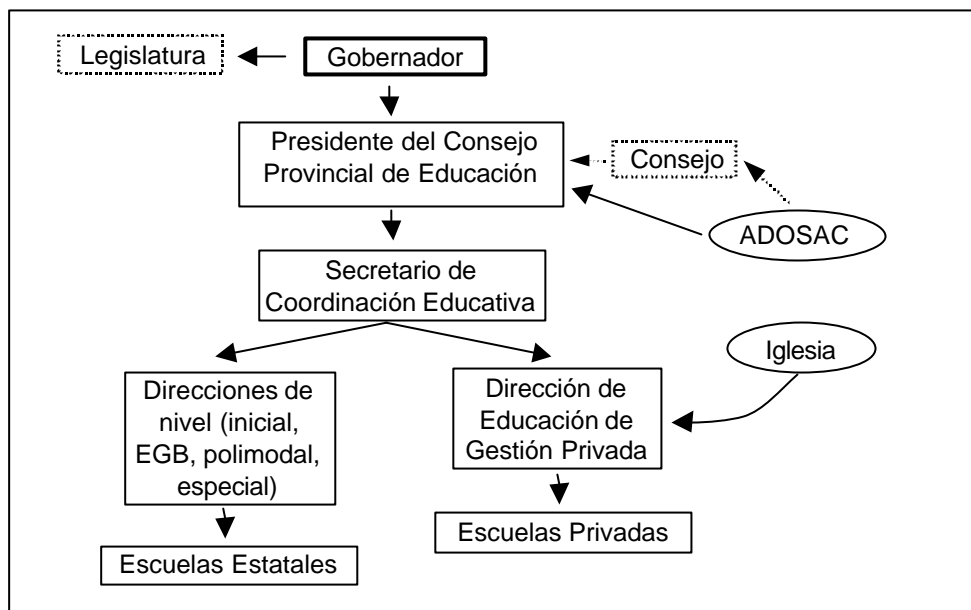
Por fuera del ámbito estatal, y en contraposición con la lógica centrípeta que caracteriza al sector, la Asociación de Docentes de Santa Cruz (ADOSAC), único gremio docente de enseñanza básica en la provincia, muestra un fuerte perfil crítico que se traduce en una importante influencia sobre las definiciones educativas³⁸. Como veremos con mayor detalle en el eje "Políticas Laborales", a lo largo de la década del noventa, y principalmente a partir de 1995, este sindicato ha funcionado como la fuerza más opositora a las políticas emanadas desde el gobierno y ha llegado incluso a redefinir el rumbo de ciertas acciones.

El sector privado en general y la Iglesia en particular no tienen demasiada injerencia en las definiciones sobre cuestiones educativas. Esto se explica por su débil peso numérico – menos de un 13% del alumnado asiste a instituciones de enseñanza privada– y por la tardía organización del sector como ámbito independiente y diferenciado del estatal. Recién en 1995 el sector logró un principio de organización institucional dentro del Consejo a partir de la creación de la Dirección de Gestión de Educación Privada (ver eje "Políticas Dirigidas al Sector Privado").

En el siguiente diagrama se han plasmado las relaciones tejidas entre los diferentes actores vinculados al sistema educativo de la provincia .

³⁸ Si bien existe en Santa Cruz un gremio que concentra a los docentes de nivel universitario, la Asociación de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral (ADIUNPA), su peso sobre las políticas de los niveles educativos no universitarios es ínfima.

Diagrama 1. Mapa de poder de la educación santacruceña.



4. EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN

4.1 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN

Un análisis del gobierno de la educación durante la década del noventa en Santa Cruz permite delinear dos etapas con estructuras organizacionales y objetivos bien diferenciados. A grandes rasgos, la primera (1991-1995) se caracterizó por la instrumentación de medidas orientadas al reordenamiento administrativo del sistema, que se llevaron adelante a través de los dos organismos a cargo de la gestión de la educación provincial hasta 1995: el Consejo Provincial de Educación y el Ministerio de Cultura y Educación. La segunda etapa (1996 en adelante) se inició con la fusión de ambos organismos bajo la estructura del Consejo Provincial de Educación, y se concentró más bien en el desarrollo de las acciones necesarias para implementar la reforma educativa propuesta en la Ley Federal de Educación.

El primer ministro de educación de Kirchner, el Dr. Carlos Hugo Muratore, abogado de profesión y hombre de suma confianza del gobernador, asumió en el marco de una crisis fiscal y política sin precedentes en la provincia. Su correlato en el sector educativo fue señalado por el propio Muratore en los siguientes términos: “en diciembre de 1991 había una situación de extrema gravedad institucional. Existía un caos en el sistema educativo provincial que venía arrastrándose hacia más de dos años y que se apoyaba en varios aspectos: un anacrónico sistema administrativo que generaba importantes dificultades administrativas y económicas; complejidades entre la administración global del sistema y lo propiamente educativo; y fuertes deudas con el sector docente y administrativo”³⁹. Frente a esta situación, el Poder Ejecutivo decidió implementar

³⁹ Entrevista a Carlos Hugo Muratore, ex ministro de educación (1991-1995), realizada en noviembre de 2002.

medidas con el doble fin de reducir la administración central de la educación a través del recorte de aquellas áreas del sistema que no se consideraban fundamentales, y de tranquilizar al sector docente, que había sido uno de los más combativos durante la crisis política e institucional.

Con el objetivo de reducir los gastos provinciales, se cerraron las salas de tres años y se disolvieron los equipos de trabajo interdisciplinarios y la Unidad de Planeamiento Educativo (UPLADE). Para hacer frente al segundo objetivo -el apaciguamiento del sector docente- se requirieron dos tipos de acciones. La primera consistió en incorporar a partir de 1992 un porcentaje creciente de presentismo en el salario del sector, lo cual, tal como expresaba la secretaria general de ADOSAC, *"fue, en definitiva, un cepo a las medidas de fuerza del gremio"*⁴⁰. Por otra parte, se hizo un esfuerzo para ordenar los mecanismos administrativos vinculados con el pago de los salarios, como por ejemplo la redistribución de las tareas entre el Ministerio de Economía y el de Educación, la creación de las delegaciones administrativas y el mejoramiento de los procesos directamente vinculados con la liquidación de sueldos. Estas transformaciones, apoyadas en la nueva coyuntura macro económica que acompañó al primer mandato de Kirchner, permitieron regularizar el pago de los haberes, reduciendo así el conflicto con los docentes centrado en lo salarial, que había caracterizado los años precedentes.

Desarrolladas principalmente durante los primeros tres años de gestión, estas acciones dejaron poco margen para el avance paralelo de políticas propiamente educativas. Si bien es cierto que en 1995 el Dr. Muratore anunciaba que se empezaban *"a implementar progresivamente medidas relacionadas con la aplicación de la nueva estructura que propone la Ley Federal de Educación"*⁴¹, las principales transformaciones en torno a la reforma educativa y a la capacitación docente fueron desplegadas durante las dos gestiones siguientes. Refiriéndose a la consagración casi exclusiva al reordenamiento administrativo de esta primera etapa, el Prof. Federico de Palomera, subsecretario de gestión del ministerio y vicepresidente del Consejo Provincial de Educación entre 1991 y 1995, explicaba que *"había que solucionar primero algunos temas, para después poder sentarse tranquilos a hablar de cuestiones sustanciales de la educación. Los salarios docentes se liquidaban constantemente mal, lo que generaba un nivel de conflicto muy importante. Uno no se podía sentar a hablar de, por ejemplo, la capacitación docente, porque había cuatro docentes que te querías agarrar del cuello y matarte porque les habían liquidado mal el sueldo"*⁴².

A diferencia de lo que sucedía en la mayor parte de las provincias con un régimen institucional similar, la coexistencia de un Ministerio y un Consejo no resultó conflictiva en Santa Cruz. El hecho de que el Ministerio estuviera a cargo de las cuestiones administrativas y financieras del sistema, mientras que el Consejo sólo se encargaba de tareas pedagógicas, determinó que las principales decisiones se centraran en el entonces ministro de educación, el Dr. Muratore, y no en la presidenta del consejo, Mabel Velásquez.

⁴⁰ Entrevista a Mónica Galván, secretaria general de ADOSAC, realizada en noviembre de 2002.

⁴¹ "Ley Federal de Educación. Progresiva Implementación en Santa Cruz", *La Opinión Austral*, 4 de febrero de 1995.

⁴² Entrevista al Prof. Federico de Palomera, subsecretario de gestión del Ministerio de Cultura y Educación y vicepresidente del Consejo Provincial de Educación entre 1991 y 1995, realizada en agosto del 2003.

La segunda etapa se inició con la fusión de los dos organismos responsables de la administración del sistema bajo la órbita de Consejo Provincial de Educación reformado (Ley 2411) y giró fundamentalmente en torno a la implementación de la nueva estructura de niveles propuesta en la Ley Federal de Educación. Para llevar adelante esta tarea Kirchner designó como Presidente del Consejo Provincial al Ingeniero Ricardo Jaime, que había sido secretario general de la gobernación durante los años anteriores. Según algunos entrevistados, la elección de un hombre de carácter y perfil político fuertes respondió a la certeza de que las transformaciones del sistema requeridas acarrearían mucha oposición desde el sector gremial. Mónica Galván, secretaria general de ADOSAC, aseguraba que “*al Ing. Jaime lo eligieron porque aunque conocía muy poco del sistema educativo tenía una personalidad sumamente autoritaria. En ese momento, se necesitaba mano dura dentro del Consejo, porque se venía la Ley Federal. Él tenía todas las características como para poder enfrentarnos*”.⁴³

Si la gestión anterior se había caracterizado por una disminución del conflicto gremial, a partir de 1996 se agudizó, en cambio, el enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y ADOSAC. Al complejo proceso de implementación de la reforma se sumaron dos factores que estimularon las confrontaciones. Por un lado, el triunfo en las elecciones internas del gremio de la Lista Rosa, vinculada políticamente con el Partido Obrero, cambió el perfil de los reclamos tradicionales del sector, que pasó de una perspectiva netamente salarial a una crítica política e ideológica de fondo. Por otra lado, a partir de la elección de miembros del sindicato como consejeros electos por la docencia (estatal y privada) en el fortalecido Consejo Provincial de Educación, se generó un nuevo espacio de incidencia gremial.

Las discusiones se hicieron especialmente fuertes en 1998, frente a las distintas regulaciones surgidas durante la implementación del tercer ciclo de EGB que, tal como señaló el Ing. Ricardo Jaime, implicaban “*definir cuáles eran las transformaciones que iban a aplicarse al disolver el quiebre entre la escuela primaria y la secundaria. Había que determinar desde el funcionamiento de una escuela hasta la transformación pedagógica del sistema*”⁴⁴. La presión por frenar algunas propuestas que el gremio consideraba contra-estatutarias llegó incluso a modificar los rumbos definidos en primera instancia por el Ejecutivo. Este fue el caso, por ejemplo, de la implementación del tercer ciclo de la EGB, planificada para el año 1997 e impulsada recién al año siguiente. Según informaron algunos actores, la presión gremial también explicaría la abrupta suspensión del cronograma de Jaime, cuando en 1999 asumió como presidente del Consejo la Prof. Silvia Esteban.

Entre la administración del Ing. Jaime (1995-1999) y la de la Prof. Esteban (1999-2003) hubo algo más que un recambio de funcionarios. Las marchas y contramarchas evidencian una diferencia de criterios y una falta de continuidad entre ambas gestiones. El análisis de la instrumentación del nivel polimodal sostiene, en gran medida, esta hipótesis. A pesar de las importantes discusiones entabladas con el gremio por este punto, en octubre de 1999 Jaime logró la aprobación de las “Bases para la organización pedagógica y Curricular para el nivel Polimodal”, documento donde se resumían las directrices generales para la implementación de este último ciclo y que permitiría comenzar su aplicación al año siguiente. Sin embargo, la nueva presidente del Consejo optó por postergar la instrumentación del nivel polimodal

⁴³ Entrevista a Mónica Galván, secretaria general de ADOSAC, realizada en noviembre de 2002.

⁴⁴ Entrevista a Ing. Ricardo Jaime, ex presidente del Consejo Provincial de Educación, realizada en noviembre de 2002.

hasta 2001, aduciendo que para llevar adelante la transformación se necesitaba una fuerte capacitación y actualización docente que requerían de recursos nacionales⁴⁵. Poco antes de que venciera el plazo de la implementación pautado por Jaime, la Prof. Esteban impulsó y aplicó un modelo de Bachilleratos Orientados a contrapelo de la modalidad propuesta en la Ley Federal de Educación y al diseño de Jaime.

El perfil más dialoguista y conciliador de Esteban, y el hecho de ser docente -aunque su antecedente en cargos de gestión había sido en la Dirección Provincial de Vialidad- la diferenciaron de su antecesor. Al menos en un comienzo fue evaluado positivamente desde el gremio, que además compartía las medidas referidas a la suspensión de la implementación del polimodal⁴⁶. Sin embargo, las relaciones se tensaron nuevamente cuando, para hacer frente a la crisis económica nacional a fines de 2001, se aplicaron medidas que impactaron negativamente sobre el salario del sector.

Como indica el cuadro 9, a lo largo de la década Santa Cruz tuvo dos modelos institucionales de gobierno y tres responsables sucesivos del área (un ministro y dos presidentes del Consejo), todos bajo la conducción del mismo partido y el mismo gobernador. Cada una de estas gestiones estuvo atravesada por objetivos específicos y diferenciados. Durante los primeros años (1991-1995), el ministro Muratore se ocupó de la reorganización administrativa del sistema con el fin último de aplacar el conflicto docente que se arrastraba de la década anterior. Entre 1995 y 1999, la gestión del Ing. Ricardo Jaime, con un perfil más duro, viró hacia objetivos más pedagógicos en función de instrumentar la etapa más conflictiva de la reforma propuesta en la Ley Federal de Educación. Una vez puesta en marcha la reforma y ante un gremio que se había fortalecido mucho a lo largo de este proceso, asumió en 1999 Silvia Esteban, responsable de implementar la fase final de la reforma con un sesgo más conciliatorio con el sector docente en general y gremial en particular.

Más allá de las metas específicas de cada una de las tres gestiones detalladas, se vislumbra la ausencia de un proyecto educativo de mediano y largo plazo. No es casual, tal como señalaron varios entrevistados, que de los tres responsables de la cartera educativa ninguno gozara de experiencia anterior en la administración del área. Los actores más críticos argumentan que la falta de proyectos se relaciona con la modalidad verticalista y centralizada de conducción que impuso a la provincia el gobernador. Respecto a este tema, Rubén Zárate, explicaba que *“uno se imagina un gobierno como una pirámide organizada pero en Santa Cruz este diagrama no existe. Más bien, al imaginarlo sería más como una línea horizontal con un punto arriba. La indiferenciación de perfiles de ministros en los diversos ministerios ocurre en cada área de gobierno, con excepción del ministerio de Asuntos Sociales, donde existe una relación de hermandad. Ningún ministro se destaca porque no existen propuestas autónomas de las áreas ministeriales”*⁴⁷.

⁴⁵ Prof. Silvia Esteban en “Prorrogaron la implementación del Polimodal hasta el 2001”, *La Opinión Austral*, 17 de diciembre de 1999.

⁴⁶ En una entrevista, Mónica Galván, secretaria general de ADOSAC, aseguraba que la decisión de la ministra de suspender la implementación del polimodal en el 2000 “se basaba en los argumentos que el gremio había dado unos meses antes”. Entrevista realizada en noviembre de 2002.

⁴⁷ Entrevista a Rubén Zárate, profesor de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, realizada en noviembre de 2002.

En términos generales, las gestiones educativas parecen haber respondido más a la construcción de la propia hegemonía Kirchneriana, basada en el sostenimiento del servicio educacional, antes que en el desarrollo de un plan fuerte y específico para el sector. En efecto, las medidas para el área se vieron reducidas a reformas legales e institucionales básicas para llevar adelante el sistema con la menor confrontación y costo político posibles. Las modificaciones de índole pedagógica o escolar sólo se alejaron de lo indispensable para cumplimentar las exigencias emanadas de la Ley Federal de Educación.

Cuadro 9 – Contexto Político Provincial

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gobernador	Néstor Carlos Kirchner											
Partido	PJ											
Ministro de Educación	Dr. Carlos Hugo Muratore					-----			-----			
Presidente del Concejo Provincial de Educación	Mabel Velásquez					Prof. Ricardo Raúl Jaime				Prof. Silvia Graciela Esteban		

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

4.2 EL PODER LEGISLATIVO EN LA EDUCACIÓN

A lo largo de la década del noventa, la legislatura santacruceña no ha ejercido un papel significativo en la política educativa provincial. Esto se debe, principalmente, al papel subordinado que ocupa el Poder Legislativo en relación con el Ejecutivo en la provincia. Más allá de los vaivenes en la composición de la cámara desde 1991, la regla constante ha sido la falta de iniciativa tanto de los diputados como de los bloques partidarios a la hora de regular los temas centrales de la educación.

La sumisión que caracteriza a la mayor parte de los diputados oficialistas a los designios de las máximas autoridades provinciales es percibida por varios entrevistados como la contracara de un mecanismo del ejercicio del poder que se centra en manos del Ejecutivo. El hecho de que la mayor parte de los legisladores dependan del apoyo del gobernador para llegar al cargo, deja sentadas las bases de la relación entre los dos poderes que, una vez en funciones, se refuerzan a través de un intercambio mecánico de favores. Un ex diputado provincial explicaba esta relación en los siguientes términos: *“en Santa Cruz, en general, para acceder a ser diputado, Kirchner te tiene que poner en la lista. De a poco, todo se convierte en una cosa que da vueltas sobre sí misma. Un diputado que no está con el gobernador, no participa de las inauguraciones y el gobernador no lo pone a su lado en los actos para destacar su participación en la gestión regional. Cuando venís de una localidad, la gente exige que seas un representante del lugar, es decir, que hagas trámites en la capital y que lleves cosas para el pueblo, y para llevar cosas al pueblo se necesita del apoyo del gobernador”*⁴⁸.

El fraccionamiento de la oposición en el interior de la cámara es otro factor que explica la ausencia de debates y propuestas legislativas para el ámbito educativo. Mientras el sector de Kirchner se ha mantenido relativamente unido y bajo el mando del gobernador, la

⁴⁸ Entrevista a Carlos Perez Rasetti, ex diputado provincial, realizada en noviembre de 2002.

oposición ha sufrido múltiples fracturas y no ha logrado presentar conjuntamente proyectos alternativos. Refiriéndose al papel de los partidos opositores en la cámara, un periodista señalaba que *“la oposición nunca estuvo organizada. En este momento, por ejemplo, hay un sólo diputado del MOFESA (Movimiento Federal Santacruceño), los radicales se encuentran divididos entre la línea ortodoxa y la del pueblo, y el Frepaso tiene sólo dos diputados. Contrariamente, el Partido Justicialista funciona como un solo bloque bajo la línea del Frente para la Victoria Santacruceño”*⁴⁹. Esta unificada mayoría oficialista es percibida por los entrevistados más críticos como el principal obstáculo para el desarrollo de propuestas: *“la mayor parte de los diputados son muy obsecuentes y defienden en todo al Ejecutivo. Muchos proyectos ni siquiera se tratan porque al Ejecutivo no le interesan”*⁵⁰.

Esta tendencia se reforzó aún más en 1999, a partir de la reforma constitucional que redefinió la configuración de la cámara. La adopción de un sistema de representación mixto–caracterizado por combinar criterios de elección poblacionales y territoriales–dio lugar a que más de la mitad de los 24 legisladores pasaran a ser elegidos en representación de sus municipios. Esta transformación trajo aparejadas dos consecuencias: por un lado, modificó las relaciones de fuerza en el interior de la legislatura al otorgar la mayoría absoluta al Justicialismo; y, por el otro, en el plano educativo, transformó el tipo de demandas de los legisladores que comenzaron a girar, en gran medida, en torno a solicitudes para satisfacer las necesidades y pedidos de la localidad representada. Omar Lada, diputado provincial y miembro de la comisión de educación, señalaba que *“a partir de 1999 los diputados empezaron a traer más demandas de sus localidades. Así, aparecieron con más fuerza los pedidos de gimnasios e infraestructura en general, de materiales didácticos en las escuelas, de becas, etc.”*⁵¹.

5. EL MARCO LEGAL EDUCATIVO

Durante la década del noventa Santa Cruz ha mostrado poca correlación entre las prácticas e instituciones educativas y sus correspondientes regulaciones normativas. Si bien es cierto que, a diferencia de otras jurisdicciones, la provincia cuenta con un marco legal relativamente completo en cuanto a las leyes fundamentales del sistema, su desactualización y parcialidad limitan su eficacia a la hora de pautar el funcionamiento efectivo de la enseñanza en la provincia.

Las dos leyes marco del sistema, la Constitución Provincial y la Ley de Educación (Ley 263/61) fueron sancionadas en 1957 y 1963, respectivamente, en forma paralela al surgimiento de Santa Cruz como provincia⁵². Redactados en un contexto de organización política provincial y frente a un incipiente y reducido sistema educativo, estos textos se concentran en lineamientos prescriptivos generales antes que en problemáticas específicas de la educación.

⁴⁹ Entrevista a Miguel Carmona, periodista, realizada en noviembre de 2002.

⁵⁰ Entrevista a Omar Lada, diputado provincial, realizada en noviembre de 2002.

⁵¹ Entrevista a Omar Lada, diputado provincial, realizada en noviembre de 2002.

⁵² En 1955 y en virtud de la Ley Nacional 14.408 varios territorios nacionales fueron transformados en provincias.

La Constitución destina un capítulo completo, aunque breve, a la educación. Los cuatro artículos de la Sección Cuarta (Régimen Educacional) establecen, algunas cuestiones que definen rumbos esenciales de la organización del sistema, pero sin llegar a reglamentarlas plenamente. En términos generales se establece que la "enseñanza primaria será gratuita y obligatoria" y que la provincia "reconocerá la más amplia libertad de enseñanza y cátedra"⁵³. En relación con la administración del sistema, el artículo 83 establece al Consejo Provincial de Educación, organismo colegiado integrado por representantes de los padres, de los docentes y del gobierno, como el responsable de su gestión. El último artículo se relaciona con el financiamiento de la educación y manifiesta que al menos un veinte por ciento de las rentas fiscales de la provincia se destinarán al sostenimiento del sistema.

El caso de la Ley Provincial de Educación, sancionada en 1963, es similar al de la Constitución. Si bien conserva una vigencia formal son muy pocos los actores que se refieren a ella como a una herramienta fundamental del sistema, argumentando que la norma no pauta las prácticas educativas cotidianas ni se condice con ellas. Al analizar la ley, podemos observar que su desactualización se hace especialmente manifiesta en el capítulo 2 (Instrucción Religiosa y Moral) donde se establece, entre otras cuestiones que "en todos los establecimientos oficiales provinciales (...) se destinará la última hora de clase, dos veces por semana, para la instrucción religiosa de los alumnos"⁵⁴. La alta importancia relativa que se otorga a la educación privada y a la obligatoriedad de la instrucción religiosa establecida en la ley contrastan fuertemente con la realidad actual del sistema educativo, en el que las instituciones del sector privado son clara minoría y la enseñanza religiosa no tiene cabida ni en los diseños curriculares ni en las aulas. La fuerte presencia del sector privado en esta norma parece plasmar el mapa de fuerzas en el momento de su sanción. Refiriéndose a este punto, la presidente del Consejo Provincial de Educación Católica, Ana María Coloe de Paiva, señalaba que "cuando Santa Cruz se consolidó como provincia la Iglesia influyó mucho en la redacción de las normativas fundacionales dejando varios artículos referidos a la educación privada"⁵⁵.

A pesar de los importantes cambios sufridos por el sistema educativo provincial en los últimos cuarenta años, particularmente en lo que hace a su funcionamiento y sus dimensiones, el apartado referido a la enseñanza de la Constitución provincial nunca fue reformado y la Ley Provincial de Educación sufrió modificaciones parciales recién en el año 1995, cuando la provincia debió enfrentar la aplicación de la Ley Federal de Educación

Ante la necesidad de adecuar la estructura del gobierno de la educación para hacer frente a la implementación de la reforma, siguiendo la tendencia que a nivel nacional proponía la centralización del gobierno de la educación en un sólo organismo, el Poder Ejecutivo propuso tratar en la reforma constitucional de 1994 la transformación del referido al Consejo Provincial de Educación, con el objetivo de subordinar el Consejo a la estructura del Ministerio. Como veremos en el eje "Administración Central", la resistencia presente en la convención constituyente produjo un cambio de estrategia por parte del ejecutivo. Si bien se mantuvieron los lineamientos de la Carta Magna, se transformaron los artículos referidos a la administración del sistema de la Ley Provincial de Educación (54 a 67, inclusive). Como

⁵³ Artículos 81 y 83, respectivamente. Constitución de la Provincia de Santa Cruz.

⁵⁴ Artículo 17, Capítulo II, Título 2, Ley Provincial de Educación Nro. 263/61.

⁵⁵ Entrevista a Ana María Coloe de Paiva, presidenta del Consejo Provincial de Educación Católica, realizada en noviembre de 002.

resultado, el Consejo (de carácter constitucional) absorbió al Ministerio pero las “*super funciones que se le otorgaron a su presidente*”⁵⁶ lo transformaron en un órgano ejecutivo disolviendo su carácter de cuerpo colegiado.

La modificación de la Ley Provincial de Educación se plasmó en octubre de 1995 en la Ley 2411. Esta normativa definió la nueva organización, composición y atribuciones del organismo. La diferencia más significativa en relación con la legislación anterior reside en las funciones establecidas para el Presidente del Consejo (artículo 62), al que se le dan atribuciones similares a las de cualquier ministro. De hecho, en el artículo 56 de la Ley se plantea que “*el presidente tendrá rango, jerarquía y tratamiento equivalente al de Ministro*”⁵⁷. La mayor parte de las tareas que en la Ley de Educación correspondían al Consejo como órgano, a partir de la sanción de la Ley 2411 pasan a ser responsabilidad de su presidente.

La falta de organicidad señalada en las leyes marco del sistema también se evidencia en el conjunto de normas que regulan las condiciones laborales de los docentes. A diferencia de la mayor parte de las jurisdicciones, Santa Cruz no ha elaborado un Estatuto Provincial de Educación. En 1975, a través de la Ley 1023, la provincia determinó que “*el personal docente de la provincia sin excepción se regirá, en lo que no se oponga a las leyes provinciales, por la ley nacional nro. 14.473 (Estatuto del Docente)*”. A partir de entonces, las definiciones centrales en torno al ingreso y ascenso de la carrera docente quedaron pautadas por una ley de origen nacional, sancionada en 1958. La rigidez de esta traspolación del ámbito nacional al provincial y los sucesivos conflictos políticos e intereses que fueron surgiendo estimularon la proliferación de distintas leyes, acuerdos y resoluciones ministeriales que fueron transformando el Estatuto, dejando un panorama legal impreciso y desordenado. Por ejemplo, Mónica Galván, secretaria general del ADOSAC explicaba que, junto a la reforma educativa, particularmente, la implementación de EGB 3, surgieron múltiples “*instrumentos legales que violaron al Estatuto y que intentaban emparchar el desastre laboral que se generó con la implementación*”⁵⁸.

La instrumentación de la nueva estructura de niveles propuesta por la Ley Federal de Educación trajo aparejada, además de reglamentaciones laborales, la sanción de regulaciones puntuales de tinte pedagógico u organizacional, paralelas a las leyes marco del sistema. Este es el caso, por ejemplo, de varios de los acuerdos establecidos por el Consejo Provincial de Educación, entre los cuales se destacan el 285 de 1997 y el 385 de 2001. El primero definió las bases pedagógicas y curriculares para la implementación del tercer ciclo de EGB y el segundo determinó las orientaciones para el nivel polimodal ⁵⁹.

El sector privado no cuenta en la provincia con una ley propia. Sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, tanto la Constitución Provincial como la Ley de Educación hacen fuerte referencia a la enseñanza privada. La Carta Magna reconoce su importancia al puntualizar que “*la provincia concurrirá a los esfuerzos de los particulares, para que la enseñanza de sus diversos grados esté al alcance de todos sus habitantes*” y que “*aceptará como válidos los*

⁵⁶ Entrevista a Carlos Pérez Rasetti, diputado provincial entre 1995 y 1999, realizada en noviembre de 2002.

⁵⁷ Artículo 56, Ley 2411, 6 de octubre de 1995.

⁵⁸ Entrevista a Mónica Galván, secretaria general de ADOSAC, y a Pedro Muñoz, ex vocal por los docentes de gestión privada en el Consejo Provincial de Educación, realizada en noviembre de 2002.

⁵⁹ Para un análisis de estas normativas ver el eje “Implementación de la Reforma”.

certificados de estudios que expidan los establecimientos particulares"⁶⁰. Para reforzar y garantizar la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria, el artículo 81 establece que la provincia deberá *"subvencionar a las entidades particulares que cumplan con los programas mínimos oficiales, en proporción al número de alumnos que eduquen de manera que la enseñanza sea gratuita"*. Por su parte, la Ley de Educación define algunos criterios para la regulación de estas subvenciones que, sin embargo, no se respetan en la práctica⁶¹.

La incompletud que caracteriza las leyes centrales de la educación santacruceña no parece ser una preocupación central para los actores, tanto oficialistas como opositores, que están en contacto permanente con el sistema. Mientras en otras provincias la implementación de la reforma sirvió de impulso para la reformulación de las leyes fundamentales de la educación, en Santa Cruz ninguno de los entrevistados hizo hincapié en la necesidad de sancionar nuevas leyes o de redefinir las existentes⁶². Refiriéndose puntualmente a la ausencia de una discusión en torno a la Ley Provincial de educación y al Estatuto del Docente, un ex diputado provincial explicaba que *"estos temas no se discuten porque implican abordar cuestiones muy complejas y que representan mucho conflicto (...) Kirchner no quiere el debate. Para qué va a dar lugar a un debate en la Cámara de Diputados donde puedan tener algún mérito representantes de otros partidos. Para qué compartir un espacio donde la oposición podría asumir un rol importante. Si lo pueden evitar lo hacen"*⁶³.

Posiblemente, ante un sistema educativo pequeño que se ha dejado regular sin mayores dificultades a través de leyes, resoluciones o acuerdos aislados, no fue percibido como una prioridad desde el Ejecutivo el sancionar o reformular el cuerpo normativo del sector. La flexibilidad que permite la ausencia de leyes orgánicas a la hora de ejercer autoridad y el hecho de que la actualización de las leyes marco del sistema generaría, sin duda, un debate en la sociedad en general y con el gremio docente en particular, parecen ser los determinantes del carácter precario y contradictorio de los parámetros legislativos del sector, considerados como un todo.

⁶⁰ Artículos 81 y 83 respectivamente, Constitución de la Provincia de Santa Cruz.

⁶¹ Artículos 6 y , Capítulo 2, Gratuidad de la Educación, Sección Primera, Ley de Educación 263 de 1961.

⁶² Si bien es cierto que existieron, durante la década, algunas declaraciones mediáticas en torno a la necesidad de elaborar una Ley Provincial de Educación y hasta un proyecto de creación de una comisión para discutir el tema, estas iniciativas no han evolucionado ni han generado debate entre los actores del sistema. Ver *"Este será un año crucial para el docente"*, La Opinión Austral, 29 de enero de 1998 y declaraciones de Hugo Moyano, secretario general de ADOSAC provincial, en *"En Santa Cruz se sigue improvisando"*, La Opinión Austral, 7 de mayo de 1996.

⁶³ Entrevista a Carlos Pérez Rasetti, diputado provincial entre 1995 y 1999, realizada en julio de 2003.

Cuadro 12 - Normativa educativa fundamental

Normativa	Tipo y número	Año de sanción	Reglamentaciones y modificaciones	Ejes involucrados
Constitución Provincial		1957	Reformada en 1994 y 1998	Varios
Ley de Provincial de Educación	263	1961	Modificada por leyes 1588, 1609, 2019 y 2411	Varios
Adopción del Estatuto del Docente Nacional de 1958	1023	1975	Varias	Políticas laborales
Ley 2411. Organización y atribuciones del Consejo Provincial de Educación	2411	1995	-----	Administración central
Acuerdo para la Implementación de la Educación General Básica	Acuerdo 285	1997	-----	Implementación de la reforma
Acuerdo para la Implementación de las Orientaciones de la Educación Polimodal	Acuerdo 385	2001	-----	Implementación de la reforma

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

6. LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN

6.1 PROCESO DE CENTRALIZACIÓN INSTITUCIONAL: ELIMINACIÓN DEL MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN Y REORGANIZACIÓN DEL CONSEJO PROVINCIAL DE EDUCACIÓN.

Durante la década del noventa, la estructura de regulación y gestión del sistema educativo de Santa Cruz sufrió importantes cambios. Al igual que muchas otras jurisdicciones, la provincia encaró un proceso centralizador caracterizado por la fusión de los dos organismos que hasta entonces habían sido responsables de la administración de la educación: el Ministerio de Cultura y Educación, y el Consejo Provincial de Educación. Sin embargo, el hecho de que ambas estructuras se unificaran bajo el Consejo Provincial de Educación, diferencia a Santa Cruz de las líneas de reformas impulsadas desde la mayoría de las jurisdicciones, donde la tendencia, en cambio, fue la de disolver los Consejos y fortalecer los Ministerios.

El carácter constitucional del Consejo Provincial de Educación fue, según indicaron la mayor parte de los entrevistados, el obstáculo más importante que el Poder Ejecutivo encontró al intentar modificar la estructura del cuerpo colegiado para incorporarla a la del Ministerio. Desde su sanción en 1957, la Constitución establece en el artículo 82 que “*para la confección de programas de enseñanza, administración de las rentas escolares, dirección de los establecimientos oficiales y supervisión de los particulares, se organizará un Consejo Provincial de Educación*”, integrado por “*representantes de los padres de los alumnos, de los docentes y del Gobierno*”⁶⁴.

La reforma constitucional de 1994, promovida desde el oficialismo para posibilitar la reelección del gobernador, fue paralelamente percibida como una oportunidad para transformar el apartado destinado a la gestión del régimen educacional. Sin embargo, ante la

⁶⁴ Artículo 82, Sección Cuarta, Régimen Educacional, Constitución de la Provincia de Santa Cruz.

resistencia que encontró la propuesta de eliminar el Consejo entre los constituyentes de la oposición y la necesidad del Justicialismo de centrarse en el tema de la reelección, el proyecto fue abandonado por las autoridades provinciales. Refiriéndose a éste punto, Ricardo Jaime, Presidente del Consejo Provincial de Educación entre 1995 y 1999, explicaba que *"el Justicialismo tenía como idea inicial crear un Ministerio pero, para realizarlo, tenía que derogar el artículo 83 de la Constitución en la reforma constitucional de 1994. Allí se planteó la derogación del Consejo de Educación, pero la oposición, específicamente el radicalismo, se negó a dar los votos necesarios para llevarlo a cabo. En la convención constituyente se priorizaron otras cosas como, por ejemplo, la reelección del gobernador"*⁶⁵.

Ante la imposibilidad de eliminar el Consejo Provincial de Educación a través de una reforma constitucional, el Poder Ejecutivo optó por presentar un proyecto de ley que disolvía el Ministerio pero viraba la dinámica del Consejo hacia funciones más ejecutivas, obturando en los hechos su carácter de órgano colegiado. Mónica Galván, Secretaria General de ADOSAC aseguraba que *"aunque orgánicamente tenemos un Consejo Provincial de Educación, en los hechos funciona como un Ministerio. Los docentes, aunque contamos con un vocal, desconocemos o nos enteramos por casualidad del 90% de las cosas que se resuelven"*⁶⁶.

El proyecto del Ejecutivo quedó finalmente sancionado en octubre de 1995 como Ley 2411. A partir de entonces el nuevo Consejo pasó a monopolizar la gestión y la regulación del sistema educativo provincial. La Ley establece, en primer lugar, la conformación del Consejo, integrado por un presidente que *"tendrá rango, jerarquía y tratamiento equivalente al de Ministro"*⁶⁷, un vicepresidente y cinco vocales, dos de ellos designados por el Poder Ejecutivo y tres elegidos por los docentes de las escuelas estatales, los docentes de las escuelas privadas y los padres de los alumnos, a través de sendas elecciones directas⁶⁸. A pesar de la representación de padres y docentes, el mecanismo de simple mayoría propuesto por la Ley para el dictado de acuerdos en el seno del Consejo, donde al menos cuatro vocales responden al Ejecutivo, es, según algunos entrevistados, una clara manifestación de la falta de democratización real del organismo. Pedro Muñoz, ex vocal del Consejo por los docentes del sector privado, aseguraba que *"el hecho de que existan tres vocales electos y cuatro elegidos por el Ejecutivo hace que lo de `organismo colegiado` sea una farsa. En los hechos, nunca se termina votando"*⁶⁹.

La segunda parte de la Ley acentúa esta tendencia al distribuir las funciones entre el Consejo y su presidente. Al primero le corresponden, según el artículo 61, la organización y reglamentación de la educación de gestión estatal, la supervisión de los establecimientos de gestión privada, la creación de nuevos centros educativos, la organización de un sistema permanente de capacitación docente y el reconocimiento de los títulos oficiales y certificados de enseñanza, entre otras cuestiones. El presidente es el responsable de dirigir y administrar

⁶⁵ Entrevista a Ricardo Jaime, ex Presidente del Consejo Provincial de Educación, realizada en noviembre de 2002.

⁶⁶ Entrevista a Mónica Galván, secretaria general de ADOSAC, realizada en noviembre de 2002.

⁶⁷ Artículo 56, Ley 2411, 6 de octubre de 1995.

⁶⁸ En este punto cabe señalar que Santa Cruz es, junto a la provincia de Chaco, es una de las pocas jurisdicciones que contemplan la participación de los padres en la composición del Consejo Provincial de Educación.

⁶⁹ Entrevista a Pedro Muñoz, ex vocal del Consejo por los docentes del sector privado, realizada en noviembre de 2002.

la educación - “*dictando los actos de ejecución necesarios para el efectivo cumplimiento de esta ley*”⁷⁰-, de administrar la asignación de cargos docentes y no docentes bajo su dependencia, y de percibir y aplicar los fondos de cualquier origen. Refiriéndose a esta distribución entre el órgano colegiado y su presidente, son varios los entrevistados que aseguran que la desproporcionada relación entre la cantidad de resoluciones dictadas por el presidente y de acuerdos elaborados en el seno del Consejo, refleja que el Consejo Provincial de Educación funciona como un Ministerio antes que como un órgano colegiado. Miguel del Pla, vocal por los docentes estatales señalaba que “*la pauta de la proporción de poder de decisión en el interior del Consejo provincial te la da el hecho de que por año existan entre 350 y 450 acuerdos y entre 3500 y 4500 resoluciones*”⁷¹.

6.2 ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL CONSEJO PROVINCIAL DE EDUCACIÓN

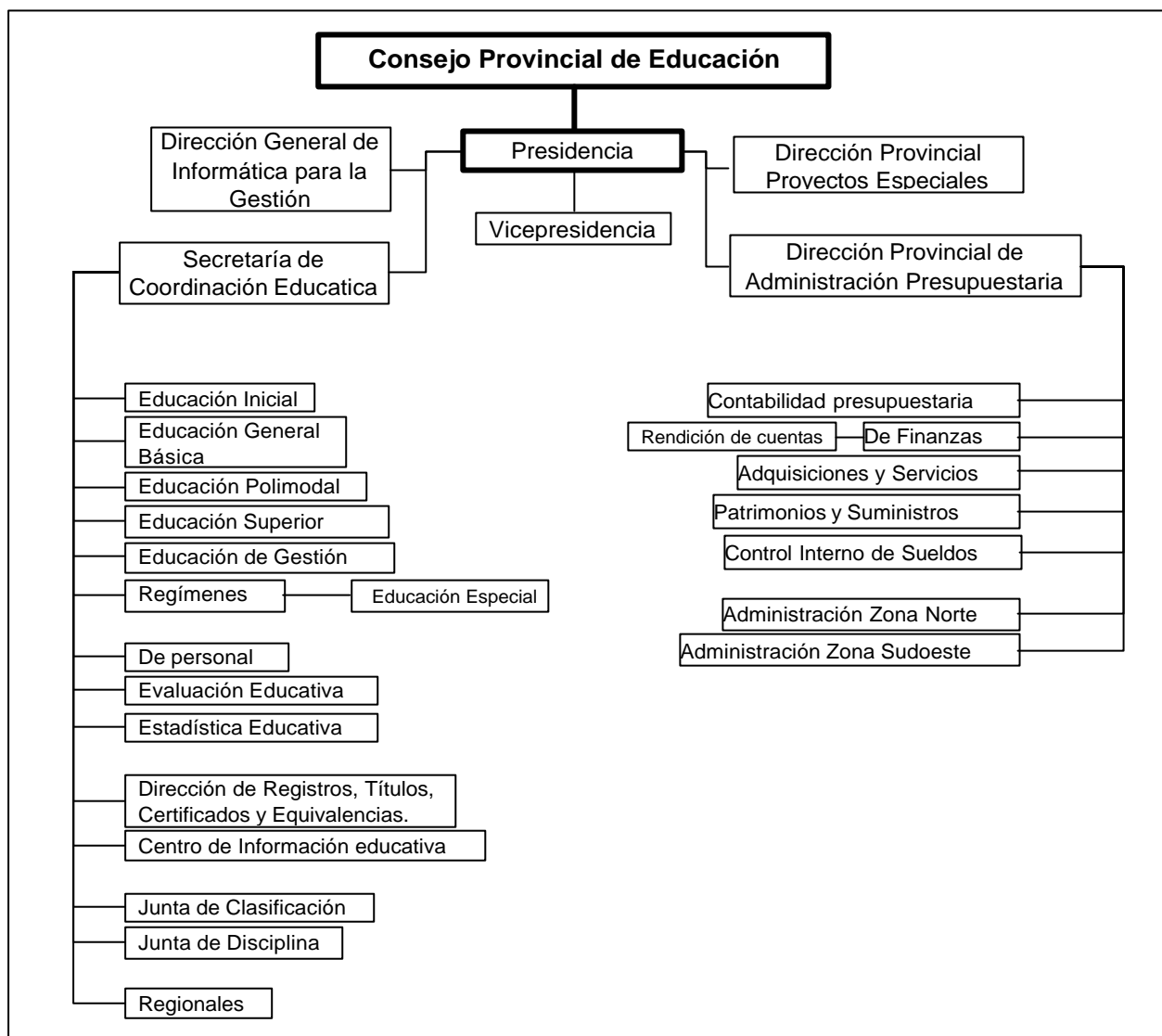
La estructura orgánica del nuevo Consejo Provincial de Educación quedó definida en primera instancia en el acuerdo 001 surgido de su seno en diciembre de 1991, y reformulada por el acuerdo 109, en junio de 1997. Al igual que en la mayor parte de las provincias, su organigrama diferencia dos pilares fundamentales que dependen de su Presidente: por un lado, la Secretaría de Coordinación Educativa, responsable de los aspectos pedagógicos del sistema; y, por el otro, la Dirección Provincial de Administración Presupuestaria, a cargo del manejo administrativo. A éstas dos ramas fundamentales se suman la Dirección General de Información para la Gestión y la Dirección de Proyectos Especiales (diagrama 2).

Las direcciones de los distintos niveles educativos (Inicial, Educación General Básica, Polimodal y Superior), la de Educación Privada, la de los Regímenes Especiales, la de Registros, Títulos, Certificados y Equivalencias y la de Evaluación Educativa dependen de la Secretaría de Coordinación Educativa, que es responsable, además, de las Juntas de Clasificación y las de Disciplina. Por otra parte, la Dirección Provincial de Administración Presupuestaria tiene a su cargo las direcciones de Contabilidad Presupuestaria, de Finanzas, de Adquisiciones y Servicios, de Patrimonios y Suministros, y de Control Interno de Sueldos.

⁷⁰ Artículo 62, Ley 2411, 6 de octubre de 1995.

⁷¹ Entrevista a Miguel Ángel del Pla, Vocal del Consejo provincial de Educación electo por la docencia estatal, realizada en noviembre de 2002.

Diagrama 2. Organigrama del Consejo Provincial de Educación



Fuente: Elaboración propia en base al Acuerdo 001 del Consejo Provincial de Educación del 14 de diciembre de 1995 y el Acuerdo 109 del Consejo Provincial de Educación del 18 de junio de 1997.

La llegada territorial del Consejo Provincial de Educación se materializa a través de las Delegaciones Administrativas y de las Direcciones Generales Regionales. A diferencia de otras provincias, donde las regiones administrativas y supervisivas se corresponden geográficamente, en Santa Cruz no sólo cubren dos mapas distintos sino que, además, dependen de diferentes áreas del Consejo Provincial de Educación. Tal como indica el diagrama 2, mientras las primeras dependen de la Dirección Provincial de Administración Presupuestaria, las segundas se ubican bajo la Secretaría de Coordinación Educativa.

Las delegaciones administrativas, responsables del proceso de liquidación de haberes de los docentes de las escuelas de su región, se crearon durante los primeros años de la

década ante la necesidad de regularizar el pago de los salarios docentes, lo que provocó una reestructuración de las funciones ministeriales. El proceso se desarrolló en dos etapas. Primero se trasladaron los procesos de liquidación de sueldos del ámbito del Ministerio de Economía al del Ministerio de Cultura y Educación y luego desde el Ministerio de Educación a las delegaciones administrativas, absorbidas por el Consejo en 1995. Federico de Palomera, vicepresidente del Consejo Provincial de Educación entre 1991 y 1995, y uno de los responsables de la implementación del proceso, explicaba que *“dadas las extensiones de la provincia, consideramos necesario llevar adelante un sistema de descentralización que decidimos comenzar en la ciudad de Caleta Olivia. Este proceso fue complejo y su implementación llevó más de un año. Implicaba repetir lo que se hacía en Río Gallegos en Caleta Olivia, es decir, trasladar todos los registros allá para que la misma región liquidara sus propios sueldos y llevara el registro de las bajas y altas de sus escuelas”*⁷². A mediados de la década, utilizando como modelo la experiencia de Caleta Olivia, se creó la Delegación Administrativa de Río Turbio, ubicada en el sudoeste provincial.

Las direcciones generales regionales o *“direcciones pedagógico-administrativas”*, llamadas así por los funcionarios del Consejo, llevan adelante tareas vinculadas con la supervisión y la administración escolar. Éstas son las áreas del Consejo Provincial de Educación que se encuentran en contacto más directo con las instituciones educativas, principalmente a través de la figura del supervisor. El trabajo con las escuelas se organiza a partir de tres direcciones, ubicadas en diferentes zonas de la provincia: la zona sur, con sede en Río Gallegos; la zona norte, con sede en la ciudad de Caleta Olivia; y la recientemente creada zona centro, con sede en la ciudad de Puerto San Julián.

Cada una de estas regiones cuenta con supervisores para los distintos niveles educativos (Inicial, Educación General Básica y Polimodal), para las modalidades de enseñanza (Especial y Adultos) y para dos materias específicas (Educación Física y Artística). En total, la provincia cuenta con 45 supervisores, de los cuales más de la mitad pertenecen a los niveles Inicial, EGB y Polimodal. Tal como señala el cuadro 13 cada supervisor -en los niveles mencionados- tiene a su cargo una cantidad perfectamente abordable de escuelas, lo cual diferencia a Santa Cruz de las demás jurisdicciones donde el número de establecimientos por supervisor supera ampliamente la capacidad de los mismos para realizar un seguimiento adecuado de las unidades educativas bajo su responsabilidad. Por otra parte, el desfase que se observa entre la distribución de los supervisores en función y la importancia relativa de cada área manifiesta, en gran medida, la sedimentación histórica de prácticas arraigadas en la administración del sistema educacional que, aunque no se corresponden con las nuevas orientaciones y prioridades surgidas durante los noventa, nunca fueron reformuladas. Con respecto a la importante cantidad de supervisores de educación física, por ejemplo, un funcionario del consejo explicaba que los supervisores de esta disciplina *“son producto de la existencia de la fuerte corporación de supervisores de educación física a nivel nacional. Aunque tienen funciones muy limitadas y poco prioritarias en relación a los supervisores de EGB o polimodal, representan un alto porcentaje de los supervisores de la provincia”*⁷³.

⁷² Entrevista a Federico de Palomera, vicepresidente del Consejo Provincial de Educación, realizada en noviembre de 2002.

⁷³ Entrevista a un funcionario del Consejo Provincial de Educación realizada en noviembre de 2002.

Cuadro 13- Cantidad de supervisores y escuelas por nivel, tipo de supervisor y sector

Sector	Cantidad de supervisores	Cantidad de escuelas por supervisor
Cantidad total de supervisores	45	----
Supervisores de nivel inicial	7	7.7
Supervisores de EGB	13	11.5
Supervisores de polimodal	8	4.5
Supervisores de educación especial	2	20
Supervisores de educación física	9	Sin información
Supervisores de educación artística	2	Sin información
Supervisores de educación de adultos	4	9.5
Supervisores de educación privada	2	16

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

7. LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

7.1 CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LAS FINANZAS SANTACRUCEÑAS

Durante la década del noventa Santa Cruz se ubicó en una situación financiera muy favorable en relación con las demás jurisdicciones del país. Actualmente es, junto a Tierra del Fuego, una de las dos provincias que más ingresos reciben por el régimen de coparticipación en relación con su población⁷⁴. Sin embargo, por distintas condiciones históricas, económicas y legales la provincia tiene una independencia financiera que escapa, en gran medida, al yugo de la política fiscal nacional.

El año 2000, y en consonancia con la década del noventa, la provincia obtuvo \$1540 de origen nacional por habitante, monto que duplicó lo recibido por otras provincias de la región patagónica como Neuquén, Chubut y Río Negro. Sin embargo, los relativamente bajos porcentajes que representan los recursos de origen nacional en los ingresos totales de la provincia, le dejan importantes márgenes de autonomía con respecto a la recaudación realizada a nivel nacional. En el período 1991-2000, Santa Cruz se ha ubicado entre las cinco jurisdicciones con menor porcentaje de ingresos nacionales en su presupuesto⁷⁵ (entre el 50% y el 60% de los ingresos totales de la provincia).

La situación privilegiada de la provincia se sostiene, en gran medida, desde 1992, sobre dos fuertes bases. Por un lado, las regalías cobradas en función de la cantidad de petróleo y gas extraído han representado, entre 1991 y 2001, un porcentaje en el ingreso provincial nunca menor al 17.5%, llegando, durante 1996 y 1997, a un 25%. A partir de diciembre de 2001, la devaluación de la moneda nacional triplicó el monto de pesos percibido en regalías,

⁷⁴ Ver punto 3.3 del anexo 1.

⁷⁵ Junto a la provincia de Neuquén, Santa Fe, Mendoza, Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ver punto 3.1 del anexo 1.

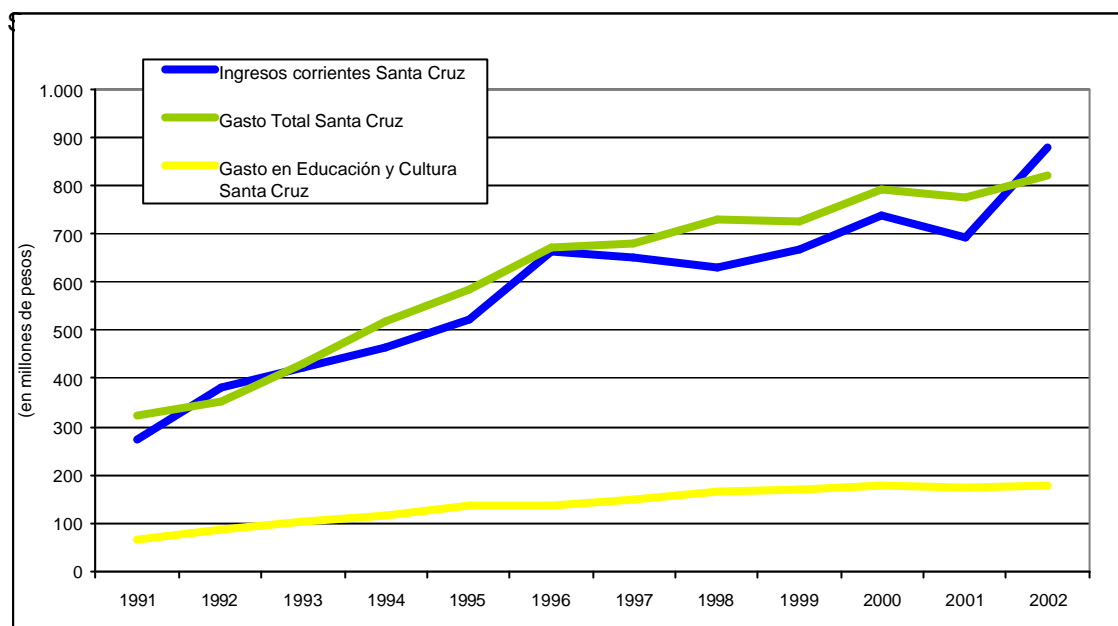
ya que dependen de los valores internacionales del petróleo y el gas, y se cobran en dólares. A diferencia de los fondos de origen nacional, estos montos son cobrados directamente por la provincia a las empresas extractoras de estos recursos. Santa Cruz cuenta, entonces, con un alto porcentaje de sus ingresos independientes de los vaivenes macro-económicos fiscales de la nación.

Por otra parte, la sentencia favorable a la provincia en el juicio con el Estado Nacional por regalías mal liquidadas, iniciado durante el gobierno de Puricelli (1983-1987) fue cobrada en 1992, durante la gobernación de Kirchner. Estos fondos han funcionado como un colchón financiero durante la década del noventa. Los aproximadamente \$630 millones ingresados, monto que supera significativamente el gasto total anual de la provincia entre 1991 y 1995, fueron depositados en una cuenta bancaria en el exterior sobre la cual parece no existir información precisa⁷⁶. Tal como fue señalado en el eje “Contexto Provincial”, la mayor parte de los entrevistados señala que este fondo de inmediata disponibilidad ha sido utilizado por el gobierno con absoluta discrecionalidad, fundamentalmente, para el desarrollo de obras públicas y el mantenimiento equilibrado de las cuentas fiscales.

La suma de estos factores ha permitido que, tal como señala el gráfico 3, los ingresos y los gastos provinciales mantuvieran una tendencia relativamente creciente a lo largo de la década. A diferencia de otras provincias, donde las crisis nacionales afectaron fuertemente las finanzas, en Santa Cruz el efecto tequila de mediados de la década tuvo un impacto mínimo—no se redujeron ni los ingresos ni los gastos de la provincia. El estallido económico que sacudió al país a finales de 2001 provocó una disminución de los ingresos provinciales y la reducción el gasto a través de medidas económicas específicas pero, en términos generales, no tuvo repercusiones especialmente significativas.

La relación relativamente constante entre los ingresos y los gastos de la provincia ha manifestado, sin embargo, algunas diferencias a lo largo de la década. Una vez superada la crisis económica de comienzos de los noventa (con un pico deficitario que alcanzó el 18.7% del total de ingresos de la provincia en el año 1991 – cuadro 14), las finanzas provinciales han sufrido déficit menores, intercalados con etapas de superávit fiscal. El superávit más significativo tuvo lugar durante el año 2002 (8% de los ingresos) y se correspondió con el aumento de las divisas provenientes del cobro de regalías, a partir de la devaluación de la moneda nacional.

⁷⁶ Entrevistas a Carlos Pérez Rasetti, ex diputado provincial, a Roberto Guibertich, diputado provincial, y a Rubén Zárate, profesor en la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, realizadas en noviembre de 2002.

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

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

Nota: El Gasto en Educación y Cultura de los años 2000, 2001 y 2002; los Ingresos corrientes y el Gasto Total del año 2002 son estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía.

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

Cuadro 14 - Evolución de ingresos y gastos (en mill. de pesos corrientes), déficit y deuda

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingreso total	273,0	404,1	456,5	474,2	543,0	696,1	674,0	647,6	675,1	751,1	704,1	894,3
Gasto total	324,1	352,1	432,5	519,9	584,3	673,4	679,9	729,9	727,3	790,8	776,2	822,5
Gasto en Servicios Sociales	146,1	166,8	195,7	225,3	265,5	278,9	309,7	346,0	376,8	386,4	379,9	392,0
Gasto en Educación y Cultura	67,1	84,1	102,3	116,1	137,4	134,7	147,7	165,4	170,9	178,3	175,5	176,5
Déficit*	-18,7	12,9	5,3	-9,6	-7,6	3,3	-0,9	-12,7	-7,7	-5,3	-10,2	8,0
Stock de deuda*	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	9,6	4,1	18,2	32,5	29,4	30,6	40,2

* % del ingreso total

Nota: Los datos de Gasto en Servicios Sociales, y Gasto en Educación y Cultura de los años 2000, 2001 y 2002 son estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía. Los datos de Ingreso Total, Gasto Total y Déficit del año 2002 son estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía. Se utilizaron datos preliminares de stock de deuda publicados por el Ministerio de Economía.

s/d = sin datos

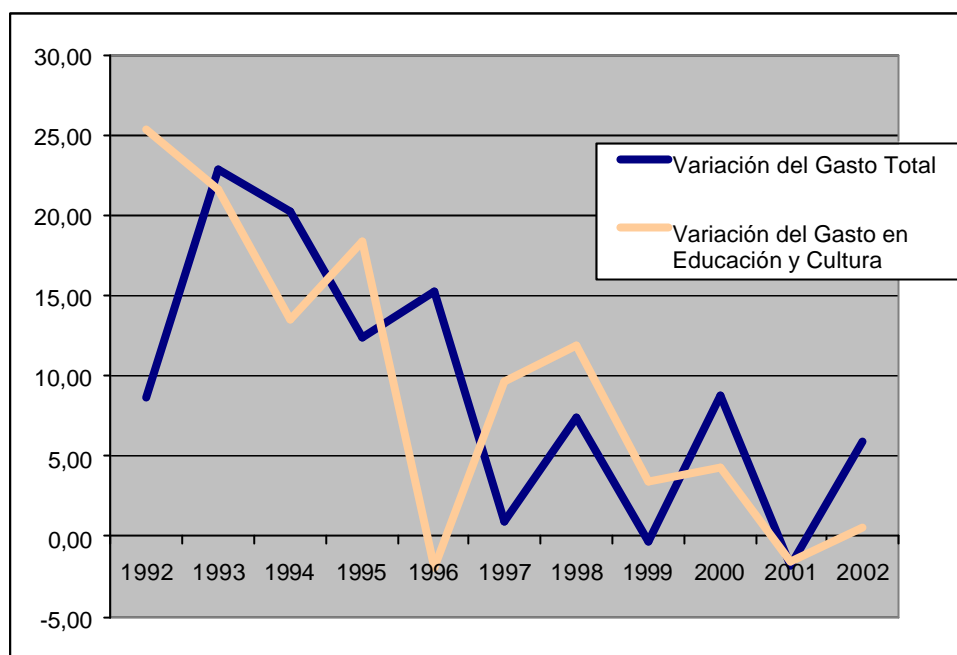
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto y por finalidad, años 1991-2000; Resultado fiscal, años 1993-2000; y Stock de deuda provincial, años 1996-2000;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

7.2 EL GASTO EDUCATIVO EN EL MARCO DE LAS FINANZAS PROVINCIALES

Durante el período en estudio, el gasto educativo ha crecido de forma constante, pasando de \$ 39.5 millones en 1991 a \$152.3 millones en el 2002– ver cuadro 16. El crecimiento más importante se corresponde con la transferencia de servicios educativos de la Nación a la provincia entre 1991 y 1992. Sin embargo, en términos porcentuales y en relación con las demás jurisdicciones, este incremento del 25% del gasto educativo respecto al año anterior no resulta tan relevante. Esto responde a dos tipos de condicionantes: por un lado, Santa Cruz fue una de las jurisdicciones menos afectadas por la transferencia –sólo se provincializaron 25 instituciones⁷⁷; y, por el otro, en 1991 la provincia recortó el gasto provincial a través de la implementación de medidas que afectaron al sector, como por ejemplo, el cierre de las salas de tres años y la disolución de los equipos de trabajo interdisciplinario y de la Unidad de Planeamiento Educativo (UPLADE).

En cuanto a la evolución interanual del gasto educativo y del gasto total de la provincia, en el gráfico 4 se observa que, a diferencia de otras jurisdicciones, las tendencias que afectaron a uno y otro gasto no estuvieron siempre relacionadas. La disparidad se hace especialmente evidente durante los primeros seis años de la década. En el año 1992, el gasto educativo aumentó un 25% con respecto al año anterior, mientras el gasto total de la provincia creció menos del 9%. La tendencia inversa se manifiesta, en cambio, en 1996: mientras el gasto educativo se redujo un 2%, el provincial aumentó cerca de un 15%, en relación con el año anterior. A partir de 1997, la evolución de ambos combina momentos de crecimiento (1998 y 2000) con momentos de estancamiento (1999 y 2001).

⁷⁷ Nota. "La transferencia educativa en Santa Cruz", *la opinión Austral*, 9 de octubre de 1991 y "Transferencia de escuelas. Ya se incorporó a los docentes nacionales", *Diario La Opinión Austral*, 14 de marzo de 1993.

Gráfico 4 – Variación interanual del gasto total y gasto educativo

Nota: El Gasto Total del año 2002 utilizado para calcular su variación entre los años 2001 y 2002; y los Gastos en educación y cultura de los años 2000, 2001 y 2002; que se utilizaron para calcular sus variaciones entre los años 1999, 2000 y 2002, son estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía.

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

Si bien el gasto educativo en la provincia de Santa Cruz es, en cantidad de pesos, más elevado que en otras jurisdicciones, durante la década del noventa, la provincia ha destinado sólo entre el 20% y el 23.9% del gasto total al sector educativo, posicionándose, junto a La Rioja, Formosa y Tierra del Fuego, entre las cuatro jurisdicciones que menos han gastado en educación como porcentaje del gasto total (cuadro 15). El *porcentaje del gasto provincial destinado a educación* ha sido siempre inferior al de la media regional (entre 21.9% y 24.9%) y se ha ubicado muy por debajo de la media nacional (entre 24.3% y 31.2%). El análisis del *gasto por alumno como porcentaje de los recursos fiscales por habitante*, muestra esta misma tendencia en el período 1994-2000. En el 2000, por ejemplo, Santa Cruz destinó sólo \$111.3 por alumno, frente a una media regional de \$136.9 y una media nacional de \$196.8.

En contraposición, Santa Cruz presenta el *gasto por alumno* más alto del país⁷⁸. Tal como indica el cuadro 15, este indicador se ha encontrado siempre muy por encima de la media regional y nacional. En el año 2000, por ejemplo, el gasto por alumno en Santa Cruz fue de \$2.424, mientras el promedio de la región fue de \$1.661 y el la media nacional de \$1.164 (menos de la mitad). Sin embargo, este dato que, en primera instancia, resulta llamativo y contradictorio, se explica más bien en función de la favorable situación financiera de la provincia que se traduce en altos salarios docentes. Un maestro de grado con diez años de

⁷⁸ Ver punto 3.13 del anexo 1.

antigüedad gana \$818, salario que supera en 341 pesos el de la media nacional y que ubica a los maestros santacruceños entre los mejor remunerados del país (ver eje "Políticas Laborales")

En relación con el porcentaje el gasto social destinado a educación, los indicadores muestran que Santa Cruz se ubica entre las cuatro provincias que menor porcentaje del gasto social designa a la educación⁷⁹. Esta tendencia que se evidencia para todo el período 1994-2000⁸⁰, se debe a que, en la provincia, el gasto social ha estado consignado en gran medida a programas relacionados con la salud. Tal como fue señalado en el eje "Contexto Provincial", a lo largo de toda la década el Ministerio de Asuntos Sociales desarrolló una red de asistencia social basada principalmente en la transformación del sistema público de salud.

Cuadro 15 - El esfuerzo financiero por la educación

	Gasto en Educación y Cultura como porcentaje del Gasto Público Total			Gasto por alumno del sector público -en pesos corrientes			Gasto por alumno como % de los recursos fiscales por habitante		
	Santa Cruz	Total Región Patagonia	País	Santa Cruz	Total Región Patagonia	País	Santa Cruz	Total Región Patagonia	País
1991	20,7	21,9	24,3	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1992	23,9	24,8	27,0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1993	23,7	24,7	27,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1994	22,3	25,1	27,2	1.867,2	1.723,4	996,4	111,0	150,2	174,5
1995	23,5	24,8	27,7	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1996	20,0	22,7	27,3	2.264,8	1.584,5	993,8	102,0	130,1	179,7
1997	21,7	23,8	28,5	2.280,9	1.559,1	1.057,1	s/d	s/d	s/d
1998	22,7	24,2	27,9	2.407,7	1.606,6	1.097,9	123,9	140,4	177,1
1999	23,5	24,0	29,5	2.481,9	1.610,6	1.146,8	s/d	s/d	s/d
2000	22,5	24,9	30,9	2.424,8	1.661,4	1.164,2	111,3	136,9	196,8
2001	22,6	24,1	30,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2002	21,5	24,6	31,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Nota: El Gasto en educación y cultura de los años 2000, 2001 y 2002, y el Gasto Público Total del año 2002 que se utilizaron son estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía.

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

7.3 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES

La lectura de los cuadros 16 y 17 permite desagregar asignación de los recursos en el interior del gasto del sector educativo. Al igual que en la mayor parte de las provincias, en

⁷⁹ Ver punto 3.10 del anexo 1.

⁸⁰ Ver punto 3.12 del anexo 1.

Santa Cruz casi la totalidad del presupuesto se destina al pago de salarios docentes. Entre 1991 y 2000, el porcentaje de los gastos corrientes destinados al personal se mantuvo siempre entre el 83.4% y el 86%. Si a estos porcentajes se le suman los designados a los salarios docentes del sector privado, los porcentajes del gasto reservados para el pago de sueldos se acrecientan aún más, pasando a representar entre 94.5 % y el 95.5%, para el mismo período.

De los recursos restantes, el porcentaje del gasto educativo destinado a bienes y servicios no personales ha superado siempre el 4.1%. En comparación con la mayor parte de las jurisdicciones, el gasto asignado a este ítem resulta levemente superior. Esto se debe, en palabras de un entrevistado, a que "las características climáticas y las distancias que existen en la provincia obligan a asignar más recursos en servicios como el gas y la electricidad, y en comunicaciones, viáticos y movilidad"⁸¹.

Cuadro 16 - Gasto Educativo Total por objeto del gasto

Objeto del gasto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>En millones de pesos corrientes</i>										
Total gasto educativo (1 + 2)	39,5	64,1	84,1	98,9	117,9	126,7	132,8	143,8	150,7	152,3
<i>Porcentaje</i>										
Total gasto educativo (1 + 2)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Erogaciones corrientes (1.1 + 1.2 + 1.3 + 1.4) como % del gasto educativo provincial total	99,9	99,5	98,4	96,0	97,9	93,1	97,7	96,8	98,5	98,2
1.1. Gastos en personal	83,4	85,2	86,0	86,0	85,8	86,0	85,3	84,3	84,8	85,5
1.2. Gastos en bienes y servicios no personales	5,3	5,4	4,5	4,4	4,6	4,4	4,9	5,1	4,7	4,1
1.3. Transferencias al sector privado	11,1	9,3	9,3	9,6	9,5	9,5	9,5	10,1	10,0	10,1
1.4. Otras transferencias	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,3	0,4	0,5	0,4
2. Erogaciones de capital como % del gasto educativo provincial	0,0	0,5	1,6	4,0	2,1	6,9	2,3	3,2	1,5	1,8

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

Los gastos vinculados con la construcción o la remodelación de instituciones – erogaciones de capital- se hacen especialmente evidentes a partir de 1993, año en el que comienzan a llegar a la provincia los recursos del Plan Social Educativo para la construcción de aulas y refacción de escuelas, y en 1996, debido al ingreso de fondos provenientes del Pacto Federal Educativo para la construcción de nuevos establecimientos. Sin embargo, para tener una visión más ajustada de la cantidad de fondos destinados a obras escolares habría que sumarle a estas partidas otras, que desde el Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda, se destinaron para este mismo fin.

En cuanto a la asignación del gasto educativo por finalidad (según el nivel educativo) señalada en el cuadro 17, puede observarse que a lo largo del período 1991-2000 las variaciones han sido menores. El gasto destinado a la educación primaria ronda el 50%,

⁸¹ Entrevista a Daniel Barrientos, director provincial de administración presupuestaria, realizada en noviembre de 2002.

mientras para la educación media se ha consignado un promedio del 30% de los gastos. Llama la atención que los porcentajes del gasto otorgados a la educación superior se hayan ubicado siempre muy por debajo de la media nacional (mientras el promedio en Santa Cruz ha sido de 1.5%, el de la media nacional fue del 4.6%).

Cuadro 17 - Gasto Educativo Total por nivel educativo. En porcentaje.

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	Santa Cruz	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Total País	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación Primaria	Santa Cruz	46,0	49,5	48,3	47,3	47,6	42,6	52,8	54,9	54,3	56,7
	Total País	61,9	62,0	52,3	49,9	47,4	48,0	47,9	47,6	47,8	48,0
Educación Media	Santa Cruz	26,3	29,2	31,7	33,2	33,0	31,0	35,0	31,8	29,7	26,5
	Total País	18,1	18,9	26,2	28,4	30,7	29,6	29,3	29,8	32,9	32,6
Educación Superior	Santa Cruz	1,3	1,1	1,5	1,4	1,5	1,3	2,1	1,6	1,5	1,5
	Total País	3,1	3,0	3,1	3,8	5,5	5,7	5,7	6,2	5,2	5,1
Sin discriminar	Santa Cruz	26,4	20,2	18,5	18,2	17,9	25,1	10,1	11,7	14,5	15,3
	Total País	16,9	16,2	18,4	17,9	16,4	16,8	17,1	16,4	14,1	14,2

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

7.4 LA DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO EDUCATIVO

La Constitución de Santa Cruz establece que el Poder Legislativo es el responsable de "fijar anualmente, a propuesta del Poder Ejecutivo, el presupuesto general de gastos y recursos"⁸² de la provincia. Por otra parte, desde mediados de la década las sucesivas leyes de presupuesto han pautado la participación del Poder Ejecutivo en las redefiniciones de las partidas a través de dos artículos que se repiten año tras año. El primero establece que "el Poder Ejecutivo podrá disponer las reestructuraciones y modificaciones que considere necesarias, con la única limitación de no alterar el equilibrio del balance financiero preventivo"⁸³. El segundo admite la incorporación al presupuesto provincial de una suma determinada de recursos provenientes "de la tenencia de activos financieros"⁸⁴, es decir, del dinero depositado en una cuenta en el exterior.

Según varios entrevistados, estas disposiciones otorgan demasiado margen al Poder Ejecutivo para controlar los gastos de la provincia y, en cambio, dejan al Poder Legislativo sin herramientas idóneas para participar de la discusión presupuestaria. A propósito de este tema, Roberto Giubertich, diputado provincial, señalaba que las atribuciones del Poder Ejecutivo "no son sólo para modificar y reasignar gastos dentro de los montos que nosotros autorizamos, sino también para ampliarlos en función de los recursos extraordinarios que la provincia ha cobrado de la Nación por el juicio de las regalías mal liquidadas. Estas medidas provocan que nunca quede definida cuál es la asignación real del gasto y los recursos de la provincia". "El presupuesto provincial se desvirtúa" –explicaba Giubertich- "porque si bien la Constitución establece que las

⁸² Artículo 25, Sección Quinta, del Poder Legislativo, Capítulo 1, Constitución de Santa Cruz.

⁸³ Artículo 11, Ley 2518. Presupuesto Anual de Gastos y Cálculo de Recursos para 1999.

⁸⁴ Artículo 17, Ley 2518. Presupuesto Anual de Gastos y Cálculo de Recursos para 1999.

facultades de aprobar, modificar y dictar el presupuesto corresponden al Poder Legislativo, la mayoría oficialista de la cámara establece en la Ley de Presupuesto facultades especiales al Poder Ejecutivo.”⁸⁵

Al igual que sucede en otras áreas de la administración provincial, en la práctica, la discusión, elaboración y definición presupuestaria se concentra en distintos niveles del Poder Ejecutivo; mientras el proceso administrativo y burocrático se desarrolla en los distintos ministerios o dependencias del Estado, las decisiones en torno a las reasignaciones, compensaciones o recortes presupuestarios son potestad del gobernador que, según señalaron varios entrevistados, está al tanto de absolutamente todos los detalles relacionados con los números de la provincia.

8. LAS POLÍTICAS LABORALES

8.1 CONDICIONES LABORALES DE LOS DOCENTES SANTACRUCEÑOS

En 1975 la Ley 1023 estableció que la organización de las relaciones de trabajo del sector docente se regiría en Santa Cruz por el Estatuto del Docente Nacional⁸⁶. A pesar de que el Estatuto cuenta con lineamientos precisos en torno a la estructuración de la carrera docente- definición del escalafón, condiciones de acceso y permanencia en la profesión, traslados, ubicaciones transitorias, jubilaciones, perfeccionamiento docente, etc.-, la sanción de leyes y resoluciones y la firma de acuerdos paralelos fueron conformado un cuerpo reglamentario poco orgánico e insuficiente que terminó por limitar y contradecir al Estatuto Nacional.

La superposición de normativa desarrollada desde diferentes niveles de gobierno – legislatura, gobernación, ministerios- y en distintos momentos históricos impide la resolución de muchos conflictos laborales que no se encuentran reglamentados con claridad. Al respecto, un miembro de la Junta de Clasificación expresaba que *“hay muchísimas cosas que el Consejo todavía tiene que normar. Sinceramente, falta legislar. Si tuviéramos más normativas, no tendríamos tantos conflictos cotidianos en nuestro trabajo. Antes, cuando algún docente preguntaba algo en la Junta, nosotros tomábamos el Estatuto y respondíamos la duda. Hoy por hoy, hay muchas respuestas que no podemos dar. No les podemos decir que hay vacíos legales ya que existe una Ley, el Estatuto, aunque en realidad no funciona”⁸⁷.*

La mayor parte de las modificaciones laborales surgió durante la última década en función de la reforma educativa, y respondió específicamente a la compleja implementación del tercer ciclo del EGB, que en la provincia transformó las plantas funcionales de las escuelas, agregando nuevos cargos. Según explicaron varios entrevistados, estos cambios normativos se realizaron con un alto margen de improvisación, respondiendo más a las necesidades inminentes que acarrea la implementación de la reforma que a un interés genuino por reglamentar mejor las condiciones del trabajo docente. Es más, los actores más críticos señalaron que la ambigüedad y heterogeneidad legislativa facilita un uso político arbitrario del aparato legal en lo concerniente a las condiciones laborales docentes. Mónica

⁸⁵ Entrevista a Roberto Giubertich, diputado provincial, realizada en noviembre de 2002.

⁸⁶ El artículo primero de la ley establece que *“El Personal Docente de la Provincia sin excepción se regirá, en lo que no se oponga a leyes provinciales por la ley nacional N° 14.473 (Estatuto del Docente)”*.

⁸⁷ Entrevista a un miembro de la Junta de Clasificación, realizada en noviembre de 2002.

Galván, secretaria general de ADOSAC, explicaba que *“en nombre de la reforma educativa se ha modificado el Estatuto con normativa de menor jerarquía. En realidad, no pueden modificar una ley con acuerdos del Consejo, pero ellos lo hacen. Los asesores letrados viven dictaminando contradicciones: para una cosa es sí, para el mismo tema según como viene la mano, es no”*⁸⁸.

La ausencia casi absoluta de concursos para acceder tanto a cargos de base como a cargos directivos y de supervisión es parte de esta misma lógica. A lo largo de la década sólo se llevaron adelante los concursos directamente vinculados a la implementación de la nueva estructura educativa propuesta por la Ley Federal de Educación. El primero (1998) se llevó adelante para cubrir los recién creados cargos de vice-director del tercer ciclo. El segundo (2002) titularizó a los profesores de EGB 3 y polimodal y respondió a las necesidades derivadas de la instrumentación del programa “Escuela para Jóvenes”⁸⁹. La falta de continuidad en los concursos y la forma en que se instrumentaron ha producido un desfase y agregó contradicciones en la carrera docente. Un funcionario del Consejo Provincial de Educación señalaba que *“para realizar estos concursos se tendrían que haber resuelto muchas cuestiones técnicas y normativas que no fueron pensadas en su momento y que ahora generan complicaciones y desestructuran la carrera docente”*⁹⁰.

Desde los funcionarios políticos del Consejo Provincial de Educación, la anómica situación laboral es percibida como un problema de difícil resolución. Muchas autoridades caracterizan a la posición del gremio como desmedida e irracional y lo responsabilizan de la imposibilidad de abordar una discusión integral sobre la normativa que rige al sector. Ante esto, la estrategia del Poder Ejecutivo es la de sancionar lo mínimo indispensable para tratar de evitar el conflicto gremial dejando varios aspectos fundamentales sin discutir ni reglamentar⁹¹. Las declaraciones de Javier Freije, secretario de coordinación educativa, son un ejemplo del funcionamiento de esta dinámica: *“hay miembros del ADOSAC que se oponen a absolutamente todo y, en muchos casos, boicotean las propuestas de transformación que realizamos, interpretando otras intenciones diferentes a las nuestras. Por ejemplo, esto fue lo que pasó con algunas propuestas de cambios de puntajes. Por ello, optamos por seguir discutiendo internamente y por no trabajar con los docentes hasta que las cosas no estén más o menos cerradas y decididas”*⁹².

8.2 EL SALARIO DOCENTE

La provincia de Santa Cruz tiene los salarios docentes más altos de la Argentina ⁹³ y presentó a lo largo de la década un récord de puntualidad en los pagos. Como contrapartida, el presentismo, que representa un 25% del sueldo y es el más elevado del país, degrada los salarios desde una óptica previsional, el trabajo desde una perspectiva del derecho laboral y se transforma en una herramienta cuasi extorsiva frente a los paros docentes.

⁸⁸ Entrevista a Mónica Galván, secretaria general de ADOSAC, realizada en julio de 2003.

⁸⁹ Ver eje “La Implementación de la Reforma Educativa”

⁹⁰ Entrevista a un funcionario del Consejo Provincial de educación, realizada en noviembre de 2002.

⁹¹ Un funcionario del Consejo señalaba que, “el Consejo prefiere dar órdenes verbales de qué hacer antes que escribirlas, porque sabe que si saca un acuerdo se genera mucha oposición”. Entrevista realizada en noviembre de 2002.

⁹² Entrevista a Javier Freije, Secretario de Coordinación Educativa, realizada en noviembre de 2002.

⁹³ Ver punto 4.1 del anexo 1.

La puntualidad en el cobro del salario se regularizó a partir de enero del 1992 cuando los sueldos de los docentes comenzaron a pagarse ininterrumpidamente en tiempo y forma. Si bien es cierto que la gestión de Kirchner se inició con la suspensión del pago de los salarios y del aguinaldo de los empleados públicos durante un mes (diciembre de 1991 - Decreto 309), a partir de entonces y hasta el momento de realización de este trabajo, el pago nunca se demoró.

En cuanto al monto que los docentes perciben en mano, tal como indica el cuadro 18, el salario de bolsillo de un maestro de grado en la provincia es de \$818, \$234 más que el de los de la región patagónica y \$341 por encima del de la media nacional. Los cargos directivos manifiestan la misma tendencia. Con un salario de bolsillo de \$1290, los directores santacruceños se ubican, junto a los de Tierra del Fuego, entre los mejor pagos del país. Al considerar los salarios brutos de los docentes en relación con el salario promedio del empleado público, con el salario medio del empleado privado y con el costo de vida en la provincia –en base al precio de la canasta alimentaria- se reafirma la privilegiada situación salarial (cuadro 19). En todos los casos, y en comparación con las demás jurisdicciones, la provincia de Santa Cruz presenta valores muy positivos: es la cuarta jurisdicción con mayor salario docente en relación con la remuneración del empleado público promedio y la primera en relación con el costo de la canasta básica alimentaria⁹⁴. Un análisis de estas mismas relaciones en el período 1995-1999 indica que esta tendencia se ha mantenido siempre constante (cuadro 19).

Cuadro 18 - Salarios docentes. Nivel primario. Jornada simple, 10 años de antigüedad. Año 2000.

		Salario de bolsillo	Salario bruto	Salario de bolsillo como % del bruto
Maestro de grado	Santa Cruz	818,1	952,8	85,9
	Media Región Patagonia	584,5	682,6	85,6
	Media País	477,7	568,3	84,1
Director	Santa Cruz	1290,5	1703,8	75,7
	Media Región Patagonia	975,8	1176,5	82,9
	Media País	772,2	933,5	82,7

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

⁹⁴ Ver puntos 4.7 y 4.3 en el anexo 1.

Cuadro 19 - Evolución del salario docente frente a los salarios promedio del sector público y privado y frente a la canasta básica, en pesos corrientes.

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salario bruto del docente primario	Santa Cruz	952,8	952,8	952,8	952,8	1.012,8	952,8
	Media País	564,0	484,7	554,1	565,0	628,6	568,3
Salario del empleado público promedio	Santa Cruz	1.393,5	1.244,5	1.278,9	1.261,6	1.304,6	1.434,6
	Media País	1.035,1	992,0	1.022,8	1.053,0	1.064,5	1.049,6
Salario del empleado privado promedio	Santa Cruz	1.741,8	1.635,5	1.632,4	1.474,9	1.473,6	1.467,6
	Media País	1.118,3	1.075,0	1.081,9	1.072,9	1.061,4	1.042,8
Canasta Básica Alimentaria para persona adulta	Santa Cruz	72,3	72,0	71,5	72,7	70,0	68,2
	Media País	65,4	65,1	64,7	65,8	63,4	61,7

Salario primario: Maestro jornada simple - enseñanza común - Total de remuneración con 10 años de antigüedad

Nota: La Canasta Básica Alimentaria es el conjunto de alimentos, determinado de acuerdo a los hábitos de consumo de la población, que tiene la capacidad de satisfacer los requerimientos normativos nutricionales imprescindibles que un adulto de actividad moderada tiene durante un mes. El valor de esta canasta se obtiene de valorizar sus componentes de acuerdo a los precios recopilados por INDEC a través del Índice de Precios al Consumidor.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_sal.htm, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>, abril de 2003; en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología.

Como señalamos al comienzo, la “bonificación por presentismo” en Santa Cruz es la más alta del país: del total del salario bruto, un 25% se paga en concepto de este último ítem (\$250). Su dimensión sobre el salario docente se hace especialmente manifiesta si se considera que la gran mayoría de los docentes tienen dos cargos; un día de ausencia representa la pérdida de \$500 del total de su salario. Como agravante, las excepciones para el descuento son muy limitadas⁹⁵. Mónica Galván señalaba que “*las excepciones al presentismo son mínimas: fallecimiento de familiar directo, afectaciones para comisiones de servicio, citación judicial y alguna otra. Si se te muere un hijo te pagan, pero si está convaleciente no. Tenemos compañeros que se operan el viernes por la tarde para estar el lunes nuevamente en la escuela. Este presentismo es un salvajada*”⁹⁶. Pedro Muñoz, ex vocal electo por la docencia, agregaba: “*los docentes en Santa*

⁹⁵ En 1992, el Acuerdo del Consejo Provincial de Educación 643/92 estableció como excepciones al presentismo el fallecimiento del cónyuge, la licencia por nacimiento, afectaciones a comisiones de servicio, el receso escolar y el franco compensatorio. Entre 1993 y 1995 se ampliaron las excepciones por citaciones judiciales y disciplinarias, por donación de sangre, accidentes de trabajo y por atención de un hijo discapacitado (Acuerdos 064/93 y 042/95).

⁹⁶ Entrevista a Mónica Galván, secretaria general de ADOSAC, y a Pedro Muñoz, ex vocal de Consejo Provincial de Educación electo por la docencia, realizadas en noviembre de 2002.

Cruz van enfermos a las escuelas porque si no van no les alcanza para comer. Con el presentismo, si un docente se enferma no come”⁹⁷.

Un análisis de la evolución salarial de los docentes santacruceños revela algunas variaciones a lo largo de la década. Al asumir Kirchner la gobernación en 1991 y a través de la sanción de una Ley de Emergencia Económica se limitaron los aumentos de los salarios de los empleados estatales (Ley 2263). Si bien es cierto que el dinero percibido en mano por los maestros y los profesores aumentó al incorporarse en el salario el pago por presentismo, este importe no es considerado por los docentes como un aumento salarial debido a su carácter no remunerativo⁹⁸. Una vez superada la Ley de Emergencia Económica, en 1994 se produjo un incremento del 20% en el salario bruto docente. A partir de 1995 y hasta 2000, tal como indica el cuadro 19, los salarios del sector se mantuvieron constantes con excepción de 1999, año en el que se instrumentó desde el gobierno nacional el Fondo del Incentivo Docente (FONID), que representó un aumento salarial de \$60.

La crisis económica nacional de fines de 2001 impactó negativamente sobre los salarios del sector. Sin embargo, los docentes santacruceños se encontraban y se encuentran entre los menos perjudicados: los maestros y profesores de Santa Cruz, a diferencia de lo sucedido en otras provincias, siguieron y siguen cobrando la totalidad de su salario en pesos (y no a través de bonos provinciales), y en tiempo y forma. Las restricciones tomaron lugar a partir de los decretos 2348 y 2278 del año 2001 que, respectivamente, quitaron del salario parte de las asignaciones familiares y anularon el ítem de “compensación no remunerativa por el ejercicio efectivo de funciones superiores” que en 1995 se había instrumentado para los cargos directivos, supervisitos y no docentes.

8.3 EL SINDICALISMO EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL

La Asociación de Docentes de Santa Cruz (ADOSAC)⁹⁹ es el gremio de la provincia que concentra a los docentes de educación básica (inicial, EGB y polimodal), tanto del sector estatal como del privado¹⁰⁰. Más allá de los cambios en las líneas directivas, este sindicato ha encabezado la disputa sindical del área educativa en la provincia.

⁹⁷ Entrevista a Mónica Galván, secretaria general de ADOSAC, y a Pedro Muñoz, ex vocal de Consejo Provincial de Educación electo por la docencia, realizadas en noviembre de 2002.

⁹⁸ Entre 1992 y 1994, a través de distintos decretos provinciales, el presentismo fue representando un porcentaje cada vez mayor del salario docente. En julio de 1992, y en el marco de la instrumentación de este ítem en el salario para todos los empleados estatales, se estableció un presentismo de \$110 por cargo docente o por su equivalente en horas cátedra (Decreto 2160/92). Al año siguiente, este monto ascendió a \$150 y en marzo de 1994 a \$200 (Decretos 248/93 y 142/94, respectivamente). Finalmente, a fines de 1994 se congeló en \$250, cifra que supera considerablemente a la del presentismo cobrado en otras áreas de la administración pública (Decreto 1754/94). Ese mismo año, se estableció el pago de \$120 para los directivos, los supervisores y el personal no docente en concepto de “compensación no remunerativa por el ejercicio efectivo de funciones superiores”.

⁹⁹ ADOSAC cuenta con casi 3800 afiliados y está afiliada a CTERA a nivel nacional.

¹⁰⁰ Como ya hemos señalado, la provincia cuenta también con un gremio que concentra a los docentes universitarios, la Asociación de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral (ADIUNPA).

Al finalizar la dictadura militar en 1983 el gremio ADOSAC logró rearmarse después de un largo período de proscripción y durante los últimos años de la década del ochenta fue uno de los grupos opositores que más influyó en el rumbo político provincial. El caso clave fue la presión política que los prolongados y permanentes paros docentes ejercieron en el contexto de la crisis que atravesó la provincia. La asunción del gobierno de Néstor Kirchner en 1991 y las estrategias de reorganización del sector en el marco de una serie de nuevas medidas impulsadas desde el Poder Ejecutivo, produjeron un vuelco en la posición del gremio que, durante los primeros años de la década, se desorganizó y se apartó de su crítico perfil histórico.

En este contexto de reorganización política y económica provincial, el gremio sufrió fuertes fracturas en su conducción. Algunos de sus representantes, tradicionalmente opositores, comenzaron a apoyar al partido gobernante. *“Los primeros años de la década fueron una pesadilla para la lucha gremial”* –señalaba un miembro de la comisión directiva de ADOSAC durante aquellos años- *“a partir de 1991 hubo divisiones y convivencia de distintas líneas partidarias en la conducción del sindicato. Además, Kirchner fue disciplinando a algunos dirigentes que comenzaron a actuar para el oficialismo”*¹⁰¹. El presentismo fue una herramienta fundamental que el gobierno utilizó para controlar y debilitar la lucha gremial. Mónica Galván explicaba que el presentismo *“fue subiendo año a año, porque frente a la inminencia de una medida de fuerza Kirchner optaba por aumentarlo. En definitiva, el presentismo fue y es un cepo a las medidas de fuerza”*¹⁰².

El pago a término de los salarios a partir de enero de 1991, sumado a la crisis interna de la conducción del sindicato y al uso regulatorio de la autonomía gremial que implicó el presentismo, obligó al gremio a organizarse bajo nuevas consignas. Federico de Palomera, subsecretario de gestión del ministerio y vicepresidente del Consejo Provincial de Educación entre 1991 y 1995, señalaba que *“durante los últimos años de la década del ochenta y comienzos del noventa el discurso del gremio se agotaba en la cuestión salarial. Nosotros no tuvimos tanta oposición gremial porque pusimos al gremio dentro del Ministerio de Educación. Cuando asumimos, pusimos una oficina de reclamos dentro del Ministerio. Cuando se puso en funcionamiento esta oficina de reclamos y se comenzaron a liquidar bien los sueldos, ellos necesitaron un tiempo bastante largo para reorganizarse”*¹⁰³.

Recién en 1997, cuando la Lista Rosa, vinculada directamente con la FUT -Frente Unidad de Trabajadores, ex Partido Obrero- ganó las elecciones gremiales, ADOSAC se reorganizó y tomó nuevamente la postura opositora que lo había caracterizado. A partir de entonces, los reclamos pasaron de la perspectiva salarial a la profundización de la crítica política, social e ideológica¹⁰⁴. Durante este período, la influencia del gremio tomó forma a partir del propio Consejo Provincial de Educación, donde a partir de ese año y hasta 1999, los dos miembros electos por la docencia –privada y estatal- pertenecieron al sindicato.

¹⁰¹Entrevista a un docente y ex miembro de la comisión directiva de ADOSAC, realizada en noviembre de 2002.

¹⁰²Entrevista a Mónica Galván, secretaria general de ADOSAC, realizada en noviembre de 2002.

¹⁰³Entrevista a Federico de Palomera, ex subsecretario de gestión del Ministerio de Educación y vicepresidente del Consejo Provincial de Educación, realizada en noviembre de 2002.

¹⁰⁴ La transformación del tipo de reclamos puede ser ejemplificado con la postura asumida por Miguel Ángel del Plá frente a la reforma educativa (ver eje “Aplicación de la Reforma Educativa”).

La gestión del Ingeniero Ricardo Jaime (1996-1999) fue sin duda el período de la década en el cual la presencia gremial se hizo más evidente, llegando incluso a modificar los rumbos y ritmos propuestos por el Poder Ejecutivo. La profunda oposición ideológica de ADOSAC frente a la implementación de la reforma resultó irreconciliable con la postura del gobierno y provocó una sucesión de conflictos con poco margen para la negociación. A fines de 1998 las relaciones entre el Presidente del Consejo Provincial de Educación y el gremio cesaron. Los principales puntos de conflicto se dieron en torno a la instrumentación del tercer ciclo de EGB y el Polimodal, a los cambios en los listados de puntajes que beneficiaban a los docentes nativos de Santa Cruz en detrimento de los procedentes de otras provincias, y a la reducción de las plantas funcionales de las instituciones educativas a fines de 1999.

Si bien es cierto que la postura dura que asumió el gremio se mantuvo durante la gestión siguiente, el perfil más conciliador y menos confrontativo de nueva la presidente del Consejo, la Prof. Silvia Esteban, redujo el nivel de conflictos entre el sindicato y el Ejecutivo. Dos de las primeras medidas que tomó la presidente, posiblemente con el objetivo de reducir la tensión que había caracterizado a los meses precedentes, fueron, tal como exigía el gremio, la suspensión de la implementación del polimodal en las escuelas estatales para el año 2000, anunciada meses antes por su antecesor, y la revisión del acuerdo por el cual se establecía una reducción en las plantas funcionales de las escuelas. *“En ese acuerdo” -justificaba Silvia Esteban frente a un medio periodístico al poco tiempo de asumir- “se aprobaron las plantas funcionales de EGB y Polimodal. Teniendo en cuenta que el Polimodal se prorrogó en su aplicación (...) el acuerdo, indiscutiblemente debe ser revisado”¹⁰⁵.*

A partir de 2000, el gremio perdió en las elecciones la vocalía por los docentes privados y conservó sólo un vocal en representación del sindicato en el Consejo Provincial de Educación, lo que limitó aún más su fuerza política. Refiriéndose a este tema, Miguel Ángel del Plá, señalaba que *“a partir de 2000-2001, nos hemos debilitado porque quedé yo sólo en el Consejo. Los proyectos sólo se tratan cuando tienen dos firmas. Desde que se fue el otro vocal en representación de la docencia los proyectos que yo presento quedan archivados en un cajón. Decidieron que, más allá de lo que proponga, no lo van a tratar si viene por nuestro lado. Por otra parte, han prohibido el ingreso de los periodistas y cerraron la vida del Consejo. Nosotros habíamos logrado darle un lugar público a las cuestiones tratadas en el Consejo y la gente se había comenzado a interesar por los problemas de la educación”¹⁰⁶.*

En suma, ADOSAC inició la década del noventa con un rol protagónico en el ámbito político de la provincia. El ordenamiento salarial de los empleados estatales en general y el uso político del presentismo como regulador del derecho a huelga tuvieron en el gremio un doble efecto. Una primera etapa de crisis interna, reorganización de sus miembros y redefinición de sus objetivos, posibilitó que el sindicato orientada a partir de 1996 su fuerza y sus acciones en el debate generado en torno a cuestiones vinculadas con la implementación de la reforma. Desde el año 2000 y hasta el momento de realización de este trabajo, ADOSAC ha mantenido su línea crítica pero ha sufrido un proceso de desgaste frente a las estrategias evasivas del Poder Ejecutivo en el Consejo. Más allá de este debilitamiento, cabe señalar que

¹⁰⁵ Silvia Esteban en “La calidad educativa como meta prioritaria”, *La Opinión Austral*, 29 de enero de 2000.

¹⁰⁶ Entrevista a Miguel Ángel del Plá, vocal por los docentes estatales en el Consejo Provincial de Educación y miembro de ADOSAC, realizada en noviembre de 2002.

ADOSAC ha logrado mantener su línea crítica en un mapa gremial provincial donde prepondera el oficialismo.

9. RELACIONES CON LA NACIÓN

A lo largo de la década de noventa Santa Cruz se ha posicionado como una provincia fuerte y relativamente autónoma a la hora de negociar con la Nación, tanto en el plano macro- político y macro-económico como en el ámbito específico de la educación. Hasta 1999, a pesar de que la provincia tuvo el mismo signo político que las autoridades nacionales, el Frente para la Victoria Santacruceña logró imponer su carácter fuertemente provincial, actitud que se evidenció en su consigna “*Primero Santa Cruz*”. Esta postura derivó en algunas diferencias entre las políticas surgidas desde la gobernación de la provincia y las emanadas desde el gobierno central.

Las negociaciones en torno a la entrega de fondos nacionales, ya sea a través de la coparticipación de impuestos como a partir de fondos específicos para determinados programas educativos, parecen haber sido el eje central de las relaciones entre la Nación y la provincia a lo largo de la década del noventa. La equilibrada situación financiera que Santa Cruz ostentó a partir de 1992, fue utilizada por la provincia como una herramienta central de negociación, que la diferenció de la mayor parte de las jurisdicciones¹⁰⁷.

El orden y la previsibilidad de sus finanzas brindó a Santa Cruz la posibilidad de negociar acuerdos con la Nación sin la necesidad urgente de recibir fondos para sanar las cuentas. Este margen de negociación le dio importantes ventajas comparativas. En relación a este tema, Roberto Giubertich, diputado provincial, explicaba que “*en cada uno de los pactos fiscales había provincias que estaban muy urgidas por recibir fondos porque se encontraban desfinanciadas y necesitaban cláusulas para tener efectivo en ese momento, para apagar sus incendios. Estaban en una posición débil porque no tenían margen para negociar con el gobierno central. En cambio, las provincias que estaban más o menos equilibradas pudieron sacar más ventajas porque eran más resistentes a firmar que les redujeran la coparticipación a cambio de algo. En cada uno estos pactos Santa Cruz se ubicó entre las segundas, y sacó muchas ventajas en relación con las otras provincias. Con una población de 200.000 habitantes este año recibirá casi 1000 millones de ingresos en coparticipación. Tenemos, además, ventajas en los impuestos a los combustibles y el subsidio al gas, mientras que otras provincias ni siquiera tienen agua corriente*”¹⁰⁸.

En el ámbito educativo puede observarse una lógica similar. Santa Cruz fue una de las últimas provincias en firmar el Pacto Federal Educativo a mediados de la década, acuerdo donde se definían los compromisos que asumirían la Nación y las provincias en torno a los

¹⁰⁷ Como ya hemos señalado en el eje “*Políticas Presupuestarias*”, el bajo porcentaje de ingresos por coparticipación en el presupuesto provincial –en contraste con las demás jurisdicciones- y el alto porcentaje de ingresos proveniente del cobro de regalías, sumado al “*colchón financiero*” que implicó el cobro del dinero por un juicio ganado al Estado Nacional en 1992, son factores que diferencian a Santa Cruz de las demás jurisdicciones.

¹⁰⁸ Entrevista a Roberto Giubertich, diputado provincial, realizada en noviembre de 2002.

nuevos lineamientos de política educativa y su correspondiente financiamiento¹⁰⁹. Federico de Palomera, uno de los responsables por la negociación explicaba que “*Santa Cruz firmó el Pacto Federal Educativo un año más tarde que el resto de las provincias. Fue la última en firmarlo, porque estábamos muy enojados. A nosotros no nos quedaba claro qué era el Pacto Federal. Nosotros queríamos cosas concretas, queríamos firmar un financiamiento que estuviera escrito. El gobernador firmó el pacto una vez que estuvo definida la forma de financiamiento para la aplicación de la nueva estructura académica que se proponía en la Ley federal de Educación*”¹¹⁰.

El elevado monto de fondos percibido por la provincia entre 1993 y 1999 podría interpretarse como uno de los resultados de este largo y conflictivo proceso de negociación. Santa Cruz se ubica, junto a la provincia de La Pampa, entre las dos jurisdicciones que más dinero recibieron por alumno en concepto de transferencias de los programas del Ministerio de Educación de la Nación¹¹¹. Tal como indica el cuadro 20 la provincia recibió, en todo momento, un monto mayor al de la media nacional. A lo largo de los 6 años en cuestión, obtuvo \$477.2 por alumno, frente a una media nacional de \$270. La mayor parte de este dinero se destinó al arreglo y a la construcción de nuevos establecimientos educativos (\$19.672.068) y al equipamiento escolar (\$7.504.813).

¹⁰⁹ Debido al reducido tamaño del sistema educativo santacruceño, la transferencia de los servicios educativos de la Nación a la provincia en diciembre de 1999 no parece haber sido un tema problemático en la relación entre ambas instancias.

¹¹⁰ Entrevista a Federico de Palomera, ex subsecretario de gestión del Ministerio de Educación y vicepresidente del Consejo Provincial de Educación, realizada en noviembre de 2002.

¹¹¹ Ver punto 5.1 del Anexo 1

Cuadro 20 - Transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Años 1993-2000.

	Miles de pesos					Transferencias por alumno	
	Pacto Federal Educativo y Plan Social					Provincia	Media Nacional
	Equipamiento Escolar	Infraestructura	Becas	Capacitación	Total		
1993	362.740	390.000	0	0	752.740	s/d	s/d
1994	780.900	3.121.000	0	160.000	4.061.900	85,3	42,3
1995	1.088.927	1.715.400	0	824.246	3.628.573	s/d	s/d
1996	1.242.669	8.278.923	0	909.707	10.431.299	197,8	60,7
1997	1.819.061	1.962.464	141.650	87.842	4.011.017	73,9	67,7
1998	1.226.516	3.197.466	402.250	362.736	5.188.968	86,2	58,7
1999	984.000	1.006.815	408.600	101.500	2.500.915	44,4	36,7
Total 1993-1999	7.504.813	19.672.068	952.500	2.446.031	30.575.412	465,3	252,5
	Programa 28 - Innovación Educativa	Programa 29 – Gestión de Prog. y Proy. Educativos	Progr. 33. Acciones compensatorias	Progr. 37 - Equipamiento e Infraestructura Escolar	Total	Provincia	Media Nacional
2000	25.900	445.948	537.827	396.750	1.406.425	24,3	23,2
Total 1993-2000					31.981.837	477,2	270,0

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

Santa Cruz fue no sólo una de las provincias más privilegiadas en relación a los montos recibidos por alumno sino que, además, fue una de las pocas jurisdicciones que no aceptó endeudarse a través de préstamos nacionales o internacionales. A contramano de las prácticas que se promovían a nivel nacional, el gobernador Néstor Kirchner impulsó una política de "no endeudamiento" que abarcó todas las áreas de la administración provincial, cuyos efectos se hicieron especialmente notorios en el sector educativo. Tal como señala el cuadro 21, Santa Cruz no recibió fondos ni del PRISE (Programa de Reforma e Inversión del Sector Educativo) ni del PRODYMES I (Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria). En cambio, si participó del PRODYMES II, un programa cuya deuda era asumida por la Nación. Con los fondos de este programa (\$1.564.520), a partir de 1998 la provincia compró equipamiento y material didáctico, incorporó avances tecnológicos y fortaleció el desarrollo de nuevos modelos de gestión institucional, en todas las instituciones escolares de nivel secundario.

Cuadro 21- Transferencias de los programas con financiamiento internacional (PRISE, PRODYMES 1 y 2). Años 1993-2000.*

	Miles de pesos			Pesos por alumno	
	PRISE**	Programa 41 - PRODYMES 2***	Total	Provincia	Media Nacional
1995	0	0	0	s/d	s/d
1996	0	0	0	0,0	5,0
1997	0	0	0	0,0	6,1
1998	0	449.688	449.688	7,5	22,7
1999	0	853.275	853.275	15,2	26,9
2000	0	261.557	261.557	4,5	13,5
Total	0	1.564.520	1.564.520	27,1	72,4

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

** Préstamos a la provincia

*** Préstamo a la Nación

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

La ausencia de fondos provenientes de programas que implicaran endeudamiento trajo aparejada la imposibilidad de desarrollar algunas políticas educativas específicas. Pero, como contrapartida, dejó mayores márgenes de autonomía a la provincia. Esta última cuestión fue destacada por el secretario de coordinación educativa, Javier Freije, como una de las causas por las cuales la provincia no ingresó en estos programas: “(...) *por un lado, el gobierno provincial no quería comprometer a la jurisdicción en préstamos que no consideraba importantes. Por otro lado, los préstamos ya venían pautados y te encasillaban en el trabajo que tenías que realizar; entre otras cosas, venían con tiempos y requisitos de conformación de unidades técnicas con las cuales no estábamos de acuerdo. No queríamos ningún préstamo que implicara devolución y que direccionara la manera de hacer las cosas*”¹¹². Así, a diferencia de otras jurisdicciones donde la ejecución de los programas por parte del personal contratado por el ministerio provincial era controlado por los consultores de Buenos Aires que aprobaban o desaprobaban las medidas tomadas, en Santa Cruz la ausencia de los mismos otorgó a las autoridades educativas provinciales verdadero margen de decisión sobre la política a implementar.

La situación de “autonomía relativa” que caracterizó a la provincia en el terreno de las negociaciones económicas, tuvo su correlato en el ámbito de las políticas educativas. Una vez definido el financiamiento a través de la firma del Pacto Federal Educativo, las propuestas emanadas a partir de la Ley Federal de Educación fueron aceptadas casi sin resistencia por las autoridades provinciales pero, en su aplicación, existieron intentos concretos por darle a las transformaciones un tinte provincial. Javier Freije, aseguraba que “*en líneas generales, nosotros fuimos una de las pocas provincias que adecuamos el proceso de transformación a nuestras necesidades*”¹¹³. Esta independencia se reflejó, por ejemplo, en la elección del modelo de “Pareja Pedagógica” para la implementación del tercer ciclo de EGB. Mientras en la mayor

¹¹² Entrevista a Javier Freije, secretario de coordinación educativa, realizada en noviembre de 2002.

¹¹³ Entrevista a Javier Freije, secretario de coordinación educativa, realizada en noviembre de 2002

parte de las provincias se optaba por maestros o por profesores para estos últimos años de escolaridad obligatoria, en Santa Cruz se promovió la conformación de equipos de maestros y de profesores para cada año escolar.

La llegada de la ALIANZA al gobierno nacional a fines de 1999 y la crisis fiscal nacional que disminuyó los fondos asignados a las provincias, trajo aparejado un nuevo rumbo en el sistema de financiamiento con las provincias. Este cambio redundó en un menor compromiso con las políticas bajadas desde el gobierno central en las decisiones referidas a la política educativa. Si hasta ese momento los lineamientos propuestos por la Nación se habían llevado adelante en la provincia, aunque con algunos rasgos distintivos, a partir de entonces las autoridades provinciales se plantearon de forma más autónoma los rumbos a seguir. Un claro ejemplo de la esta tendencia fue la decisión de reemplazar la aplicación de nivel polimodal por la instrumentación de los “bachilleratos orientados”, un modelo creado por técnicos provinciales que reemplaza las modalidades del polimodal por distintas orientaciones y que, en términos curriculares y de estructuras docentes, se asemeja más al modelo tradicional.

Las condiciones macro-económicas favorables a Santa Cruz durante la década del noventa le permitieron desarrollar una estrategia ventajosa de selección de los fondos administrados por la Nación. Esta política dio como resultado un alto nivel de ingresos y un endeudamiento nulo. En el plano específicamente educativo, el margen de negociación generado por esta estrategia redundó en una aplicación diferenciada de la Ley Federal de Educación. Hasta 1999, mientras los fondos nacionales fueron considerables y mientras el peronismo estuvo a cargo del gobierno nacional, Santa Cruz se avino a los lineamientos generales del gobierno central. A partir de la crisis y el cambio de gobierno, la provincia aprovechó su estructura de financiamiento autónomo para modificar, incluso, políticas educativas ya pautadas, en función de los intereses del gobierno provincial.

10. LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

La implementación de la reforma educativa en Santa Cruz se realizó de forma gradual, en términos temporales, y masiva, en términos del modo de inclusión de los establecimientos escolares. La instrumentación de la Ley Federal de Educación en Santa Cruz comenzó en 1995 y en el momento de realización de este trabajo aún no había finalizado. Entre 1995 y 1997 se implementaron los dos primeros ciclos de la Educación General Básica. Las transformaciones más importantes, aquellas que implicaron un reacomodamiento geográfico-institucional y del personal docente, se iniciaron en 1998 con la implementación del primer año del tercer ciclo de la EGB. El segundo y el tercer año de este mismo ciclo se instrumentaron en 1999 y 2000, respectivamente.

Cuadro 22 – Implementación de la Ley Federal de Educación

			1997	1998	1999	2000	2001
% alumnos en nueva estructura	EGB 3	Santa Cruz	0,7	36,3	67,2	93,2	100,0
		Media País	9,4	30,3	60,5	74,5	76,4
	Polimodal	Santa Cruz	0,0	0,0	0,2	5,1	38,0
		Media País	2,1	3,9	10,1	22,6	43,1
Crecimiento de la matrícula	EGB 3 / 7º Primario, 1º y 2º Medio	Santa Cruz	2,6	2,2	1,2	0,5	0,4
		Media País	0,2	3,3	4,3	2,5	2,1
	Polimodal / 3º a 5º Medio	Santa Cruz	4,6	3,9	4,0	6,4	4,4
		Media País	3,7	3,6	4,7	5,2	5,3
Tasa neta de escolarización	EGB 3 / 7º Primario, 1º y 2º Medio	Santa Cruz	77,2	79,0	79,7	78,4	s/d
		Media País	69,2	71,0	74,4	76,3	s/d
	Polimodal / 3º a 5º Medio	Santa Cruz	54,4	57,0	59,1	59,4	s/d
		Media País	46,1	47,1	48,9	50,2	s/d

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

La implementación de la EGB estuvo atravesada por dos dinámicas: si por un lado se acataban las pautas y los tiempos propuestos por la Nación, por el otro, existió cierta autonomía a la hora de decidir cuestiones puntuales relacionadas con las plantas funcionales de las instituciones y con el perfil que orientaría el tercer ciclo. La decisión de incluir tanto maestros como profesores para desempeñarse en este nivel a través de las llamadas “Parejas Pedagógicas” es, sin duda, una de las políticas que diferenció a Santa Cruz de la mayor parte de las jurisdicciones.

En el documento “Bases para la organización pedagógica y curricular del tercer ciclo de la Educación General Básica” (Acuerdo 285/97) queda establecido que “*en los espacios curriculares de Lengua, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales, se conformarán Equipos Docentes, integrando perfiles correspondientes a Profesores de Enseñanza Primaria y Profesores de Enseñanza Secundaria*”¹¹⁴. Si bien este acuerdo establece que “*el equipo docente de un área elaborará en forma conjunta la propuesta para los espacios curriculares obligatorios, que tenga a su cargo*” y que “*la distribución de las tareas (...) se realizará en función de las problemáticas a abordar*”¹¹⁵, según los entrevistados más críticos, en la práctica, los maestros y los profesores no realizan un trabajo integrado. En este sentido, Juan Ruíz, profesor de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, explicaba que esta política “*fue un fracaso. No trabajaron nunca como parejas ya que hay conflictos entre ellos. Formalmente se proponía que trabajaran conjuntamente en el aula pero no trabajaron nunca juntos. El viejo status de los profesores secundarios los inhibía para trabajar con el maestro. El profesor quedó a cargo de dar los contenidos y el maestro es el responsable por el control de la disciplina*”¹¹⁶. Otros actores señalaban que el éxito del funcionamiento de las parejas pedagógicas estuvo supeditado al interés personal de cada docente por trabajar de forma coordinada.

En cuanto a la decisión en torno a la localización de este nivel educativo, uno de los aspectos centrales de la reforma, la provincia Santa Cruz optó por dos modalidades distintas. En la mayor parte de los casos el tercer ciclo se ubicó en las ex escuelas primarias y, en los

¹¹⁴ Punto 2.6.1, Acuerdo 285/97 del 12 de diciembre de 1997.

¹¹⁵ Punto 2.6.2, Acuerdo 285/97 del 12 de diciembre de 1997.

¹¹⁶ Entrevista a Juan Ruíz, profesor de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, realizada en noviembre de 2002.

restantes, en las escuelas medias beneficiadas por el Programa PRODYMES II. La primera modalidad priorizó el funcionamiento de todos los ciclos que conforman la Educación General Básica en un mismo edificio. La segunda respondió al interés de las autoridades educativas de que más jóvenes aprovecharan las ventajas otorgados por este programa. Al respecto, Javier Freije, señalaba que *“lo que propone el PRODYMES II, como por ejemplo, los laboratorios de tecnología y ciencias naturales y la capacitación docente, es muy interesante y nos motivó a romper con el modelo de la EGB completa en un mismo espacio. Nos pareció que el equipamiento que acompañaba a la propuesta pedagógica ameritaba una flexibilización en este punto”*¹¹⁷.

La aplicación del nivel polimodal programada y planificada para el 2000 durante la gestión del ingeniero Jaime fue postergada al iniciarse la gestión de la profesora Silvia Esteban. Durante 1999 varios técnicos provinciales trabajaron junto a las escuelas y los docentes en torno a la definición de las distintas modalidades para este nivel educativo¹¹⁸. En octubre de ese mismo año, se sancionó el acuerdo titulado “Las bases para la organización pedagógica y curricular del nivel polimodal”, documento donde se plasmaron distintas cuestiones vinculadas a la implementación de este nivel. A pesar del tiempo que demandó la preparación para la instrumentación de la nueva estructura al asumir la nueva presidente del Consejo decidió suspender la empresa.

Diversas son las razones a las que se refirieron los entrevistados para explicar este cambio de rumbo en la planificación educativa. La mayor parte de los actores señaló que en un contexto de incertidumbre en relación a la importancia que el nuevo gobierno a nivel nacional, ahora radical, otorgaría a la reforma educativa y su financiamiento, la provincia optó por suspender algunas acciones. En efecto, un documento oficial del Consejo Provincial de Educación, señala que *“la falta de claridad en los compromisos financieros entre la Nación y las provincias, generó un marco de incertidumbre que obstaculizó la toma de decisiones para continuar profundizando la aplicación de la Ley Federal”*¹¹⁹. Otros explicaron que los ajustes que se venían aplicando en el sector educativo a fines de 1999 endurecieron la oposición gremial, que mostró su punto más álgido en el momento en que se redujeron las plantas funcionales y en el que se sancionó el acuerdo para la implementación del polimodal. La decisión de suspender su aplicación respondería, según esta perspectiva, a la búsqueda de conciliación entre el Poder Ejecutivo y el gremio.

Mientras que las escuelas estatales de la provincia suspendieron entonces la implementación del nivel polimodal, las instituciones del sector privado comenzaron a instrumentarlo a partir de 2000. Finalmente, en 2001 la provincia optó por un modelo que, por su estructura curricular y por su plantel docente, se asemejaba más a la escuela media tradicional, dejando de lado el polimodal. Los bachilleratos orientados en “Ciencias Naturales”, “Economía y gestión de las organizaciones”, “Humanidades y Ciencias Sociales” y “Comunicación, Arte y Diseño” respondían a una *“propuesta realista, mejoradora y acorde a las*

¹¹⁷ Entrevista a Javier Freije, subsecretario de coordinación educativa, realizada en noviembre de 2002.

¹¹⁸ Refiriéndose a este proceso, el profesor Alberto Salgado, señalaba en un medio periodístico que la provincia *“tomó un camino más costoso en tiempo, pero más rico en experiencia porque permitió un debate en las instituciones y en la comunidad. En otras provincias han tomado el criterio de definir las modalidades desde las autoridades político educativas”* 118.

¹¹⁹ *“Implementación del Bachillerato Orientado en Santa Cruz con un enfoque centrado en los jóvenes. Una perspectiva de los institucional”*, Provincia de Santa Cruz.

condiciones básicas institucionales de la provincia”¹²⁰, según señalaba un documento oficial. Las marchas y contramarchas de la aplicación de este nivel educativo terminó por conformar un mapa heterogéneo de modalidades según el tipo de gestión: mientras las instituciones públicas instrumentaron los bachilleratos orientados, las escuelas privadas conservaron la estructura del polimodal.

La reorganización del gremio docente de Santa Cruz alrededor del Partido Obrero a partir de 1996 (ver eje “Políticas Laborales”) constituyó un permanente espacio de crítica y oposición al espíritu de la reforma que el Ejecutivo intentaba implementar. Las objeciones expresadas desde el sindicato trascendieron cuestiones laborales y educativas, centrándose también en un plano ideológico. En cuanto al trabajo docente, las críticas giraron en torno a “*la reducción de carga horaria, la pérdida de la carrera docente, la precariedad de las relaciones laborales (...) y la reducción de cargos para los maestros del tercer ciclo*”¹²¹. En términos pedagógicos, el gremio atacó principalmente la decisión del gobierno de localizar al tercer ciclo en la ex escuelas primarias.

La oposición ideológica y social de la reforma se centró en dos ejes. El primero, se basaba en que la extensión de la obligatoriedad en un contexto social poco inclusivo provocaría un importante abandono por parte de los jóvenes en el séptimo año que, a diferencia del sistema anterior, no obtendrían un certificado de estudios primarios completo. La secretaria general del gremio explicaba que “*hay cada vez más deserción. Con la estructura anterior ya costaba llegar al 7mo, con la nueva es peor. La EGB se transformó en expulsiva de los adolescentes y están desbordadas las escuelas de Adultos, que con la reforma introducida, ahora tienen dificultades con la matrícula. Ahora son más años y esto representa un engorro para los jóvenes y adultos que trabajan*”¹²². El segundo hacía hincapié en que la reforma educativa representaba los intereses de los organismos internacionales de financiamiento y de los grandes capitales. Miguel Ángel del Plá señalaba en un medio periodístico que el gremio “*considera a la Ley Federal de Educación como un proyecto de los grandes capitales. Ellos, desde el FMI al Banco Mundial instaron a realizar reformas educativas pues así logran generar mano de obra más barata para que los futuros egresados se adapten en condiciones necesarias para que el Capital desarrolle sus programas de dependencia*”¹²³.

El enfrentamiento entre el gremio y el Poder Ejecutivo se agudizó en 1999 cuando, como ya mencionamos, al proyecto de implementación del polimodal se sumó la reducción de las plantas funcionales docentes, revirtiendo las ampliaciones realizadas durante los primeros años de la instrumentación de la Ley. En este sentido, y más allá del aspecto democrático y consensual que el gobierno intentó darle a todo el proceso, fue ADOSAC quien planteó los ejes políticos más fuertes en la discusión.

La reforma educativa en Santa Cruz fue la política educativa que más recursos, materiales y humanos movilizó a lo largo de la década. Sin embargo, las autoridades máximas de la provincia no parecen haber considerado esta transformación como una

¹²⁰ “*Implementación del Bachillerato Orientado en Santa Cruz con un enfoque centrado en los jóvenes. Una perspectiva de los institucional*”, Provincia de Santa Cruz.

¹²¹ Entrevista a Mónica Galván, secretaria general de ADOSAC, realizada en julio de 2003.

¹²² Entrevista a Mónica Galván, secretaria general de ADOSAC, realizada en julio de 2003.

¹²³ Miguel Ángel del Plá en “*Aprobaron la estructura pedagógica y curricular del polimodal*”, *La Opinión Austral*, jueves 28 de octubre de 1999.

oportunidad para desarrollar un plan que permitiera generar cambios positivos a partir de un diagnóstico exhaustivo de la educación provincial y de sus problemáticas. Si bien es cierto que Santa Cruz, a diferencia de otras provincias, posee un sistema educativo con dimensiones gobernables y que además contó con un margen de autonomía considerable para desarrollar un modelo de aplicación propio, en la práctica, la educación en general y la implementación de la reforma en particular no parecen haber sido considerados una prioridad en el gobierno de Kirchner.

11. LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES

Al momento de realizar este trabajo Santa Cruz era la única provincia que no había completado el proceso de renovación curricular para ninguno de los niveles educativos. Mientras que durante la década del noventa en la mayor parte de las provincias se elaboraron diseños curriculares para la educación inicial, general básica y polimodal, en Santa Cruz el proceso de elaboración curricular estuvo atravesado por marchas y contramarchas que impidieron su concreción.

La elaboración de los diseños santacruceños no estuvo enmarcada, al igual que en Formosa y a diferencia del resto de las jurisdicciones, en el Programa de Reformas e Inversión del Sector Educativo (PRISE)¹²⁴. Este programa contemplaba fondos para el desarrollo de los contenidos del nivel inicial y de los tres ciclos de la EGB, entregados progresivamente como contrapartida del cumplimiento de plazos previamente estipulados. Si bien los técnicos santacruceños asistieron a los seminarios federales -organizados por el Ministerio de Educación de la Nación con el objetivo de hacer un seguimiento del desarrollo de los distintos documentos provinciales- estos encuentros fueron utilizados como un espacio de intercambio más que como una instancia de evaluación. Al respecto, una de las responsables de la construcción de los diseños en la provincia señalaba: *“nosotros vivíamos los encuentros con Nación como un asesoramiento y no como una exigencia extra para finalizar el trabajo. Asistíamos a los seminarios federales para ir avalando nuestro trabajo, pero siempre trabajamos por cuenta propia”*¹²⁵.

Las autoridades educativas de la provincia plantearon una modalidad específica de desarrollo curricular que suponía un constante diálogo con las escuelas. Mientras en la mayor parte de las provincias los diseños fueron elaborados desde una comisión conformada por técnicos y especialistas financiados a través del PRISE y con escaso intercambio con los maestros, en Santa Cruz el proceso se inició utilizando las instancias de capacitación docente para armar y discutir los diseños. *“La idea fue construir el diseño curricular a partir de la capacitación docente”* -comentaba Roberto Borselli, miembro del equipo técnico- *“queríamos*

¹²⁴ Como señalamos en el eje “Relaciones con Nación”, las autoridades provinciales optaron por no aceptar ningún programa nacional o internacional que implicara el endeudamiento en las arcas provinciales.

¹²⁵ Entrevista a Isabel Toloza, integrante del equipo técnico de capacitación y de elaboración curricular, realizada en noviembre de 2002.

realizar los diseños de abajo hacia arriba y no construirlos desde un laboratorio de especialistas para después bajarlos, tal como hicieron otras provincias que contaban con el PRISE”¹²⁶.

Esta metodología, basada en el intercambio y apoyada en la articulación simultánea de diseño y capacitación terminó por convertirse en un proceso sin fin, incapaz de consolidar diseños curriculares coherentes. Javier Freije, secretario de coordinación educativa señalaba : “el problema que tuvimos con el diseño curricular fue que al utilizar este mecanismo de ida y vuelta se complicó bastante el trabajo (...) A medida que trabajábamos con los docentes tuvimos que ir modificando la concepción que articulaba el diseño curricular”¹²⁷. Al mismo tiempo, la discontinuidad política en la Dirección de Educación Superior, área del Consejo Provincial de Educación responsable de la elaboración de los diseños, reflejada tanto en el cambio de los funcionarios como en la reorientación de prioridades, dificultó la concreción de los documentos. Al respecto, miembros del equipo técnico de capacitación expresaban que “faltaba alguien a la cabeza que aunara los criterios de trabajo. Si los diseños no salieron en el momento previsto fue por inoperancia. Los del equipo técnico nos preocupábamos por tener a alguien que nos ayudara para poder coordinar el trabajo entre las áreas. Hubo áreas que no quedaron cubiertas, como por ejemplo lengua, que se quedó sin equipo de capacitación”¹²⁸.

La falta de pericia a la hora de aplicar la metodología elegida y la discontinuidad política, provocaron que el proceso estuviera caracterizado por la desarticulación y el abandono paulatino por parte del poder central. Tal como expresaba uno de los participantes del proceso, “los diseños estuvieron abandonados. No tuvimos a nadie que diera los lineamientos generales. Cada área elaboró sus diseños con un criterio propio. No se acordó si iban a estar organizados por ejes, por objetivos o por años. Cada uno trabajó según sus propios criterios de importancia. Parecíamos más interesados en los diseños nosotros que la conducción política”¹²⁹.

Con la idea de reemplazarlos después por diseños específicos de la provincia, en 1995 un decreto provincial estableció la utilización de los Contenidos Básicos Curriculares (CBC) nacionales para los niveles inicial y EGB. Recién en 1999, llegaron a las escuelas, aunque nunca de manera oficial, algunos de los borradores elaborados por la Dirección de Educación Superior. Hasta el momento de realizado nuestro trabajo de campo estos documentos eran utilizados por los docentes, de manera inorgánica, como herramientas cotidianas.

En el nivel polimodal (en la provincia bachilleratos orientados; ver eje “La aplicación de la reforma educativa”) se comenzaron a elaborar programas de estudio recién en el año 2000, a la par de su implementación. En contraposición con la concepción detrás de los diseños de EGB, los programas de estudio de este nivel se caracterizan por su rigidez y por pautar de forma exhaustiva los contenidos y las prácticas de los docentes. Juan Ruiz, profesor de la Universidad de la Patagonia Austral, explicaba que “los planes de polimodal excluyen toda autonomía e implicación del docente en su práctica profesional. Estos planes regulan al docente desde todos los puntos y definen todo lo que debería ser la práctica de las escuelas (...) Los programas actuales contienen hasta la bibliografía. Es muy llamativa la diferencia con EGB; mientras en este nivel

¹²⁶ Entrevista a Roberto Borselli, miembro del equipo técnico del Consejo Provincial de Educación, realizada en noviembre de 2002.

¹²⁷ Entrevista a Javier Freije, subsecretario de coordinación educativa, realizada en noviembre de 2002.

¹²⁸ Entrevista a un miembro del equipo de capacitación, realizada en noviembre de 2002.

¹²⁹ Entrevista a un miembro del equipo de capacitación, realizada en noviembre de 2002.

hay mucha indeterminación, los planes de polimodal son muy cerrados"¹³⁰. La elaboración de estos programas se realizó en un plazo de menos de una semana, durante la cual profesores de diferentes asignaturas y elegidos por las propias instituciones educativas desarrollaron la fundamentación, los contenidos y las sugerencias didácticas para los Bachilleratos Orientados.

Los procesos de construcción de los diseños curriculares en la provincia durante la década en estudio fueron erráticos, carentes de planificación organizada, poco coordinados entre sí y muy dispares en la duración y en los resultados entre los distintos niveles educativos. A pesar de que Santa Cruz contaba con autonomía, fondos suficientes y equipos técnicos propios, la ausencia de un proyecto educativo que contemplara como un eje central a las políticas curriculares impidió la concreción de los contenidos pedagógicos necesarios para acompañar la implementación de la reforma en el ámbito escolar.

12. LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO

En Santa Cruz el sector privado concentra sólo el 13.5% del total de las instituciones del sistema (33 escuelas) y el 12.7% del total de la matrícula (8.218 alumnos). Tal como indica el cuadro 23, entre 1994 y 2000, la cantidad de alumnos sufrió un leve descenso (1.3%). En el año 2000, la provincia se ubicaba entre las diez jurisdicciones con menor cantidad de alumnos en el sector¹³¹.

Cuadro 23- Evolución del sector privado

	Porcentaje de alumnos en el sector privado			Transferencias al sector privado (como porcentaje del gasto educativo provincial)			Gasto público por alumno del sector privado en relación a gasto por alumno del sector público		
	Media Región			Media Región			Media Región		
	Santa Cruz	Patagonia	Total País	Santa Cruz	Patagonia	Total País	Santa Cruz	Patagonia	Total País
1993	s/d	s/d	s/d	9,2	5,2	10,5	s/d	s/d	s/d
1994	14,0	11,5	24,4	9,2	5,2	11,3	0,62	0,42	0,39
1995	s/d	s/d	s/d	9,3	5,4	12,4	s/d	s/d	s/d
1996	12,4	11,5	23,9	8,8	5,6	12,8	0,69	0,46	0,47
1997	12,3	11,6	23,5	9,3	6,4	12,5	0,73	0,52	0,47
1998	12,6	11,8	23,7	9,8	7,1	12,8	0,75	0,57	0,47
1999	12,6	11,6	23,2	9,9	7,5	13,1	0,76	0,62	0,50
2000	12,7	12,0	23,7	9,9	7,8	13,2	0,76	0,62	0,49

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

¹³⁰ Entrevista a Juan Ruíz, profesor de la Universidad de la Patagonia Austral, realizada en noviembre de 2002

¹³¹ Ver punto 8.1 de anexo 1.

La relevancia de la educación privada en la normativa provincial no pareciera condecirse con su escasa dimensión. Como hemos señalado en el eje “Marcos Legales”, si bien no existe en la provincia una ley propia del sector, tanto la Constitución Provincial como la Ley de Educación (sancionadas hace más de cuarenta años) garantizan ampliamente su legitimidad y financiamiento y otorgan al sector un espacio protagónico en la concepción del sistema educativo provincial. Según la Carta Magna “*la provincia concurrirá a los esfuerzos de los particulares, para que la enseñanza de sus diversos grados esté al alcance de todos sus habitantes*”¹³². En el mismo sentido, la Ley de Educación, establece que para garantizar el derecho a la educación la provincia deberá, entre otras cuestiones, “*subvencionar a los establecimientos educacionales privados que cumplan los requisitos establecidos por la Constitución Provincial*”¹³³. Sin embargo, la fuerte presencia prescriptiva del subsistema de gestión privada en estas normativas, muy vinculada con la influencia de la Iglesia en el momento de la conformación de la provincia, no ha tenido en los últimos cuarenta años correlato con el desarrollo de un marco regulatorio preciso para el sector.

Si bien a comienzos de la década se creó un área para contemplar las necesidades del sector, tal como expresaba el actual director de la Dirección de Educación de Gestión Privada, Daniel Marchesini, hasta 1996 sólo “*existía una intencionalidad permanente de reconocer al sector aunque el mismo no contaba ni con estructura ni con un presupuesto predeterminado. Esta intencionalidad se manifestaba en la existencia de un funcionario aislado en un área a cargo de la organización de los colegios privados. A partir del año 1996 la organización del sector es específica a través de creación de la Dirección Provincial de Educación Privada*”. La creación de la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada inició un proceso de organización y diferenciación del sector que se insertaba en el marco de las transformaciones discutidas y promovidas desde el nivel nacional y cristalizadas en la Ley Federal de Educación. Con una planta de funcionarios conformada por un director, dos secretarios, un empleado administrativo y tres supervisores, la Dirección elaboró acuerdos y disposiciones para pautar el funcionamiento de las instituciones a su cargo.

El primer acuerdo se sancionó en septiembre de 1997 y estableció el primer régimen de reconocimiento para los establecimientos del sector (Acuerdo 185/97). Tal como expresaba Daniel Marchesini, “*este fue el primer documento específico para el área. La Ley de Educación no hablaba de reconocimiento sino de “autorización de funcionamiento”; reconocía la validez de los diplomas pero no tenía la concepción de la incorporación al sistema educativo provincial. Ahora, un colegio reconocido es parte del sistema*”¹³⁴. Un año más tarde, la Disposición Nro. 3 definió las funciones y el rol de los supervisores de las instituciones privadas de la provincia. En el proceso de este reordenamiento las plantas funcionales de las escuelas que “*eran muy anárquicas y no tenían un criterio definido. Los colegios que tenían una autoridad con mayores posibilidades de gestionar frente al Ministerio obtenían una planta funcional más adecuada*”¹³⁵. La relación laboral con los docentes, que hasta el momento se establecía directamente entre los maestros y el Ministerio de Educación, pasó a ser responsabilidad de cada institución

¹³² Artículo 81, Constitución de la Provincia de Santa Cruz.

¹³³ Artículo 2, Ley de Educación Provincial.

¹³⁴ Entrevista a Daniel Marchesini, director provincial de educación privada, realizada en noviembre de 2002.

¹³⁵ Entrevista a Daniel Marchesini, director provincial de educación privada, realizada en noviembre de 2002.

educativa. “*Se necesitaba regularizar la actividad docente del sector*”, explicaba Daniel Marchesini, “*los docentes privados eran elegidos sin puntaje por las instituciones pero se nombraban por resolución ministerial. El responsable en la relación laboral era el Ministerio*”¹³⁶.

A diferencia de la mayor parte de las jurisdicciones del país, los subsidios al sector trascienden el pago de los salarios docentes. El sector privado en Santa Cruz se beneficia también del aporte estatal para los servicios (agua, luz, gas, etc.), para algunos proyectos de remodelación edilicia y para gastos de adquisición y reposición de material didáctico¹³⁷. Varios de los entrevistados vinculados al sector resaltaron estas particularidades como indicadores de la preferencial situación de las escuelas de gestión privada¹³⁸. Mario Iantorno, director de una de las instituciones privadas más importantes de la provincia, señalaba que “*Santa Cruz es una provincia en la cual las escuelas de gestión privada se encuentran en una situación de privilegio. La tensión con los establecimientos estatales casi no existe. Es privilegiada, además, porque hay aportes desde el Consejo para nuestras plantas funcionales; se nos permite tener cargos que serían impensables en otras jurisdicciones. Nosotros pedimos lo que necesitamos y se nos da. Tenemos plantas funcionales muy completas, por ejemplo tenemos cargos auxiliares administrativos. Por otro lado, nosotros no pagamos luz, ni agua*”¹³⁹.

A pesar del alto monto que estos beneficios conllevan, según la mayor parte de los actores entrevistados, la asignación de los aportes estatales no se encuentra aún debidamente reglamentada. Esta situación cobra más importancia si se tiene en cuenta que en Santa Cruz más de un 90% las instituciones del sector presentan algún tipo de subvención, porcentaje que supera en casi un 50% a la media del total de las jurisdicciones del país y que ubica a la provincia en el segundo lugar en relación con todas las demás¹⁴⁰. Si bien es cierto que la Ley Provincial de Educación hace referencia al tema, en la práctica, las pautas allí establecidas no se respetan. A modo de ejemplo podemos mencionar el incumplimiento del Art. 7, según el cual “*los establecimientos educacionales privados que cobren la educación impartida no podrán recibir subsidios o subvenciones del Estado Provincial con destino a la enseñanza*”¹⁴¹. Son varias las instituciones que cobran una cuota mensual y reciben, al mismo tiempo, subsidios del Estado.

Un análisis comparativo de las transferencias al sector privado y del gasto público por alumno del sector privado frente al gasto público por alumno del ámbito estatal revela que los defasajes porcentuales respecto a las medias nacional y regional no opacan la dimensión de la ayuda que bajo la forma preponderante de los subsidios, el sector recibe del Estado.

¹³⁶ Entrevista a Daniel Marchesini, director provincial de educación privada, realizada en noviembre de 2002.

¹³⁷ Estas particularidades quedaron definidas en la Ley de Educación de la provincia donde se establece que las escuelas privadas tendrán derecho a “una subvención equivalente al costo de cada alumno en una escuela oficial similar” y podrán acceder, además, a remuneraciones del personal directivo, docente, administrativo, de servicio y maestranza, gastos de mantenimiento, de instalaciones y locales. Artículo 43 de la Ley Provincial de Educación.

¹³⁸ Los beneficios comparativos del sector no sólo pueden verse en lo que hace a la asignación de subsidios sino también en la desproporcionada representación en el Consejo considerada por algunos actores como un resultado histórico que no se condice con la actualidad provincial. En efecto, los docentes privados representan tan sólo un 13% del total de los docentes provinciales y tienen, al igual que los docentes estatales que representan el 87%, un vocal en el Consejo.

¹³⁹ Entrevista a Padre. Mario Iantorno, director de la Casa Salesiana, realizada en noviembre de 2002.

¹⁴⁰ Ver punto 8.3 del anexo 1.

¹⁴¹ Artículo 7, Ley Provincial de Educación.

Entre 1993 y 2000 el presupuesto destinado al ámbito privado -como porcentaje del gasto educativo- aumentó en apenas un 0.7%, porcentaje que se ubica muy por debajo del incremento de la media de las provincias de la región (2.6%) y del total del país (2.7% - cuadro 23). En el año 2000, la provincia se ubicaba entre las diez jurisdicciones con menor porcentaje de transferencias al sector privado como porcentaje del gasto educativo¹⁴². Esta disparidad podría encontrar su explicación en el hecho de que, a diferencia de la mayor parte de las jurisdicciones, en Santa Cruz el porcentaje de alumnos del sector disminuyó en este período. En cuanto al gasto público por alumno del sector privado frente al gasto público por alumno del ámbito estatal, Santa Cruz ha presentado siempre una cifra mayor al de la media regional y nacional (cuadro 22). Sin embargo, esto se explica más por los altos salarios docentes que presenta la provincia que al esfuerzo financiero para el sector. La permanencia de la provincia entre las seis jurisdicciones con números más significativos para este indicador,¹⁴³ a pesar del crecimiento inferior de las transferencias, haya su explicación, a su vez, por la amplitud de la base de los subsidios asignados históricamente al sector.

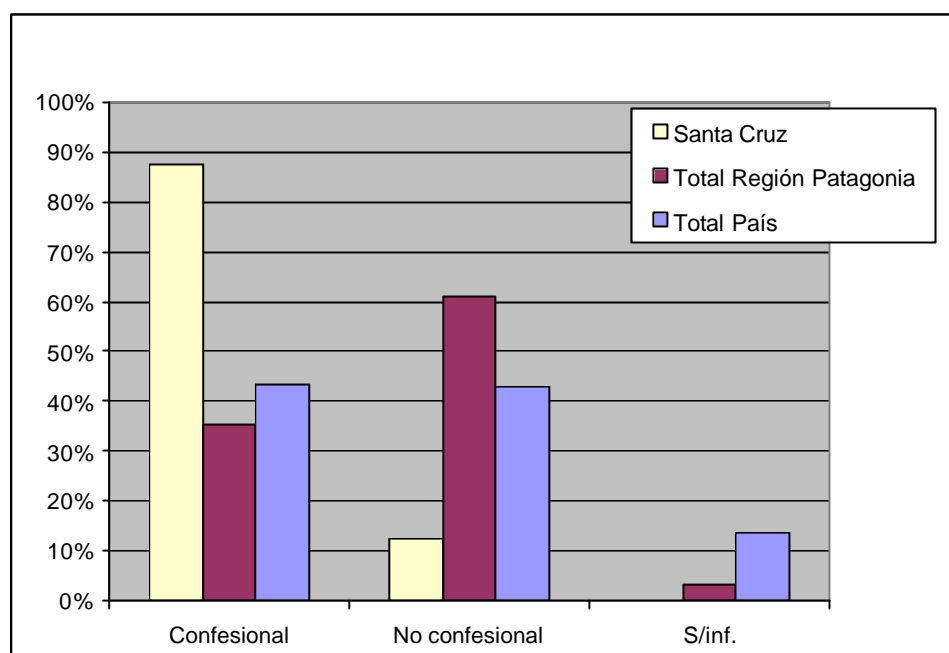
Por último cabe destacar la gran cantidad de establecimientos confesionales que posee el sector (gráfico 8). El 87.5% de las escuelas privadas son de carácter confesional, siendo a Santa Cruz la jurisdicción con el mayor porcentaje de instituciones de este tipo¹⁴⁴. Entre ellas encontramos, mayoritariamente, colegios católicos salesianos debido, en gran medida, a la temprana presencia de la congregación en toda la región patagónica.

El sector privado en Santa Cruz adolece, en gran medida, de similares problemas que el sector público: falta de organización, falta de organicidad en las regulaciones, escaso desarrollo de proyectos a mediano y largo plazo. Sin embargo, en los abultados subsidios que recibe del Estado -que cubren casi la totalidad de las áreas de gasto- y en la representación docente igualitaria respecto al sector público en el Consejo, la educación privada conserva aquel lugar privilegiado que tanto la Constitución Provincial como la Ley de Educación le otorgaron a mediados del siglo XX.

¹⁴² Ver punto 8.5 del anexo 1.

¹⁴³ Ver punto 8.6 del anexo 1.

¹⁴⁴ Ver punto 8.4 del anexo 1.

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

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

13. REFLEXIONES FINALES

No resulta sencillo caracterizar a la práctica política de la educación en Santa Cruz a lo largo de la última década. Pese a ser una provincia atravesada por un monolítico proceso político encabezado por la figura de Néstor Kirchner, el impacto de su gestión en el terreno educativo parece limitarse a disolver los conflictos y ordenar administrativa y financieramente al sistema, más que a realizar reformas profundas que impacten en los procesos pedagógicos y curriculares. De esta manera, los rasgos centrales que distinguen a la provincia de las demás jurisdicciones del país –la prosperidad económica, la escasa población y la consolidación de un líder político con una muy alta dosis de poder– no redundaron en el interior mismo del sistema educativo, como si la cartera le resultase esquiva a la gestión política y terminase siendo un área subaprovechada o desinteresada para la racionalidad política dominante.

Si bien esta conclusión deja abierta la reflexión acerca de las relaciones contradictorias entre la política y la educación, es importante resaltar que en otras cuestiones específicas, existió a lo largo de la década analizada una clara correlación entre el régimen político y las decisiones educativas. El primer ejemplo de ello se observa en la fuerte tendencia –certificada por la gran mayoría de los actores entrevistados– de construcción de un poder vertical y

fuertemente concentrado en la personalidad de Kirchner, con escasos espacios legítimos de participación y de pluralismo democrático en la discusión de los asuntos públicos. En el sistema educativo esta dinámica se constata especialmente con la decisión de transformar en 1995 al Consejo Provincial de Educación en un organismo donde predominan las decisiones ejecutivas antes que las colegiadas. En la práctica, como señalaron varios entrevistados, el Consejo es más parecido a un Ministerio en su lógica que a un órgano colegiado y representativo de los distintos sectores de la comunidad educativa.

El ejercicio concentrado del poder que caracteriza a la provincia también se evidencia en el caso de las políticas laborales docentes. En este punto se destacan dos cuestiones: por un lado, la ausencia de un Estatuto del Docente provincial (algo corriente en la mayoría de las provincias) y, por otra parte, el fuerte porcentaje dedicado al presentismo de los salarios docentes (el más alto del país para los salarios también más altos). Ambas cuestiones se explican principalmente por factores de poder. La ausencia de una norma provincial que regule las relaciones laborales permite un amplio poder discrecional y una mayor flexibilidad que, tanto a través de la sanción de nuevas normas como por el vacío de las mismas, acrecienta la incidencia del poder del Ejecutivo en materia educativa. Al mismo tiempo, el alto porcentaje del salario dedicado al presentismo fue un factor clave para aplacar el conflicto docente y quebrar a los sindicatos –el principal de ellos devenido en fuerte opositor del gobierno hacia la segunda mitad de los noventa-, logrando también un mayor ahorro en suplencias de cargos docentes.

Otro ejemplo que atraviesa a todo el campo de la gestión pública, incluyendo a la cartera educativa, es la fuerte reforma administrativa tendiente a un ejercicio más eficiente y controlado del gasto público. Durante la primera etapa analizada, referida al ministro Muratore (1991 y 1995) se opera en el ámbito educativo un aplacamiento del conflicto docente paralelo a un ordenamiento administrativo que termina cumpliendo el principal objetivo político de Kirchner en lo que refiere al sistema educativo: la eliminación de toda fuente de conflictos y la eficientización del gasto. No resulta extraño entonces, que durante toda la década de los noventa, los dos referentes políticos a cargo de la cartera educativa – primero Muratore y después Jaime- provengan de áreas extrañas al sistema educativo (uno es abogado, el otro ingeniero) y hayan manifestado el fuerte perfil administrativista que atraviesa todo nuestro análisis de la práctica política de la educación provincial.

Toda esta dinámica tendiente a reforzar los componentes de control y clausura de conflictos del sistema educativo afirman la idea de que para Kirchner el centro de su gestión educativa fue la gobernabilidad. Sin embargo, Santa Cruz no puede darse el lujo de plantear esta posición como un logro sin aspirar a ir más allá, especialmente porque los bajos rendimientos en las pruebas nacionales de calidad demuestran que todavía existe un largo trecho en términos de mejoramiento de la calidad educativa de los aprendizajes de los alumnos provinciales. Si bien, tanto en términos de cobertura y acceso a la educación como en lo referido a los principales indicadores de trayectoria educativa (repitencia, abandono, etc.), la provincia muestra buenos resultados comparados, en lo relativo a la calidad los resultados se hallan generalmente por debajo de la media nacional. Considerando que, según todos los estudios sobre la cuestión, el principal factor que explica los resultados en las pruebas es la condición socioeconómica de los alumnos y constatando que Santa Cruz tiene

una de las situaciones más favorables de todo el país en este punto, la luz de alarma en la baja calidad educativa se acentúa.

En este sentido, vale remarcar que Santa Cruz es la provincia que más fondos invierte por alumno de todo el país (tanto en el sector público como en el privado, que aparece especialmente privilegiado en comparación con las demás provincias), con los salarios más altos, pero, sin embargo, es una de las provincias que menos porcentaje de su presupuesto total dedica a educación. Esto indica que se trata de una provincia con una excelente situación fiscal en términos comparados, ya que recibe muchos fondos por coparticipación, genera altos niveles de recursos propios y, gracias a un juicio ganado a la Nación, ha tenido la posibilidad casi única en el país de ahorrar fondos durante toda la década analizada. Más aún, en términos estrictamente educativos, fue la segunda provincia más beneficiada del país en términos de fondos recibidos por alumno por políticas compensatorias del Ministerio de Educación de la Nación durante el período 1993-2000, lo cual acrecienta sus ventajas comparadas en lo referido al sostenimiento del sistema educativo provincial.

Pese a esta situación tan propicia, que además se acentúa al considerar la gobernabilidad garantizada a nivel político, resulta entonces contradictorio –como señalamos al comienzo– que se haya dedicado tan poca atención a los aspectos propiamente educativos, curriculares y pedagógicos del sistema educativo provincial. En este punto, Santa Cruz se destaca por ser una de las pocas jurisdicciones que mantuvo una fuerte autonomía frente al gobierno nacional, no aceptó créditos de organismo internacionales para educación y definió una política curricular independiente de la Nación (mientras las demás provincias, en general, aceptaban la llegada de equipos técnicos nacionales). Aun así, el resultado de este último proceso fue lento, desarticulado y finalmente demostró el desinterés de las más altas esferas del gobierno por la reforma curricular, que terminó incompleta (al menos hasta la realización de este estudio). La misma aplicación de la Ley Federal de Educación, de forma gradual y sin grandes conflictos, parece ser un síntoma de que la prioridad era el orden, el reaseguro de la llegada de fondos nacionales (que dependían del grado de implementación de la reforma), más que los principios propiamente educativos. En síntesis: salvo excepciones por iniciativa de equipos técnicos provinciales, la racionalidad política dejó de lado cualquier intento de generar un verdadero proyecto educativo provincial, a diferencia quizás de lo que ocurrió con el mayor énfasis brindado a la cartera de salud, durante la gestión de Kirchner.

En definitiva, este estudio se centra en un proceso abierto y en condiciones de gobernabilidad y de sustentabilidad financiera óptimas (comparando con las demás provincias) y las conclusiones que aquí se manifiestan, forman parte de una mirada global de lo ocurrido durante el período investigado. Estas condiciones permiten augurar cambios más profundos en el sistema educativo, que dependerán tanto de la decisión política como de la participación social en la educación provincial. Probablemente deba resurgir un mayor equilibrio de fuerzas y un verdadero pluralismo para que este camino sea trazado en conjunto desde la política y desde el adentro del sistema educativo, transformando las falencias señaladas en un desafío para el futuro.

14. ANEXO: SANTA CRUZ EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL

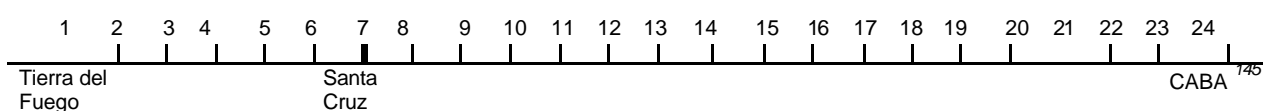
En los siguientes cuadros se expone la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones según los distintos ejes y datos recolectados para la elaboración de este informe. En todos los casos (salvo excepciones señaladas en los cuadros) el total de jurisdicciones es de 24 y la posición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

1. EL CONTEXTO PROVINCIAL

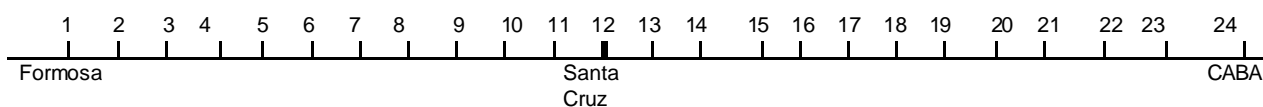
1.1. Cantidad de Habitantes. Año 2001.



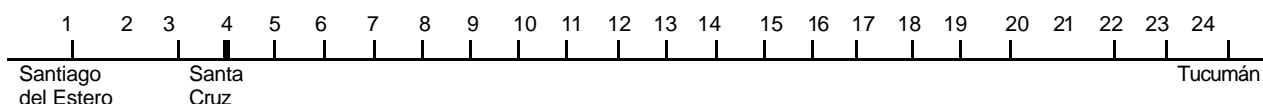
1.2. Tasa de crecimiento porcentual de cantidad de habitantes. Años 1991-2001.



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

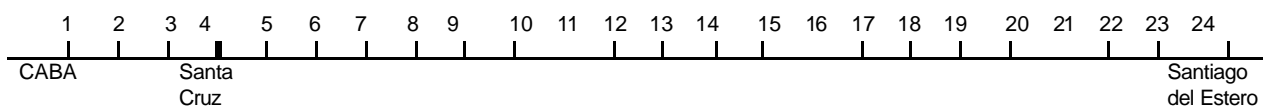


1.4. Tasa de crecimiento porcentual de la proporción de habitantes en edad escolar. Años 1991-2001.

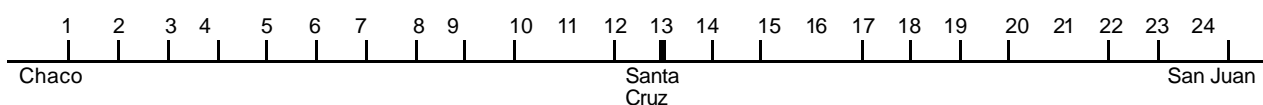


¹⁴⁵ Ciudad Autónoma de Buenos Aires

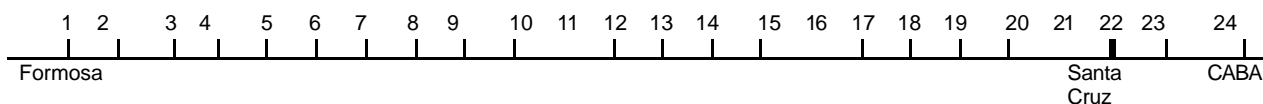
1.5. Porcentaje de población urbana. Año 2001.



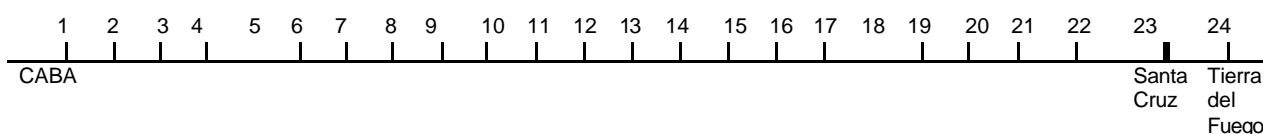
1.6. Tasa de crecimiento porcentual de la población urbana. Años 1991-2001.



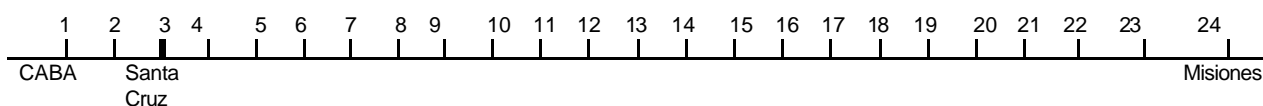
1.7. Porcentaje de población que vive en hogares con NBI. Año 2001.



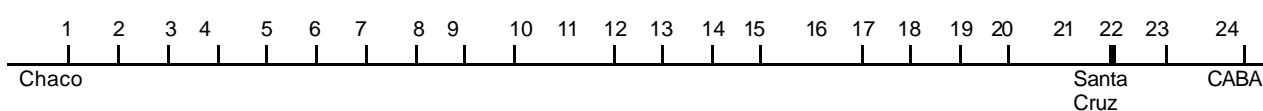
1.8. Tasa de crecimiento porcentual de población que vive en hogares con NBI. Años 1991-2001.



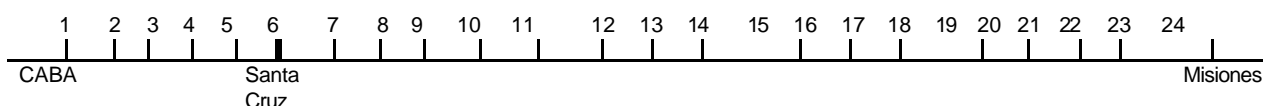
1.9. Porcentaje de la población con primaria completa. Año 2001.



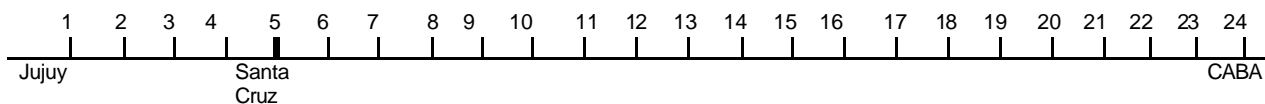
1.10. Tasa de crecimiento porcentual de la población con primaria completa. Años 1991-2001.



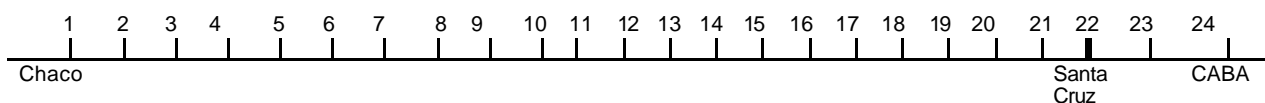
1.11. Porcentaje de la población con secundaria completa. Año 2001.



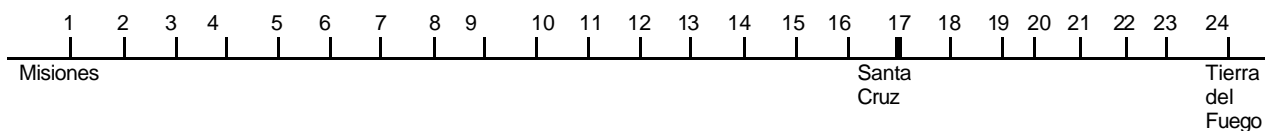
1.12. Tasa de crecimiento porcentual de la población con secundaria completa. Años 1991-2001.



1.13. Tasa de analfabetismo. Año 2001.

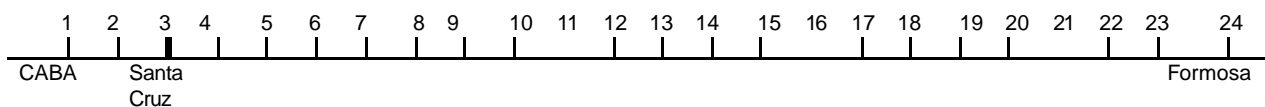


1.14. Crecimiento porcentual de la tasa de analfabetismo. Años 1991-2001.

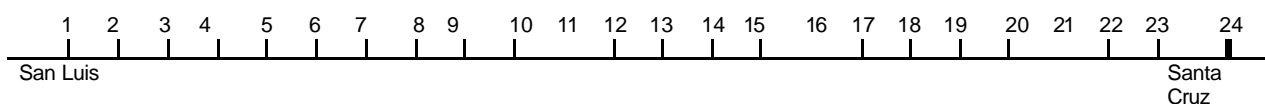


Fuente 1.1 – 1.14: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001, en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003.

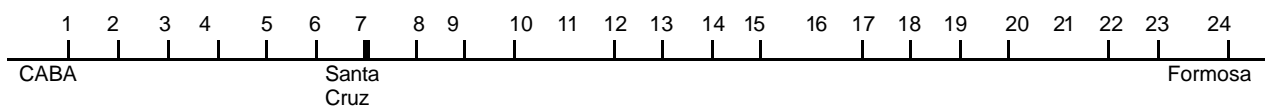
1.15. Índice de Desarrollo Humano (IDH). Año 2000.



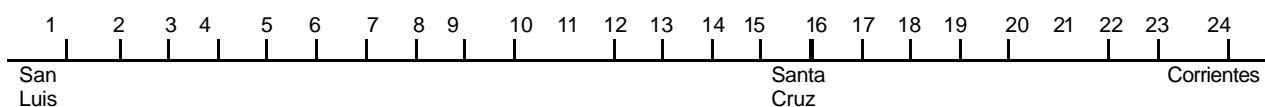
1.16. Tasa de crecimiento del IDH. Años 1995-2000.



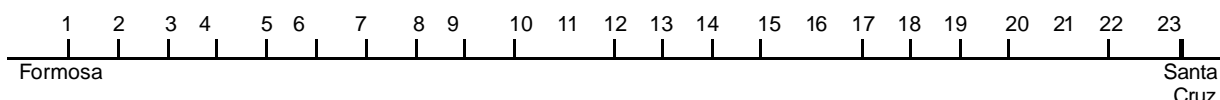
1.17. Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA). Año 2000.



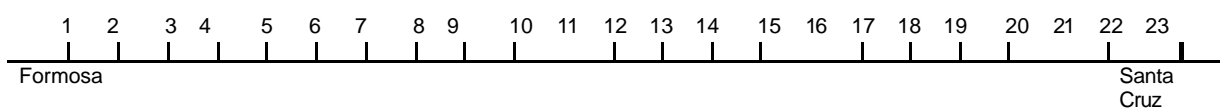
1.18. Tasa de crecimiento del ingreso per cápita familiar anual. Años 1995-2000.



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

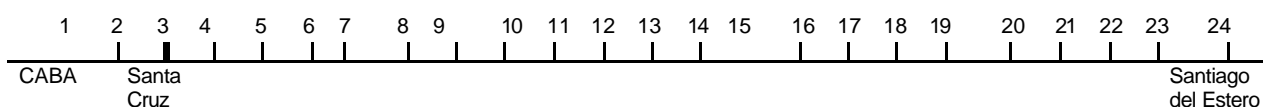


1.20. Tasa de crecimiento de brecha de ingresos. Años 1995-2002. (1)

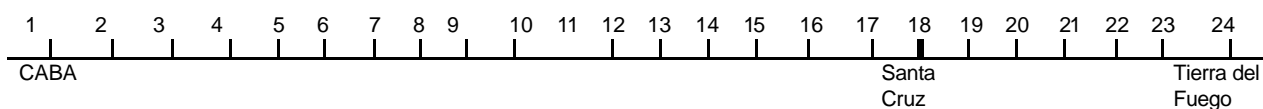


(1) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que no se disponen los datos para la provincia de Río Negro

1.21. PBG per cápita. Año 2000.

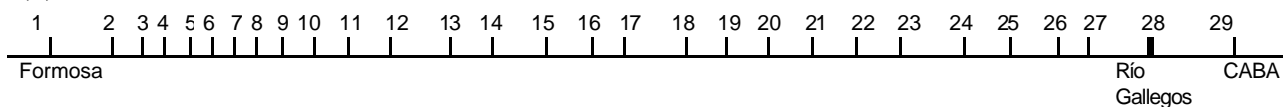


1.22. Tasa de crecimiento de PBG per cápita. Años 1993-2000.

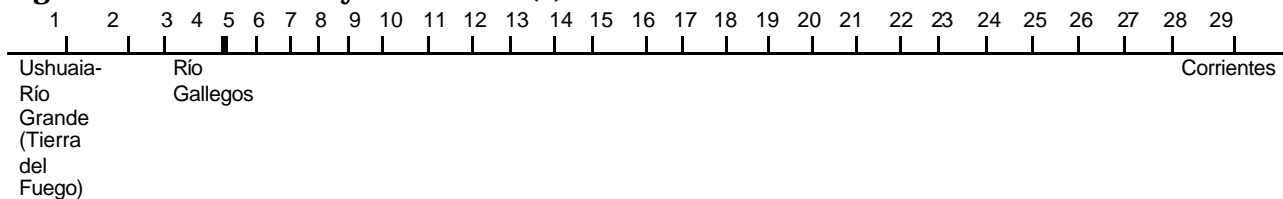


Fuente 1.15 – 1.22: Elaboración propia en base PNUD(2000), "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", en www.undp.org.ar, abril de 2003.

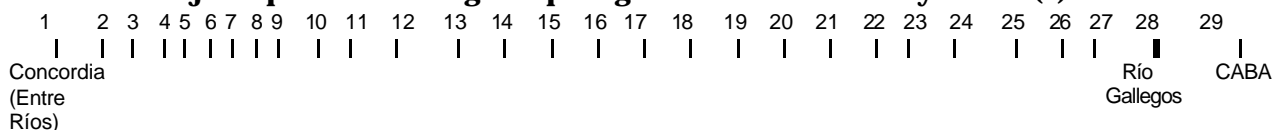
1.23. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2002. (2)



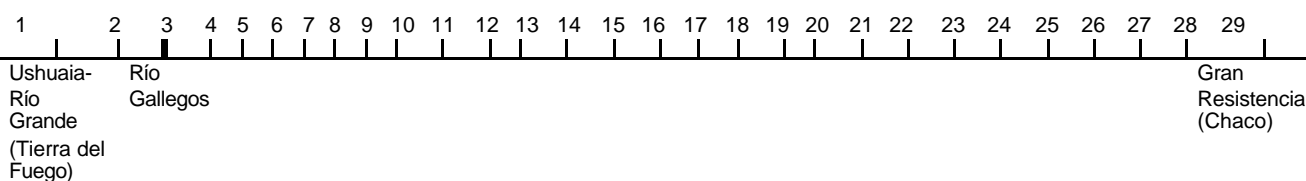
1.24. Tasa de crecimiento porcentual de la población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (2)



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



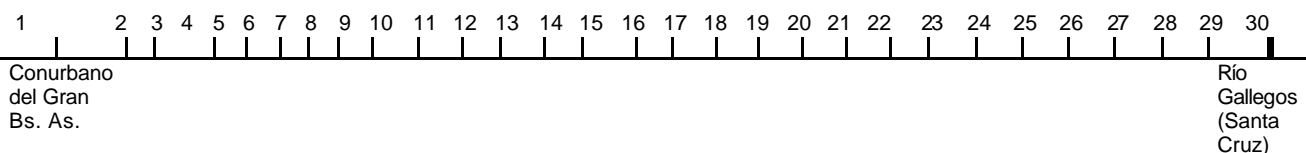
1.26. Tasa de crecimiento porcentual de la población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (2)



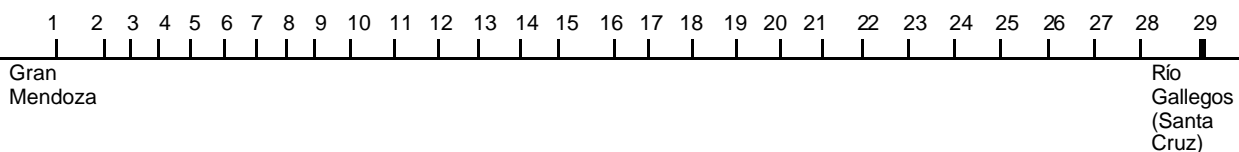
(2) Nota: No se disponen los datos para algún aglomerado urbano de la provincia de Río Negro.

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

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



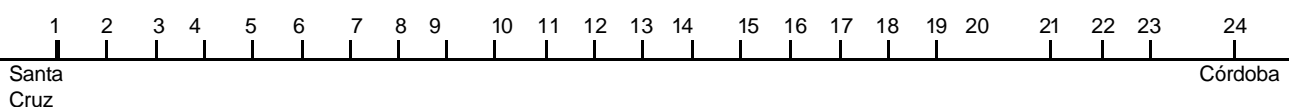
1.28. Tasa de crecimiento porcentual de desempleo por aglomerado urbano. Octubre 1995-2002. (3)



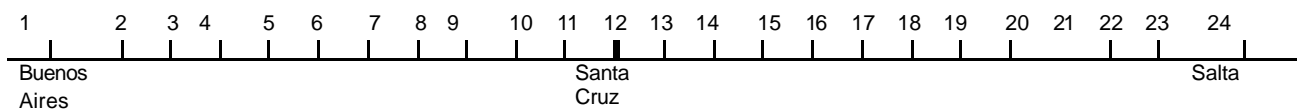
(3) Nota: No se disponen datos para el aglomerado urbano Viedma-Carmen de Patagones de la provincia de Río Negro.

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

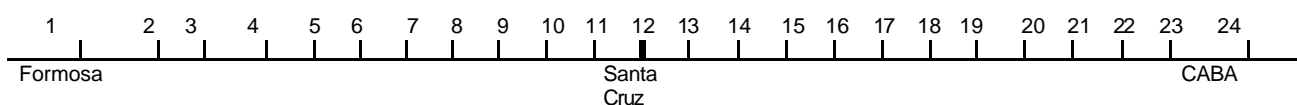
1.29. Empleados públicos cada mil habitantes. Año 2000.



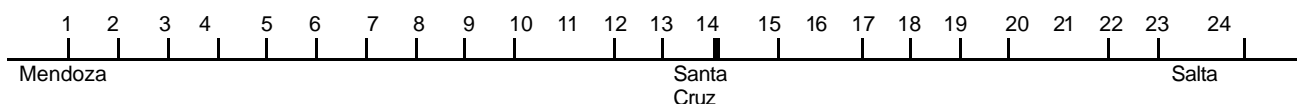
1.30. Crecimiento porcentual de empleados públicos cada mil habitantes. Años 1994-2000.



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



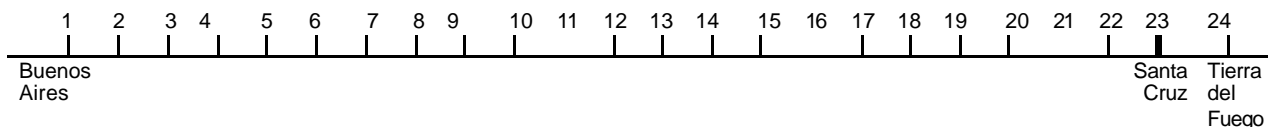
1.32. Tasa de crecimiento de empleados públicos cada 100 empleados privados. Años 1994-2000.



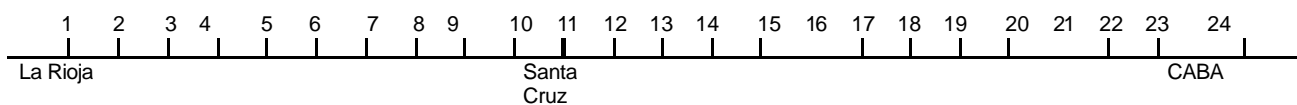
Fuente 1.29 - 1.32: elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>,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

2 CONTEXTO EDUCATIVO

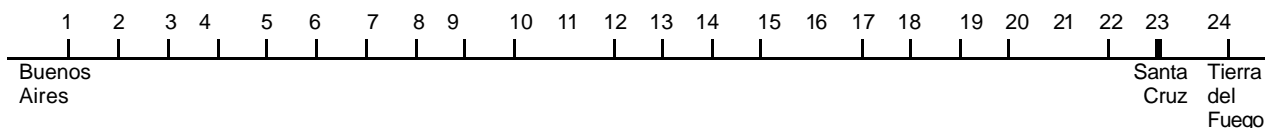
2.1. Cantidad de alumnos 2000



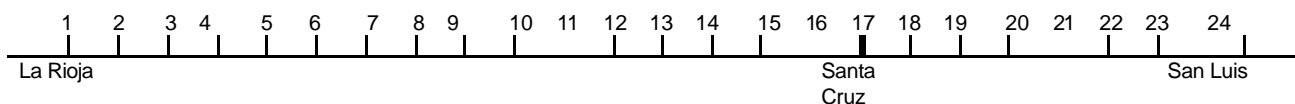
2.2. Crecimiento porcentual de la cantidad de alumnos. Años 1996-2000.



2.3. Cantidad de establecimientos. Año 2000.

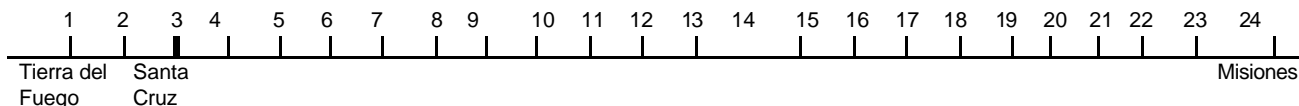


2.4. Crecimiento porcentual de la cantidad de establecimientos. Años 1996-2000.



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

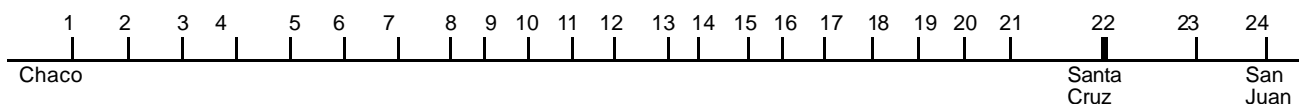
2.5. Tasa neta de escolarización para el nivel inicial. Año 2001.



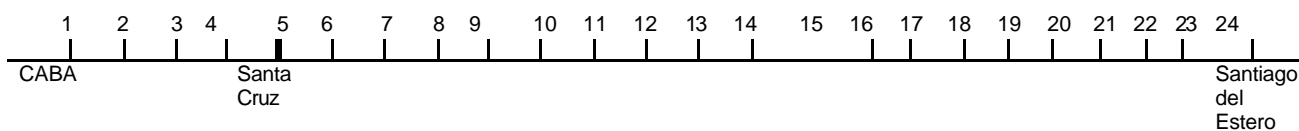
2.6. Tasa neta de escolarización para el nivel primario. Año 2001.



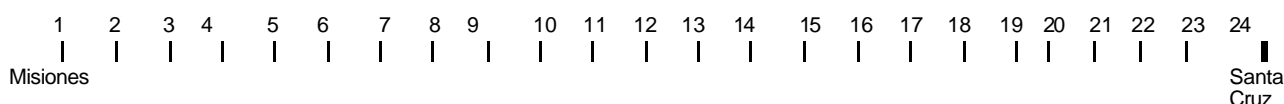
2.7. Crecimiento porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel primario. Años 1991-2001.



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

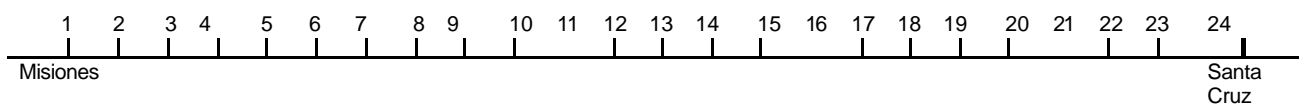


2.9. Crecimiento porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Años 1991-2001.

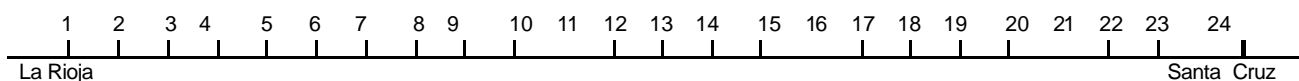


Fuente 2.5 - 2.9: Elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991 y 2001, en www.indec.gov.ar, abril de 2003.

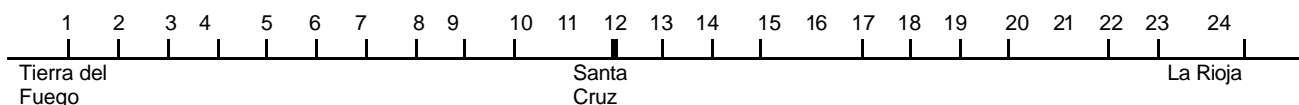
2.10. Tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



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



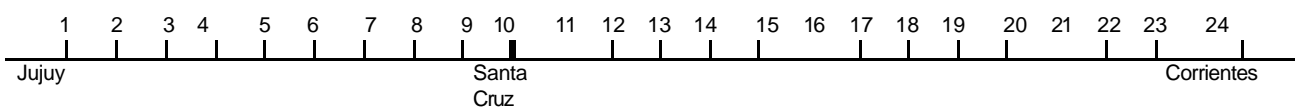
2.12. Tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Año 1999.



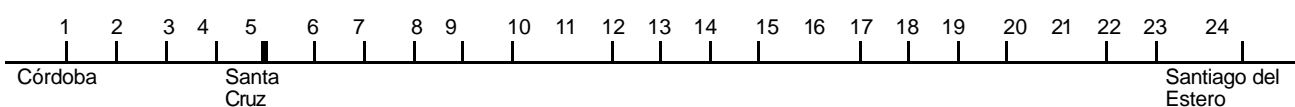
2.13. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



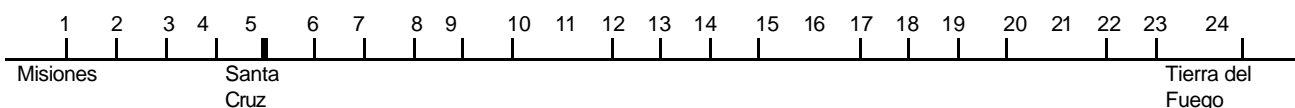
2.14. Tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Año 1999.



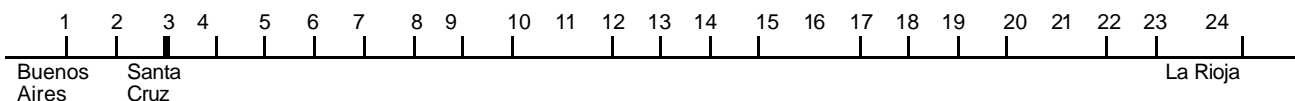
2.15. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.



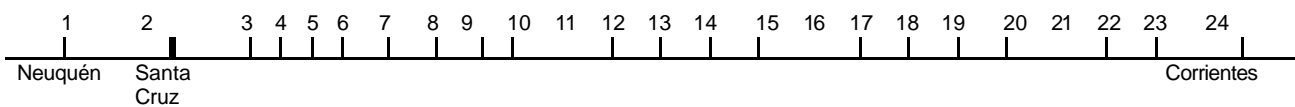
2.16. Tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



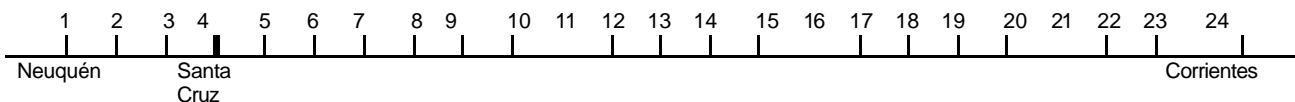
2.17. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



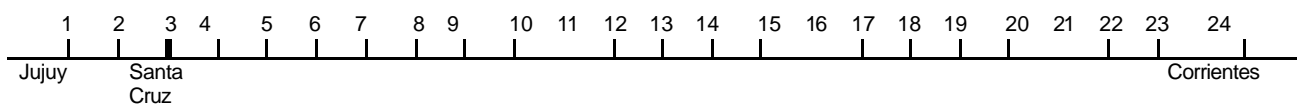
2.18. Tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Año 1999.



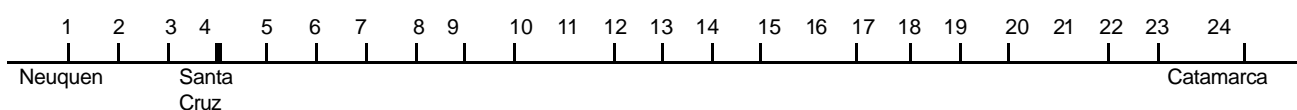
2.19. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



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

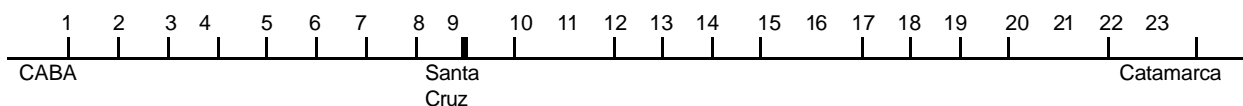


2.21. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.

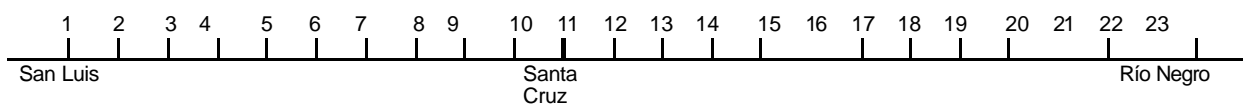


Fuente 2.10 – 2.21: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en www.me.gov.ar, octubre 2002.

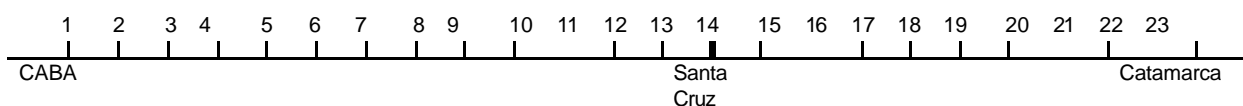
2.22. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB frente a media nacional. Año 2000.(4)



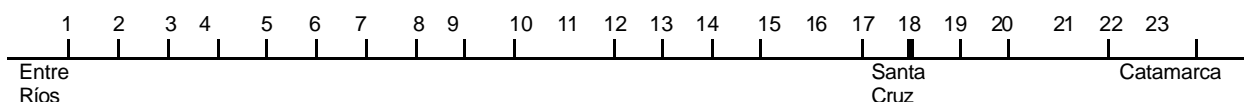
2.23. Tasa de crecimiento de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB frente a media nacional. Años 1996-2000. (4)



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



2.25. Tasa de crecimiento de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación 5º año del secundario y 3º del Polimodal frente a media nacional. Años 1993-2000. (4)

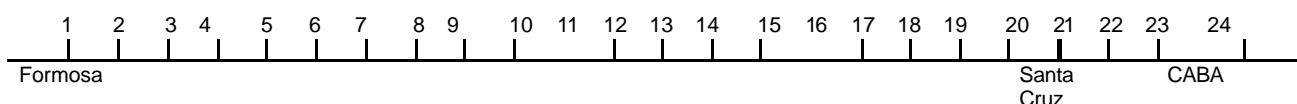


(4) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que en 2000 la Provincia de Neuquén no participó de los Operativos Nacionales de Evaluación. En 1996 la Provincia de San Luis no evaluó Lengua., por lo que en este caso sólo se empleó el dato de Matemática para calcular el promedio de 1996.

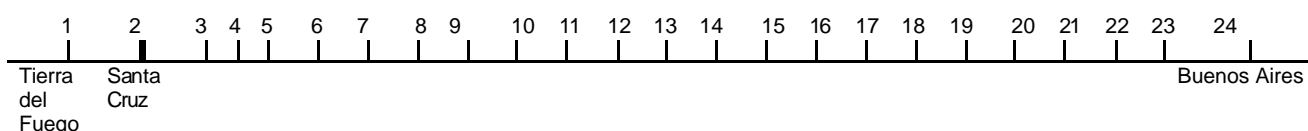
Fuente 2.22 – 2.25: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

3 POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

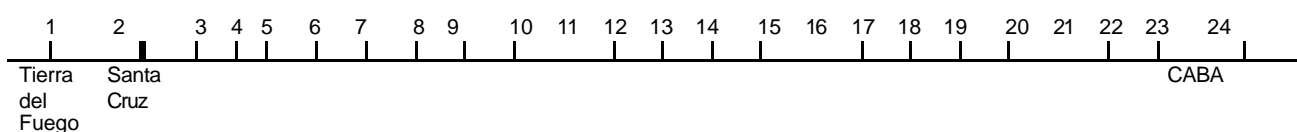
3.1. Porcentaje de ingresos de origen nacional. Año 2000.



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

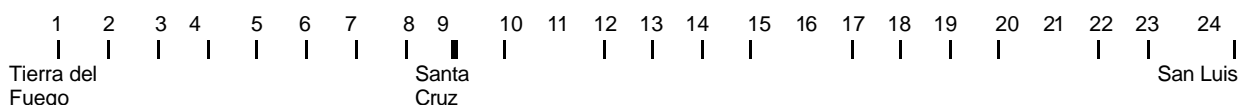


3.3. Ingresos coparticipados por habitante. Año 2000.

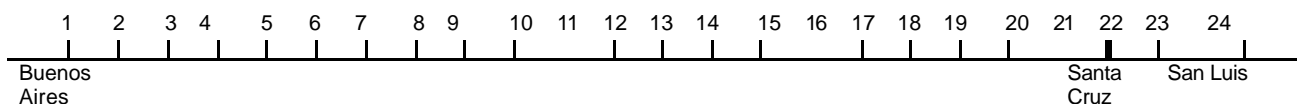


Fuente 3.1 – 3.3: elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, ejecuciones presupuestarias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

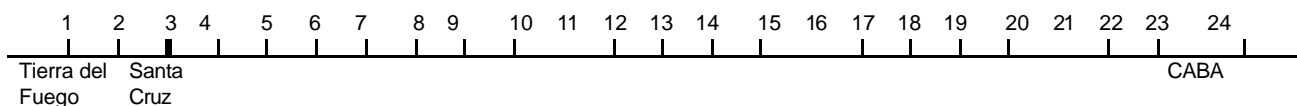
3.4. Stock de deuda acumulada per cápita. Año 2000.



3.5. Stock de deuda acumulada. Año 2000.

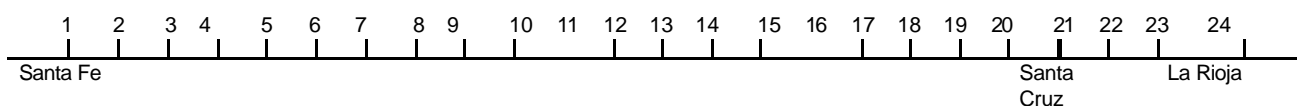


3.6. Crecimiento porcentual del stock de deuda acumulada. Años 1996-2000.

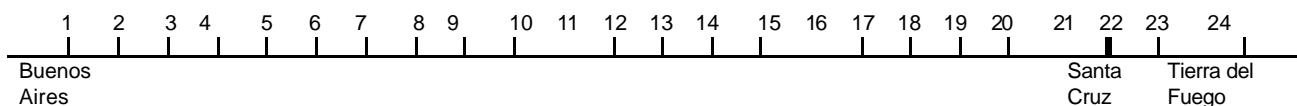


Fuente 3.4 – 3.6: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Stock de deuda provincial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

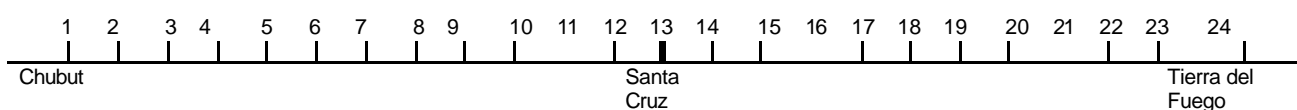
3.7. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Promedio de los años 1991-2000.



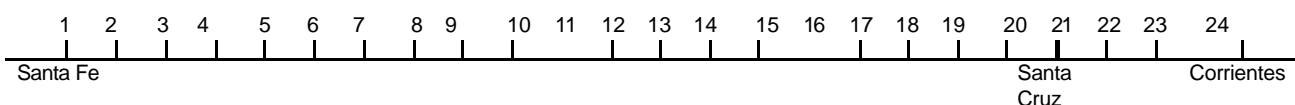
3.8. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Año 2000.



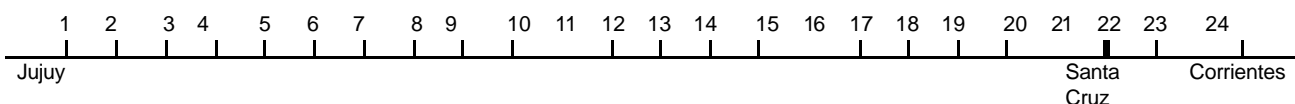
3.9. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto total. Años 1994-2000.



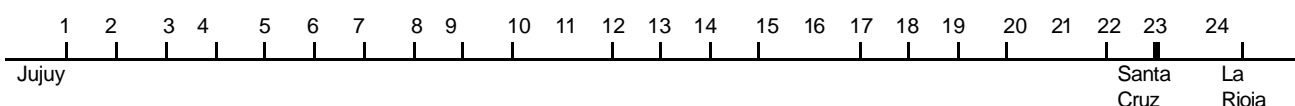
3.10. Gasto educativo como porcentaje del gasto social. Promedio de los años 1994-2000.



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

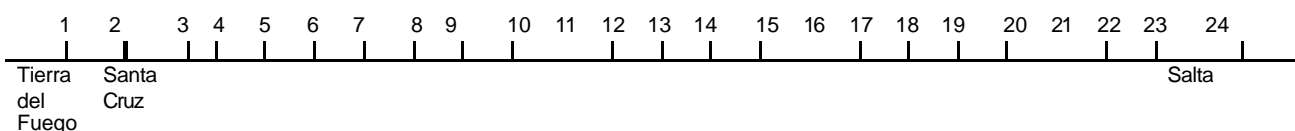


3.12. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto social. Años 1994-2000.

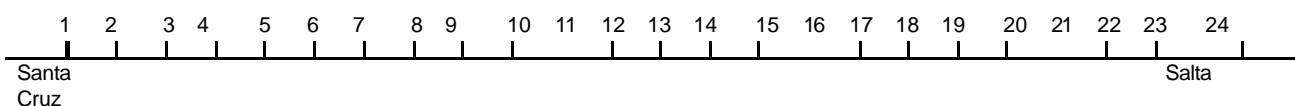


Fuente 3.7 – 3.12: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm, abril de 2003.

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

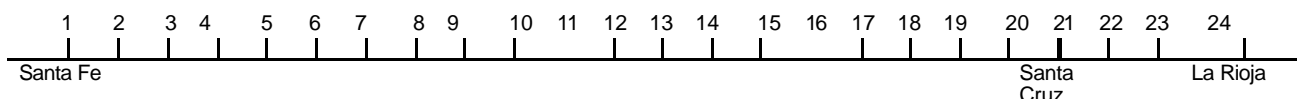


3.14. Gasto público por alumno del sector privado. Promedio de los años 1994-2000.



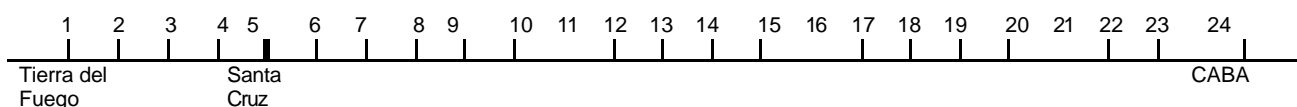
Fuente 3.13 y 3.14: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto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

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



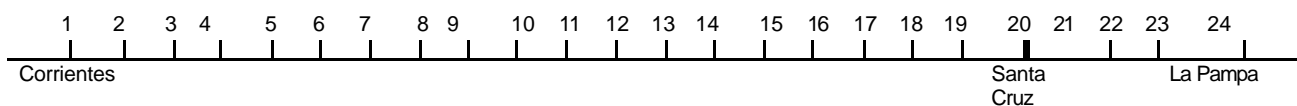
Fuente 3.15: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal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

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

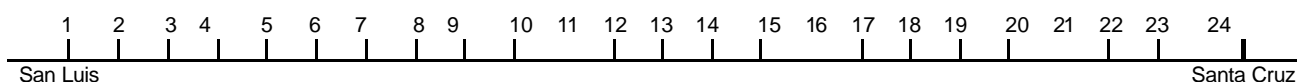


Fuente 3.16: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento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

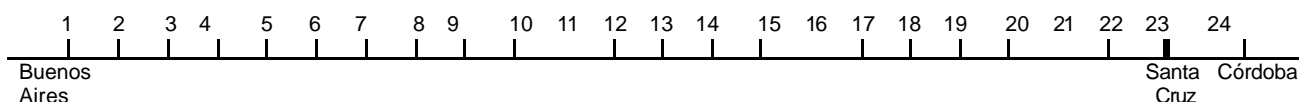
3.17. Porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Año 2000.



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



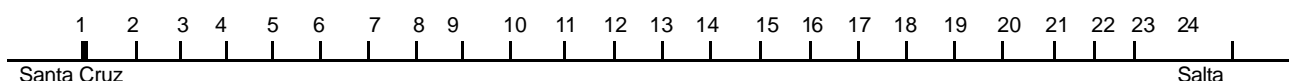
3.19. Crecimiento del porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Años 1994-2000.



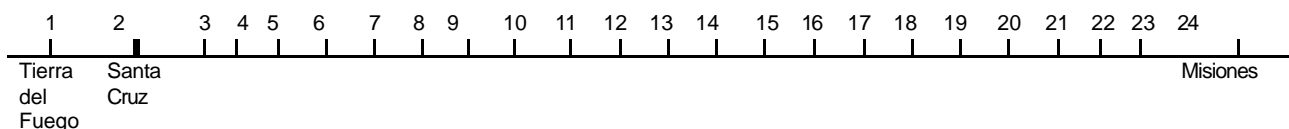
Fuente 3.17 – 3.19: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

4 POLÍTICAS LABORALES

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

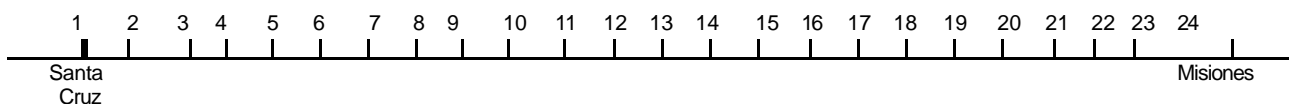


4.2. Salario de bolsillo de director de primaria jornada simple 10 años de antigüedad. Año 2002.

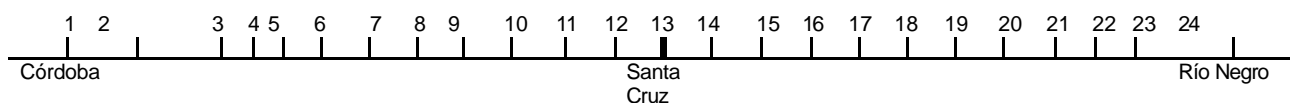


Fuente 4.1 y 4.2: elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

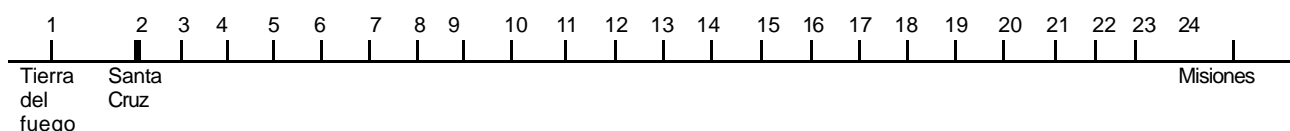
4.3. Salario de maestro de grado frente a canasta básica alimentaria. Año 2002.



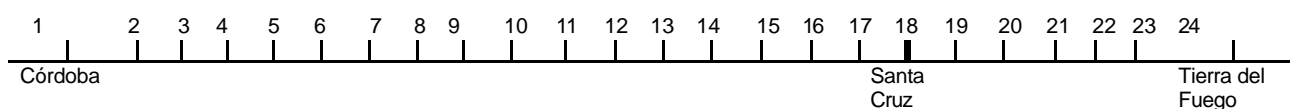
4.4. Crecimiento porcentual del salario de maestro de grado frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.



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

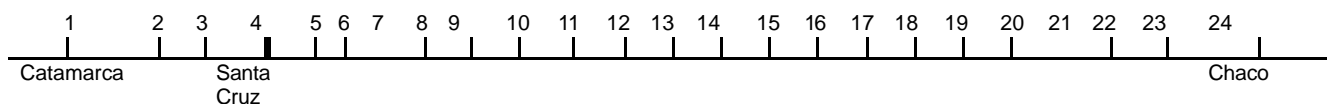


4.6. Crecimiento porcentual del salario de director de primaria frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.

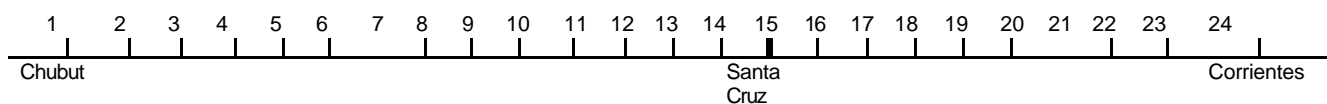


Fuente 4.3 – 4.6: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos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

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



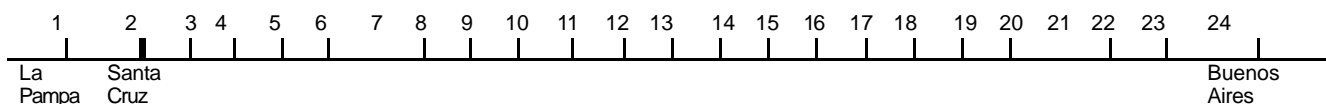
4.8. Tasa de crecimiento del salario de maestro de grado frente al salario medio público provincial. Años 1995-2000.



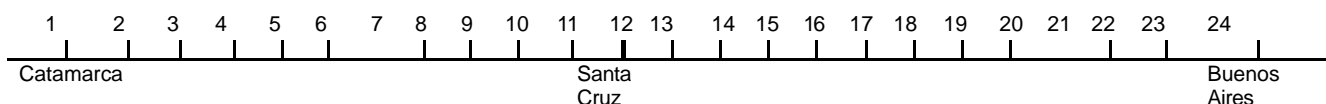
Fuente 4.7 – 4.8: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Gasto medio salarial,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

5 RELACIONES CON NACIÓN

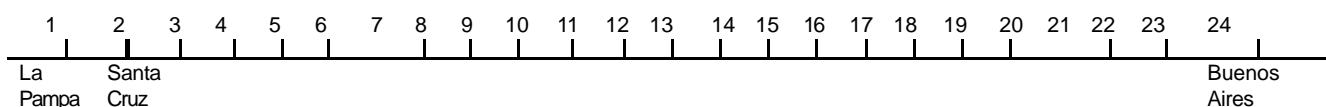
5.1. Total de transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología realizadas en el período 1993-1999 por alumno del año 1999. (5)



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



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

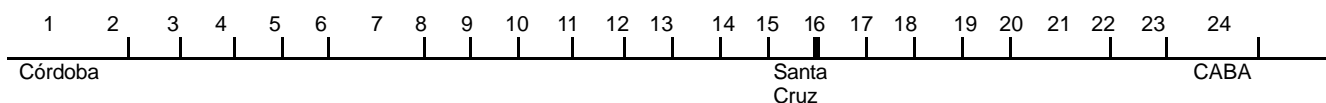


(5) Nota: No incluye las transferencias a los institutos terciarios, el FONID, ni las transferencias de los programas con financiamiento internacional.

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

6 REFORMA EDUCATIVA

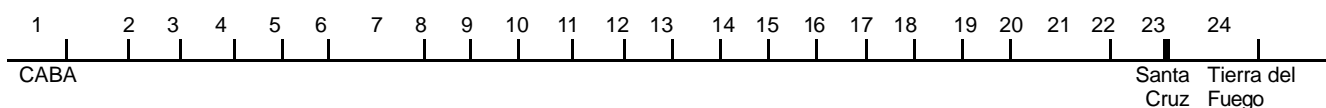
6.1. Porcentaje de alumnos del ex 7^{mo} grado y el ex 5^o año que cursan en la nueva estructura. Año 2000.



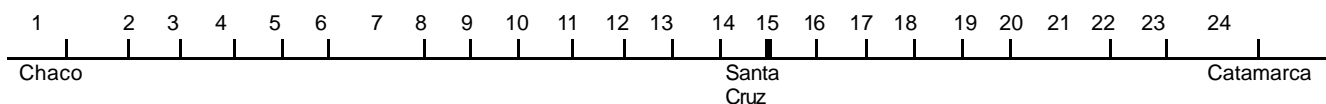
Fuente 6.1: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, Relevamiento Anual 2000; en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS

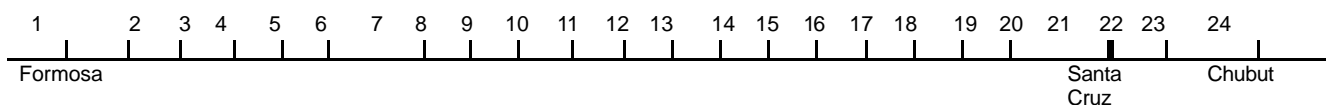
7.1. Porcentaje de alumnos de EGB 1 y 2 del sector público en jornada completa. Año 2000.



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



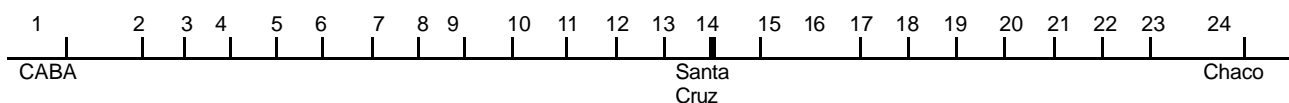
7.3. Porcentaje de beneficiarios de almuerzo gratuito del sector público. Año 2000.



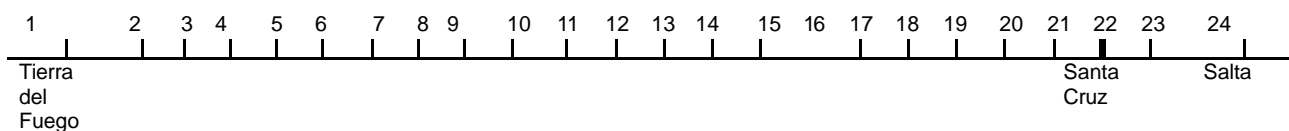
Fuente 7.1 – 7.3: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación (2001), Anuario Estadístico Educativo 2000, IDECE, en www.me.gov.ar, abril de 2002.

8. SECTOR PRIVADO

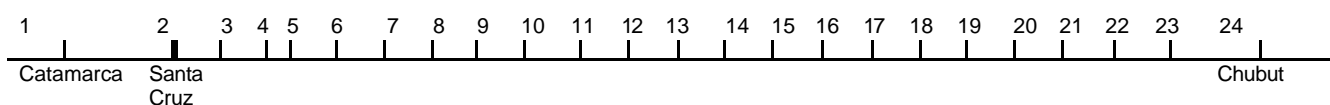
8.1. Porcentaje de alumnos en el sector privado. Año 2000.



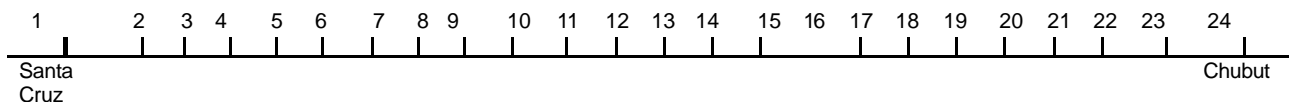
8.2. Crecimiento porcentual de alumnos en el sector privado. Años 1994-2000.



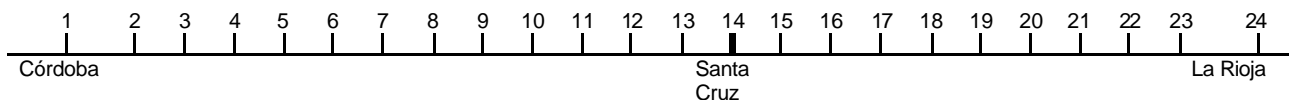
8.3. Porcentaje de escuelas con subvención. Año 2000.



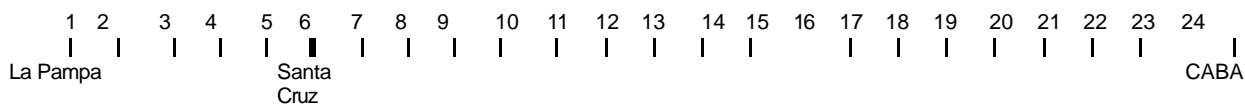
8.4. Porcentajes de escuelas confesionales. Año 2000.



8.5. Transferencias al sector privado como porcentaje del gasto educativo. Año 2000.



8.6. Gasto público por alumno privado frente al gasto público por alumno estatal. Año 2000.



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

15. FUENTES

15.1 BIBLIOGRAFÍA

- Martínez, S. Y Huenul, H. "La situación del proletariado y la protesta social en la provincia de Santa Cruz en los años noventa", V jornadas de Historia Regional Dra. Elsa Mabel Barbería, Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Río Gallegos, 1 y 2 de noviembre de 2002.
- "Informe sobre Desarrollo Humano 1999 de la provincia de Santa Cruz", Ministerio de Asuntos Sociales, Gobierno de la provincia de Santa Cruz.
- "Informe de la Situación Social de la Provincia de Santa Cruz, Sistema de Monitoreo y Evaluación de los Programas Sociales (SIEMPRO)", Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación.

15.2 NORMATIVA

- Acuerdo 255/98, Consejo Provincial de Educación, 29 de octubre de 1998
- Acuerdo 1055, Consejo Provincial de Educación, 18 de noviembre de 1992
- Acuerdo 136, Consejo Provincial de Educación, 31 de marzo de 1993
- Acuerdo 256, Consejo Provincial de Educación, 29 de octubre de 1998
- Acuerdo 123, Consejo Provincial de Educación, 24 de enero de 2000
- Acuerdo 109, Consejo Provincial de Educación, 18 de junio de 1997
- Acuerdo 001, Consejo Provincial de Educación, 11 de diciembre de 1995
- Acuerdo 185, Consejo Provincial de Educación, 16 de septiembre de 1997
- Acuerdo 285, Consejo Provincial de Educación, 12 de diciembre de 1997
- Acuerdo 393, Consejo Provincial de Educación, 27 de diciembre de 2001
- Acuerdo 385, Consejo Provincial de Educación, 14 de diciembre de 2001
- Acuerdo 365, Consejo Provincial de Educación, 15 de noviembre de 2001
- Acuerdo 258, Consejo Provincial de Educación, 07 de diciembre de 2000
- Acuerdo 137, Consejo Provincial de Educación, 24 de junio de 1966
- Acuerdo 130, Consejo Provincial de Educación, 11 de abril de 1988
- Acuerdo 1396, Consejo Provincial de Educación, 11 de diciembre de 1991
- Acuerdo 002, Consejo Provincial de Educación, 28 de febrero de 1996
- Constitución de la Provincia de Santa Cruz, año 1957
- Decreto 1588, Poder Ejecutivo, 5 de diciembre de 1988
- Decreto 0269, Poder Ejecutivo, 28 de febrero de 1995
- Decreto 1331, Poder Ejecutivo, 13 de octubre de 1995
- Decreto 817, Poder Ejecutivo, 19 de junio de 1986

- Decreto 140, Poder Ejecutivo, 12 de diciembre de 1991
- Decreto 271, Poder Ejecutivo, 24 de julio de 1973
- Disposición 003, Consejo Provincial de Educación, Dirección Provincial de Educación y de Gestión Privada, 16 de abril de 1998
- Ley 1589, Poder Legislativo, 5 de diciembre de 1983
- Ley 263/61, Ley de Educación, Poder Legislativo, 15 de diciembre de 1961
- Ley 2263, Poder Legislativo, 20 de diciembre de 1991
- Ley 2347, Poder Legislativo, 9 de diciembre de 1993
- Ley 2410, Poder Legislativo, 24 de octubre de 1995
- Ley 2411, Poder Legislativo, 24 de octubre de 1995
- Ley 2264, Poder Legislativo, 20 de diciembre de 1991
- Ley 788, Poder Legislativo, 15 de enero de 1973
- Ley 2193, Poder Legislativo, 1 de noviembre de 1990
- Ley 2382, Poder Legislativo, 24 de noviembre de 1994
- Ley 1052, Ley Orgánica de Ministerios, Poder Legislativo, 16 de septiembre de 1976
- Ley 325, Poder Legislativo, 12 de mayo de 1964
- Ley 1772, Poder Legislativo, 3 de septiembre de 1985
- Ley 2518, Presupuesto anual de gastos y cálculo de recursos para 1999, Poder Legislativo, 26 de noviembre de 1998
- Ley 2564, Presupuesto anual de gastos y cálculo de recursos para 2001, Poder Legislativo, 23 de noviembre de 2000
- Ley 2606, Presupuesto anual de gastos y cálculo de recursos para 2002, Poder Legislativo, 25 de abril de 2002
- Ley 2516, Presupuesto anual de gastos y cálculo de recursos para 1998, Poder Legislativo, 26 de noviembre de 1998
- Ley 2481, Convocatoria a Consulta Popular Obligatoria y Vinculante, Poder Legislativo, 7 de abril de 1998
- Ley 2341, Poder Legislativo, 18 de noviembre de 1993
- Ley 2324, Poder Legislativo, 12 de agosto de 1993
- Ley 1023, Poder Legislativo, 16 de septiembre de 1975
- Ley 2422, Poder Legislativo, 16 de noviembre de 1995
- Resolución 1110, Ministerio de Cultura y Educación, 11 de junio de 1986
- Resolución 2381, Consejo Provincial de Educación, 27 de octubre de 2000

16. ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Alonso, Luis Alfredo, supervisor de educación física del nivel polimodal, Consejo Provincial de Educación
2. Bahamonde de Piazza, Alicia, directora provincial de proyectos especiales, Consejo Provincial de Educación
3. Barría, Silvia Verónica, coordinadora general de becas, Consejo Provincial de Educación
4. Barrientos, Victor Daniel, director provincial de administración presupuestaria, Consejo Provincial de Educación
5. Barrionuevo, Gabriela, directora de infraestructura, Consejo Provincial de Educación
6. Bastianón, Miriam, vocal de la junta de clasificación de nivel Inicial y especial, Consejo Provincial de Educación
7. Batarev, Juan Carlos, diputado por el Partido Justicialista, sublema Frente Para la Victoria Santacruceña, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz
8. Bertolyotti, Adrián, director provincial de educación superior, Consejo Provincial de Educación
9. Borselli, Roberto Luis, supervisor pedagógico del nivel polimodal y miembro del equipo técnico para la implementación del polimodal, Consejo Provincial de Educación
10. Cantín, Julio Cesar, ministro de educación (1987-1989), vocal del consejo Provincial de Educación (1991-1995), Consejo Provincial de Educación
11. Capra, Marcelo, consultor informático del programa de reforma de la gestión administrativa de los sistemas educativos provinciales (PREGASE), Consejo Provincial de Educación
12. Carmona, Miguel, periodista, diario el Periódico y radio Comunitaria
13. Cepernic, Jorge, ex gobernador de la Provincia (1973-1975)
14. Cepernic, Juan Manuel, asesor del bloque del Frepaso, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz
15. Chaves, Miriam, directora de becas y subsidios, Consejo Provincial de Educación
16. Coloe de Paiva, Ana María, profesora, presidenta del Consejo de Educación Católica

de la Provincia de Santa Cruz

17. Costa, Graciela Teresita, integrante del equipo técnico de capacitación y de elaboración curricular, Consejo Provincial de Educación
18. D´Amico, Carlos, supervisor pedagógico de EGB, Consejo Provincial de Educación
19. Del Plá, Miguel Angel, vocal electo representante de la docencia oficial, A.DO.SA.C
20. Farre, Ileana, docente
21. Flores, Héctor Adolfo, vocal electo de la Junta de clasificación de nivel polimodal, Consejo Provincial de Educación
22. Fontana, Marta, supervisora pedagógica de EGB, Consejo Provincial de Educación
23. Forstmann, Selva Judith, diputado por el Partido Justicialista, sublema Frente para la Victoria Santacruceña, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz
24. Freije Fernández, Paulino Javier, secretario de coordinación educativa, Consejo Provincial de Educación
25. Galván, Mónica, secretaria general, A.DO.SA.C
26. García, Miriam, responsable del plan materno infantil y miembro del equipo interministerial, Ministerio de Asuntos Sociales
27. Gaspari, María Laura, supervisor pedagógico del nivel polimodal, Consejo Provincial de Educación
28. Giubetich, Roberto Eduardo, diputado por Convergencia, sublema Proyecto, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz
29. Godoy Schmid, Lilia Irma, asesora legal y técnica, Consejo Provincial de Educación
30. Grasso, Ariela, empleada en el área de programas nutricionales, Ministerio de Asuntos Sociales
31. Guevara, Rosa del Carmen, vocal de la junta de clasificación de EGB, Consejo Provincial de Educación (1996-2002)
32. Iantorno, Mario Antonio, director de la Casa Salesiana
33. Jaremchuk, Daniel, profesor de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral e integrante del equipo técnico de elaboración curricular
34. Lada, Omar Ronald, diputado por Convergencia, sublema Para seguir creciendo, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz
35. Luna, Andrea, secretaria general, Consejo Provincial de Educación
36. Marchesini, Daniel, director provincial de educación de gestión privada, Consejo

Provincial de Educación

37. Mino Mercedes, rectora, Instituto Provincial de Educación Superior
38. Muratore, Carlos Hugo, diputado por el Partido Justicialista, sublema Juntos podemos, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz
39. Núñez, Susana Inés, miembro de la comisión directiva de Río Gallegos (1984-1987), A.DO.SA.C
40. Paredes de Periotti, Liliana, directora provincial de desarrollo humano, Ministerio de Asuntos Sociales
41. Parellia, Claudia, jefa del departamento de formación, Instituto Provincial de Educación Superior
42. Perez Rasetti, Carlos, subsecretario de educación (1995-1995) y diputado provincial (1995-2000) por Encuentro Santacruceño, sublema Política abierta para la Integración Social
43. Polo, Osvaldo Nicolás, vocal del consejo provincial de educación electo por los padres, Consejo Provincial de Educación
44. Ríos, Lidia Ester, supervisora de educación de gestión privada, Consejo Provincial de Educación
45. Ros, María Gloria, directora del centro de documentación e información educativa, Consejo Provincial de Educación
46. Ruiz, Juan Domingo, profesor de la materia Política Educativa, Universidad Nacional de la Patagonia Austral
47. Sportelli, Alejandro, vice rector del Instituto Salesiano de Estudios Superiores,
48. Tolosa, Isabel Rosario, integrante del equipo técnico de capacitación y de elaboración curricular, Consejo Provincial de Educación
49. Vargas, Judith, supervisora de educación de gestión privada, Consejo Provincial de Educación
50. Vivas, Silvia, vocal de la junta de clasificación de nivel Inicial y especial, Consejo Provincial de Educación
51. Zárate, Rubén, miembro del Instituto para el Desarrollo Regional de la Patagonia.