

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

Director: Axel Rivas

PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO
(VERSIÓN DEFINITIVA)

Se agradecen comentarios a arivas@cippec.org

Axel Rivas

Julio de 2003

Informe Jurisdiccional N° 12

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	4
1. INTRODUCCIÓN.....	7
2. CONTEXTO PROVINCIAL.....	9
2.1. LA DÉCADA DEL NOVENTA: LA PROVINCIALIZACIÓN Y EL LENTO OCASO DE LA ILUSIÓN DEMOCRÁTICA.....	9
3. EL CONTEXTO EDUCATIVO.....	14
3.1. DIMENSIONES Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA EDUCATIVO FUEGUINO.....	14
3.2. INDICADORES DE RENDIMIENTO DEL SISTEMA.....	18
3.3. EL MAPA DE PODER DE LA EDUCACIÓN	22
4. EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN.....	23
4.1. LA EVOLUCIÓN DE LOS MINISTROS DE EDUCACIÓN Y LA AUSENCIA DE POLÍTICAS EDUCATIVAS.....	23
4.2. EL PODER LEGISLATIVO ANTE EL ESCENARIO EDUCATIVO: MÁS AUSENCIAS.....	26
5. EL MARCO LEGAL EDUCATIVO.....	27
5.1. DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA AL VIRAJE DE 1999	27
6. LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN.....	29
6.1. ESTRUCTURAS MÓVILES Y RELACIONES DE PODER	29
7. LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	33
7.1. UN ESFUERZO FINANCIERO EDUCATIVO LIMITADO Y RECORTADO	33
7.2. DETALLES DE LA COMPOSICIÓN DEL GASTO EDUCATIVO.....	38
7.3. LA BATALLA POR EL PRESUPUESTO EDUCATIVO	40
8. LAS POLÍTICAS LABORALES.....	41
8.1. CARACTERÍSTICAS DE LOS DOCENTES FUEGUINOS	41
8.2. LAS CONDICIONES LABORALES : DE LOS MAYORES SUELDOS A LOS MAYORES RECORTES	42
8.3. LOS SINDICATOS EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL	46
8.4 FORMACIÓN DOCENTE.....	48
9. RELACIONES CON LA NACIÓN.....	49
9.1. EL FLUJO DE FONDOS NACIONALES Y EL EFECTO EN LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA	49
10. LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA	52
11. LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES.....	55
11.1 LA DEBILIDAD PEDAGÓGICA DEL ESTADO Y EL LABORATORIO FRUSTRADO.....	55
12. LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO	58
12.1. UN SECTOR CRECIENTE Y PRIVILEGIADO DURANTE LOS AÑOS '90.....	58
13. LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA	61

13.1. LA SUPERVISIÓN COMO HÍBRIDO DEL NIVEL POLÍTICO Y DEL NIVEL EDUCATIVO DEL SISTEMA.....	61
14. CONCLUSIONES.....	63
15. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA SOBRE LA PROVINCIA.....	67
16. ENTREVISTAS REALIZADAS.....	67
ANEXO: TIERRA DEL FUEGO EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL.....	69
1. EL CONTEXTO PROVINCIAL.....	69
2. CONTEXTO EDUCATIVO.....	73
3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN	77
4. POLÍTICAS LABORALES.....	81
5. RELACIONES CON NACIÓN.....	82
6. REFORMA EDUCATIVA	83
7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS.....	83
8. SECTOR PRIVADO	84

RESUMEN EJECUTIVO

En el marco del proyecto **“Las Provincias educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas”**¹, desarrollado por el Área de Política Educativa de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), se indagaron los aspectos centrales de la política educativa provincial durante la década 1992-2002.

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 en cada una de las provincias, especialmente desde 1993, momento de renovación histórica del sistema educativo argentino, por la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias y la sanción de la Ley Federal de Educación.

Con este propósito, se recurrió a la combinación de abordajes metodológicos cualitativos y cuantitativos. En el primer caso se partió de la sistematización de una gran cantidad de datos estadísticos sobre los distintos ejes temáticos considerados. Estos datos fueron complementados con entrevistas realizadas con 25 actores relevantes de la política educativa provincial de los últimos diez años (ex ministros de educación, funcionarios del Ministerio, legisladores, sindicalistas, representantes del sector privado, investigadores, etc.). El presente informe es el resultado de la sistematización y análisis de este amplio material, comparado con el recolectado en el resto de las provincias.

El estudio comienza contextualizando la política educativa a través del análisis de los principales rasgos de la provincia, que, siendo la menos poblada del país, fue durante la década analizada la que mayor crecimiento poblacional tuvo, con las consecuencias que esto genera para el sistema educativo. A su vez, se destacan los datos económicos y sociales que marcan un punto de partida muy favorable en la comparación nacional, con muy altos ingresos y recursos per cápita, pero con un período de crisis económica muy importante, que se tradujo en la mayor deuda per cápita de todo el país hacia el año 2000. Parte de ese proceso de crisis se observa en las consecuencias sociales, ya que, pese a que los indicadores de la provincia siguen siendo mucho menos graves que los del país, Tierra del Fuego fue la provincia que vivió el mayor aumento de la pobreza y la indigencia durante la crisis de fines del 2001: entre octubre de 2001 y mayo de 2002 la población indigente y pobre creció en un 420% y 135%, llegando a representar un 11% y un 30% de la población, respectivamente.

En este contexto, el sistema educativo crece enormemente por el flujo poblacional durante el período 1991-2001, con una contradicción patente: la cantidad de alumnos entre 1996 y 2000 crece un 18%, mientras la cantidad de escuelas se reduce un 7%. Este hecho único en todo el país expresa, como el resto del informe desarrolla, la baja prioridad que tuvo el sector educativo en las políticas de los sucesivos gobiernos. A su vez, el análisis de los resultados de la provincia en las evaluaciones de la calidad realizadas a nivel nacional, muestran una situación alarmante: en casi todos los años evaluados desde 1993 Tierra del

¹ La versión completa del proyecto y de los informes de las restantes jurisdicciones se pueden hallar en www.cippec.org/proyectorprovincias

Fuego se ubica en sus resultados por debajo de la media nacional. La relevancia de este dato se subraya dado que la principal variable que impacta en los resultados es la condición socioeconómica de los alumnos, que en Tierra del Fuego es muy superior a la media nacional, lo cual estaría señalando la fragilidad interna del sistema educativo provincial.

En cuanto al análisis de la práctica política de la educación durante la década en cuestión, se observa que todos los ministros de educación nombrados por los gobiernos de Estabillo (MOPOF) y Manfredotti (PJ) coinciden en la característica de tener un bajo nivel de liderazgo educativo y de capacidad para desarrollar un esquema propio e integral de políticas educativas. Esto forma parte de ese manifiesto "desinterés" por la educación de los sucesivos gobiernos y de un proceso creciente de concentración del poder en manos, en un caso, de la cúpula del gobernador y del Ministerio de Economía (durante el segundo gobierno de Estabillo) y, en el otro caso, con mayor énfasis en manos del gobernador (durante el mandato de Manfredotti). En este marco, el Poder Legislativo aparece como un poder crecientemente subordinado frente al Ejecutivo, en particular desde el año 1999, cuando la sanción de la Ley 460 determinó una reestructuración que impactó directamente en el sistema educativo (al eliminar el Estatuto del Docente y recortar los salarios en un 30%).

En esta dirección, el análisis del marco legal de la educación muestra básicamente una gran fragilidad, falta de transparencia y un traslado creciente de funciones del Poder Legislativo al campo del derecho administrativo del Poder Ejecutivo. Un claro ejemplo fue el reemplazo del Estatuto del Docente, norma clave del sector, por una serie de decretos y resoluciones que lo sustituyen y que vuelven al campo legal en un espacio discrecional y oscuro de ejercicio del poder, antes que en un ámbito de institucionalización de la igualdad del derecho.

Un tercer eje de análisis del trabajo se centra en la administración central de la educación. Allí se destaca el permanente cambio de la estructura (el organigrama), que crece, decrece y se modifica internamente. También como expresión de una constante disputa por el poder, es interesante señalar que al momento de realizado este estudio (año 2002), el cargo de ministro tenía una función más ligada hacia el exterior del sistema (en la relación con el gobierno nacional y el gabinete provincial), mientras el cargo de secretario de educación cobraba la verdadera figura de gestión cotidiana del interior del sistema. A su vez, un punto pendiente en la responsabilidad del Estado en la administración del sistema educativo es la reglamentación de la Ley Provincial de Educación, que establecía la creación de un Consejo Provincial de Educación, con la participación de actores de la comunidad educativa. El freno a la puesta en marcha de esta iniciativa parece estar vinculado tanto a factores políticos (impedir focos de participación en ámbitos de gobierno) como económicos (el costo del funcionamiento de otro ente gubernamental).

En lo referido al financiamiento de la educación, Tierra del Fuego demuestra haber sido durante la década analizada, la provincia que más recortó su esfuerzo financiero por la educación de todo el país. Si bien el punto de partida indica que la provincia era una de las que más recursos invertía en su sistema educativo, en el período 1993-2000 se pasó de un gasto de 3.160 pesos por alumno a 2.171, mientras la media nacional en el mismo período no sólo no decayó sino que creció de 996 a 1.164 pesos. Lo mismo se observa al analizar la proporción del gasto total destinada a educación, que pasa de un pico del 26,1% en 1993 a un 18,5% en el 2002 (el porcentaje más bajo de todo el país). Esto señala claramente que la educación fue vista por los gobernantes a lo largo de la década como una gran carga más que

como una fuente de equidad e integración social, de desarrollo autónomo de las personas y de crecimiento económico para la provincia.

Al pasar al análisis de las políticas laborales, se observa el impacto que esos sucesivos recortes tuvieron sobre el personal docente, que pasó de tener un salario muy alto a estar cada vez más cerca de la media nacional, aunque su distribución dentro de los distintos niveles y escalafones haya sido diferencial, especialmente si se considera que el recorte del 30% del salario en el año 2000 fue recompuesto para un sector de los docentes (privilegiando a los docentes frente a alumnos del nivel primario). Por otra parte, toda la década ha estado plagada de conflictos laborales entre el gobierno y el principal sindicato, SUTEF. En este sentido, el conflicto de 1999-2000, con el descuento señalado y la eliminación del Estatuto del Docente aparece como un parteaguas de esta relación. Al instalar el pago por presentismo el gobierno logró quebrar la huelga docente y romper con la capacidad de negociación del sindicato, que sufrió un duro golpe en ese proceso.

En cuanto a las relaciones con el gobierno nacional vinculadas a la educación, se destaca especialmente que hubo un fuerte apoyo de la Nación durante todo el período estudiado, ya que Tierra del Fuego recibió un promedio de 351 pesos por alumno durante los años 1993-2000, frente a una media nacional de 270 pesos. Sin embargo, lo más sugerente de estas cifras aparece al analizar el flujo de fondos por año, constatando que en 1998 cuando la reforma educativa nacional avanzaba en la mayoría de las provincias pero no en Tierra del Fuego, llegaron 20\$ por alumno frente a una media nacional de 58\$. En cambio, en 1999 cuando la provincia se decide a implementar la reforma, la cantidad de fondos crece a 48\$ frente a una media nacional de 36\$ por alumno.

Esto último está estrechamente vinculado a los motivos por los cuales se terminó implementando la nueva estructura de niveles de la Ley Federal de Educación en 1999: las causas fueron los fondos de Nación mucho antes que cualquier motivación propiamente educativa u organizativa. Quizás este punto sirva para explicar al menos inicialmente, por qué la reforma se aplicó de forma tan masiva y acelerada, ya que Tierra del Fuego fue la única provincia que implementó todo el tercer ciclo en un solo año. Una de las consecuencias de este proceso tan apurado (también por los tiempos de las elecciones provinciales) fue el crecimiento desproporcional del abandono de los alumnos en el tercer ciclo (pasando a ser la provincia con las peores cifras del país en ese nivel), si bien la propia expansión de la obligatoriedad (de 7 a 10 años) de la Ley Federal sirvió para que muchos chicos excluidos lleguen a la escuela, especialmente en el nivel polimodal.

En lo referido a las políticas pedagógicas y curriculares, Tierra del Fuego ha mostrado una baja intensidad de acciones durante toda la década, dejando ese espacio librado a la iniciativa de técnicos con pocos recursos o directamente en manos de las escuelas. En general se han desaprovechado las posibilidades que ofrece un sistema educativo tan pequeño y concentrado en dos ciudades, casi como un "laboratorio educativo" frustrado por no ser la educación una prioridad en las más altas esferas del Estado.

Finalmente en lo vinculado a las relaciones del Estado con el sector privado de la educación, se constata que durante el período 1996-2000 Tierra del Fuego fue la provincia donde se dio el mayor pasaje de todo el país de alumnos del sector público al privado, justamente en la etapa de implementación de la reforma educativa. Esto se vio acompañado por un creciente porcentaje de recursos públicos asignados al sector privado: el presupuesto

correspondiente a los subsidios pasó de representar un 4,6% del presupuesto educativo en 1993 a un 10% en el año 2000.

Como conclusión general del análisis, se señala particularmente las consecuencias negativas que en el sector educativo parece haber tenido el progresivo proceso de "provincialización" de Tierra del Fuego, expresado en el crecimiento de las prácticas políticas típicas de otras provincias argentinas (el caudillismo, la discrecionalidad, la partidización, la falta de transparencia, el verticalismo, etc.). Sin embargo, también se resaltan las características positivas y esperanzadoras de un sistema educativo reducido en una provincia con recursos económicos y las posibilidades que ofrecen algunas experiencias innovadoras desde las propias escuelas y el interesante espacio de participación de la ciudadanía que ha crecido en los años recientes.

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe provincial se inscribe en el proyecto de investigación "Las Provincias Educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas"², desarrollado por el equipo de Política Educativa de CIPPEC. El objetivo principal de este estudio es realizar un análisis de las características, los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de la educación, definida como aquellos procesos, dispositivos y relaciones entre el Estado central y su sistema educativo, vinculados a un cierto modo de ejercicio del poder, que se alinea en mayor o menor concordancia con la macropolítica en cada una de las provincias. El estudio parte especialmente del año 1993, momento de renovación histórica del sistema educativo argentino, por la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias y la sanción conjunta de la Ley Federal de Educación. A partir del estudio de casos provinciales, se realizará luego una comparación general para elaborar ciertas conclusiones y aprendizajes acerca de las continuidades y discontinuidades entre las jurisdicciones.

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

La organización de este abordaje parte del análisis histórico de las características del contexto provincial (en materia social, política, económica y cultural) y se centra luego en diez ejes seleccionados que caracterizan a la práctica política educativa, permitiendo un análisis más sistemático y detallado de la misma. Esta estructura admite cierta rigidez pero

² Una versión completa del proyecto se puede hallar en: www.cippec.org/proyectorprovincias

facilita el abordaje comparado posterior de los casos provinciales. Es por ello que ha sido adoptada, aun con las posibles disimilitudes en cuanto a la profundidad del análisis en cada eje, derivadas tanto de su desarrollo en la provincia como de las posibilidades abiertas en términos estrictamente metodológicos.

Por otra parte, cabe destacar que este estudio se propone analizar el contexto (de poder) en el cual se despliegan las políticas educativas, y es por ello que en nuestro recorte metodológico debimos excluir la visión desde las escuelas, concentrándonos en los actores de mayor peso en la toma de decisiones centralizadas. Sin embargo, esto no implica suponer que el poder desciende unilateralmente de arriba hacia abajo, ya que tampoco este estudio tiene por objetivo la exploración de los efectos de esas políticas educativas en las instituciones educativas, sino específicamente en los procesos de toma de decisiones y en las visiones y posiciones ante los distintos ejes que estructuran el campo de la educación desde el gobierno central provincial. Esta opción se basa igualmente en la hipótesis (a continuar en futuras investigaciones) de los limitados efectos en la vida cotidiana de las escuelas que tienen en el largo plazo las decisiones de política educativa. En general, el sistema educativo tiene una vida propia, con lógicas y patrones de funcionamiento que las decisiones centrales no pueden desestabilizar con facilidad, y muy probablemente todo intento de cambio que ignore este factor no sólo no conseguirá sus 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 Tierra del Fuego.

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 25 actores relevantes de la política educativa provincial de los últimos años (el listado completo se puede observar al final del trabajo). En base a este amplio material se realizó este informe, que se presenta aquí en su versión preliminar, ya que el mismo será complementado con los análisis obtenidos de la comparación con las otras jurisdicciones.

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

2. CONTEXTO PROVINCIAL

2.1. LA DÉCADA DEL NOVENTA: LA PROVINCIALIZACIÓN Y EL LENTO OCASO DE LA ILUSIÓN DEMOCRÁTICA

Tierra del Fuego arrastra una serie de transformaciones históricas ineludibles para abordar el estudio de sus problemas sociales, políticos y educativos actuales. Partiendo de sus orígenes como isla-cárcel, la provincia –por entonces territorio nacional- se configura en sus albores bajo la marca de un régimen de aislamiento y exclusión: antes que promesa la isla es una condena. Habrá que esperar a los años setenta del siglo XX para constatar el cambio de rumbo de la región. La aplicación de un régimen de promoción industrial que eliminó impuestos e invitó a invertir y trabajar en la isla tradujo la idea de condena del fin del mundo en esperanza de nuevos rumbos. Tal es así que entre 1970 y 1991 la población se triplicó y la isla se convirtió en una de los asentamientos más ricos del país.

Con estas peculiaridades históricas, Tierra del Fuego inaugura la década de los noventa con su propio nacimiento como provincia, a través de un largo proceso que se inició en 1986 y culminó con la jura de la Constitución en junio de 1991. Este bautismo político se ve profundizado por la creación, y por el sorpresivo triunfo en las elecciones de 1991, del Movimiento Popular Fueguino³, el partido provincial que marcará la década. En la conjunción de este doble bautismo político, independentista y triunfal, se definió lo que muchos de los actores entrevistados caracterizaron como un nacimiento esperanzador de la provincia con algunos de los mejores indicadores sociales y económicos de toda América Latina. La ilusión abrigada por esos indicadores era, sin embargo, política: en la jura de la Constitución –a muchos fueguinos aún hoy le pone la piel de gallina el recuerdo- alguien gritó desde las tribunas: “el pueblo quiere jurarla”, y así se hizo.

Desde entonces, y especialmente a partir de 1995, la provincia parece haber entrado en un lento declive, tanto de las ilusiones políticas democratizadoras –a manos de una concentración acelerada del poder-, como de las sociales y económicas –acompañando al país en su derrumbe-. Para describir ese declive, intentaremos sintetizar las claves que marcan la década, al menos hasta la realización de nuestro trabajo de campo en noviembre de 2002.

La primera gestión del MPF, con José Estabillo como gobernador, parece mantener cierto orden, en un contexto nacional de crecimiento. De acuerdo con algunos actores entrevistados, esta primera gestión arrastra los rasgos interesantes del proceso de nacimiento esperanzador de la provincia, con una legislación responsable y equipos técnicos profesionales a cargo de las distintas carteras de gobierno. Sin embargo, ya a fines de 1994 y principios de 1995 se produce la primera situación crítica en el empleo y en las finanzas provinciales, como parte de un proceso de cierre de las fuentes de empleo privado (el sector

³ El MOPOF (o MPF) agrupa inicialmente a sectores de las clases medias y altas de la provincia afincados en las familias locales más tradicionales y con cierto poder económico. No mantiene una filiación política tradicional en sus inicios y su triunfo sólo puede ser comprendido en el marco de las dimensiones de la provincia, que es la menos poblada del país.

industrial pasa de representar más de un 50% del PBG provincial a sólo el 30% en ese breve período).

Estabillo consigue ser reelecto, pese a esta situación de crisis, en 1995⁴. Ya para entonces se había afirmado, como parte de un proceso que atraviesa toda la década, el reemplazo del trabajo industrial por el empleo público. En este sentido, la provincialización (y su consecuente burocracia estatal) fue una fuente de empleo que se configuró lentamente de acuerdo con los patrones del uso político-partidario de los aparatos estatales provinciales tradicionales de nuestro país, como paliativo de un enorme proceso de desindustrialización que quitaba masivamente el empleo en medio de un contexto de crecimiento permanente de la población. Para el 2001 el porcentaje de empleados del sector público era del 36,6%, duplicando la media nacional del 17,1%, mientras que el desempleo había aumentado de un 8,7% en 1998 a un 12,1% en el 2001.

A partir de la crisis, y con un aparato estatal ya establecido, las prácticas políticas comienzan a adquirir nuevos rumbos, que no abandonarán hasta entrado el nuevo siglo. En primer término, se produce un proceso paralelo de atomización y de concentración del poder. *Atomización* en el interior del partido, a partir de facciones que comienzan a enfrentarse, y *concentración*, como práctica hacia fuera desde el poder que el gobierno provincial detenta. Durante los años 1995-99 el MPF gana mayor poder en la provincia, sumando la intendencia de Ushuaia (Río Grande, en cambio, adquiere un neto cariz radical, con la figura de Jorge Colazo en la intendencia) y más escaños en la Legislatura. En esos años, a su vez, crece la figura de Roque Martinelli, el ministro de economía de Estabillo, que con pocos escrúpulos construye su propio espacio de poder en el Estado y en el partido.

Estos son los años de desborde del gasto público y de consecuente crecimiento de la deuda provincial: Tierra del Fuego es en el 2000 la provincia con la mayor deuda por habitante y tiene la deuda que más creció en los años 1996-2000. En paralelo se acumulan las denuncias de corrupción y termina de delinearse una primera sensación de frustración en la población fueguina acerca de esa ilusión democrática inicial. El punto de ruptura de esta situación acumulativa lo representa el año 1999, cuando Tierra del Fuego vive su peor crisis como joven provincia. Al ser un año de elecciones, el gasto público se dispara, y el MPF pierde a manos del PJ y de la ALIANZA en primera vuelta. Los resultados llevan a un ballottage polémico, en el cual se inaugura un pacto que cruzará la historia provincial desde entonces. A partir de las posibilidades concretas de que la ALIANZA triunfe en segunda vuelta, el MPF se alía al Partido Justicialista⁵ y pactan un acuerdo con beneficios mutuos a partir del triunfo en la gobernación de Carlos Manfredotti (PJ)⁶.

Ese año, 1999, arrastra la marca del caos. El gobernador Estabillo es llevado a juicio político y debe dejar la provincia a manos de su vicegobernador en momentos claves. En

⁴ En 1991 el MPF había ganado con una mínima diferencia frente al PJ (45% frente al 43% de los votos). En 1995 crece enormemente el apoyo para el MPF, que triunfa con el 59% de los votos frente al 35% del PJ.

⁵ Según fuentes periodísticas, fue Néstor Kirchner, gobernador de la vecina provincia de Santa Cruz, el que propició el acuerdo entre los referentes del MPF y del PJ. Entrevista realizada a Silvio Bocchicchio, periodista de FM del Sur, noviembre de 2002.

⁶ En la primera vuelta de las elecciones del '99 triunfa la Alianza con el 37,7% de los votos, frente al 34,7% del PJ y apenas el 21,1% del MPF (cuyo candidato a gobernador era el ex ministro de economía Martinelli). En segunda vuelta, el PJ triunfa con el 50% de los votos frente al 48,8% de la Alianza.

medio del desconcierto, el pacto entre el MPF y el PJ comienza a actuar, antes de la toma del poder del nuevo gobernador, limando el camino del siguiente gobierno y asumiendo todo el costo político de las reformas y ajustes. El momento culminante de esta situación se dio el 15 de diciembre de 1999, en la última sesión de la Legislatura, que votó la Ley 460, donde además de estipular el presupuesto –con una gran cantidad de ajustes- se eliminaron diversas normas protectoras de derechos de los trabajadores (una de ellas es el Estatuto del Docente) y de garantías institucionales que regían en la provincia⁷.

En enero de 2000 asume el nuevo gobernador, Carlos Manfredotti y el pacto PJ-MPF comienza a asumir posiciones en el poder, a través de una repartija de cargos, aunque el MPF sale perjudicado y debilitado. Desde entonces la tendencia de concentración del poder se extrema, con el agregado de que esta vez el gobernador también concentra poder internamente, reemplazando la atomización que caracterizaba a la interna del MPF con Estabillo como gobernador. La concentración de poder se traduce en acumulación y abarca al Poder Legislativo y al Poder Judicial, incluyendo un lazo muy fuerte con grupos económicos influyentes en la región y un apoderamiento directo o indirecto de todos los medios de comunicación provinciales. En un contexto de crisis económica saliente todo este proceso de construcción de poder es percibido por algunos analistas críticos como una gran habilidad del gobernador, que parece perseverar en la fórmula de pagar los sueldos a tiempo para romper la resistencia de una ciudadanía demasiado dependiente del Estado provincial y al mismo tiempo ganar poder en un círculo cerrado con marcadas dotes de nepotismo.

En ese marco político, los indicadores de la provincia expresan la otra cara de ese lento declive de la ilusión fueguina de comienzos de los ´90. Una muestra de ello es la caída del PGB per cápita, que fue la más estrepitosa de todo el país en el periodo 1993-2000, ya que si bien el PGB se mantuvo, la población creció enormemente, pasando de 70 a 100 mil habitantes en la década del noventa (un crecimiento del 45,5% frente a la media nacional del 11,1%). A su vez, durante el periodo 2001-2002 (abarcando la crisis del país de fines del 2001), Tierra del Fuego es la provincia en la cual más creció la pobreza (ver en el anexo de rankings, el punto 1.24), multiplicando de forma extremadamente alarmante el porcentaje de indigentes y de pobres (que crecen en esos meses un 419% y un 135%, respectivamente), según se observa en el cuadro 4. En cuanto a las desigualdades, durante el periodo 1995-2002 la brecha entre los más ricos y los más pobres creció un 50%, algo menos que la media del país, lo cual no deja de ser un dato por demás alarmante.

Otro dato que permite comprender la complejidad de la situación fueguina al momento de realizar este trabajo tiene que ver con el índice de desarrollo humano, que en la última medición realizada incluyó una serie de nuevas variables atadas a la situación específica de la Argentina (desocupación, calidad educativa, sobreedad y tasa de mortalidad infantil). En este sentido, se puede comprobar que Tierra del Fuego se halla mucho mejor ubicada en el índice tradicional que en el que incluye las variables más afectadas por la crisis

⁷ La historia íntima de la sanción de esta polémica Ley parte de un encuentro entre el ministro de economía, Revah, el ex ministro Martinelli y Estabillo, en el cual se definió la redacción final de la Ley que fue aprobada a libro cerrado por una Legislatura en estado de caos. De esta forma ni siquiera fueron tratados en el parlamento decenas de artículos que modificaban las estructuras económicas y sociales de la provincia de un día para el otro, lo cual demuestra la debilidad institucional extrema a la cual había llegado la provincia.

(el “índice ampliado”), lo cual se vincula, como veremos, a las características de su sistema educativo⁸.

Finalmente, en lo referido a los datos de la población, que se destacan en el cuadro 2, se observa la importancia del crecimiento de la población en edad escolar a lo largo de la década del '90, que casi se duplicó en tan sólo diez años. Por lejos este crecimiento poblacional de los habitantes en edad escolar fue uno de los más altos de todas las provincias argentinas (el segundo detrás de Santiago, ver en el anexo, el punto 1.4), lo cual marca el enorme desafío que tuvo que asumir el sistema educativo fueguino en el período estudiado. Al mismo tiempo, el porcentaje de la población con nivel secundario completo pasó de un 30 a un 40%, un porcentaje muy alto para la media nacional, pero todavía con posibilidades de crecer. En cambio la población con la primaria completa se halla en niveles muy altos, al igual que el alfabetismo, lo cual remarca las ventajas comparativas con otras jurisdicciones del país.

Cuadro 1 – Contexto Político Provincial

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gobernador	José Estabillo				José Estabillo				Carlos Manfredotti			
Partido	Movimiento Popular Fueguino				Movimiento Popular Fueguino				Partido Justicialista			
Ministro Educación	Zulema Nodeiro		Carlos Mariño		Omar Fernández Arroyo			Francisco Álvarez	Aída Sánchez Basanta		María Angélica Santoro	

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

⁸ En el Índice de Desarrollo Humano del año 2000, Tierra del Fuego obtiene un puntaje de 0.82 y se ubica en el segundo puesto del ranking de provincias (detrás de la Ciudad de Buenos Aires), mientras en el IDH ampliado obtiene 0,64 y queda en el tercer lugar, detrás de la CBA y Córdoba.

Cuadro 2 - Características de la población

	1991			2001			Variación 1991-2001 (%)		
	Tierra del Fuego	Media Región Patagonia	Media País	Tierra del Fuego	Media Región Patagonia	Media País	Tierra del Fuego	Media Región Patagonia	Media País
Cantidad de habitantes	69.369	290.333	1.345.718	100.960	339.591	1.509.331	45,5	17,0	12,2
Cantidad de habitantes en edad escolar	17.487	82.887	347.756	29.360	92.257	s/d	67,9	11,3	s/d
Tasa de analfabetismo (a partir de los 15 años)	1,2	4,2	5,7	0,7	2,8	s/d	-38,7	-33,5	s/d
	Tierra del Fuego	Total Región Patagonia	Total País	Tierra del Fuego	Total Región Patagonia	Total País	Tierra del Fuego	Total Región Patagonia	Total País
% de la población que vive en hogares con NBI	22,4	20,3	19,9	14,1	15,2	s/d	-37,1	-25,2	s/d
% de la población que vive en zonas urbanas	97,0	83,8	87,2	97,1	87,7	89,3	s/d	4,6	2,4
% de la población con primaria completa	87,7	73,6	76,3	91,1	80,6	s/d	3,9	9,5	s/d
% de la población con secundaria completa	30,6	22,0	25,6	39,5	29,5	s/d	29,1	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.

Cuadro 3 - Indicadores sociales y económicos seleccionados

	2000			Variación 1995-2000 (%)		
	T. del Fuego	Media Región Patagonia	Media País	T. del Fuego	Media Región Patagonia	Media País
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0,82	0,79	0,78	4,3	3,6	3,9
IDH ampliado	0,65	0,57	0,48	s/d	s/d	s/d
Ingreso per cápita (\$)	8.026	6.249	4.946	30,4	39,5	39,7
	2002			Variación 1995-2002 (%)		
	T. del Fuego	Media Región Patagonia	Total País	T. del Fuego	Media Región Patagonia	Total País
Brecha de ingresos*	18,5	19,2	20,4	50,4	66,5	77,4
Tasa de desempleo	15,6	13,0	17,8	51,5	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-edad en las escuelas primaria y el índice de calidad educativa (resultados de los ONE), y al estándar de vida se sumaron las tasas de empleo y de desempleo. El objetivo del IDHA es captar tanto las variaciones coyunturales como la calidad de los indicadores base del IDH.

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

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

	2002		Variación 2001-2002	
	Bajo la línea de indigencia	Bajo la línea de pobreza	Bajo la línea de indigencia	Bajo la línea de pobreza
Ushuaia-Río Grande	10,9	30,6	419,0	135,4
Media de aglomerados urbanos de la Patagonia *	14,7	38,6	127,9	64,6
Media del total de aglomerados urbanos *	25,8	54,5	101,5	42,1

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

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

3. EL CONTEXTO EDUCATIVO

3.1. DIMENSIONES Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA EDUCATIVO FUEGUINO

Tierra del Fuego tiene el sistema educativo más pequeño del país y quizás uno de los más particulares, dadas sus características específicas. Además de los rasgos geográficos y

climáticos que enmarcan la situación extrema de la provincia, la cuestión demográfica adquiere una relevancia clave, especialmente en el contexto educativo. En esta dirección, los flujos migratorios le han dado un carácter complejo a la planificación educativa, tanto en lo que hace a la construcción de escuelas y a la intervención estatal en la oferta educativa como en lo referido a las acciones curriculares y pedagógicas, dada la diversidad de orígenes (y destinos) de los docentes y alumnos.

Como se observa en el cuadro 5, para el año 2000 Tierra del Fuego contaba con 109 escuelas 2.308 cargos docentes y 26.528 horas cátedra para atender a un total de 36.864 alumnos. Dado el creciente flujo migratorio, en el período 1996-2000 Tierra del Fuego se ubica como la segunda provincia del país según crecimiento de la matrícula (detrás de La Rioja). Lo sorprendente, sin embargo, es que en ese mismo período Tierra del Fuego pasa de 117 establecimientos en 1996 a 109 en el 2000⁹. Esto indica que la densidad de alumnos por escuela creció como en ninguna otra provincia del país durante este período, que es justamente coincidente con la aplicación de la reforma educativa en la mayoría de las jurisdicciones y con los fuertes ajustes económicos que comenzaron a aplicarse desde 1999, y que Tierra del Fuego experimentó de manera extrema, como se analizará.

En cuanto a las tasas de escolarización, la provincia mantenía para el año 2001 los máximos niveles nacionales, especialmente en el nivel inicial y (ex) secundario, con un 96,3% y un 78,9% de los niños y jóvenes escolarizados. Estos datos son muy relevantes, ya que ubican a la provincia en una situación muy similar a la de los países más desarrollados, muy por encima de la media nacional.

En definitiva, el sistema educativo de Tierra del Fuego es tan pequeño que en muchos sentidos parece un laboratorio de política educativa: está asentado en un medio urbano, dividido en dos ciudades –Ushuaia y Río Grande– con claras distinciones económicas, sociales y culturales; es extremadamente móvil y plural en su composición demográfica, ya que los habitantes son en su mayoría migrantes de diversas provincias, lo cual marca la inestabilidad y diversidad de las plantas docentes y de los propios alumnos; y tiene las ventajas de una provincia rica en términos comparados, lo cual ha permitido históricamente mantener una inversión importante en educación, que se traduce en un buen estado general de las escuelas y su equipamiento.

Estos rasgos estructurales se combinan durante la década en estudio, con un crecimiento inversamente proporcional de los alumnos y escuelas y con una tasa de escolarización en alza para el nivel secundario. En este punto se han centrado muchas de las voces críticas que hacen sonar la alarma de la situación explosiva de las escuelas, desbordadas de alumnos en los años recientes dada la suspensión de la construcción de nuevas escuelas, sumada a la cada vez más crítica situación social. En el gobierno provincial se justifica este momento a partir de un análisis de la curva poblacional, según el cual la población joven de la provincia debería disminuir en el futuro cercano, razón por la cual crear escuelas sería una mala inversión a futuro. Esta explicación, que es difícil de corroborar estadísticamente, parece apelar al sacrificio de la generación actual de niños y jóvenes que se

⁹ La decisión política que explica la reducción del número de escuelas es meramente administrativa, ya que en el año 2000 se fusionaron algunas escuelas de la provincia, sin que se elimine la oferta para los alumnos. Lo importante es que no se crearon escuelas (salvo dos escuelas experimentales para pocos alumnos) en un período donde creció ampliamente la población escolar.

apiñan en las escuelas¹⁰ por el bienestar de las cuentas públicas, cuestión sobre la cual volveremos en el eje referido a las políticas presupuestarias y fiscales de la educación.

¹⁰ Algunos actores entrevistados nos señalaban las largas colas que debían hacer las familias buscando un lugar en las escuelas para inscribir a sus alumnos, algo insólito en una provincia acostumbrada a crear escuelas (especialmente en la primera etapa de los años '90) frente a las necesidades poblacionales.

Cuadro 5 - Dimensiones del sistema educativo provincial. Año 2000

		Público			Privado			
		2000	%		2000	%		
Todos los tipos de Educación	Establecimientos	109	81	74,3	28	25,7		
	Alumnos	36.894	30.365	82,3	6.529	17,7		
	Cargos Docentes	2.208	1.749	79,2	459	20,8		
	Hs. Cátedra *	26.528	19.829	74,7	6.699	25,3		
Educación Común	Total	Establecimientos	95	67	70,5	28	29,5	
		Unidades Educativas	130	88	67,7	42	32,3	
		Alumnos	32.880	26.351	80,1	6.529	19,9	
		Cargos Docentes	2.003	1.544	77,1	459	22,9	
		Hs. Cátedra *	22.714	16.015	70,5	6.699	29,5	
	Inicial	Unidades Educativas	42	27	64,3	15	35,7	
		Alumnos	5.292	4.246	80,2	1.046	19,8	
		Cargos Docentes	459	357	77,8	102	22,2	
		Hs. Cátedra *	911	773	84,9	138	15,1	
	EGB1 y 2 /primario	Unidades Educativas	45	36	80,0	9	20,0	
		Alumnos	15.302	13.132	85,8	2.170	14,2	
		Cargos Docentes	993	838	84,4	155	15,6	
		Hs. Cátedra *	3.837	2.869	74,8	968	25,2	
	EGB 3	Unidades Educativas	20	11	55,0	9	45,0	
		Alumnos	6.145	4.281	69,7	1.864	30,3	
		Cargos Docentes	86	61	70,9	25	29,1	
		Hs. Cátedra *	8.258	5.397	65,4	2.861	34,6	
	Polimodal / secundario	Unidades Educativas	18	10	55,6	8	44,4	
		Alumnos	4.448	3.274	73,6	1.174	26,4	
		Cargos Docentes	423	264	62,4	159	37,6	
		Hs. Cátedra *	6.814	4.798	70,4	2.016	29,6	
	Superior no Universitario	Unidades Educativas	5	4	80,0	1	20,0	
		Alumnos	1.693	1.418	83,8	275	16,2	
		Cargos Docentes	42	24	57,1	18	42,9	
Hs. Cátedra *		2.894	2.178	75,3	716	24,7		

* 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.

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

	1996			2000			Variación 1996-2000 (%)		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
Alumnos	31.352	27.397	3.955	36.894	30.365	6.529	18	11	65
Establecimientos	117	88	29	109	81	28	-7	-8	-3
Alumnos/establ.	268	311	136	338	375	233	26,3	20,4	71,0

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.

Cuadro 7 - Tasas de escolarización por nivel.

Nivel	Tasa Neta de Escolarización año 2001		Variación de la Tasa Neta de Escolarización (%) 1991-2001	
	T. del Fuego	Media País	T. del Fuego	Media País
Inicial	96,3	75,7	s/d	s/d
Primario	96,2	94,7	-1,9	-0,8
Secundario	78,9	66,1	7,5	15,9

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

3.2. INDICADORES DE RENDIMIENTO DEL SISTEMA

De acuerdo con los más recientes datos nacionales disponibles, Tierra del Fuego demuestra resultados muy dispares en sus ciclos y niveles educativos en la segunda mitad de los años noventa. Justamente en el año 1999, cuando se implementó la reforma educativa de forma masiva, el EGB 3 demuestra algunos de los peores resultados en el rendimiento educativo a comparación de las medias de la región patagónica y del conjunto de la nación. Sobre esto se volverá en el eje correspondiente a la aplicación de la reforma educativa, pero aquí cabe destacar que tanto en las tasas de promoción, abandono y egreso Tierra del Fuego en 1999 tenía resultados superiores a la media nacional en lo referido al EGB 1 y 2, pero muy inferiores en EGB 3, mientras en Polimodal los porcentajes eran similares a la media nacional. Es más para ese año, que coincide con la implementación acelerada y masiva de la nueva estructura de niveles de la Ley Federal de Educación, Tierra del Fuego pasa a ser la provincia con más altos niveles de abandono interanual para el EGB 3 de todo el país (véase punto 2.12 de los rankings en el anexo).

Sin embargo, estos datos se extreman aún más cuando se observa su evolución en el período 1996-1999. En el cuadro 9 se destaca que Tierra del Fuego logró descender un 81% la tasa de abandono en EGB 1 y 2, pero este mismo indicador aumentó en un 125% para el EGB 3, al mismo tiempo que la repitencia bajaba fuertemente para todos los niveles. Esto estaría señalando uno de los problemas más importantes en la estructura reciente del sistema, a partir de la implementación de la nueva estructura de la Ley Federal, que tiene estrecha relación con la tendencia expulsiva del EGB 3.

Cuadro 8 - Indicadores educativos. Año 1999

		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Tierra del Fuego	97,1	76,7	82,7
	Media Región Patagonia	92,8	79,8	81,3
	Media País	91,8	84,1	81,4
Tasa de abandono interanual	Tierra del Fuego	0,7	17,8	12,2
	Media Región Patagonia	1,2	10,2	12,0
	Media País	2,0	7,7	13,6
Tasa de repitencia	Tierra del Fuego	2,1	5,5	5,1
	Media Región Patagonia	6,1	10,1	6,8
	Media País	6,3	8,2	4,9
Tasa de sobreedad	Tierra del Fuego	11,5	31,5	44,4
	Media Región Patagonia	21,2	36,2	39,5
	Media País	21,4	33,0	37,3
Tasa de egreso	Tierra del Fuego	95,4	52,2	64,0
	Media Región Patagonia	92,7	68,4	64,3
	Media País	87,9	75,3	60,7

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

Cuadro 9 - Evolución de los indicadores educativos

		Variación 1996-1999 (%)		
		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Tierra del Fuego	3,9	1,6	7,1
	Media Región Patagonia	1,5	7,2	6,2
	Media País	0,2	7,4	2,8
Tasa de abandono interanual	Tierra del Fuego	-81,1	125,3	-16,4
	Media Región Patagonia	-52,4	-3,5	-21,4
	Media País	-23,1	-39,8	-9,9
Tasa de repitencia	Tierra del Fuego	-27,6	-66,7	-37,8
	Media Región Patagonia	-2,5	-23,1	-13,5
	Media País	8,6	-8,9	-14,0
Tasa de sobreedad	Tierra del Fuego	19,8	2,6	14,4
	Media Región Patagonia	11,0	9,7	19,0
	Media País	17,6	20,0	37,1
Tasa de egreso	Tierra del Fuego	20,0	-27,5	17,0
	Media Región Patagonia	8,9	13,1	16,6
	Media País	4,4	25,1	6,1

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

En lo referido al rendimiento de Tierra del Fuego en las evaluaciones de la calidad educativa realizadas a nivel nacional, como se observa en el cuadro 10, los resultados han estado generalmente por debajo del promedio de todas las provincias. Este resultado se ha repetido, salvo un par de excepciones, tanto en lengua como en

matemática en 6° año de EGB y en 5° de media. Estos datos son sumamente relevantes, ya que de acuerdo con todos los estudios internacionales, los resultados en las pruebas de calidad están estrechamente asociados con los niveles socioeconómicos de los alumnos, y, dado que Tierra del Fuego tiene las mejores condiciones de vida del país (junto a la Ciudad de Buenos Aires), sus resultados educativos denotan la gravedad del problema de la calidad en la provincia.

Para complementar esta primera mirada a los resultados, los gráficos 1 y 2 muestran la evolución de los resultados de las evaluaciones en Tierra del Fuego frente a la media nacional (que tiene un valor igual a 1). En este caso se observa cómo para el 6° año la tendencia de lengua y matemática es muy similar y relativamente en ascenso, ya que en el año 2000, luego de estar siempre por debajo de la media nacional, la provincia logra sobrepasarla. En cambio, en las pruebas de finalización de la educación secundaria, los resultados en ambas materias son muy dispares, generalmente con mejores rendimientos en lengua, además de oscilantes frente a la media nacional, aunque con una tendencia a la baja, con un pequeño repunte en el año 2000.

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

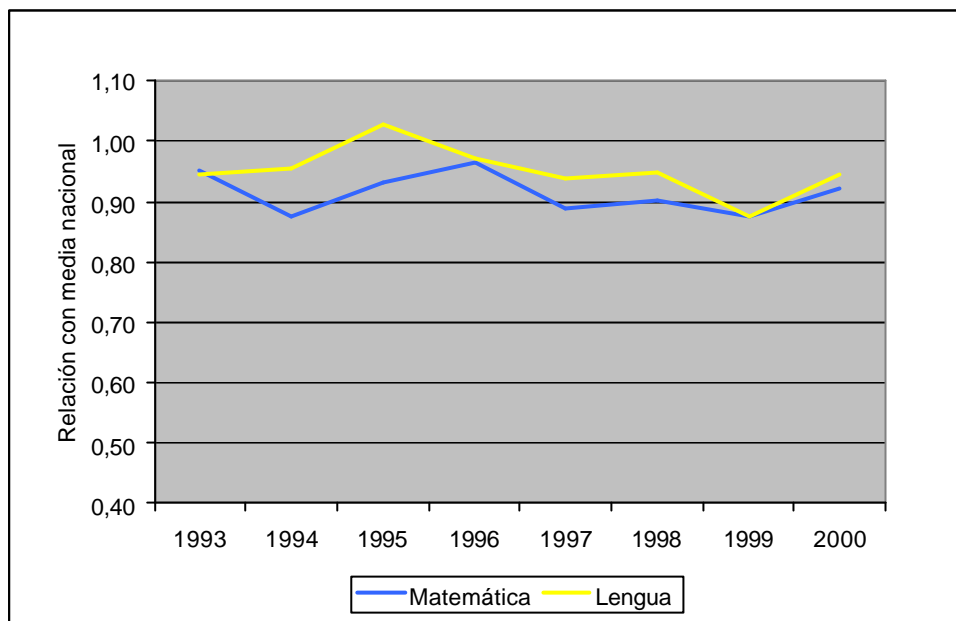
Año	6to. Grado/Año		Finalización del Secundario		
	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática	
1993	Tierra del Fuego	n/c	n/c	58,1	44,2
	Media Región Patagonia	n/c	n/c	61,7	45,5
	Total País	n/c	n/c	61,5	46,4
1994	Tierra del Fuego	n/c	n/c	66,5	49,0
	Media Región Patagonia	n/c	n/c	68,0	52,4
	Total País	n/c	n/c	69,7	56,0
1995	Tierra del Fuego	n/c	n/c	68,3	52,3
	Media Región Patagonia	n/c	n/c	66,8	55,4
	Total País	n/c	n/c	66,4	56,2
1996	Tierra del Fuego	56,9	49,4	58,5	55,4
	Media Región Patagonia	60,5	52,1	59,7	56,1
	Total País	58,2	50,6	60,3	57,4
1997	Tierra del Fuego	57,8	53,8	61,1	55,4
	Media Región Patagonia	58,8	55,1	64,3	59,8
	Total País	60,2	56,5	65,2	62,3
1998	Tierra del Fuego	61,0	64,8	63,5	60,5
	Media Región Patagonia	61,5	64,9	64,5	63,6
	Total País	63,8	66,7	67,0	67,0
1999	Tierra del Fuego*	n/c	n/c	57,5	60,2
	Media Región Patagonia	56,4	62,7	59,3	62,8
	Total País	56,9	63,4	65,7	68,7
2000	Tierra del Fuego	63,0	57,8	55,8	56,6
	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 1999, no se aplicó en 6to grado/año el Operativo Nacional de Evaluación en Tierra del Fuego.

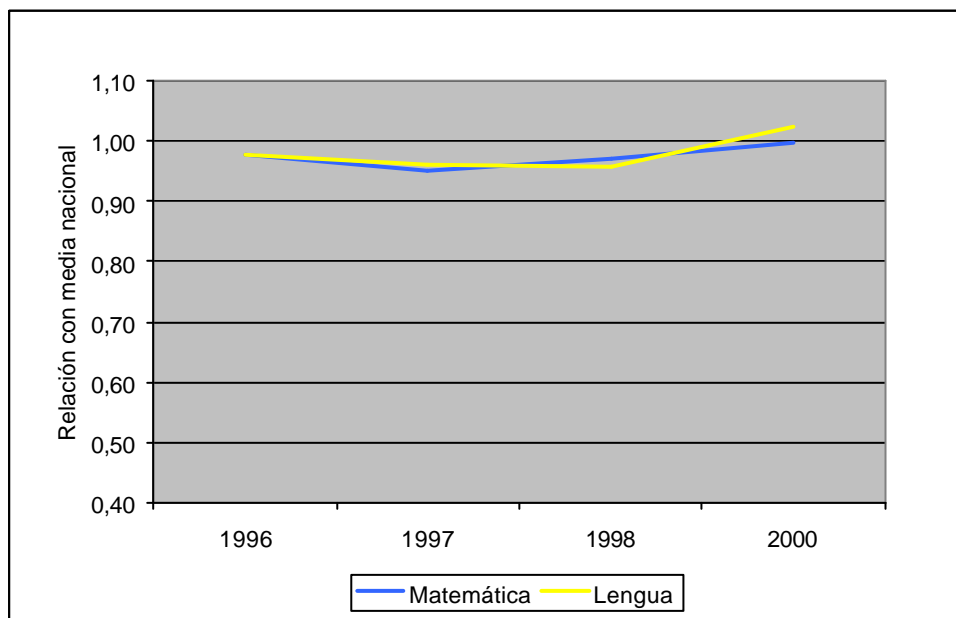
Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

Gráfico 1 – Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación para 5to año del secundario y 3er año del polimodal



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 – Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación para 6° Año de EGB



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.

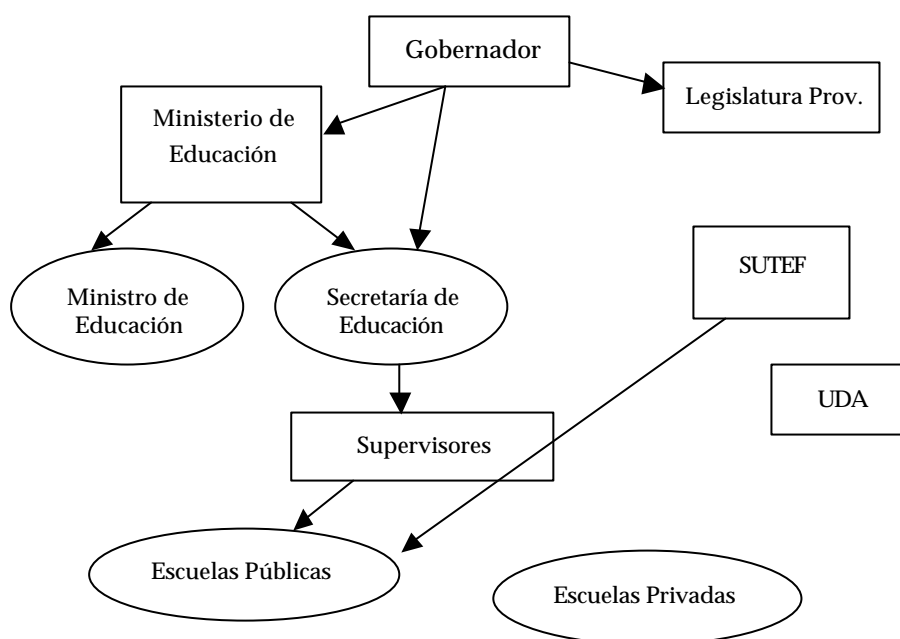
3.3. EL MAPA DE PODER DE LA EDUCACIÓN

Como parte ineludible del contexto educativo debemos referirnos, aunque sea brevemente, al mapa de poder que rodea a la educación y que explica en gran medida lo que se analizará a continuación a partir de los distintos ejes de análisis. Como se observa en el diagrama 1, debajo del cargo clave y determinante del gobernador (especialmente en el período de Manfredotti) se halla el Ministerio de Educación, organismo a cargo de la gestión del sistema por parte del Poder Ejecutivo. En paralelo, la Legislatura ha tenido un papel más obstaculizador, como veremos, en el período de Estabillo que en el actual gobierno del Justicialismo. Sin embargo, al momento de realizar este trabajo existía una clara línea de continuidad y sumisión vertical del Legislativo hacia el Ejecutivo.

En el camino (de poder) que va del Ministerio de Educación a las escuelas existen importantes mediaciones que merecen ser mencionadas. En primer lugar, toda la relación Estado-escuelas tiene en Tierra del Fuego un carácter particular por las distancias y dimensiones de la provincia. Existe un conocimiento casi personal de los funcionarios con cada una de las escuelas, lo cual marca todas las dimensiones políticas de la educación e individualiza en casos a las mismas. Por otra parte, la división Ushuaia-Río Grande forma parte de la estructura del propio Ministerio, que funciona con sede en Ushuaia, pero que tiene distintos departamentos en Río Grande. Por otra parte, la propia estructura de poder del Ministerio tiene una lógica muy particular, que será detallada en el primer eje de análisis referido al marco político de la educación. El diagrama refleja una cuestión central en esta lógica, que es la división de poder interna de la cúpula del Ministerio, con una ministra más ligada a las relaciones protocolares y al vínculo con el Ministerio de Educación de la Nación y una secretaria de educación, a cargo de la gestión del sistema y de la relación con las escuelas a través de las supervisiones de nivel.

Por fuera del Estado, los únicos organismos que expresan su presencia con cierta fuerza en la toma de decisiones vinculada a la educación son los sindicatos, en especial el SUTEF (Sindicato Unificado de los Trabajadores de la Educación Fueguina), adherido a CTERA a nivel nacional. Su postura ha sido, a lo largo de la década, de enfrentamiento y oposición frente a los dos gobiernos, tanto el del MPF como el Justicialista. Distinta es la situación de la UDA (sindicato docente de nivel nacional, con seccional recientemente establecida –o reestablecida, como veremos- en Tierra del Fuego), la filial docente de la CGT a nivel nacional, mucho más cercana al gobierno provincial en su orientación política y en sus posturas frente a los distintos conflictos.

Finalmente, las propias escuelas son en Tierra del Fuego actores de poder individual fortalecido por el escaso número y por las proximidades que posibilitan el contacto político cara a cara con los funcionarios del Estado. También en este sentido algunos actores y organizaciones de la sociedad civil tienen la posibilidad de participar del juego de poder que rodea a la educación con mayor influencia que en la mayoría de las jurisdicciones del país.

Diagrama 1 - Mapa de poder de la educación en Tierra del Fuego (año 2002)

4. EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN

4.1. LA EVOLUCIÓN DE LOS MINISTROS DE EDUCACIÓN Y LA AUSENCIA DE POLÍTICAS EDUCATIVAS

Al seguir las relaciones del Poder Ejecutivo provincial con la educación desde comenzada la década de los ´90, se observa un listado cambiante de ministros de educación sin otra coincidencia mayor que su incapacidad (no en términos personales sino en cuanto a condiciones políticas más objetivas) de desarrollar un esquema propio de políticas educativas. Quizás este punto, sumado al detalle de la tradición provincial de nombrar para el cargo de ministro de educación a personas de Río Grande, sean los hechos coincidentes de este período. Los dos gobiernos que atraviesan la década en estudio mantienen una línea de continuidad en este sentido, pese a las variaciones que los distintos escenarios contextuales imponían.

En 1991 con el gobierno de Estabilló asume el Ministerio de Educación la profesora de enseñanza media, Zulema Nodeiro, quien sería reemplazada por el Ingeniero Carlos Mariño en 1993. Mariño es el primer ministro vinculado a la Universidad Tecnológica Nacional, de raigambre Justicialista, con fuerte influencia en la política provincial. Durante ambas

gestiones a cargo del Ministerio se llevan adelante las transferencias de escuelas de nivel medio y superior, públicas y privadas y se desarrolla una expansión del gasto educativo coincidente con la buena situación de comienzos de la década de las finanzas provinciales. En 1995, luego de vivido el primer gran conflicto social provincial (a partir de un fuerte recorte en el presupuesto como producto de la deuda que afrontaba la provincia), y en el marco de la reelección de Estabillo como gobernador, Mariño debe renunciar a su cargo, después de un desgastante conflicto con los sindicatos docentes.

En 1995 asume Omar Fernández Arroyo, contador nacional sin ninguna experiencia ni en el campo político ni en el educativo (al momento de hacerse cargo del Ministerio no había tenido ningún vínculo con temáticas educativas y trabajaba en el ámbito comercial), con la única carta política que le garantizaba su amistad y su confianza con el gobernador. En ese contexto su adaptación acelerada tuvo el costo de enfrentar una estructura sobredimensionada y recargada de favores políticos anteriores. Su decisión de dar marcha atrás a estos vínculos clientelares, sumada a su inexperiencia en el sistema, le impusieron una situación de debilidad sólo sostenible gracias al apoyo permanente del gobernador. En su contra se sumaban no sólo funcionarios del mismo Ministerio sino la propia Legislatura provincial (con minoría del MPF) y, crecientemente, el ministro de economía, Martinelli, que acumulaba cada vez más poder en la estructura de poder del gobierno.

En ese contexto, Fernández Arroyo “sobrevive” casi tres años al frente de la cartera, y su renuncia llega en el momento de pedido de juicio político al gobernador y en medio de una disputa insostenible con Martinelli, luego de pedirle la renuncia a la subsecretaria de educación, Mariana Jorgic, que tenía una alianza implícita con el ministro de economía. Como el propio Arroyo nos señaló: “cuando yo llegué al Ministerio me di cuenta de que en realidad no tenía poder y que la interna del partido controlaba todo”¹¹. Su intención de llevar adelante un plan educativo integral se vio obstaculizada por todas estas adversidades políticas, que terminaban obturando los intentos de cambio del entonces ministro de educación. En este sentido, Fernández Arroyo es considerado como un ministro honesto pero con cierta ingenuidad, propia de su desconocimiento de la arena política y con las falencias de su nula experiencia educativa.

El reemplazo escogido para asumir el cargo de ministro de educación en medio de la crisis de 1998 fue Francisco Álvarez, otro Ingeniero procedente de la UTN. En este caso se trata en realidad de parte de lo que podría entenderse como las relaciones previas al pacto entre el MPF y el PJ, ya que en la práctica se “entregó” el Ministerio de Educación al Justicialismo, a través de la figura de Ferreira, rector de la UTN y por entonces diputado nacional, de marcada raigambre justicialista, que termina introduciendo a Álvarez en el cargo, como “testaferro” político.

Como el propio Álvarez señaló al entrevistarlo: “a mí me dijeron ‘vení a implementar la reforma’ y eso es lo que hice”¹². Para ese entonces, la provincia estaba “retrasada” frente a los pedidos del gobierno nacional en la implementación de la Ley Federal y se decidió pagar el costo político del enfrentamiento con los sindicatos, pero avanzar con la expectativa de conseguir más fondos de Nación. Francisco Álvarez representa un cambio con respecto a

¹¹ Entrevista realizada a Omar Fernández Arroyo, ex ministro de educación, en noviembre de 2002.

¹² Entrevista realizada a Francisco Álvarez, ex ministro de educación, en noviembre de 2002.

Fernández Arroyo en dirección de un mayor pragmatismo político¹³, con más cintura para resolver situaciones conflictivas y avanzar sin generar problemas dentro del propio gobierno (ya con la intervención más directa del ministro de economía, Martinelli, en el mismo). Sin embargo, nuevamente la característica de esta gestión fue la ausencia de políticas educativas, más allá de la aplicación intempestiva de la reforma, que analizaremos más adelante.

Con el cambio de gobierno, en enero de 2000, Manfredotti nombra como ministro de educación a Aída Sánchez de Basanta, docente reconocida del sistema educativo, que asume en medio de una situación caótica, ya que en diciembre se había aprobado la polémica Ley 460, que recortaba el 30% del sueldo de los docentes. Durante los cinco meses a cargo del Ministerio debe enfrentar el conflicto docente y las consecuencias de la crisis, afrontando un alto nivel de desgaste personal que le obligan a renunciar en mayo de ese mismo año. Desde entonces se hace cargo del Ministerio en forma temporal Raúl Ruiz, ministro de gobierno de la provincia. Su gestión denota más explícitamente que nunca la escasa importancia que la política provincial le otorgó durante toda la década a la educación, ya que demuestra la posibilidad de que el sistema educativo siga en marcha sin ministro de educación durante tres meses.

En agosto de 2000 asume finalmente María Ángela Santoro, docente del sistema que estaba trabajando en las aulas en el momento de ser llamada para tomar el cargo (sin pasos intermedios en cargos de gestión dentro del sistema). Sin embargo, su llegada al Ministerio es engañosa, ya que en realidad su cargo pierde trascendencia a manos del de la secretaria de educación, asumido por Agustina Zamacola, verdadera referente del gobernador en la gestión del sistema. En este sentido, Santoro está más vinculada políticamente a Gallo, el vicegobernador (además de provenir de Río Grande, para continuar la tradición ya mencionada de los ministros de educación), y se hace cargo con un carácter más protocolar del Ministerio, asumiendo las relaciones con el Ministerio de Educación de la Nación; mientras Zamacola desde su cargo controla la intimidad cotidiana del sistema y la relación con las escuelas a través de los supervisores de nivel.

Como la propia ministra Santoro señaló al entrevistarla, *“no traje equipos propios, vine sola y asumí con lo que estaba, pero eso no importa tanto, porque a mí me gusta gestionar desde una estructura circular, no vertical”*¹⁴. Quizás en este caso esa estructura circular no responda finalmente a un criterio propio sino a las condiciones políticas y al margen de acción limitado que se le otorgó al asumir. En esta dirección, no debe dejar de subrayarse la multiplicidad de mecanismos de acumulación de poder que el gobernador Manfredotti desplegó desde que se hizo cargo del gobierno provincial en enero de 2000. El sistema educativo es un claro ejemplo de ello: como muchos actores entrevistados señalaron, *“el gobernador está presente hasta en la última de las decisiones, nada se hace sin que él lo autorice”*.

Como síntesis de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y la educación, el cuadro 11 expone la cantidad, duración en el cargo y origen educativo de los ministros de educación fueguinos durante la década en estudio. Allí se observa que la duración promedio de los

¹³ Muy cercano a Álvarez, estaba Daniel Mandolini, quien de alguna forma representaba la “mano dura” dentro del Ministerio y era el encargado de enfrentar muchos de los conflictos con los docentes, quienes manifestaban sus críticas por ser alguien de afuera del sistema educativo y demasiado ligado a las prácticas políticas menos transparentes del gobierno.

¹⁴ Entrevista realizada a María Angélica Santoro, ministro de educación, en noviembre de 2002.

ministros ha sido de dos años, un promedio relativamente más prolongado que en el promedio de todas las provincias. A su vez, se destaca que a diferencia de los ministros designados por Estabillo, que tenían menor relación previa con el sistema educativo, los ministros de Manfredotti sí provienen del sistema y tienen experiencia docente previa.

Cuadro 11 - Ministros de Educación desde 1991 hasta 2002

Gobernador	Cantidad de ministros	Duración promedio (en años)	Experiencia previa en el sistema educativo		
			Si	No	Parcial
José Estabillo	4	2	1	2	1
Carlos Manfredotti	2	2	2	-	-
Total	6	2	3	2	1

Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida en la provincia de San Juan, julio 2002.

4.2. EL PODER LEGISLATIVO ANTE EL ESCENARIO EDUCATIVO: MÁS AUSENCIAS

Pese a las variaciones de la composición de la Legislatura durante los dos gobiernos de Estabillo, su peso en la disputa política por la educación ha sido relativo. Durante la gestión de Fernández Arroyo (1995-1998), la Legislatura fue una barrera constante, pero no por iniciativas propias contrarias a las intenciones del ministro, sino por su sistemática ignorancia de las iniciativas del Ejecutivo. Como el propio Fernández Arroyo nos decía, *"en tres años me sacaron tres proyectos de ley, era imposible trabajar así, decían que defendían al 'sistema', cuando en realidad estaban defendiendo lo indefendible, que era el mal uso de los recursos"*¹⁵.

Sin embargo, esa misma Legislatura no parece plantearle problemas a Álvarez desde que asume como ministro en 1998 hasta fines del '99. En este caso, su vinculación con el Justicialismo, sumada al apoyo regular de los legisladores del MPF por ser el partido de gobierno, parecen asegurarle un tránsito más tranquilo, sobre todo en la conflictiva etapa de implementación de la reforma.

A partir de la llegada de Manfredotti, la composición de la Legislatura cambia y su respuesta orgánica a favor del Ejecutivo crece al ritmo del pacto entre el MPF y el PJ, que le otorga una clara mayoría, frente a la aislada oposición de los miembros de la Alianza¹⁶. En la Comisión de Educación se refleja esta mayoría y se observa en los años recientes un trabajo más ligado a las necesidades del Poder Ejecutivo, sin que esto signifique una sumisión directa. Sin embargo, como analizaremos en el siguiente eje, referido al marco legal, se observa que el comportamiento posterior a la sanción de la Ley 460, que al derogar el Estatuto del Docente obliga a sancionar legislación que reemplace a esa norma macro, suscitó la intervención permanente del Poder Ejecutivo (a través de Decretos y Resoluciones) y no la del Legislativo, que asumió su pasividad como parte del verticalismo creciente ya señalado.

¹⁵ Entrevista realizada a Omar Fernández Arroyo, ex ministro de educación, en noviembre de 2002.

¹⁶ En el mandato vigente al momento de realizar este estudio, la Legislatura provincial estaba compuesta por 6 miembros del Justicialismo, 5 del MOPOF y 3 de la Alianza.

5. EL MARCO LEGAL EDUCATIVO

5.1. DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA AL VIRAJE DE 1999

La Constitución provincial, sancionada en 1991 luego de un proceso participativo y ampliamente democrático, es de alguna forma contradictoria con respecto a la educación fueguina. Si bien marca toda una serie de garantías y derechos civiles y una serie de mecanismos de control de todas las posibles irregularidades del poder, manifestando su espíritu democrático, para la educación sanciona poco y no garantiza cuestiones sustanciales que pueden ser observadas en las constituciones de otras provincias (como por ejemplo, el porcentaje mínimo del presupuesto educativo o la organización de un ente colegiado de gobierno de la educación). El artículo 58 es el más relevante en términos de prescripciones, ya que establece que *"la educación común es gratuita, gradual, pluralista y no dogmática en los establecimientos oficiales. Es obligatoria desde el nivel preescolar hasta el ciclo básico del nivel medio inclusive"*. De esta forma se adelanta a la Ley Federal de Educación que extendería la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años, incluyendo a su vez al nivel preescolar completo (en la Ley Federal sólo es obligatoria la sala de 5 años). Sin dudas que en su momento este punto tenía una gran relevancia, ya que no existía en las provincias la obligatoriedad de ningún año de la educación media ni de la educación inicial.

Por su parte, la Ley Provincial de Educación es discutida y sancionada por la Legislatura (año 1994) en el marco de la Ley Federal de Educación que se estableciera a nivel nacional en 1993. Las características generales de esta Ley señalan básicamente los lineamientos filosóficos de la educación provincial y repiten en gran medida lo establecido por la Ley Federal. De todas formas, dos cuestiones adquieren especial relevancia por su carácter prescriptivo. La primera de ellas tiene que ver con la creación de un Consejo Provincial de Educación, que aún no ha sido reglamentado, pero que abre una instancia de participación a los representantes de docentes, padres y alumnos, aunque sea como organismo asesor. La segunda cuestión tiene relación con el financiamiento de la educación, ya que el art. 60 establece que la inversión educativa no podrá ser menor al 25% del total de los recursos corrientes de la administración central (restando los recursos coparticipables de los municipios y comunas). Este punto, que de alguna manera reemplaza su ausencia en la Constitución provincial, repite lo establecido en muchas jurisdicciones, aunque en una proporción significativamente menor a otros casos provinciales y definido de forma poco transparente en el marco legal¹⁷.

Más allá de estas normas marco, la estructura legal que regula la educación fueguina lleva la huella de los sucesos ya relatados en torno a la crisis de 1999, y diciembre de ese año significa un antes y un después para la forma y el contenido de la normativa (no sólo educativa). Fue entonces que, a partir de mecanismos sumamente irregulares y oscuros, se derogó el Estatuto del Docente provincial (de nivel primario), Ley 261, que había sido

¹⁷ Allí se establece que deberá restarse del 25% todo lo asignado en transferencias a municipios y comunas, algo que conlleva un cálculo complejo para el lector corriente de la Ley de Presupuesto, ya que no se detallan esas transferencias en forma conjunta, sino en cada partida específica.

promulgado en 1991 y constituía la norma clave en la dinámica de funcionamiento cotidiano del sistema. Desde ese momento la configuración, sanción y el uso del marco legal se transformó como nunca antes en un mecanismo de poder. El Estatuto fue siendo reemplazado a lo largo del año 2000 por una serie de decretos y resoluciones ministeriales, sin participación de la Legislatura, que señalan una senda hacia la liviandad y desarticulación legal, la discrecionalidad política y el desorden administrativo. El hecho de que estas características coincidan con un período de gobierno en el cual la concentración y acumulación de poder en manos del gobernador son manifiestos no deja de mostrar las continuidades en el terreno educativo de un régimen específico en la práctica política provincial.

Las condiciones laborales de los docentes de todas formas siguen en gran medida reguladas por el Estatuto del Docente, aunque en este caso en su versión nacional (a través de la Ley 14.473). Esto marca también la discrecionalidad y la permanente disputa que se juega en este terreno entre el gobierno y los sindicatos docentes, ya que la utilización del Estatuto nacional es variable y negociable, según las condiciones o los casos individuales, en una provincia donde ya por sus escasas dimensiones todo cobra un carácter personalizado. A su vez, como la misma provincia, todo el marco legal es reciente, lo cual señala su relativa debilidad, dada por su falta de institucionalidad, en una década donde en todo el país los cuerpos legales fueron flexibilizados, relativizados y/o modificados y los poderes ejecutivos cobraron mayor rango de acción sobre los mismos.

Finalmente, cabe mencionar las restantes normas que regulan otros aspectos del sistema educativo fueguino, tal como se resume en el cuadro 12. Entre ellas, las funciones y misiones del Ministerio de Educación se hallaban al momento de la publicación de este informe establecidas a través de una resolución ministerial, aunque tanto el organigrama como la estructura misma del Ministerio ha variado permanentemente a lo largo de la década en estudio (como se analizará en el eje siguiente). Por su parte, es importante mencionar que en la provincia no existe –como en la mayoría de las jurisdicciones del país– un reglamento para el funcionamiento cotidiano de las escuelas. La mayoría de las regulaciones correspondientes se hallan dispersas en distintos decretos y resoluciones (algo similar a lo que ocurre con el Estatuto del Docente), y en el Decreto 226/00 se pueden hallar con mayor precisión los derechos y deberes de los distintos actores educativos. Por último, las normas curriculares y las vinculadas a la educación privada se analizarán en los ejes específicos, aunque vale señalar nuevamente la dispersión y falta de organicidad de las mismas.

Cuadro 12 - Normativa educativa fundamental de la provincia

Normativa	Tipo y número	Año de sanción	Ejes involucrados
Constitución Provincial		1991	
Ley Provincial de Educación	Ley 159	1994	Política Educativa
Normativa sobre condiciones laborales docentes	Dec 226/00 – Dec 267/00 - Dec 268/00 – Dec 759/00 - Res 49/00 - Res 50/00	2000	Políticas laborales
Funciones del Ministerio de Educación	Res. 450	2000	Administración central
Emergencia educativa	Decreto 1606	1999	Políticas fiscales / Políticas laborales
Ley de Educación Privada	Ley 415	1989	Sector privado

Fuente: Elaboración propia en base a datos relevados en la provincia.

6. LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN

6.1. ESTRUCTURAS MÓVILES Y RELACIONES DE PODER

Una característica que atraviesa a la administración central de la educación en Tierra del Fuego durante la última década es el permanente cambio de su estructura como cartera de gobierno, así como su organigrama interno. Detrás de esta inestabilidad se advierten, a veces sólo como destellos, espacios de disputa del poder que la educación pone en juego en el ámbito estatal provincial. En este apartado intentaremos recomponer algunos de estos cambios a la luz de esas disputas, si bien consideramos que se puede arribar a conclusiones más profundas a partir de nuevos estudios más directamente vinculados con esta problemática.

Por un lado, los cambios de estructuras¹⁸ se enmarcaron en la década de los noventa en una permanente disputa por los recursos y el poder. En este sentido, las estructuras crecen y decrecen (en torno al número de subsecretarías y direcciones, por ejemplo), pero, a su vez, se modifican internamente. El organigrama establecido en 1996 (véase el Decreto 1017/96 y su modificación, con el Decreto 3094/97), por ejemplo, está organizado alrededor de una Subsecretaría de Educación, cargo máximo dependiente del por entonces Ministerio de Educación y Cultura. Por debajo de esa Subsecretaría se halla toda una serie de direcciones (las de planeamiento y de administración son direcciones generales), que incluyen a todos los niveles educativos. En cambio, el organigrama vigente, sancionado en el 2000, pero modificado en el 2002 (Decreto 553/00 y Decreto 1971/02), presenta una estructura muy distinta, ya en el contexto de un Ministerio de Educación (sin la rama de Cultura), con una

¹⁸ Originalmente, cuando Tierra del Fuego era territorio nacional, el sistema educativo estaba a cargo de una Secretaría de Educación y Cultura. Véase el Decreto 2459/85, que determina el organigrama de esta estructura, mucho más pequeña en dimensiones que las posteriores.

Secretaría, dos Subsecretarías y una Unidad de Planeamiento, pero con menos direcciones, en particular para los niveles, que pasan a depender de supervisores¹⁹.

Sintéticamente, se pasa de una estructura más plana, cargada de direcciones, a otra más jerárquica, aunque subdividida en dos esferas con sus propias jerarquías: la de la ministro de educación y la de la secretaria de educación²⁰. Ahora bien, la cuestión es indagar qué significan en la práctica del ejercicio del poder estas distintas estructuras. Para ello nos centraremos en la estructura vigente al momento de realización de este informe, que pudimos analizar con mayor profundidad en nuestro trabajo de campo.

Como ya hemos mencionado anteriormente, esas dos esferas diferenciadas responden a una repartija del poder vinculada a las posiciones del gobernador Manfredotti y su vice Gallo. La secretaria de educación “responde” (políticamente) al primero y la ministro al segundo, si bien esta es una mirada genérica no determinista (ya que nuestras fuentes para esta afirmación son los propios actores entrevistados y no tenemos mayores elementos para afirmar el vínculo en su dinámica cotidiana). De esta forma, se observa que en el tránsito del organigrama original del año 2000 a la estructura vigente al momento de realizar este trabajo determinada en junio de 2002, el ámbito de la Secretaría de Educación gana poder a manos de la Unidad Gerencial de Planeamiento y Gestión Educativa, que tiene rango de subsecretaría pero que depende directamente de la ministro (véanse los diagramas comparados de los organigramas de 1997 y 2002). La estructura vigente muestra, luego de estos desvaríos que atraviesan tanto la formalidad del organigrama como sus disputas internas, una fuerte confusión de funciones y de circuitos de mando.

De acuerdo con el decreto original del año 2000, la Unidad de Planeamiento tenía a su cargo todas las cuestiones vinculadas al planeamiento educativo, aunque la Subsecretaría de Gestión Educativa sería la que gestione e implemente las políticas educativas en el sistema. Sin embargo, ya en el organigrama vigente la Unidad de Planeamiento queda como una mezcla de actividades vinculadas a la información y a las estadísticas y a las proyecciones más estrictamente técnicas (por ejemplo de infraestructura), sin mayor poder sobre lo educativo. En cambio, será el ámbito de la Secretaría de Educación el que concentre las funciones de decisión puertas adentro del sistema. Como la propia secretaria nos señaló al entrevistarla: *“la ministro gestiona más toda la política externa, con el Ministerio de Educación nacional; la Secretaría tiene a su cargo la parte técnica en general a través de la gestión de las escuelas y las supervisiones de todos los niveles; la Subsecretaría de Educación tiene la parte administrativa y la Subsecretaría de Gestión Educativa tiene toda la parte de los programas nacionales, como por ejemplo, la capacitación, la formación docente, las becas estudiantiles”*²¹.

A partir de estas referencias, se podría formular la hipótesis de que en Tierra del Fuego actualmente existen dos esferas de gobierno de la educación: una hacia el exterior, la

¹⁹ A partir del 2000, la Ley 460 reestructura la administración pública con la implicancia para el ámbito educativo de que los directores de nivel pasen a ser supervisores.

²⁰ Un claro ejemplo del crecimiento de un verticalismo jerárquico de la cartera educativa (que se da en paralelo con el resto del gobierno provincial), es la sanción de la circular 19/00, que establece a todo el personal del Ministerio la prohibición de formular declaraciones públicas ante terceros, una muestra evidente de la centralización de poder que caracterizó a la provincia especialmente en el año 2000. Véase Diario El Sureño, “Polémica circular de Zamacola”, 8/8/2000.

²¹ Entrevista realizada a Agustina Zamacola, secretaria de educación, en noviembre de 2002.

de la propia ministra, y otra hacia el interior del sistema, la de la secretaria de educación. La segunda parece ser la que adquiere mayor poder en relación directa con el gobernador, permitiéndonos suponer que el verdadero poder del sistema educativo está puertas adentro del mismo, al menos para el cuadro político.

A su vez, las disputas y los movimientos de estructuras dependen de un juego de poder muy propio de la provincia entre sus dos ciudades: Ushuaia y Río Grande. La partición entre ambas es muy relevante y promueve una doble estructura en una provincia ya de por sí chica en dimensiones. De esta manera las oficinas del Ministerio están repartidas entre las dos ciudades y los funcionarios viajan de una a otra permanentemente, intentando administrar la competencia entre ambas ciudades que la propia dinámica administrativa parece provocar.

Por otra parte, lo importante a destacar en la trayectoria más prolongada de estos cambios, es la permanente rotación e inestabilidad de las estructuras, cargos y funcionarios, lo cual se halla en estrecha relación con la incapacidad de formular e implementar políticas educativas propias, estables y reconocidas tanto en el imaginario como en la realidad material de los fueguinos durante toda la década. Nuevamente esta rotación permanente viene atada, especialmente en los años recientes (al menos desde 1998, incluyendo la última parte del gobierno de Estabillo y la gestión de Manfredotti) a un creciente verticalismo en la toma de decisiones, que prescinde de cargos y funcionarios profesionales a manos de poderes discrecionales y coherentes sólo con su propia dinámica de acumulación.

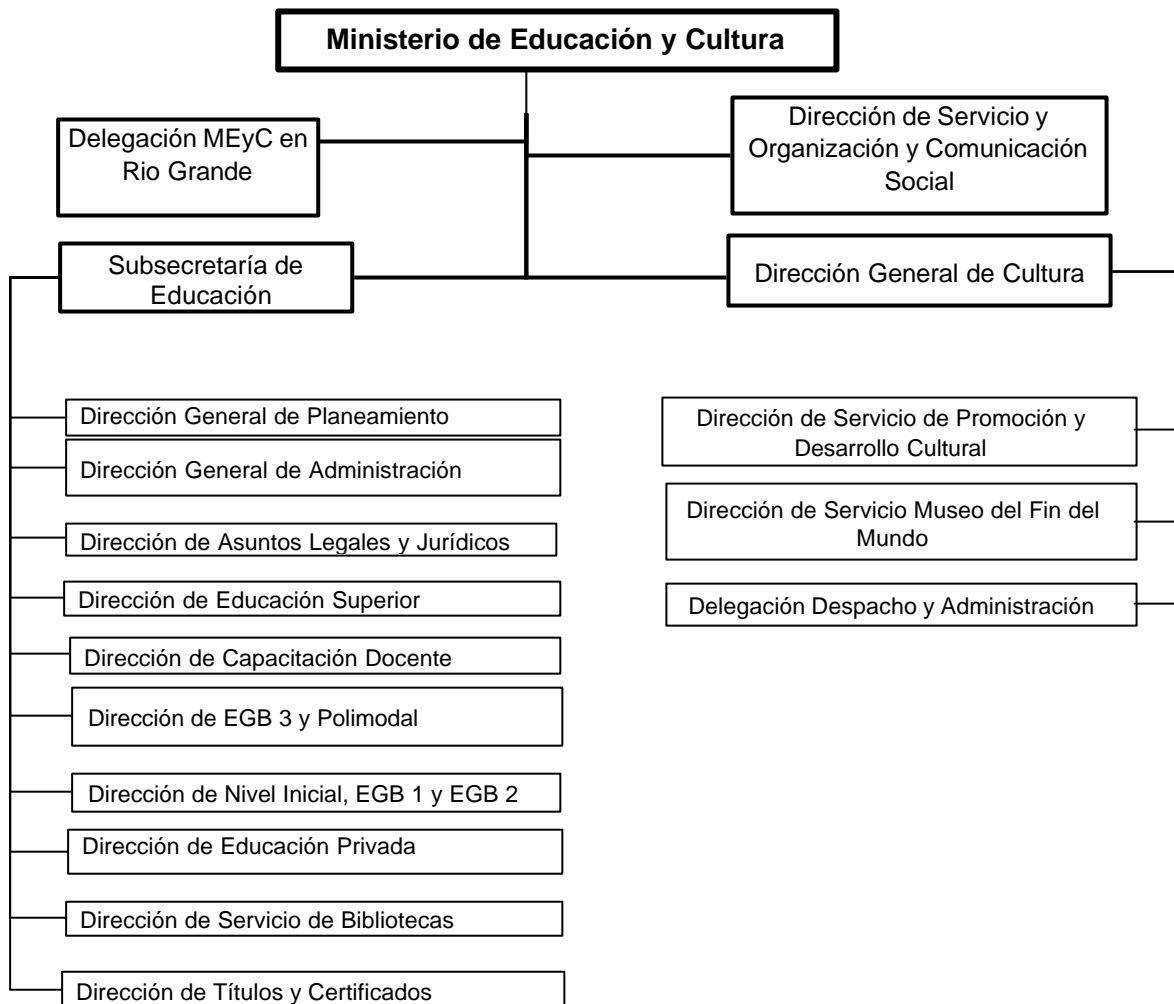
Finalmente, cabe mencionar la situación del Consejo Provincial de Educación²², establecido a contramano de lo sucedido en otras provincias en la década del '90 (cuando varios consejos provinciales de educación fueron eliminados a manos de un poder cada vez más vertical en las administraciones educativas) a partir de la Ley Provincial de Educación (art. 56 a 58). Sin embargo, este intento promisorio de democratización en la toma de decisiones educativas, se vio prontamente frustrado en el pasaje de la vocación de los legisladores a la pragmática del Poder Ejecutivo, que no reglamentó la Ley Provincial en este punto y dejó suspendida su implementación. Las razones son tanto de tipo económico como político. Por un lado, se arguye que el costo de su funcionamiento es muy alto para un organismo meramente consultivo. Por el otro, como la propia ministra Santoro nos decía: "*el Consejo que plantea la Ley es muy insano porque los dueños de la educación parecen los docentes y no la sociedad en general*"²³.

Mientras tanto los representantes de los docentes, en especial el sindicato SUTEF, reivindican la implementación del Consejo y han hecho presentaciones judiciales en este sentido. Detrás de esta reivindicación se hallan motivos también vinculados a las relaciones de poder, ya que el sindicato tiene escasos ámbitos de intervención en la toma de decisiones sobre las políticas educativas provinciales y el Consejo sería un espacio clave para ellos, como organización privilegiada en la representación formal de los docentes.

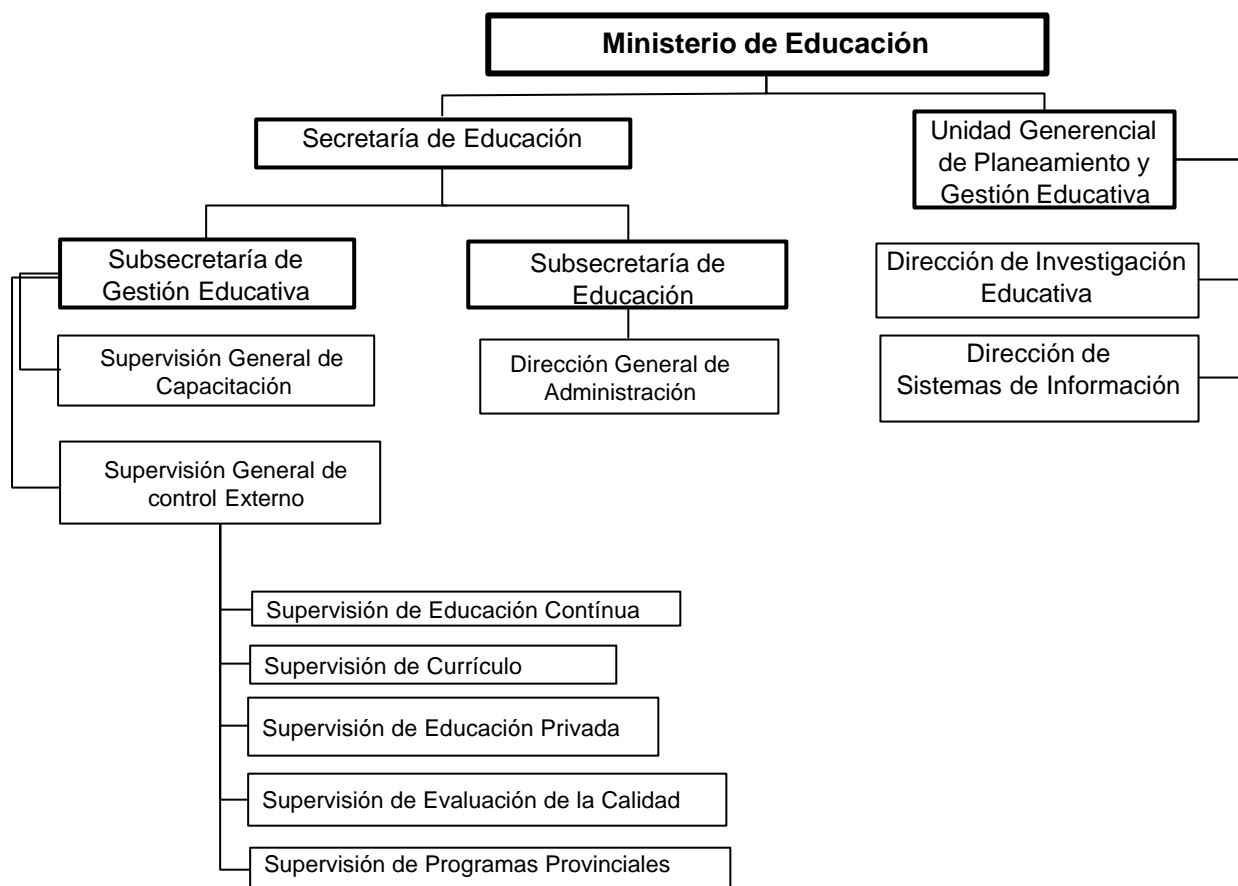
²² Los Consejos de Educación son entes colegiados y autárquicos que funcionan en varias provincias con diferentes características (en algunos casos gestionan el sistema y en otros son organismos consultivos). En el caso de Tierra del Fuego, su composición incluye representantes del Poder Ejecutivo, de los docentes, de los padres y de los propios alumnos (ver art. 58 de la Ley 159).

²³ Entrevista realizada a María Angélica Santoro, ministro de educación, en noviembre de 2002.

Organigrama 1 – Decreto 3094/97



Organigrama 2 – Decreto 1071/02



7. LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

7.1. UN ESFUERZO FINANCIERO EDUCATIVO LIMITADO Y RECORTADO

Desde su nacimiento como provincia, hasta la fecha de realización de este trabajo, se puede afirmar que Tierra del Fuego atraviesa dos ciclos económicos distintos que marcan las finanzas provinciales y el gasto educativo. El primero de ellos va desde 1991 hasta fines de 1994 y puede ser caracterizado como los años de oro provinciales, con una tendencia marcada en la expansión del gasto público que se verifica en gran medida en lo educativo. El segundo período se inicia a partir de la crisis del tequila a nivel internacional y va desde 1995 hasta la el momento de realizado este estudio (2002), mostrando dos fuertes cimbronazos a comienzos del '95 y a fines del '99, además de un tercero más enmarcado en la crisis nacional de fines del 2001. En todos estos casos la educación sufre especialmente los recortes y ajustes,

evidenciando algo que caracteriza a las políticas fiscales de la provincia: un tendencia decreciente en el esfuerzo financiero dedicado al sistema educativo.

Durante el primer período, que se corresponde con el primer mandato del gobernador Estabillo, se puede observar en el cuadro 13, que existe un pronunciado aumento del gasto total, que pasa de 159 millones en 1991 a 355 en 1994. En ese contexto se dan las transferencias de las escuelas medias nacionales, lo cual explica en parte el aumento proporcional del gasto educativo, que pasa de 32 millones en 1991 a 76 en 1994. En ese momento Tierra del Fuego tenía (junto a Santa Cruz) por lejos los mejores salarios de los docentes de todo el país, se construían y abrían nuevas escuelas todos los años y el gasto promedio por alumno del sector público había llegado a la cima de 3.160 pesos por año, frente a una media nacional de apenas 996 pesos. Finalmente, el gasto educativo como porcentaje del gasto total mostraba un comportamiento dispar, con un pico en 1993 del 26,1%, aunque ya en 1994 desciende al 21,7%, lo cual es remarcable, ya que en ese año se sancionó la Ley Provincial de Educación, que en su artículo 60 establecía un mínimo del "25 % de los recursos corrientes de la Administración Central, netos de coparticipación a municipios y comunas" deberá ser invertido en educación²⁴.

El segundo período es el más doloroso para las cuentas fiscales provinciales y en particular para la educación, como se puede observar a partir del cuadro 14, que mide el esfuerzo financiero dedicado a la educación. El primer indicador de la reducción del esfuerzo financiero en educación es el porcentaje del gasto total dedicado a educación, que pasa del 26,1 % en 1993 al 18,5 % en el 2002, lo cual evidencia el máximo retroceso de todas las provincias del país (ver punto 3.9 del anexo). A su vez, resulta significativo destacar que Tierra del Fuego es la segunda provincia (detrás de Corrientes) que menos financiamiento ha dedicado a la educación dentro del gasto social a lo largo de toda la década del noventa (ver anexo, punto 3.10).

El segundo indicador del esfuerzo financiero por la educación es quizás más significativo aún -por ser una provincia con gran crecimiento poblacional durante la década-, ya que señala la caída pronunciada y permanente del nivel de inversión por alumno del sector público, que pasa de 3.160 pesos por año en 1993 a 2.171 en 2000, mientras la media nacional durante ese mismo período crece de 996 pesos a 1.164 (ver cuadro 14). Esto ubica a Tierra del Fuego como la provincia que más redujo su inversión por alumno en el período 1994-2000 de todo el país. Pese a este dato, en el promedio de toda la década, Tierra del Fuego sigue siendo la provincia que más recursos asignó por alumno en comparación con el resto de las jurisdicciones (ver anexo, punto 3.13)

El tercer indicador del esfuerzo financiero provincial en educación muestra otra dimensión no señalada hasta aquí²⁵, ya que se incluye la variable de los recursos fiscales que tiene cada provincia. En este caso se evidencia aún más el descenso del esfuerzo en

²⁴ De todas formas, el cálculo debería estimarse descontando todos los recursos destinados a los municipios y comunas, como señala la Ley. Lo interesante a marcar es la ambigüedad entre los legisladores y el Poder Ejecutivo en lo que se sanciona y lo que se ejecuta.

²⁵ Cabe remarcar que los tres indicadores del esfuerzo financiero en educación seleccionados en este informe manifiestan distintos aspectos complementarios que miden tal esfuerzo, por ello no pueden analizarse por separado ni reemplazar uno por otro, sino que la mejor forma de captar esta cuestión es considerando las particularidades de los tres.

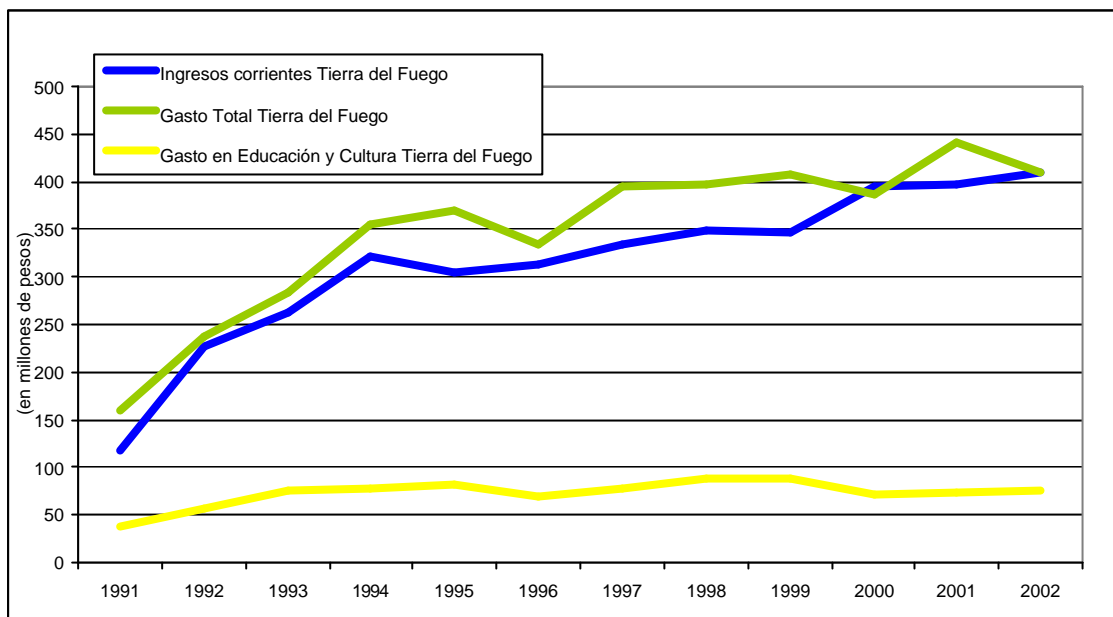
financiamiento educativo de Tierra del Fuego en la década: frente a cada 100 pesos que la provincia dispone de recursos por habitante en el año 2000 sólo se un equivalente de 80 para cada alumno, mientras que en el total de provincias se destinaron 196 pesos para el mismo año, porcentaje que creció desde 1994, mientras en Tierra del Fuego desde ese mismo año descendió fuertemente. En comparación con las demás provincias, en el promedio de la década, Tierra del Fuego es la segunda (la primera es La Rioja) que menos recursos destina por alumno según sus recursos fiscales por habitante (ver anexo, punto 3.15)

El contexto político-económico de estos años está signado por la crisis. La primera de ellas, que marca el inicio del período señalado, es la de fines de 1994 y se evidencia en el recorte de salarios –entre otras cosas- que expresa el presupuesto de 1996. A partir de allí, el endeudamiento de la provincia crecerá exponencialmente al mismo ritmo que la crisis política acentuaba la inestabilidad provincial. Habrá que esperar hasta 1999 para ver cómo estos dos factores se unen y hacen colisión en el presupuesto irregularmente establecido por la Legislatura para el año 2000.

La sanción de ese presupuesto establecía un recorte del orden del 30% en los salarios, e incluía un disminución del gasto educativo de un 18 %, pasando de 87 a 71 millones, pese a que seguía habiendo más alumnos en el sistema. Lo más importante de este recorte es que en ese momento la decisión a puertas cerradas del gobierno, que la Legislatura aprobó sin siquiera discutir, selló un ajuste enorme en la cartera educativa, mientras el gasto total descendía mucho más levemente, en un orden del 5% (la diferencia entre el descenso del gasto social y el gasto total se explica especialmente a manos de los servicios económicos y del pago de la deuda pública). Nuevamente este recorte se manifiesta claramente en el nivel del gasto por alumno, que baja casi un 20% del año 1999 al año 2000, y se acerca cada vez más a la media nacional. Por su parte, la otra expresión de esta situación se observa en el primer indicador del esfuerzo educativo provincial, que corresponde al porcentaje del gasto educativo sobre el gasto total: de un 21,5% en 1999 pasa a apenas un 18,5% en el 2000. Finalmente, en términos más concretos, el recorte en el total del gasto educativo entre 1999 y 2000 (del orden del 20%) constituye el ajuste más grande de todas las provincias de un año a otro en toda la década²⁶ (el gráfico 4 muestra la gran caída del gasto educativo en la variación interanual del pasaje de los años 1999 y 2000).

En conclusión, en el mismo período que la provincia registra un crecimiento poblacional superior a todas las demás provincias del país, se da el mayor recorte del esfuerzo financiero por la educación de toda la Argentina. Estas cifras aquí sintetizadas son un claro ejemplo de lo desarrollado en el resto de este informe, y que podría ser caracterizado como la preocupante herencia que la segunda mitad de los años noventa dejan en una provincia joven que no confía en la educación para sobreponerse en el futuro a sus situaciones críticas de principios del nuevo siglo.

²⁶ Como se observa en el cuadro 19 sobre la variación interanual del gasto educativo no sólo Tierra del Fuego realizó el mayor recorte educativo de la década, sino que del total de los 13 casos registrados durante la década en los cuales el presupuesto educativo descendió de uno a otro año, Tierra del Fuego es la única provincia que aparece en dos ocasiones en esta situación durante la década estudiada.

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 para el año 2002 es una estimación realizada por el Ministerio de Economía.

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

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

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingreso total	118,3	229,0	282,7	330,0	307,4	322,3	355,1	359,6	362,8	412,3	417,3	434,2
Gasto total	159,3	237,2	284,5	355,1	370,1	334,6	395,2	398,4	395,5	403,5	440,8	410,2
Gasto en Servicios Sociales	82,1	120,5	154,3	188,7	193,6	168,3	178,2	195,4	215,5	161,3	201,0	201,0
Gasto en Educación y Cultura	36,4	55,7	74,4	77,2	81,0	69,5	77,0	87,0	87,6	71,3	74,0	76,0
Déficit*	-34,7	-3,6	-0,6	-7,6	-20,4	-3,8	-11,3	-10,8	-9,0	2,1	-5,6	5,5
Stock de deuda*	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	18,1	36,8	32,1	54,9	114,9	121,1	150,0

* % del ingreso total

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

s/d = sin datos

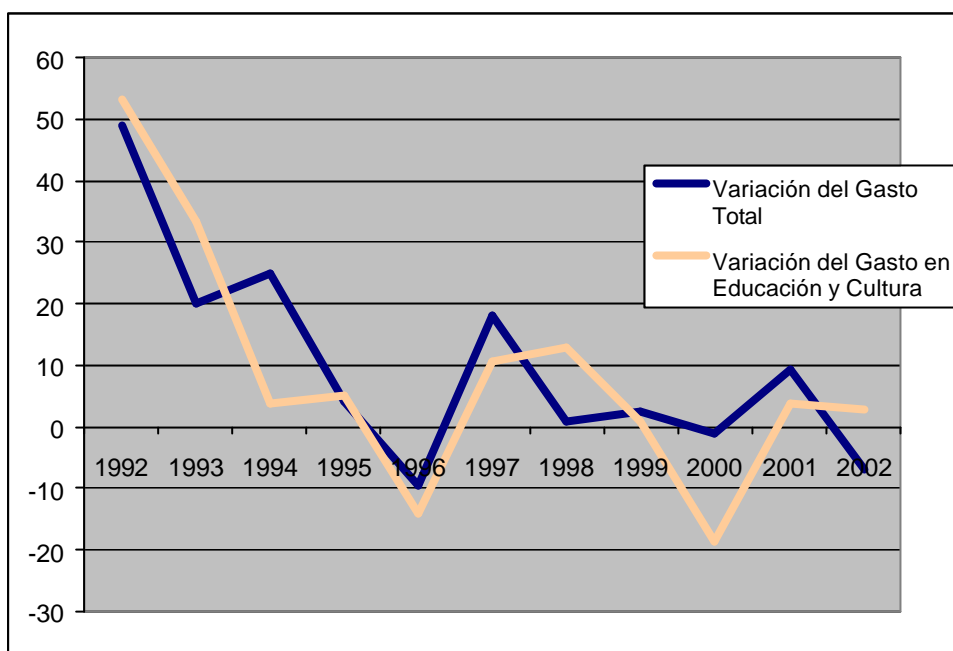
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto y por finalidad; y Stock de deuda provincial; en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm, abril de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

Cuadro 14 - 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		
	Tierra del Fuego	Total Región Patagonia	País	Tierra del Fuego	Total Región Patagonia	País	Tierra del Fuego	Total Región Patagonia	País
1991	22,8	21,9	24,3	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1992	23,5	24,8	27,0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1993	26,1	24,7	27,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1994	21,7	25,1	27,2	3.160,2	1.723,4	996,4	96,3	150,2	174,5
1995	21,9	24,8	27,7	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1996	20,8	22,7	27,3	2.415,2	1.584,5	993,8	92,3	130,1	179,7
1997	19,5	23,8	28,5	2.748,5	1.559,1	1.057,1	s/d	s/d	s/d
1998	21,8	24,2	27,9	2.590,4	1.606,6	1.097,9	96,8	140,4	177,1
1999	21,5	24,0	29,5	2.705,1	1.610,6	1.146,8	s/d	s/d	s/d
2000	18,5	24,9	30,9	2.171,6	1.661,4	1.164,2	80,7	136,9	196,8
2001	16,8	24,1	30,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2002	18,5	24,6	31,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

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

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

Gráfico 4 – Variación interanual del gasto total y gasto educativo

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

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

7.2. DETALLES DE LA COMPOSICIÓN DEL GASTO EDUCATIVO

Los cuadros 15 y 16 nos permiten analizar la evolución del gasto educativo en su composición, tanto por su objeto como por su finalidad. La primera cuestión a resaltar tiene que ver con la variación de los gastos corrientes, que en los años 1992 y 1993 denotan una gran caída a manos de los gastos de capital (vinculados principalmente a la construcción de escuelas), mientras durante el resto de la década se mantiene un porcentaje siempre superior al 90% en gastos corrientes, lo cual demuestra algo ya conocido: el presupuesto educativo provincial está atado fundamentalmente al salario docente²⁷.

La segunda cuestión relevante en la composición del presupuesto educativo por objeto del gasto a lo largo de la década tiene que ver con las transferencias al sector privado. Como se observa en el cuadro 15, las transferencias (es decir, los subsidios estatales) para las escuelas privadas varían a comienzos de los '90, pero se mantienen en alza permanente, con la excepción del fuerte recorte del año 2000. Lo sorprendente en este punto es que en 1996, pese a que el total del gasto educativo se redujo en un 14 %, las transferencias para el sector

²⁷ De todas formas Tierra del Fuego es una de las provincias que tiene menor porcentaje del gasto asignado a personal (se ubica en la posición 17 en el total de las 24 jurisdicciones).

privado incluso aumentaron. En el eje correspondiente a las políticas dirigidas al sector privado se ampliará esta cuestión comparando la evolución del gasto por alumno del sector público y privado.

Una tercera cuestión a remarcar tiene que ver con la finalidad del gasto, según la estructura de los niveles educativos. Tal como se evidencia en el cuadro 21, en este punto (salvo al comienzo de la década, con el impacto de los gastos de capital y de la transferencia de escuelas nacionales) las variaciones son menores. El presupuesto dedicado a educación primaria ronda el 50% del total, mientras para educación media se destina un promedio del 30%, consolidando uno de los más bajos porcentajes en educación media frente a la educación primaria de todo el país (ver punto 3.18 del ranking en el anexo). A su vez, se observa una caída marcada en el presupuesto destinado a educación superior desde 1998 al 2000, pasando de representar casi un 7% del total a poco más del 4%.

Cuadro 15 - Gasto Educativo Total por objeto del gasto

<i>Objeto del gasto</i>	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>En millones de pesos corrientes</i>										
Total gasto educativo (1 + 2)	32,0	54,7	67,8	76,1	80,6	70,3	79,2	80,0	91,0	73,2
<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	93,3	82,2	81,3	96,5	96,8	96,1	97,1	98,0	93,8	95,8
1.1. Gastos en personal	79,3	82,8	84,4	85,0	84,8	85,0	83,8	83,0	84,2	81,8
1.2. Gastos en bienes y servicios no personales	2,4	2,6	1,9	7,2	5,2	4,8	4,1	4,9	3,0	3,4
1.3. Transferencias al sector privado	10,8	5,6	5,7	3,2	4,9	6,0	7,6	7,6	10,0	10,3
1.4. Otras transferencias	7,5	8,9	8,0	4,6	5,1	4,1	4,5	4,6	2,8	4,5
2. Erogaciones de capital como % del gasto educativo provincial	6,7	17,8	18,7	3,5	3,2	3,9	2,9	2,0	6,2	4,2

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

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

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	Tierra del Fuego	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	Tierra del Fuego	57,3	66,6	36,4	53,2	51,4	51,8	51,0	46,2	48,1	50,9
	Total País	61,9	62,0	52,3	49,9	47,4	48,0	47,9	47,6	47,8	48,0
Educación Media	Tierra del Fuego	2,1	0,2	22,2	24,5	27,5	27,2	28,3	31,8	29,7	29,3
	Total País	18,1	18,9	26,2	28,4	30,7	29,6	29,3	29,8	32,9	32,6
Educación Superior	Tierra del Fuego	0,0	0,0	3,6	5,9	6,2	5,9	5,3	6,8	5,7	4,2
	Total País	3,1	3,0	3,1	3,8	5,5	5,7	5,7	6,2	5,2	5,1
Sin discriminar	Tierra del Fuego	40,6	33,2	37,8	16,4	14,9	15,1	15,4	15,3	16,5	15,5
	Total País	16,9	16,2	18,4	17,9	16,4	16,8	17,1	16,4	14,1	14,2

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

7.3. LA BATALLA POR EL PRESUPUESTO EDUCATIVO

En el contexto de una provincia que a lo largo de toda la década fue limitando y retrocediendo en el financiamiento de la educación, es importante señalar algunos elementos de la dinámica política que se halla detrás de este rumbo. A través de nuestro trabajo de entrevistas en la provincia y mediante el análisis de distintas fuentes, es posible al menos comprender ciertos síntomas de esta dinámica, más aún en los momentos de ajuste presupuestario.

Especialmente significativa, por sus connotaciones políticas, fue la disputa por el presupuesto educativo en los años finales del gobierno de Estabillo, con un ministro de economía muy fortalecido en la interna partidaria, que funcionaba como un permanente freno ante el financiamiento educativo. Como nos relataba Fernández Arroyo, ministro de educación desde 1995 hasta 1998, *"la lucha por el presupuesto era muy dura, teníamos que armar un montón de fundamentos para que no nos recorten cada año. Me acuerdo en un caso que el ministro de economía le quería sacar el pan a la copa de leche, argumentando que los chicos tenían que comer en la casa"*²⁸. En 1999, cuando el presupuesto educativo sufrió su mayor recorte, no sólo se redujeron los salarios en un 30% (y en algunos casos hasta en un 45%, de acuerdo con SUTEF), sino que se quitaron cargos de directivos, preceptores, auxiliares de sala, se fusionaron escuelas y aulas, se quitaron subsidios al sector privado, etc., con una consecuencia profundamente sentida por el sistema educativo en su conjunto²⁹.

Es interesante tomar el año 1999 como modelo de estudio para observar con mayor detalle la dinámica presupuestaria que comienza cada año con la propuesta inicial del Ministerio de Educación, continúa tomando forma en el Poder Ejecutivo (especialmente a través del Ministerio de Economía), para pasar a la Legislatura, ser discutido en conjunto con el resto del presupuesto, pasar nuevamente por el Ejecutivo y luego de establecido, ser ejecutado. En este sentido, el trabajo realizado por el equipo del PRISE (2000) es ilustrativo al respecto. En lo referido a la Meta IV, "Estudio de la eficiencia, equidad y la programación presupuestaria del gasto educativo", se analiza el mecanismo a través del cual el Ministerio de Educación presenta un anteproyecto presupuestario por un total de 108 millones de pesos para administrar durante el año 1999. Por su parte la Legislatura aprueba un presupuesto de 99 millones y lo presenta ante el Poder Ejecutivo, allí la instancia de Control Presupuestario hace un nuevo recorte y se aprueba un presupuesto final de 86 millones. Finalmente durante el año 1999 se terminan ejecutando sólo 78 millones, dada la gran cantidad de partidas no autorizadas por el Ejecutivo. De esta manera el presupuesto educativo sufre una pérdida de un 25 % entre lo solicitado por el Ministerio de Educación y lo finalmente ejecutado. A su vez, el citado estudio destaca cómo en el mismo período aumenta desmedidamente el salario de los ministros y subsecretarios y los cargos políticos en general, situación *"ligada a que en el año 1998 comienzan las campañas políticas, y esta administración, aprovechando el aparato estatal inventa nombramientos en lugares estratégicos para tal fin"* (PRISE, 2000).

²⁸ Entrevista realizada a Omar Fernández Arroyo, ex ministro de educación, en noviembre de 2002.

²⁹ En este caso la posición del entonces ministro de educación Álvarez vuelve a ser de enfrentamiento y derrota con el Ministerio de Economía. Como el mismo Álvarez nos señaló al entrevistarlo: *"el recorte del '99 fue parte del pacto (entre el PJ y el MPF), yo no tuve nada que ver, para mí era ilegal, era una locura ese recorte"*. Entrevista realizada en noviembre de 2002.

En definitiva, la práctica concreta muestra que la educación fue vista por los gobernantes a lo largo de toda la década como una gran carga. En una estructura administrativa creciente y muy amplia en proporción con la cantidad de población, los docentes significan el gasto rígido más grande del Estado y de esa forma fueron adquiriendo peso las posturas ligadas al recorte educativo por encima de cualquier otra área del Estado, cuando éste entró en crisis. Si durante los primeros años de la década de los '90 la inversión pública en educación era mucho mayor, esto se debía principalmente a la herencia histórica de sueldos muy altos en la administración pública fueguina y a la necesidad de construir escuelas, que siempre acarrea votos y beneficios políticos. Avanzada la década, y junto a ella la deuda y la aparición de las distintas crisis, el relativamente alto salario docente (en comparación con otras provincias) se tornó en blanco de los ajustes, que hicieron eclosión a fines de 1999.

Para que estos procesos pudiesen concretarse es necesario comprender el marco de las relaciones de poder entre los actores en pugna. Sin dudas el principal sindicato, SUTEF, no demostró tener la fuerza, la táctica o la representatividad necesaria para enfrentar los ajustes, pese a sus constantes medidas de lucha. Tampoco hubo en este sentido, suficiente capacidad de la sociedad civil organizada, ni presión de los medios de comunicación para disputar el terreno de decisión sobre los recursos públicos durante estos últimos años. A su vez, la acción de la Legislatura se demostró lo suficientemente pasiva y hasta sumisa, abriendo las puertas al Poder Ejecutivo de turno para que definiera la distribución de los recursos públicos cada fin de año. En consonancia con la debilidad de estos actores, el período de crisis y recortes educativos fue paralelo a la expansión del poder central del gobierno, tanto en su concentración concreta (especialmente a partir de la llegada de Manfredotti como gobernador), como en sus formas de instrumentación.

La conclusión que nos deja la experiencia de Tierra del Fuego en materia de disputa por el financiamiento educativo, indica que si la concentración de poder continúa y si la educación no reditúa beneficios políticos directos, será blanco permanente de ajustes y retrocesos. Para ello es clave comprender que la estructura fija de salarios docentes y el nombramiento por carrera de los mismos, además de la baja adhesión partidaria de los docentes (sumada a su sindicalización en ámbitos políticos opositores tanto al PJ como al MPF), suponen pocos "usos políticos" para los gobernantes actuales y recientes del sistema educativo. En ese marco vale introducirse en el siguiente apartado, que debe leerse necesariamente como una continuación de este, ya que trata las políticas laborales durante la década.

8. LAS POLÍTICAS LABORALES

8.1. CARACTERÍSTICAS DE LOS DOCENTES FUEGUINOS

Una referencia clave para comprender el perfil de los docentes en Tierra del Fuego tiene que ver con su dispar procedencia y su permanente movilidad. Al tratarse de una

provincia en la cual un muy alto porcentaje de la población proviene de otras jurisdicciones, lo normal es que una misma escuela tenga docentes de varias provincias distintas, que además van rotando y generando una gran inestabilidad institucional. Volveremos sobre esta cuestión en el punto 8.4, referido a la formación docente, pero vale señalar que más de una vez (como ocurría al momento de realizar nuestro trabajo de campo) había sectores de los docentes que reclamaban requisitos de residencia en la provincia para ejercer, ya que la afluencia de docentes de otras provincias hace muy competitiva la carrera para acceder a los cargos.

En lo referido a la situación de revista, Tierra del Fuego aparece como una de las provincias con mayor porcentaje de docentes interinos, especialmente en el nivel medio³⁰. En ese nivel se realizó una titularización masiva en 1992, cuando se transfirieron las escuelas medias, en un proceso que para muchos no tuvo los visos de regularidad mínimos e indispensables. Como nos remarcó la legisladora Rita Fleita, presidente de la comisión de educación de la Legislatura: *"la última titularización de media fue masiva y se engancharon todos. Fue algo medio nefasto, porque había gente con cualquier título o sin ningún título que quedó como titular. Hubiese sido mucho más oportuno hacer concursos"*³¹.

Hoy en día las escuelas se quejan de la falta de concursos que se prolonga desde el año 1995, y que genera una sensación de inestabilidad en el cuerpo docente, además de afectar la idoneidad del mismo. Sin embargo, no parece estar en la agenda de gobierno plantear concursos, lo cual responde nuevamente a una estrategia de poder, ya que los concursos aparecen como un derecho concedido a los docentes, que afirma su poder al establecerlos como inamovibles en su cargo. En la actualidad, al menos en el nivel medio la provincia se rige por el Estatuto del Docente nacional para designar un cargo: la propia escuela hace el llamado, se realiza un acto público para suplentes e interinos y se decide la asignación por listado de puntaje.

8.2. LAS CONDICIONES LABORALES: DE LOS MAYORES SUELDOS A LOS MAYORES RECORTES

La década de los '90 fue en Tierra del Fuego, como en la mayoría de las jurisdicciones, una etapa de conflictos permanentes entre el Estado provincial y los docentes a través de su representación sindical. Como ya hemos relatado, al hacer un resumen de este período se observa que las condiciones laborales y el salario de los docentes fueguinos se depreció fuertemente, quizás como ningún otro caso en el país, si bien el punto de partida de 1992 coloca a los docentes fueguinos en una situación muy favorable frente a las demás provincias³². Nuevamente para comprender estas transformaciones y sucesos, es necesario

³⁰ No existen datos oficiales confiables al respecto, pero de acuerdo con SUTEF más del 70 % de los docentes son interinos o suplentes.

³¹ Entrevista realizada a Rita Fleita, presidente de la Comisión de Educación de la Legislatura provincial, en noviembre de 2002.

³² Comenzados los '90 el salario de los docentes fueguinos estaba muy por encima de la media nacional, tanto en las escuelas provinciales como en las nacionales, ya que éstas últimas se habían beneficiado con la equiparación con los salarios provinciales de 1986-87.

tener en consideración las relaciones de poder (especialmente en torno del enfrentamiento entre el gobierno y los sindicatos) que enmarcan todas estas disputas por las condiciones laborales docentes, las cuales no dejan de tener determinaciones directas sobre la calidad educativa.

En cuanto al salario docente, para el año 2002, Tierra del Fuego todavía mantenía los niveles más altos a nivel nacional, pese a las fluctuaciones tendientes a la baja de la década. Detrás de Santa Cruz, los salarios de nivel primario eran los más altos, tanto en bruto como en comparación con los costos de la canasta básica alimentaria de cada provincia. Por otra parte, frente a los salarios públicos provinciales, el salario docente en Tierra del Fuego se mantenía en la media nacional hacia el año 2000.

Es significativo señalar que a partir del recorte realizado a fines del año 1999, durante el año 2000 el gobierno recompuso parcialmente el salario docente, aplicando escalas diferenciales para los docentes frente a alumnos³³ y según niveles educativos (privilegiando a los docentes del nivel inicial y primario). Es por ello que en el cuadro 18, que muestra la evolución salarial, para el año 2000 aparece una rebaja poco significativa con respecto al año 1999, aunque inicialmente esa rebaja había sido mucho mayor³⁴. De todas formas la situación salarial de los docentes se volvió especialmente crítica en el año 2002, a partir de los efectos de la devaluación en el aumento de los precios³⁵.

Cuadro 17 - 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	Tierra del Fuego	787,2	938,1	83,9
	Media Región Patagonia	584,5	682,6	85,6
	Media País	477,7	568,3	84,1
Director	Tierra del Fuego	1421,1	1692,7	84,0
	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.

³³ A los docentes de materiales especiales (música, educación física, educación plástica, etc.), en cambio, no se les recompuso el salario, lo cual al parecer tuvo estrecha relación con la necesidad de frenar el paro y beneficiar a los docentes a cargo de cursos.

³⁴ Para comparar los salarios de los docentes de las distintas provincias, sólo es posible utilizar el salario del nivel primario, dado que para el nivel medio cada provincia tiene escalas y composiciones del salario muy diferentes y lamentablemente no pueden ser comparadas con el suficiente nivel de control de rigurosidad metodológica. Es por esta razón que aquí se exponen tan sólo los datos referidos a los salarios del nivel primario (cuadro 17), resaltando que los salarios de los docentes del nivel medio sufrieron un recorte mayor en el año 2000, aunque no dispongamos de los datos comparados por la fuente nacional.

³⁵ Sobre este efecto en los salarios, todavía no se dispone de información estadística, pero es indudable que afectó en alto grado a los docentes que no tuvieron en ese contexto ninguna recomposición salarial (al igual que el resto de los empleados públicos).

Cuadro 18 - 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	T. del Fuego	968,8	891,1	888,1	968,8	1.028,8	938,1
	Media País	564,0	484,7	554,1	565,0	628,6	568,3
Salario del empleado público promedio	T. del Fuego	2.060,5	1.983,2	2.118,5	2.315,6	2.120,5	1.802,4
	Media País	1.035,1	992,0	1.022,8	1.053,0	1.064,5	1.049,6
Salario del empleado privado promedio	T. del Fuego	1.873,2	1.812,0	1.829,8	1.817,4	1.842,3	1.765,4
	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	T. del Fuego	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.

El deterioro de las condiciones laborales de los docentes³⁶ evidenciado a través de estos datos tiene, como ya hemos señalado, dos fechas críticas: 1995 (a través de la sanción del presupuesto '96) y 1999 (con el presupuesto 2000). En ambos casos los ajustes hicieron emerger huelgas y distintas medidas de protesta por parte de los docentes y sus sindicatos. El caso de 1999 fue el más difícil y merece un relato propio, como se observa en el recuadro 1. Desde entonces el gobierno de Manfredotti parece haber asimilado una fórmula repetida en otras provincias estudiadas: instalar el pago por presentismo para frenar los paros y pagar en tiempo y forma los salarios. Conseguidas ambas metas desde el 2000 no han emergido nuevos conflictos sustanciales, pese a que los salarios docentes habían sido recortados en un porcentaje muy alto y su Estatuto había sido derogado, como no pasó en ninguna otra provincia del país.

Justamente el pago por presentismo aparece como una cuestión que trascendió al conflicto y que marca como una cuña todos los conflictos laborales desde entonces. Como nos relataba Gabriela Rivero, secretaria general del SUTEF: *"el presentismo había estado desde 1995 hasta mediados del '97, cuando logramos sacarlo. Pero en el '99 lo vuelven a instalar y, peor todavía, lo empiezan a aplicar en serio (...) Eso quebró la resistencia gremial, hubo pocos compañeros que pudieron seguir adelante, porque se les recortaba el salario y así no podían vivir (...) Además, fuimos el único sector de la administración al que se le descontó hasta el último día de la huelga"*³⁷. Como señalaron

³⁶ Deterioro que en los años recientes también abarca sus condiciones pedagógicas de trabajo, ya que ante la paralización de la construcción de nuevas escuelas, la cantidad de alumnos en las aulas ha ascendido notablemente, a lo cual se suma la grave crisis social que viven las familias y que obliga a los docentes a realizar numerosas tareas que exceden lo pedagógico.

³⁷ Entrevista realizada a Gabriela Rivero, secretaria general de SUTEF, noviembre de 2002.

varios de los actores entrevistados, el presentismo fue clave para frenar la huelga y parece funcionar como una tecnología de control clave para la gobernabilidad del sistema.

En cuanto a las horas de trabajo de los docentes, Tierra del Fuego tiene en este punto un vacío legal que permite que los docentes trabajen un ilimitado período de horas. Salvo a través de la Ley 278 para los docentes de educación media (con un máximo de 42 horas semanales), no existen regulaciones frente a las incompatibilidades horarias (por ejemplo para aquellos que trabajan en cargos directivos). En el año 2003 la Legislatura intentó tratar este tema para una futura ley, pero encontró resistencias en la propia comunidad docente y abandonó la cuestión (al menos provisoriamente). La consecuencia de esto, así como del propio esquema de organización laboral provincial, se observa en el gran número de "profesores-taxi", que tienen muchas horas de trabajo dispersas en distintas instituciones, perdiendo los beneficios de concentrar horas en un proyecto institucional concreto.

Finalmente, un punto que hace a las relaciones de poder que cruzan las políticas laborales tiene que ver con las Juntas de Clasificación y de Disciplina, estipuladas a partir del Estatuto del Docente, como aquellos organismos encargados de clasificar y ordenar los listados de puntaje de la carrera docente. En la provincia las Juntas han tenido un espacio secundario, ya que las propias dimensiones del sistema educativo fueguino (donde hay menos cargos disponibles y más conocimiento casi personal de los postulantes) impiden que existan las "anormalidades" propias de toda instancia burocrática. Sin embargo, la Junta de Clasificación de nivel primario fue intervenida por el gobierno provincial cuando se derogó el Estatuto del Docente a fines del '99, en un momento en que la representante gremial se retiró como señal de protesta. En el momento de realización de este trabajo la Junta de Clasificación³⁸ está regularizada, y se halla compuesta por 2 integrantes del Poder Ejecutivo y 3 de los docentes, de los cuales 2 pertenecen al SUTEF y 1 es independiente.

Recuadro 1 – El conflicto 1999-2000 como ejemplo del mosaico de poder de la educación provincial

El conflicto vivido a lo largo de los años 1999 y 2000, luego del recorte salarial del 30% y de la eliminación del Estatuto del Docente, permite comprender distintas dimensiones vinculadas al permanente enfrentamiento entre el gobierno y el sindicalismo docente. En primer lugar, cabe describir la acción diferencial de los sindicatos, así como la de los docentes según niveles y ciudades. Detrás de estas diferencias se observará que en el gobierno primó la fórmula "divide y vencerás", como estrategia constante.

El principal sindicato provincial, SUTEF, afiliado a CTERA a nivel nacional, definió ante el conflicto establecer una postura indeclinable de lucha, que muchos al ser entrevistados consideraron "demasiado" intransigente, ya que no aceptaba concesiones y sólo estaba dispuesta a suspender las acciones frente a una vuelta atrás de todas las medidas. Sin embargo, su postura difería en las dos ciudades: si por ejemplo en abril de 2000, la seccional de Río Grande estableció el paro por tiempo indeterminado (continuado luego por una huelga de hambre), la seccional de Ushuaia sólo lo estableció por 24 horas³⁹. A su vez, el otro sindicato docente, recientemente conformado, UDA, tenía

³⁸ Hacemos referencia a la Junta de Clasificación y Disciplina de Nivel Inicial, EGB 1 y 2, Educación Especial y Educación del Adulto. Además existe una Junta de Clasificación y Disciplina de EGB 3, Polimodal y TTP, conformada a partir del Decreto 266/99, que modifica al Decreto 2170/93.

³⁹ "El SUTEF con paro por tiempo indeterminado", Diario El Sureño, 24 de abril de 2000.

una postura de crítica a las medidas del gobierno, pero no tomó en ningún momento acciones de lucha, sino que mantuvo el diálogo permanente con distintos actores del gobierno.

Por otra parte, las diferencias entre la situación de los docentes de nivel inicial y primario y los de media se fueron ahondando. El descuento había sido más importante para los docentes de media y la medida del presentismo afectaba mucho más a los maestros que a los profesores. Esto permite explicar por qué en el 2000 eran docentes de media de Río Grande los que llevaron adelante el paro por tiempo indeterminado. Por otra parte, el gobierno supo recomponer parcialmente el sueldo de los docentes al frente de aulas, lo cual nuevamente funcionó como estrategia para frenar las acciones huelguistas.

Además de mostrar la capacidad táctica del gobierno para doblegar las luchas sindicales⁴⁰, también hubo espacio para mostrar la fuerza más propiamente física que en el gobierno eran capaces de poner en acción. Un ejemplo de ello se observó en la represión de la huelga de hambre durante junio de 2000, a manos de la policía provincial⁴¹.

En conclusión, el sindicato peleó por todo y se quedó sin nada, saliendo muy debilitado del conflicto, luego de un enorme desgaste. El gobierno, en un momento fundacional del período comandado por Manfredotti y el pacto MPF-PJ, salía triunfal a través de una doble acción rigurosa: la aplicación de los descuentos por el presentismo y la recomposición diferencial de los salarios para quebrar la huelga. Las consecuencias para el sistema, sin embargo, habían sido enormes, tanto por el recorte como por el propio desgaste de todo este proceso de confrontación.

8.3. LOS SINDICATOS EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL

Tierra del Fuego es una provincia, como el resto de las jurisdicciones patagónicas, con un peso sindical, especialmente en el ámbito educativo, no nucleado alrededor del peronismo. Es por ello que la presencia de CTERA, el sindicato nacional afiliado a la CTA, se destaca por encima de cualquier otro gremio docente. En este sentido, el SUTEF nació en 1994 como parte de una estrategia de unificación de una estructura sindical dividida, donde predominaba el SUTEN (afiliado a CTERA). A partir de esa conformación su nivel de afiliación se multiplicó, pasando de 200 a unos 1300 afiliados en el momento de realizado este trabajo, sobre un total de aproximadamente 3000 docentes, según fuentes del propio SUTEF⁴².

El funcionamiento de SUTEF se caracteriza por su división entre las seccionales de Río Grande y Ushuaia. En cada una de ellas existe una comisión directiva y muchas veces se toman decisiones diferenciales, especialmente en el tipo de medidas que ambas propician. En estas diferencias parece hallarse la marca distintiva de la historia política de cada una de las ciudades, con un pasado-presente más ligado a los sectores obreros de la industria en Río Grande y al turismo y al empleo público en Ushuaia. De esta manera, generalmente en Río

⁴⁰ Una acción estratégica que no funcionó tan bien fue la decisión a través del Decreto 1606/99, que declaraba la emergencia educativa, de establecer un listado de docentes dispuestos a ser nombrados directamente por el ministro de educación para cubrir los cargos de los huelguistas. El listado resultó en la práctica un intento frustrado, ya que muy pocos docentes se inscribieron.

⁴¹ Véase "Huelga y palos", *Diario Provincia* 23, 14 de Junio de 2000.

⁴² En la cifras oficiales de CTERA, para las elecciones del año 2001 figuran 956 afiliados a SUTEF.

Grande las acciones de lucha son más radicalizadas que en Ushuaia, especialmente porque las condiciones sociales son más duras y la presión económica de los ajustes se hace sentir más.

SUTEF es en la práctica el sindicato fundamental de la educación, ya que las restantes entidades gremiales agrupan una porción menor de los trabajadores vinculados a la educación (docentes y no docentes). UPCN (Unión de Personal Civil de la Nación) y ATE (Asociación de Trabajadores del Estado), son los dos sindicatos, el segundo de mayor peso, que representan por fuera de lo estrictamente educativo a los empleados no docentes del sector. En cambio, SADOP, la entidad nacional que agrupa a los docentes privados, no tiene presencia en la provincia, ya que ni siquiera cuenta con una oficina. Finalmente, la historia del surgimiento de la filial de la UDA reintroducida en los años recientes en la provincia merece un párrafo aparte.

En 1999, cuando se vivía el comienzo del gran conflicto docente en la provincia, dentro del SUTEF surgieron fuertes disputas, que llevaron a algunos de sus miembros hacia una ruptura sindical. En ese momento que hubo un intento de crear un nuevo sindicato (la Asociación Fueguina de Educadores, AFE), que se frustró frente a la posibilidad de integrarse con UDA, que en la provincia no estaba activo. A partir de entonces, la filial tomó fuerza, especialmente a partir de la cercanía con el Justicialismo (UDA está alineada junto con la CGT a nivel nacional), que empezaba a tomar las riendas de la provincia. Sus representantes calculan que al momento de realizar este trabajo los afiliados llegaban al número de 250, y su principal dirigente, Hugo Schneider, definía de la siguiente forma algunas de sus diferencias con SUTEF: *“la diferencia principal es que los de SUTEF creen que los docentes son obreros, en cambio nosotros pensamos en la sociedad como aportantes del Estado con la responsabilidad que eso significa como educadores. Por eso no recurrimos a los paros, y creemos que es necesario dialogar con el gobierno para defender los intereses de los docentes junto a los de las familias”*⁴³.

De allí que las posturas de SUTEF y UDA resulten irreconciliables, y que en la práctica no tengan diálogo mutuo. En SUTEF acusan a UDA de ser oficialistas y en UDA se defienden diciendo que el extremismo de SUTEF sólo llevó a derrotas en las luchas recientes de los docentes frente al “enemigo común”: el gobierno provincial en los momentos de recorte.

Cuadro 19 - Datos sobre los sindicatos provinciales de docentes.

Nombre del Sindicato	Cantidad de Afiliados ⁴⁴	Porcentaje de Afiliados / Total de docentes	Relación con sindicatos nacionales / agrupaciones sindicales
SUTEF	1.300	41%	Afiliado a CTERA y CTA
UDA	250	8%	Filial de UDA nacional y CGT

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

⁴³ Entrevista realizada a Hugo Schneider, secretario general interventor de UDA en Tierra del Fuego, en noviembre de 2002.

⁴⁴ Datos brindados por los propios sindicatos en cifras aproximadas.

8.4 FORMACIÓN DOCENTE

Los tres institutos de formación docente han sido acreditados a través del proceso desarrollado por el Ministerio de Educación de la Nación. De acuerdo con Cristina Campos, supervisora a cargo de educación superior en la provincia: *"la acreditación fue un proceso duro, pero beneficioso, porque levantó la opinión de la comunidad educativa acerca de las instituciones de formación docente provinciales"*⁴⁵. Sin embargo, la situación para los profesorados ha sido distinta, ya que en el año 2000, junto al ajuste presupuestario, se cerraron las carreras de historia y geografía que se dictaban en la Universidad de la Patagonia Austral⁴⁶, y el intento de reemplazarlos iniciado por la Universidad Tecnológica Nacional no aprobó la acreditación nacional⁴⁷.

Fuera de estas cuestiones, lo primero que hay que considerar al analizar las características de la formación docente fueguina es el perfil de los docentes, brevemente descrito en el apartado 8.1. En este sentido, cabe remarcar que los diversos orígenes de los docentes que ejercen en la provincia implican formaciones dispares (con sus respectivos planes de estudio y adaptaciones culturales regionales), distintas experiencias y expectativas profesionales y, muchas veces, cortas estadías en la provincia. Para todo esto es indudable que hacen falta políticas educativas específicas, capaces de generar cierta concepción común de la educación fueguina, además de la promoción de estrategias institucionales que permitan enfrentar esta diversidad en el interior de los proyectos escolares.

Dada esta cuestión, la situación de la oferta de docentes en la provincia es compleja. En este sentido, para el nivel medio el problema a lo largo de la década ha sido el alto porcentaje de profesionales ejerciendo sin título docente (muchos de ellos titularizados a partir de 1992, con la transferencia de escuelas nacionales), y en muchos casos entrando y saliendo de la docencia según la evolución de sus carreras profesionales. Para ello se creó a comienzos de la década del 2000 una carrera de formación docente para profesionales, que según la opinión de algunos especialistas ligados a la formación docente en la provincia, tiene un bajo nivel de rigurosidad y funciona como un mero "parche" ante la situación.

En lo referido a la capacitación docente, la provincia recibió durante los años de aplicación de la reforma muchos fondos del gobierno nacional, aunque algunos funcionarios de aquella época nos remarcaron el mal uso de esos recursos, generalmente desperdiciados por falta de planificación. Al momento de realizar este trabajo, como nos señaló la secretaria de educación, Agustina Zamacola, *"estamos pasando de una capacitación para todos los docentes, con los fondos que venían de Nación, a una capacitación más basada en los problemas propios de cada institución, pensando en sus proyectos institucionales"*⁴⁸. La opinión de otros actores (por ejemplo,

⁴⁵ Entrevista realizada a Cristina Campos, supervisora a cargo de educación superior, en noviembre de 2002.

⁴⁶ También la medida afectó al Instituto Superior del Profesorado Río Grande. Véase "Con el ajuste ahora cerrarían los profesorados", *Diario El Sureño*, 3 de febrero de 2000.

⁴⁷ De todas formas estos profesorados están en marcha, aunque, como nos señalaron algunos especialistas, es muy discutible su calidad.

⁴⁸ Entrevista realizada a Agustina Zamacola, secretaria de educación, en noviembre de 2002.

las voces desde SUTEF nos hablaron de este tema) indica que la oferta de capacitación ha disminuido notoriamente y se ha transformado en un reclamo constante de los docentes.

9. RELACIONES CON LA NACIÓN

9.1. EL FLUJO DE FONDOS NACIONALES Y EL EFECTO EN LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

Para analizar las relaciones entre el Estado provincial y el gobierno nacional, un punto de partida para el análisis de la década en cuestión lo constituye el proceso de transferencia de las escuelas nacionales realizado en el año 1992. Tierra del Fuego fue una de las últimas provincias en firmar los convenios de transferencia, que en la práctica significaron el traspaso de 8 escuelas medias (3 en Ushuaia y 5 en Río Grande). Ya en los años 1986-87, se habían equiparado los salarios nacionales en la jurisdicción con los del entonces Territorio Nacional, aspecto que determinó una carga suplementaria en las transferencias que contemple el "sueldo anual complementario". Sin embargo, está claro que la transferencia de escuelas nacionales no contempla el crecimiento vegetativo de la población (especialmente significativo en Tierra del Fuego), y deja a la provincia el desafío de ampliar el sistema educativo al ritmo de ese crecimiento.

Otro tipo de relaciones con el gobierno nacional, muy pronunciadas en los años posteriores a la sanción de la Ley Federal de Educación y enmarcados en el Pacto Federal Educativo, son las entabladas alrededor de los programas nacionales (algunos de ellos con financiamiento de organismos multilaterales de crédito). Al observar la evolución de las cifras de los programas, se halla un primer dato significativo, que indica la magnitud de estos fondos (considerando la proporción de alumnos de la provincia). Como se observa en el cuadro 20, Tierra del Fuego recibió a través del conjunto de los programas nacionales integrados en el Pacto Federal y en el Plan Social educativo durante el período 1993-2000, 351 pesos por alumno, cifra mucho mayor a la media nacional de 270⁴⁹, pese a ser una de las provincias con mayores recursos del país. Esto es significativo porque todos estos fondos nacionales están basados (supuestamente) en una política compensatoria y redistributiva, ya que los fondos permanentes de las transferencias de escuelas e institutos terciarios se han agrupado en el cuadro 22 para facilitar la lectura analítica de los datos.

La ruta de los fondos nacionales tiene distintas claves interpretativas. En primer lugar, los fondos provenientes del Plan Social llegaban directamente a las escuelas, quitando a los gobiernos provinciales el manejo de la caja y gran parte del rédito político de su utilización. Esos fondos llegaron especialmente a través de equipamiento, un ítem que crece mucho en el año 1997, como se observa en el cuadro 20.

⁴⁹ En el ranking total de provincias, Tierra del Fuego fue la cuarta que más fondos por alumno recibió de la Nación en el período 1993-2000 (ver punto 5.3 del anexo).

Por otra parte, resulta fundamental seguir la línea de fondos nacionales utilizados para construir nuevas escuelas, ya que es especialmente significativo (y muy superior a la media de otras provincias) en el período 1994-97. Sin embargo, en el año 1998, cuando la provincia todavía no había implementado la reforma educativa (a diferencia de muchas otras jurisdicciones), desaparecen los fondos nacionales: de casi 100 pesos por alumno invertidos en 1997 se pasa a apenas 20 pesos en 1998 (frente a una media nacional de 67 y 58 pesos en ambos años). Ese mismo año se observa una fuerte modificación en el patrón de financiamiento educativo, ya que a cambio de los fondos nacionales llegan los programas de organismos internacionales de crédito: el PRISE y el PRODYMES II. Entre ambos se supera la media nacional de fondos provenientes de créditos multilaterales de 1998 (ver cuadro 21).

Para mediados de 1998 la situación insostenible en la provincia obliga al cambio de ministro de educación y de política educativa: la orden era implementar la reforma educativa. Esto se observa explícitamente en el flujo de fondos nacionales, que pasan de 20 en 1998 a 48 pesos por alumno en 1999, volviendo a superar significativamente la media de las restantes provincias. A su vez, los fondos crediticios de organismos internacionales se disparan durante ese mismo año y alcanzan el máximo techo frente a todas las restantes provincias del país: en 1999 se utilizan 161 pesos por alumno en fondos del PRISE (especialmente) y del PRODYMES II frente a una media nacional de apenas 27 pesos. Esto demuestra la magnitud de la empresa de la reforma en las cuentas provinciales (ya que esto se asumió como deuda provincial⁵⁰), y la aceleración masiva de su implementación (como se analizará en el siguiente apartado).

Al entrevistar a los ex ministros de educación provinciales, principales negociadores de los fondos nacionales en cada período de la década, se hallan distintas percepciones. Durante el período de Fernández Arroyo, comienzan a afirmarse la llegada de los equipos técnicos de los distintos programas. Como él mismo señalaba: *"cuando yo llegué (al Ministerio) estaba muy desarticulada la relación con Nación, además de que muchos de los fondos que venían de Nación se terminaban usando en otras áreas del gobierno. Nosotros cambiamos eso, intentando organizar la asistencia técnica y logramos que los fondos se usen exclusivamente para educación (...) El tema es que a cambio de fondos había que implementar la reforma y teníamos mucha resistencia interna"*⁵¹. Como se observa en el cuadro 20, con la llegada de Álvarez al Ministerio de Educación a mediados de 1998, la reforma comienza y los fondos llegan, muchos de ellos (a través de PRISE) destinados a obras de infraestructura. Según el entonces ministro, *"nosotros hacíamos los deberes y los fondos llegaban"*⁵².

Siguiendo la cronología, con la llegada de la ALIANZA al gobierno nacional, todo el sistema de financiamiento a las provincias adquiere un nuevo rumbo. A partir de entonces los fondos llegan con cuenta gotas, y en gran medida se ven reemplazados por el fondo de incentivo docente, que permite un aumento salarial para los docentes, sin intervención de la provincia en su administración. Sin embargo, también en este período más corto Tierra del Fuego sigue siendo privilegiada frente a la media nacional, lo cual señala que no hubo una

⁵⁰ Cabe aclarar que todos los fondos del PRISE señalados en el cuadro 21 son fueron asumidos como deuda provincial frente al Banco Interamericano de Desarrollo, mientras los fondos del PRODYMES II son asumidos como deuda del gobierno nacional frente al Banco Mundial. En este sentido, cobran especial relevancia los 4.2 millones de pesos prestados a la provincia en el marco de la implementación de la reforma educativa de 1999.

⁵¹ Entrevista realizada a Omar Fernández Arroyo, ex ministro de educación en noviembre de 2002.

⁵² Entrevista realizada a Francisco Álvarez, ex ministro de educación en noviembre de 2002.

ruptura en el flujo de fondos por cambios en el nivel macropolítico tanto en la provincia como en la Nación (con signos políticos opuestos).

En cuanto al funcionamiento de los programas nacionales, de acuerdo con las entrevistas realizadas, éstos tuvieron mucho peso en la provincia. Según un funcionario que estuvo en el Ministerio de Educación durante todo ese período, "los programas eran como un Ministerio paralelo, colaboraban poco con nosotros (los técnicos del Ministerio provincial) y tenían información a la cual era imposible acceder. Especialmente el PRISE tenía demasiada autonomía y planificaban muy mal, hicieron errores gruesos en lo edilicio y gastaban muy desordenadamente la plata: nadie controlaba nada"⁵³. Esta visión crítica concuerda con lo señalado por otras fuentes⁵⁴ y deja la impresión repetida en otras provincias acerca del impacto de los programas en la dinámica (de poder) interna de los ministerios de educación. La sensación de que se había establecido un "ministerio paralelo", además, se acentuó en Tierra del Fuego porque tanto el PRISE como el PRODYMES funcionaban en Río Grande, lejos y con gran autonomía de las decisiones que se tomaban en el Ministerio de Educación provincial en Ushuaia.

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

	En pesos corrientes					Transferencias por alumno	
	Pacto Federal Educativo y Plan Social					Provincia	Media Nacional
	Equipamiento Escolar	Infraestructura	Becas	Capacitación	Total		
1993	140.580	690.000	0	0	830.580	s/d	s/d
1994	217.400	1.743.300	0	195.000	2.155.700	89,5	42,3
1995	209.470	2.173.660	0	252.260	2.635.390	s/d	s/d
1996	475.530	2.215.384	0	396.927	3.087.841	109,9	60,7
1997	992.156	1.484.513	24.250	361.255	2.862.174	99,7	67,7
1998	341.307	49.700	144.900	93.075	628.982	20,4	58,7
1999	290.000	1.126.449	123.200	48.000	1.587.649	47,9	36,7
Total 1993-1999	2.666.443	9.483.006	292.350	1.346.517	13.788.316	311,7	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	12.000	63.426	220.865	942.339	1.238.630	37,7	23,2
Total 1993-2000					15.026.946	351,6	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.

⁵³ Entrevista realizada con un ex funcionario del Ministerio de Educación en noviembre de 2002.

⁵⁴ Otro importante actor del Ministerio de Educación de ese momento nos señaló que muchos de los profesionales contratados por el PRISE estaban ligados directamente al Justicialismo en la provincia, en connivencia con algunos legisladores.

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

	En pesos corrientes			Pesos por alumno	
	PRISE**	Programa 41 - PRODYMES 2***	Total	Provincia	Media Nacional
1995	0	0	0	s/d	s/d
1996	300.000	0	300.000	10,7	5,0
1997	403.000	0	403.000	14,0	6,1
1998	1.480.000	526.904	2.006.904	65,2	22,7
1999	4.267.452	1.088.680	5.356.132	161,7	26,9
2000	79.000	179.032	258.032	7,8	13,5
Total	6.529.452	1.794.616	8.324.068	253,2	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.

Cuadro 22- Total transferencias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Años 1993-2000.

	En pesos corrientes				Total – Pesos por alumno		
	Programas del MCCyT	Institutos terciarios	Programas con financ. Int.	FONID	Total	Provincia	Media Nacional
1993	830.580	935.429	0	0	1.766.009	s/d	s/d
1994	2.155.700	1.146.978	0	0	3.302.678	137,1	66,4
1995	2.635.390	1.240.793	0	0	3.876.183	s/d	s/d
1996	3.087.841	1.181.950	300.000	0	4.569.791	162,6	90,2
1997	2.862.174	1.151.204	403.000	0	4.416.378	153,9	96,8
1998	628.982	1.169.467	2.006.904	0	3.805.353	123,6	102,8
1999	1.587.649	1.055.353	5.356.132	1.369.961	9.369.095	75,2	46,8
2000	1.238.630	901.933	258.032	3.227.876	5.626.471	171,1	130,0
Total	15.026.946	8.783.106	8.324.068	4.597.837	36.731.957	736,4	505,0

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.

10. LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

Como ocurrió en otras provincias, en Tierra del Fuego se intentó aplicar la reforma de la estructura de niveles determinada por la Ley Federal de Educación más de una vez, hasta que el gobierno provincial logró imponerse ante las resistencias en el año 1999, con una implementación masiva. Ya en febrero de 1996 el entonces ministro Fernández Arroyo

sancionó la Resolución 234⁵⁵, que instituía la aplicación de la reforma en la provincia. Sin embargo, el sindicalismo docente, a través del SUTEF, se opuso fuertemente y consiguió postergar esta avanzada. El argumento, de acuerdo con lo señalado por las fuentes sindicales, tenía que ver con una estrategia a nivel nacional de oposición, que en Tierra del Fuego tuvo como paño de fondo la grave crisis que atravesaba la educación a comienzos de 1996, con el recorte presupuestario.

Desde ese año, 1996, cada nuevo año se volvió a comenzar en el intento, incluyendo una experiencia piloto de implementación del EGB 3 en unas pocas escuelas. Al mismo tiempo, algunas escuelas privadas avanzaron por su cuenta con la nueva estructura, lo cual comenzó a generar una situación confusa y ambigua para las familias.

La presión por la aplicación estaba atada a los recursos de Nación, que condicionaban cada año las políticas de la provincia, como señalamos en el análisis del eje anterior. Finalmente, con la llegada del ministro Álvarez, se decidió una estrategia de aplicación masiva en 1999, abarcando a todo el tercer ciclo en todas las escuelas de la provincia. Esto significó la secundarización del séptimo grado, ya que se optó por utilizar a profesores de media para cubrir todo el ciclo. El problema fundamental que suscitó esta decisión es que generó un crecimiento en la repitencia del 7° año de la vieja primaria, ya que, según la visión de varios actores entrevistados, la escuela media tenía una tradición mucho más expulsiva que la primaria⁵⁶. Como nos subrayó Gabriel Ferrario, supervisor de EGB 3 y Polimodal: *"la reforma fue compulsiva y su consecuencia inmediata fue el aumento de la repitencia. El problema es que la EGB 3 no está internalizada como ciclo, cada año es un corte con el anterior, y los propios docentes no tienen el perfil necesario por la tradición excluyente de la escuela media y porque la multiplicación de docentes genera expulsión. En cambio, en primaria los maestros tienen más conciencia de retener"*⁵⁷.

Por otra parte, y en vinculación con estas críticas, otros actores entrevistados señalaron la falencia en la capacitación y la conversión forzada y apurada de docentes que de un día para el otro tuvieron que hacerse cargo de espacios curriculares muy diversos. A su vez, muchos profesionales sin título docente se hicieron cargo de alumnos más jóvenes, con poca preparación para afrontar estos cambios.

Al analizar los datos acerca de la implementación de la reforma, se constata que Tierra del Fuego pasa de tener un 15% de los alumnos en EGB 3 en 1998 a un 100% al año siguiente, mientras la media nacional en esos años pasa de un 30% a un 60%, atravesando un proceso mucho más gradual. En Polimodal, el crecimiento de Tierra del Fuego en la implementación es muy bajo hasta el año 1999 (con un 2,4% de alumnos frente a una media nacional de 10%), pero en el año 2000 se inicia el proceso más fuerte de conversión al nuevo sistema, sobrepasando la media nacional abruptamente.

⁵⁵ Desde esta Resolución quedaba establecida la meta de aplicar toda la nueva estructura de la Ley Federal para el año 1999. Al año siguiente se posterga la aplicación, pero se mantiene la misma meta, a través de la Res.1509/97. Una nueva Resolución, la 1755/98 (esta vez firmada por Álvarez como ministro), define la implementación de toda la EGB 3 en 1999, mientras el Polimodal se fue incorporando gradualmente, año por año desde el 2000 hasta el 2002 (Res. 75/00, Res. 166/01 y Res.95/02).

⁵⁶ Esto a su vez generó la creación de "escuelas para repitentes", como se las conoce en la provincia a aquellas escuelas que comenzaron a concentrar la población repitente.

⁵⁷ Entrevista realizada a Gabriel Ferrario, supervisor de EGB 3 y Polimodal en noviembre de 2002

El correlato directo de estas cifras se observa también en el cuadro 23, al constatar el aumento de la matrícula y de la tasa de escolarización. Allí lo más relevante es observar que la reforma tiene un impacto muy fuerte en la tasa de crecimiento de la matrícula de EGB 3 en el año 1999, con casi un 10% de crecimiento frente a la media nacional de 4,3%. De todas formas, al analizar la tasa de escolarización (que mide el aumento de la matrícula en relación con el aumento de la población en edad escolar) estos datos se relativizan, ya que se observa que Tierra del Fuego se mantiene por debajo de la media nacional incluso para el EGB 3 en el año 1999. La explicación para comprender estos datos es que Tierra del Fuego durante el año 1999 creció mucho en su matrícula pero también en su población, con lo cual en realidad la tasa de escolarización aumentó sólo levemente, especialmente si se la compara con el resto de las provincias.

A su vez, el segundo dato destacable es el referido a la gran caída en la matrícula de EGB 3 durante el año 2000: con un 7,7% menos de alumnos que en 1999, frente a un crecimiento nacional del 2,5%. Esto señala una caída en la tasa de escolarización de la provincia, algo casi inédito en el país, demostrando los efectos más negativos de la aplicación apresurada de la reforma educativa en la provincia. En los rankings, esta cifra se destaca como especialmente significativa, ya que Tierra del Fuego es en 1999 una de las tres provincias con menos abandono escolar en EGB 1 y 2, mientras es la que tiene el más alto porcentaje de abandono en EGB 3 en todo el país (ver puntos 2.11 y 2.12 del anexo).

En el nivel polimodal, en cambio el crecimiento en la matrícula es muy fuerte tanto en el año 1999 como en el 2000 (en un caso del 12% y en el otro del 15%, frente a medias nacionales mucho más bajas, del 5%). Este es un signo positivo en estos dos años de crecimiento del nivel, consolidando la idea de que la aplicación más gradual y ordenada de la reforma en el polimodal tuvo un correlato directo en la mayor retención y aumento de la matrícula en el nivel.

Desde el año 2000, con las graves cifras de abandono y repitencia del EGB 3, las autoridades provinciales han intentado distintas fórmulas para frenar el problema de la repitencia, estrechamente asociado al abandono. Cada año se cambiaron los sistemas de exámenes y de promoción, con períodos compensatorios en verano y otras medidas alternativas. Por otra parte, a partir de los supervisores se comenzó a hacer hincapié en "bajar línea" en las escuelas para que contengan a sus alumnos, y en trabajar esta problemática en sus proyectos institucionales. Sin embargo, el acompañamiento que el gobierno provincial, a partir de los fuertes recortes de la cartera educativa, parece dar a estas políticas es, al menos, contradictorio.

Finalmente, una cuestión remarcable en relación con la reforma tiene que ver con los efectos de la obligatoriedad de los 10 años de escolarización. Varios de los entrevistados nos señalaron que fue la obligatoriedad y no la reforma lo que incluyó más alumnos en el sistema (más allá del efecto inicial en la repitencia). Sin embargo, parecen olvidar que ya desde la Constitución provincial el ciclo básico de la educación secundaria era obligatorio. Seguramente fue a partir de la Ley Federal que esa obligatoriedad se hizo más explícita y con su aplicación sobrevino finalmente el efecto deseado de crear las condiciones para que más jóvenes se queden en la escuela. Aún así, los efectos de la caída de la matrícula en el año 2000 son especialmente sugestivos acerca de los efectos de la reforma en Tierra del Fuego.

Cuadro 23 – Implementación de la Ley Federal de Educación

			1997	1998	1999	2000
% alumnos en nueva estructura	EGB 3	T. del Fuego	4,9	15,0	100,0	100,0
		Media País	9,4	30,3	60,5	74,5
	Polimodal	T. del Fuego	2,5	3,6	2,4	43,5
		Media País	2,1	3,9	10,1	22,6
Crecimiento de la matrícula	EGB 3 / 7º Primario, 1º y 2º Medio	T. del Fuego	1,0	4,9	9,8	-7,7
		Media País	0,2	3,3	4,3	2,5
	Polimodal / 3º a 5º Medio	T. del Fuego	5,6	9,4	12,0	15,5
		Media País	3,7	3,6	4,7	5,2
Tasa neta de escolarización	EGB 3 / 7º Primario, 1º y 2º Medio	T. del Fuego	80,2	86,8	89,0	87,5
		Media País	69,2	71,0	74,4	76,3
	Polimodal / 3º a 5º Medio	T. del Fuego	53,9	60,0	63,7	69,1
		Media País	46,1	47,1	48,9	50,2

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.

11. LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES

11.1 LA DEBILIDAD PEDAGÓGICA DEL ESTADO Y EL LABORATORIO FRUSTRADO

Tierra del Fuego presenta un marco especialmente interesante para observar las dinámicas de la relación entre el Estado y las escuelas en su faz pedagógica, dadas las dimensiones reducidas y concentradas en núcleos urbanos de la provincia. Sin embargo, de acuerdo con las fuentes consultadas, no han existido en toda la década activas políticas didácticas y pedagógicas, lo cual parece formar parte de una fuerte tendencia hacia el desentendimiento de las prácticas educativas por parte de los sucesivos gobiernos provinciales.

En este sentido, podría pensarse a la provincia como un pequeño laboratorio de innovación educativa nunca desarrollado. En cambio, las innovaciones han provenido generalmente de las propias escuelas, que siempre tuvieron una gran autonomía institucional, tanto por el desentendimiento del Estado provincial como por la lejanía de los supervisores nacionales. Si bien nuestro trabajo no se focalizó en las prácticas y proyectos desarrollados por las escuelas, pudimos constatar a través de las fuentes consultadas la existencia de proyectos innovadores con gran autonomía⁵⁸. Una muestra de esta distancia entre el Estado y las escuelas se observa en la política de escuelas experimentales (ver recuadro 2), iniciada por el municipio de Ushuaia, pero dejando el desarrollo pedagógico en manos de los propios educadores de las escuelas.

⁵⁸ Un ejemplo de estas propuestas lo constituye el caso del Colegio "Los Andes", con su propuesta de un programa curricular alternativo y las acciones integradas para trabajar con los alumnos que manifiestan problemas de aprendizaje. Véase "Intercambio de proyectos y modalidades aplicadas en instituciones educativas", *El Diario de Tierra del Fuego*, 1 de enero de 2000.

En cuanto a la organización técnico-pedagógica del Estado, sus definiciones han ido variando al ritmo de los sucesivos cambios en el organigrama. Al momento de realizar este trabajo, el área de planeamiento había quedado virtualmente vacía de contenidos ligados a lo pedagógico, que se han concentrado en la esfera de la Secretaría de Educación⁵⁹. Desde allí se ha trabajado con cierta continuidad (casi una excepción dentro del Ministerio) en el uso de los resultados de la evaluaciones nacionales, para realizar devoluciones en las escuelas, con distintas estrategias metodológicas⁶⁰. Pero desde la propia Secretaría de Educación se admite que la capacidad de llegar a trabajar en profundidad los problemas pedagógicos es limitada: *"se busca una transformación de las prácticas de enseñanza, pero es difícil. En general, hubo mucha producción de Nación en cuanto a lineamientos pedagógicos, más que provincial, por ejemplo a través de los documentos que vienen con los resultados del ONE (Operativo Nacional de Evaluación)"*⁶¹. En esta dirección, la ministra de educación nos señalaba, a su vez, que *"la planta estable del Ministerio es muy chica, lo que hacemos es ir contratando los equipos técnicos para necesidades específicas: para capacitación, desarrollo curricular, etc."*⁶².

Recuadro 2 – Las escuelas experimentales como propuesta pedagógica alternativa

Una iniciativa sin dudas particular y hasta excepcional que se ha dado en la provincia es la de las llamadas "escuelas experimentales". Las mismas nacieron a comienzos de los '90 bajo el impulso de un grupo de docentes de La Plata (Prov. de Buenos Aires) y con el apoyo del entonces intendente de Ushuaia, actual diputado nacional, Mario Daniele. Basadas parcialmente en las propuestas pedagógicas de las hermanas Cossettini⁶³, estas escuelas buscaron propiciar una renovación educativa desde el ámbito público. Inicialmente el municipio abrió tres escuelas bajo su propia órbita, y luego la provincia imitó la iniciativa creando tres escuelas, respondiendo a la enorme demanda de las familias que habían conocido las propuestas pedagógicas de las escuelas en marcha.

Las escuelas experimentales representan una alternativa pedagógica en varios sentidos distintos, aunque mutuamente ligados. En primer lugar, se muestran innovadoras en la organización institucional, ya que no se rigen por el Estatuto del Docente (o sus normas supletorias, una vez eliminado en la provincia) y tampoco tienen "directivos" en el sentido tradicional de las jerarquías institucionales. En cambio, mantienen una organización horizontal con gran participación de los padres en la propia gestión de la institución. De acuerdo con algunos entrevistados, en muchos

⁵⁹ Una de las políticas pedagógicas que se han desarrollado en los últimos años es la incorporación de las parejas pedagógicas en EGB 1 y 2. Algunos especialistas elogian esta propuesta, aunque destacan que no han funcionado correctamente porque los docentes no tienen tiempo suficiente para reunirse entre ellos y trabajar en equipo. Entrevista realizada con Mónica Schillet, Profesora del instituto de Formación Docente Florentino Ameghino, realizada en noviembre de 2002.

⁶⁰ Una investigación comparada con otras provincias, señalaba el carácter activo del uso de las evaluaciones en la relación del Estado con las escuelas en la provincia de Tierra del Fuego, aún considerando las ventajas de ser una provincia con dimensiones muy reducidas (Montoya, Perusia y Vera, 2003).

⁶¹ Entrevista realizada con Agustina Zamacola, secretaria de educación, en noviembre de 2002.

⁶² Entrevista realizada con María Ángela Santoro, ministro de educación, en noviembre de 2002.

⁶³ Sobre la experiencia de las hermanas Cossettini, Pelanda, M. La escuela activa en Rosario, IRICE, Rosario, 1995 y Bianco, A. La escuela Cossettini, Cuna de democracia, AMSAFE, 1996.

sentidos parecen "comunidades" más que escuelas, ya que los padres se involucran muy activamente en lo institucional. A su vez, son escuelas pequeñas que favorecen este modelo institucional con grupos de 15 alumnos por curso y un solo curso por grado o año.

Por otra parte, en su orientación pedagógica son escuelas muy volcadas hacia los contenidos artísticos, con una vocación filosófica que se expresa en una gran autonomía de los alumnos, ya que no existen ni grados, ni exámenes, ni notas, ni castigos, ni, en general, normas homogeneizantes. Los grupos de alumnos son pequeños, las actividades son variadas y se busca promover un clima constante de debate e innovación. Estas características han generado una gran expectativa en la comunidad educativa y un enorme dilema para el Estado, poco acostumbrado a relacionarse con este tipo de escuelas. A su vez, ante cada nueva inscripción de alumnos, las escuelas se ven superadas en la demanda y deben recurrir a un sorteo, motivo que generó la apertura de tres nuevas instituciones en los años recientes.

Entre sus críticas, en el sindicato señalan que son como "escuelas privadas", aunque sean gratuitas, porque no se rigen por el Estatuto del Docente y nadie las controla. Otros remarcan el carácter misterioso y cerrado de las escuelas, que no permiten ninguna "influencia externa" y no se rigen por las prácticas tradicionales.

En cuanto a las políticas curriculares, la provincia, como muchas otras en los '90, apeló al apoyo del Ministerio de Educación de la Nación para renovar sus contenidos en el marco de la Ley Federal de Educación. A través del PRISE (programa con financiamiento nacional), se conformaron los equipos técnicos para desarrollar los diseños curriculares de nivel inicial, EGB 1, 2 y 3. Los mismos se finalizaron en el año 1998 (la primera versión) y se comenzaron a aplicar disparmente en las escuelas a partir de entonces. Como nos comentaron algunos entrevistados, el pasaje de lo formal a su implementación cotidiana es especialmente complejo en una provincia que, pese a ser tan chica, tiene una tradición de atomización muy fuerte de las instituciones educativas⁶⁴.

Como ocurrió en otras provincias que fueron dependientes de los fondos y de los equipos nacionales para construir su propio diseño curricular, una de las críticas más escuchadas al respecto es la falta de referencias a la realidad contextual de la provincia y de la región. Para muchos, los diseños curriculares son una "adaptación directa de los CBC", sin nada que caracterice o diferencie a la provincia.

En lo referido a la educación polimodal, todavía la provincia no ha realizado un diseño curricular propio y, en la práctica, se trabaja con los contenidos básicos nacionales y con materiales de apoyo producidos en la provincia y vigentes desde 1998. Tanto para EGB 3 como para Polimodal, lo que sí existen son las estructuras curriculares, que determinan los espacios curriculares (materias) y su carga horaria semanal. Su organización, sin embargo, ha sido conflictiva en el marco de implementación de la reforma educativa, por la necesaria reestructuración de los docentes y porque generan mayores dificultades en la movilidad interescolar de los alumnos.

⁶⁴ De acuerdo con lo señalado por la secretaria de educación, Agustina Zamacola: "en las escuelas todavía no existe una verdadera articulación curricular, pero estamos intentando conformar un sistema (...) estamos trabajando en la articulación de las competencias mínimas necesarias para EGB 2 y 3, que es donde notamos más problemas". Entrevista realizada en noviembre de 2002.

12. LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO

12.1. UN SECTOR CRECIENTE Y PRIVILEGIADO DURANTE LOS AÑOS '90

Como se observa en el cuadro 24, Tierra del Fuego tiene un alto porcentaje de su matrícula en el sector privado, especialmente en el nivel inicial y en EGB 3 y polimodal (ex escuela secundaria). Al considerar los datos disponibles para el total de las escuelas, se observa que en el período 1994-2000 –que abarca la aplicación de la reforma educativa- Tierra del Fuego es la provincia donde el porcentaje de alumnos que asisten al sector privado más creció de todo el país, pasando de un 11% en 1994 a un 17,7% en el 2000. Esto es muy significativo y no debe dejar de asociarse a las sucesivas crisis que sufrió el sistema educativo provincial en ese período.

Una cuestión interesante para señalar es la distinta composición del sector privado en las ciudades de Ushuaia y Río Grande. Como se observa en el cuadro 25, Río Grande tiene una menor proporción de escuelas en el nivel inicial del sector privado, mientras ocurre todo lo contrario en los restantes niveles, donde la mayoría de las escuelas privadas se concentra en esa ciudad, duplicando las cifras de Ushuaia.

Por otra parte, Tierra del Fuego es la tercera provincia en el país con menor porcentaje de escuelas confesionales en su oferta privada, abarcando un 32% del total. Esto resulta redundante en una provincia (como todas las patagónicas) con poca tradición católica y en un contexto donde la Iglesia no ostenta un poder significativo. Más aún, las propias escuelas confesionales no están agrupadas entre sí, ni tienen ningún órgano común que las represente en la provincia.

En cuanto a la organización del sector en términos de poder frente al Estado provincial, debe subrayarse la ausencia de todo tipo de representación que nucleee a las escuelas privadas, no sólo a las católicas. Tampoco a través de la organización gremial aparece esta instancia macro, ya que SADOP (sindicato de docente particulares de nivel nacional) no tiene oficina en la provincia. Es más, en el Estado el área a cargo de la educación privada no parece haber sido a lo largo de estos años una instancia de peso, y todas las negociaciones terminan jugándose en un terreno individualizado de las propias escuelas y su capacidad de "lobby" para conseguir mayores beneficios.

En lo referido a los aportes estatales para el sector, se observa una situación muy particular a lo largo de la década. Existen distintos tipos de datos para analizar esta cuestión. Por un lado, como se observa en el cuadro 24, el porcentaje del gasto provincial dedicado a las transferencias al sector privado mantiene un aumento constante y significativo desde 1993 hasta el 2000, pasando de representar un 4,6% hasta llegar al 10% en ese último año. Este aumento incluye el gran ajuste de todo el presupuesto educativo –abarcando las propias transferencias- del presupuesto del año 2000, motivo que hace aún más sugestivos estos números.

Otra forma de constatar el peso creciente a lo largo de la década del sector privado en el financiamiento público se observa a partir de la tercera columna del cuadro 24. Allí se compara la evolución del gasto por alumno del sector público y del sector privado, constatando que mientras el gasto en el sector público desciende, en el sector privado aumenta: si en 1994 el gasto público por alumno del sector privado representaba el 26% del

gasto por alumno del sector público, en el 2000 se había duplicado esa cifra, llegando a representar el 51%. Específicamente, cuando uno analiza los años de recortes en el presupuesto educativo, se observa que, salvo en el año 2000, el sector privado siempre fue beneficiado en comparación con el público.

De todas formas, al comparar con otras provincias, se constata que Tierra del Fuego es un caso de bajo porcentaje de subsidios a escuelas privadas. En total, para el año 2000, de las 28 escuelas privadas, 6 recibían el 100% de subvención, 10 recibían subvención parcial y 12 no tenían aportes. Sin embargo, lo relevante se halla más allá de estos números y tiene que ver con la propia historia de los subsidios en la provincia. Como distintos actores nos señalaron, no existían criterios claros y objetivos para obtener subsidios, sino que reinaba una gran discrecionalidad del Estado provincial⁶⁵. Un actor vinculado al sector privado nos decía al consultarlo sobre esta cuestión: *"los subsidios estaban pésimamente calculados: le daban el 100% a cualquier escuela porque lo veían como un ahorro para el Estado que entonces no tenía que construir una escuela y le salía más barato"*⁶⁶.

Al momento de realizar este trabajo, pese a la evolución positiva de los aportes realizados al sector privado, la situación parece haberse modificado, ya que desde el año 1998 se suspendieron los nuevos subsidios, mientras la matrícula continuó aumentando. En este sentido, la ministro de educación, María Angela Santoro, nos marcaba al entrevistarla que *"el aporte se cerró con la matrícula del '98 y nunca se abrió, con la reforma en el medio que aumentó la cantidad de alumnos. Nosotros le pedimos a (l Ministerio de) Economía aumentar esas partidas, pero todavía no obtuvimos una respuesta positiva"*⁶⁷.

Cuadro 24 - Evolución del sector privado

Evolución del sector privado en la provincia

	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		
	T. del Fuego	Patagonia	Total País	T. del Fuego	Patagonia	Total País	T. del Fuego	Patagonia	Total País
1993	s/d	s/d	s/d	4,6	5,2	10,5	s/d	s/d	s/d
1994	11,0	11,5	24,4	3,1	5,2	11,3	0,26	0,42	0,39
1995	s/d	s/d	s/d	4,7	5,4	12,4	s/d	s/d	s/d
1996	12,6	11,5	23,9	5,8	5,6	12,8	0,43	0,46	0,47
1997	13,3	11,6	23,5	7,4	6,4	12,5	0,52	0,52	0,47
1998	15,4	11,8	23,7	7,5	7,1	12,8	0,44	0,57	0,47
1999	16,5	11,6	23,2	9,4	7,5	13,1	0,52	0,62	0,50
2000	17,7	12,0	23,7	9,9	7,8	13,2	0,51	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.

⁶⁵ Un artículo en el Diario El Sureño, señalaba que había escuelas privadas que recibían 93 pesos por alumno, mientras otras llegaban a recibir 300 pesos, evidenciando las enormes disparidades del sector. Véase "La rebaja de los fondos podría superar el 40%", en El Sureño, 10/2/2000.

⁶⁶ Entrevista realizada a un actor vinculado al sector privado en la provincia en noviembre de 2002.

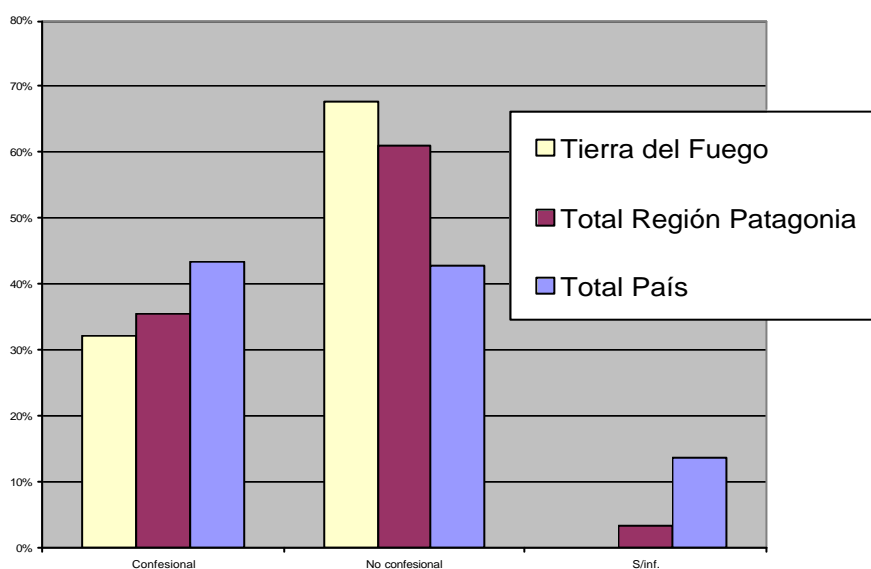
⁶⁷ Entrevista realizada a María Angélica Santoro, ministra de educación en noviembre de 2002.

Cuadro 25 – Cantidad de unidades educativas del sector privado por ciudad, año 2000

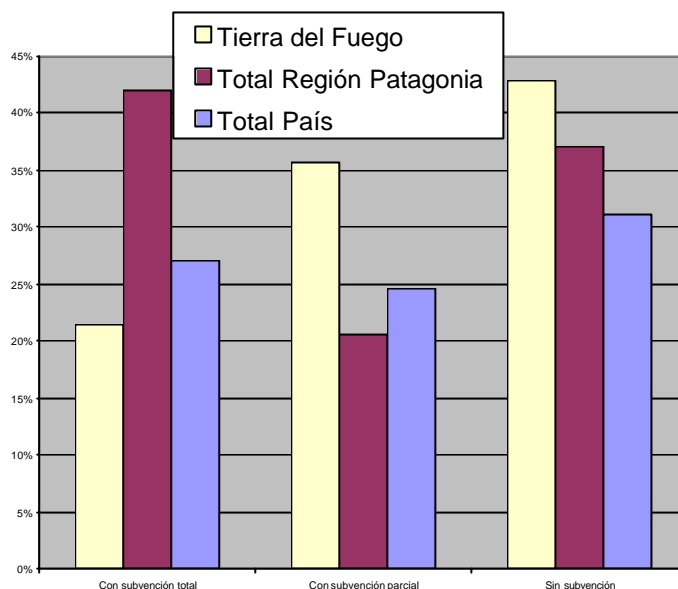
Ciudad/Nivel	Nivel Inicial	EGB 1 y 2	EGB 3	Medio/Polimodal	Polimodal	Superior No universitario
Río Grande	7	7	5	5	0	1
Ushuaia	8	2	4	2	1	0
Total	15	9	9	7	1	1

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, Relevamiento anual 2000.

Gráfico 5 – 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://dineece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

Gráfico 6 – Porcentaje de establecimientos del sector privado subvencionado por el Estado

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

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

13.1. LA SUPERVISIÓN COMO HÍBRIDO DEL NIVEL POLÍTICO Y DEL NIVEL EDUCATIVO DEL SISTEMA

La estructura de supervisión educativa de Tierra del Fuego tiene la particularidad, frente a la de las demás provincias, de hallarse entremezclada con la estructura de la administración central al ser los propios supervisores quienes ocupan el cargo máximo de la dirección de los niveles⁶⁸. Esto tiene estrecha relación con las dimensiones reducidas de la provincia y genera una mayor confusión entre los ámbitos de la carrera política y la carrera docente. En este sentido, el supervisor funciona como una bisagra a mitad de camino entre las escuelas y el ministerio, entre la posición de los docentes y la del gobierno, así como en sus funciones se mezclan lo administrativo y lo pedagógico.

⁶⁸ En general en las provincias existen las direcciones de nivel que son cargos políticos y tienen a los supervisores (que vienen de la carrera docente) bajo su responsabilidad. Es en comparación con estas estructuras que Tierra del Fuego aparece como una excepción a la regla.

Al momento de realizar nuestro trabajo de campo, la provincia cuenta con un total de 11 supervisores. Como se puede observar en el cuadro 26, los supervisores de nivel inicial tienen un promedio de 21 escuelas a cargo, una cifra similar a la de EGB 3 y Polimodal con 19 escuelas por supervisor, pero muy diferente al caso de EGB 1 y 2, con un número significativamente menor de escuelas por supervisor: apenas 11. Sin embargo, esto parece explicarse porque tanto para el nivel inicial como para EGB 3 y polimodal los supervisores tienen a cargo un número más alto de escuelas privadas, que, de acuerdo con lo señalado en algunas entrevistas, casi no son visitadas por los supervisores. De esta manera la mayor cantidad de escuelas para estos supervisores se empareja no realizando visitas a las instituciones privadas, con el problema latente de una falta de control del sector.

Otra particularidad de la provincia en lo que hace a la supervisión educativa, tiene que ver con la forma de acceso a los cargos de los actuales supervisores. Salvo para EGB 3 y Polimodal, los supervisores provienen de la carrera docente, aunque no han existido concursos para su nombramiento, sino que han quedado los que tenían el máximo puntaje del listado al momento de quedar vacantes los cargos. En cambio, para EGB 3 y Polimodal durante la década de los '90, una vez realizadas las transferencias de las escuelas medias nacionales, se decidió nombrar a dos supervisores (uno para Ushuaia y otro para Río Grande) con cargos políticos, sin que necesariamente provengan de la carrera docente. Estos supervisores reemplazan, de todas formas, a un cargo vacante en la provincia, ya que los supervisores de las escuelas nacionales tenían una escasa –o nula- presencia en la vida de las escuelas.

La normativa que regula las funciones de los supervisores es el Decreto 228/00. En la práctica estas funciones se dividen entre las tareas propias de la administración central y el poco tiempo que queda para visitar las escuelas (y menos aún para llegar a las aulas). En nivel inicial y EGB 1 y 2 los supervisores están a cargo de todas las cuestiones educativas y de los problemas institucionales de las escuelas, mientras los secretarios técnicos se encargan de lo administrativo.

Nuevamente el contexto histórico de la provincia marca las relaciones entre la supervisión y las escuelas. Más de un entrevistado definió a las escuelas (especialmente las viejas escuelas medias) como “feudos”, donde nadie del Estado sabía qué pasaba. En ese marco, la supervisión de los últimos años (ya concretada la transferencia) no resulta una tarea sencilla, tal como lo resaltaron los propios supervisores al ser entrevistados⁶⁹. Sin embargo, el espacio brindado a los supervisores por la administración central no es menor, especialmente cuando se lo compara con otras provincias, donde los supervisores han quedado como actores totalmente secundarios.

⁶⁹ Como nos decía Enrique Rodríguez, supervisor de EGB 3 y polimodal: “cada escuela era un pequeño feudo, los directivos estaban acostumbrados a no rendir cuentas a nadie, y en el fondo eso permitía que se saquen a los chicos con problemas de encima, porque nadie lo controlaba”. Entrevista realizada en noviembre de 2002.

Cuadro 26 - Dimensiones del sistema de supervisión provincial

	Cantidad de supervisores	Escuelas ⁷⁰ por supervisor		
		Público	Privado	Total
Nivel Inicial	2	13,5	7,5	21
EGB 1 y 2	4	9	2,2	11,2
EGB 3 y Polimodal	2	10,5	8,5	19
Educación especial	1	-	-	-
Gabinetes	2	-	-	-
Secretarios técnicos de supervisión	3	-	-	-
Total de supervisores	11	-	-	-

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

14. CONCLUSIONES

Tierra del Fuego es una provincia excepcional en toda una serie de criterios de análisis y medidas comparadas con el resto de las jurisdicciones de la Argentina. Pero si hay un elemento capaz de sintetizar las principales conclusiones que pueden extraerse de la provincia a partir de un análisis profundo de la práctica política de la educación durante la última década es que Tierra del Fuego se ha "provincializado" progresivamente, remitiéndonos en este caso a las connotaciones más negativas del término.

Con "provincialización" hacemos referencia a una serie de prácticas y dispositivos de ejercicio del poder y de transformación socio-política de la provincia que le han quitado progresivamente sus elementos excepcionales en toda una serie de indicadores sociales y educativos, compartiendo cada vez más los problemas y las dinámicas políticas características de otras provincias, generalmente más pobres, más grandes y más viejas. Una serie concreta de datos del campo educativo manifiesta este proceso:

-Tierra del Fuego es la provincia con mejores niveles de vida del país (junto con la Ciudad de Buenos Aires) y con el mayor ingreso por habitante. Sin embargo, es la provincia que tuvo el mayor crecimiento del porcentaje de pobres e indigentes con la crisis de fines del año 2001, y es la que cuenta con la mayor deuda per cápita del país.

-En este contexto, Tierra del Fuego es la provincia que pagaba mejores sueldos (junto con Santa Cruz) a los docentes y que tenía un alto nivel de recursos asignados al sistema educativo a comienzos de los '90. Para el año 2002 se había transformado en la provincia que

⁷⁰ Se trata de unidades educativas, no de establecimientos.

más disminuyó su esfuerzo financiero por la educación de todo el país, luego de significativos recortes sucesivos en el sistema.

-A su vez, es la provincia con menos habitantes del país, aunque es la que mayor crecimiento poblacional ha tenido durante la década de los noventa. Lo cual se halla estrechamente relacionado con la creciente desinversión educativa por alumno (ya que la cantidad de alumnos creció mucho más que los recursos para el sector).

-En el contexto de aplicación de la reforma educativa en todo el país, Tierra del Fuego fue la única provincia que aplicó toda la nueva estructura de la EGB 3 en un solo año, aumentando como ninguna otra sus niveles de abandono escolar y de pasaje de los alumnos del sector público al sector privado en el período 1996-2000.

A toda esta serie de datos complejos, que abonan la hipótesis de la "provincialización" de Tierra del Fuego, habría que agregar una visión cualitativa de la práctica política general y de la educación en particular, durante el período estudiado. En este punto, los diversos actores entrevistados y las fuentes consultadas coinciden en señalar el paulatino pasaje de una ilusión democrática vivida a partir de la provincialización (sin comillas) oficial en 1991, hacia una concentración y acumulación vertical del poder, que "provincializó" a Tierra del Fuego en el sentido de imitar las tradicionales prácticas políticas de las provincias argentinas, cargadas de caudillismo, discrecionalidad, patronazgo, partidización, falta de transparencia, acusaciones de corrupción y de uso privado de los cargos públicos.

La progresividad de este ciclo se observa al considerar ciertos momentos clave en la vida política provincial. En primer término, el creciente proceso de acumulación de poder del segundo período de gobierno de Estabillo (MOPOF), que al mismo tiempo significó una gran atomización interna en el propio partido, lo cual culminó en un juicio político, escándalo provincial y caos de poder en el Estado. Este período se cierra con el gran recorte en la administración pública, y especialmente en la educación, de fines de 1999, cuando entraba en vigencia un nuevo pacto político (muy parecido a lo que ocurre en otras provincias argentinas) entre el MOPOF y el Partido Justicialista, finalmente en el gobierno con Manfredotti. El nuevo período de gobierno consolidó esas prácticas ya instaladas de acumulación de poder y de mayor distancia entre el partido-gobierno-Estado y la ciudadanía en general.

Siendo el sistema educativo provincial un claro reflejo de los intereses más profundos y a largo plazo que impactan en la equidad social y en el desarrollo crítico y autónomo de las personas, dejando pocos espacios para el uso político directo de beneficios privados, no resulta sorprendente que en este ciclo analizado la educación provincial haya estado siempre relegada y castigada por las acciones de gobierno. Esto se ha reflejado especialmente en una serie de rasgos que atraviesan educativamente a la década en la provincia:

-En primer término, como casi todos los actores entrevistados lo señalaron, la ausencia de políticas educativas claras y planificadas. No ha habido en la década casi ninguna iniciativa que demuestre el interés genuino del gobierno por la educación, más allá de la sanción de la Ley de Educación provincial y ciertas acciones iniciadas con pocos recursos desde el personal técnico del Ministerio de Educación.

-Casi como un reflejo del primer punto, ninguno de los ministros de educación de toda la década han tenido la jerarquía y la experiencia necesarias para expresar un liderazgo educativo del sistema, reconocido por los propios actores e imprescindible para iniciar acciones políticas de peso en el sector.

-En la dimensión económica, la posición de los sucesivos gobiernos (en especial el de Manfredotti) ha privilegiado el ajuste sobre el presupuesto educativo y la desinversión del sector. Esto se tradujo con el correr de los años en: peores condiciones laborales para los docentes, menos escuelas para cada vez más alumnos y menos oferta educativa (de talleres, formación docente, etc.).

-La carencia e indefinición de los marcos legales que regulan la educación es otra dimensión que complementa estos puntos. En este sentido, la eliminación del Estatuto del Docente (caso único en todo el país) sin discusión previa, y su reemplazo por una serie de decretos y resoluciones, se suma a una confusión general y una falta de reglamentación del marco legal. Esto genera un ámbito propicio para la discrecionalidad y el uso político de los espacios vacíos de normas y principios institucionales de funcionamiento del sistema.

-La acelerada y poco planificada aplicación en 1999 de la nueva estructura de niveles definida por la Ley Federal de Educación. Este punto es un claro ejemplo de la forma y las motivaciones que determinan la dinámica de la educación en la provincia, ya que la modificación del sistema no se hizo por motivos educativos sino por la promesa de fondos nacionales y su aplicación profusa y masiva trajo consecuencias perjudiciales para los alumnos que sufrieron repentinamente el cambio.

Considerando estas distintas particularidades que caracterizaron a la práctica política de la educación provincial durante la década analizada, no debe resultar tan extraño que Tierra del Fuego sea una de las provincias con peores resultados educativos de acuerdo con los niveles socioeconómicos de su población. En las pruebas nacionales de la calidad, los resultados provinciales han estado constantemente por debajo de la media nacional, aun sabiendo que los mismos se hallan fuertemente determinados por las condiciones socioeconómicas de origen de los alumnos (que en Tierra del Fuego son mucho mejores que el promedio del país), lo cual evidencia un problema estructural del sistema educativo fueguino.

Teniendo en cuenta todos estos elementos, cabe señalar que ese proceso de "provincialización" -de connotación negativa y perjudicial para la provincia- todavía puede ser revertido, especialmente si se consideran los puntos más ventajosos de Tierra del Fuego en la comparación con el resto del país. Entre esos puntos cabe señalar:

-Las dimensiones reducidas de la provincia permiten las relaciones directas entre la administración central y el sistema educativo, casi a la manera de un "laboratorio educativo", donde es perfectamente posible consultar a los actores en los procesos de diseño e implementación de las políticas educativas.

-Los recursos per cápita con que cuenta la provincia, que son muy superiores a los de la media nacional y que se ven acrecentados en el período posterior a la devaluación por las regalías petroleras y por el turismo.

-La formación y los recursos humanos que dispone la provincia, pese a sus reducidas dimensiones, fruto de distintas camadas de migrantes que llegaron con proyectos propios a instalarse en la jurisdicción.

-Las interesantes experiencias educativas que vienen desarrollando con mucha autonomía las propias escuelas del sistema, varias de ellas (pese a que nuestro trabajo no indagó en este punto específico) prometedoras y sumamente innovadoras.

-Las posibilidades que brinda una ciudadanía activa y participativa, como lo demuestran las distintas acciones que se vienen realizando dentro y fuera del campo educativo en los años recientes consolidando de un espacio de diálogo con las políticas, aunque hasta aquí parezca tener pocos oídos en el propio gobierno provincial.

Son estas las características esperanzadoras de la provincia, en un contexto educativo complejo de por sí por la enorme movilidad y diversidad de origen de los alumnos y docentes, que provienen de todas las provincias del país con trayectorias muy disímiles. Y son también sus características reducidas y extremas (empezando por su ubicación geográfica) las que permiten augurar una mayor velocidad en los cambios y en los efectos que una práctica política seria y comprometida puede tener en la equidad y la calidad del sistema educativo.

15. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA SOBRE LA PROVINCIA

Canclini, Arnoldo (1980), *Historia de Tierra del Fuego*, Plus Ultra, Buenos Aires.

Dussel, Inés (2001), *Los cambios curriculares en los ámbitos nacional y provinciales en la Argentina (1990-2000): Elementos para su análisis*, Ministerio de Educación de la Nación.

Montoya, S.; Perusia, J.C.; y Vera Mohorade, A. (2003), *Evaluación de la Calidad Educativa: De los Sistemas Centrales al Aula. Estudio del Impacto de las Políticas de Devolución de Información Personalizada a las Escuelas en Tres Provincias de Argentina*, Centro de Investigación para la Equidad y la Calidad Educativa.

Ricciuti, Claudio A. (1995), *Breve reseña económica de Tierra del Fuego*, Ed. Papillón, Buenos Aires.

PRISE (2000), *Informe de evaluación de las metas, años 1997 a 1999*, UEP-PRISE.

Siempre (2002), *Informe de la situación social de la provincia de Tierra del Fuego*, Siempre, Presidencia de la Nación.

Diario El Sureño. Años 2000 a 2002

Diario Provincia 23. Años 1999 y 2000.

El Diario Digital de Tierra del Fuego. Años 1998 a 2001

Revista "El Puente", editada por SUTEF, Seccional Ushuaia. Números 1 a 6.

Legislación provincial citada a lo largo del trabajo.

16. ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Gabriela Rivero – Secretaria General de SUTEF. Noviembre de 2002.
2. Carlos Candino – Centro de Información y Documentación Educativa, Ministerio de Educación. Noviembre de 2002.
3. Hugo Santos - Centro de Información y Documentación Educativa, Ministerio de Educación. Noviembre de 2002.
4. María Angélica Santoro – Ministro de Educación. Noviembre de 2002.
5. Guillermo Worman – Participación Ciudadana. Noviembre de 2002.
6. Jorge Botta – Coordinador de la Unidad de Planeamiento, Ministerio de Educación. Noviembre de 2002.

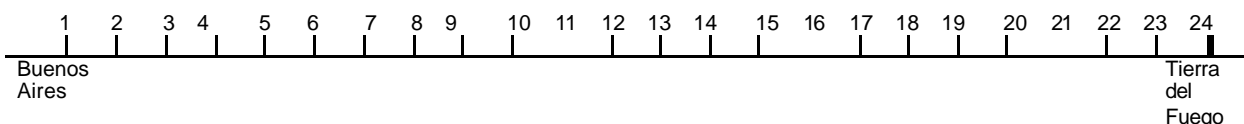
7. Daniel D'Eramo – Ex Director de Planeamiento, Ministerio de Educación. Noviembre de 2002.
8. María Cristina Restovich – Supervisora General de Nivel Inicial, EGB 1 y 2, Ministerio de Educación. Noviembre de 2002.
9. Susana Dapozo – Integrante de la Junta de Clasificación. Noviembre de 2002.
10. Carmen Yardín – Directora de la Escuela de EGB N°13. Noviembre de 2002.
11. Gabriel Ferrario – Supervisor de EGB 3 y Polimodal, Ministerio de Educación. Noviembre de 2002.
12. Daniel Lezcano – Departamento de Estadísticas, Ministerio de Educación. Noviembre de 2002.
13. Lucas Potenze – Rector del Colegio Nacional de Ushuaia. Noviembre de 2002.
14. Eduardo Galego – Director General de Administración, Ministerio de Educación. Noviembre de 2002.
15. Silvio Bocchicchio – Periodista FM del Sur y Diario Tiempo Fueguino. Noviembre de 2002.
16. Mónica Schillet – Docente e Investigadora IPES Florentino Ameghino. Noviembre de 2002.
17. Omar Fernández Arroyo – Ex Ministro de Educación. Noviembre de 2002.
18. Enrique Rodríguez – Supervisor de EGB 3 y Polimodal. Noviembre de 2002.
19. Juan Carlos Estévez – Dirigente Gremial de SUTEF, Seccional Río Grande. Noviembre de 2002.
20. Hugo Schneider – Secretario General (Interventor) de UDA. Noviembre de 2002.
21. Francisco Alvarez – Ex Ministro de Educación. Noviembre de 2002.
22. Cristina Campos – Supervisora de Educación Superior. Noviembre de 2002.
23. Gabriel Korenbilt – Coordinador de la Dirección de Investigación. Noviembre de 2002.
24. Agustina Zamacola – Secretaria de Educación. Noviembre de 2002.
25. Rita Fleitas – Presidente de la Comisión de Educación de la Legislatura. Noviembre de 2002.

ANEXO: TIERRA DEL FUEGO EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL

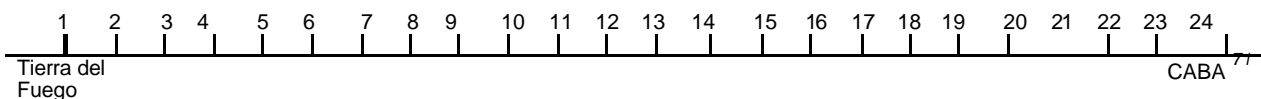
En los siguientes cuadros se expone la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones según los distintos ejes y datos recolectados para la elaboración de este informe. En todos los casos (salvo excepciones señaladas en los cuadros) el total de jurisdicciones es de 24 y la posición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

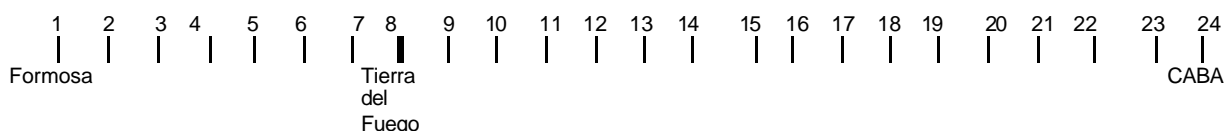
1.1. Cantidad de Habitantes. Año 2001.



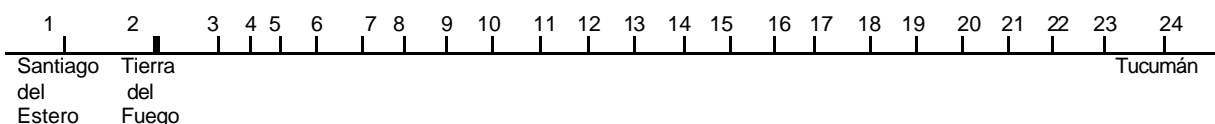
1.2. Tasa de crecimiento porcentual de cantidad de habitantes. Años 1991-2001.



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

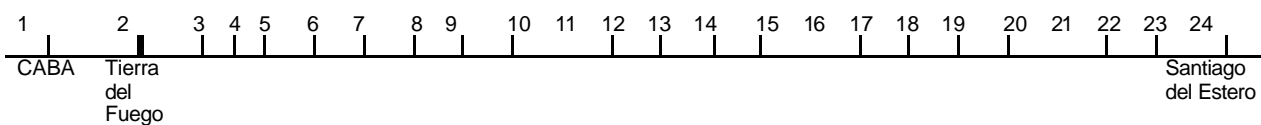


1.4. Tasa de crecimiento porcentual de la proporción de habitantes en edad escolar. Años 1991-2001.

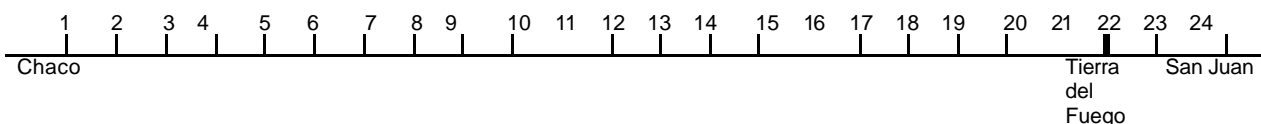


1.5. Porcentaje de población urbana. Año 2001.

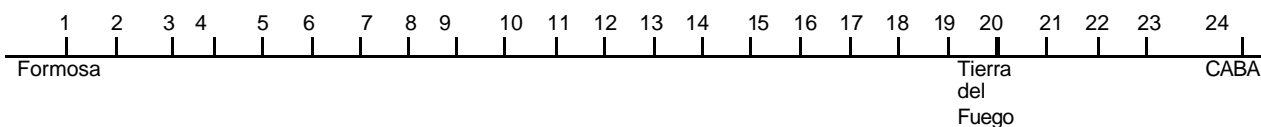
⁷¹ Ciudad Autónoma de Buenos Aires



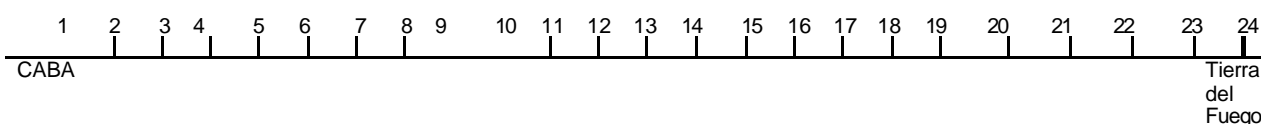
1.6. Tasa de crecimiento porcentual de la población urbana. Años 1991-2001.



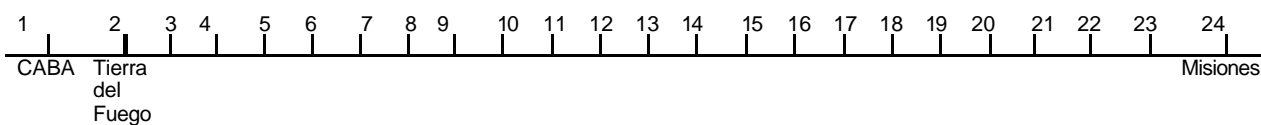
1.7. Porcentaje de población que vive en hogares con NBI. Año 2001.



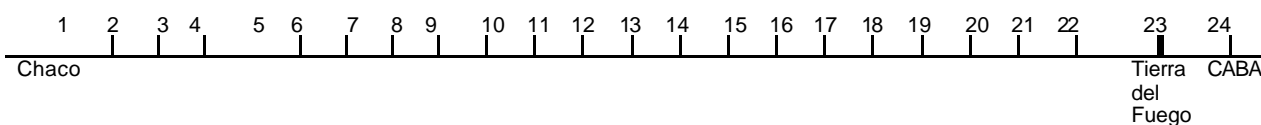
1.8. Tasa de crecimiento porcentual de población que vive en hogares con NBI. Años 1991-2001.



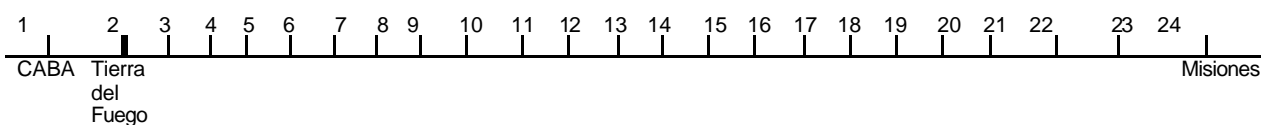
1.9. Porcentaje de la población con primaria completa. Año 2001.



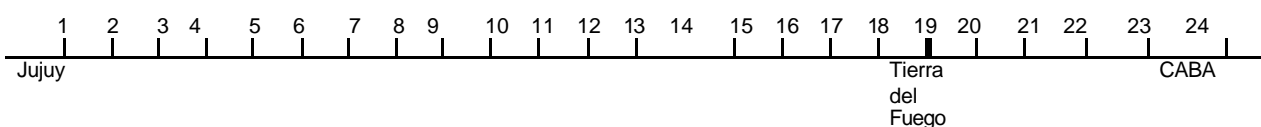
1.10. Tasa de crecimiento porcentual de la población con primaria completa. Años 1991-2001.



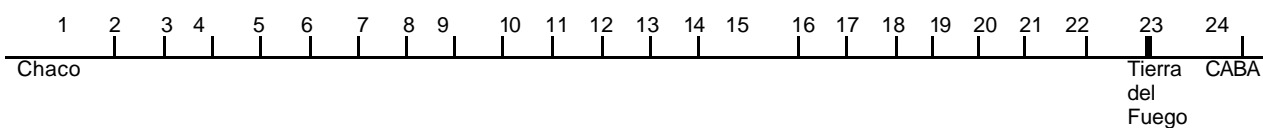
1.11. Porcentaje de la población con secundaria completa. Año 2001.



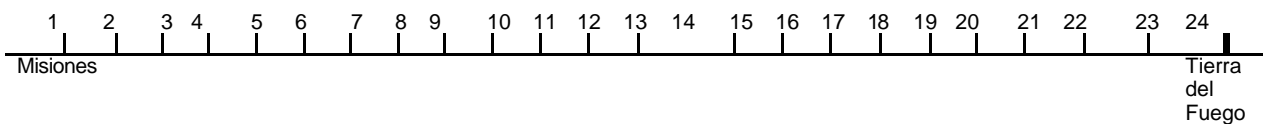
1.12. Tasa de crecimiento porcentual de la población con secundaria completa. Años 1991-2001.



1.13. Tasa de analfabetismo. Año 2001.

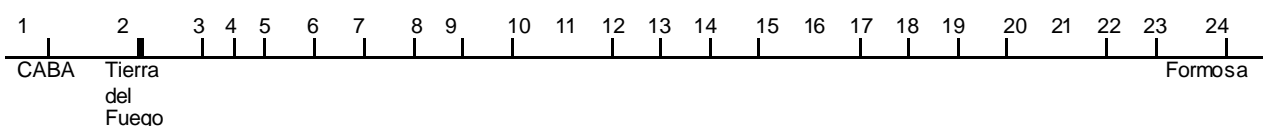


1.14. Crecimiento porcentual de la tasa de analfabetismo. Años 1991-2001.

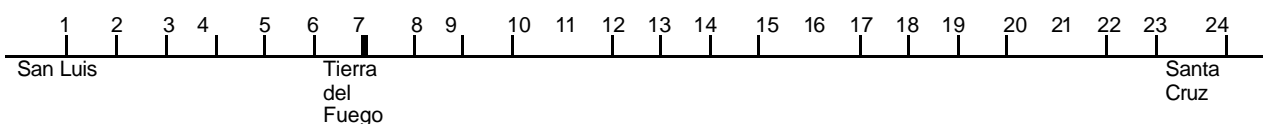


Fuente 1.1 - 1.14: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001, en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003.

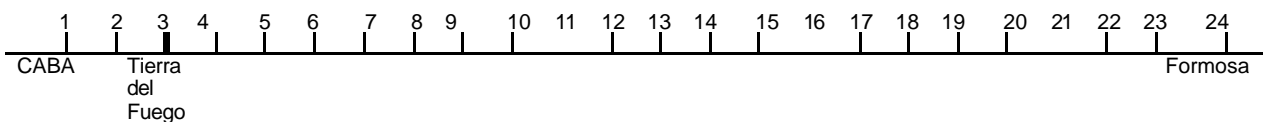
1.15. Índice de Desarrollo Humano (IDH). Año 2000.



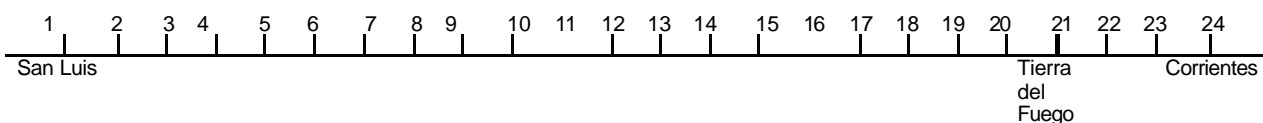
1.16. Tasa de crecimiento del IDH. Años 1995-2000.



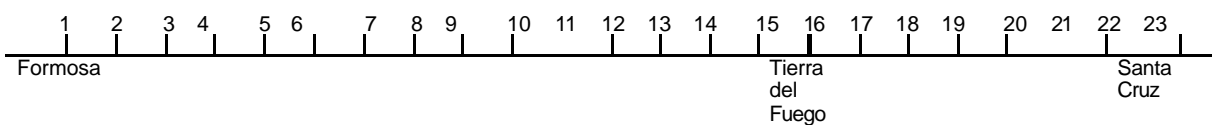
1.17. Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA). Año 2000.



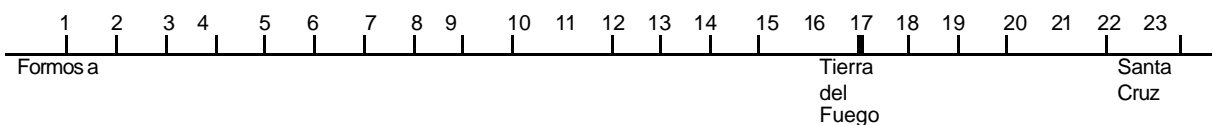
1.18. Tasa de crecimiento del ingreso per cápita familiar anual. Años 1995-2000.



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

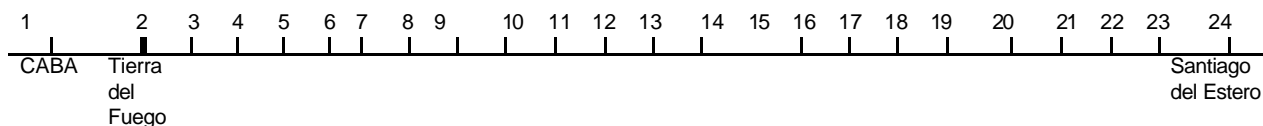


1.20. Tasa de crecimiento de brecha de ingresos. Años 1995-2002. (1)

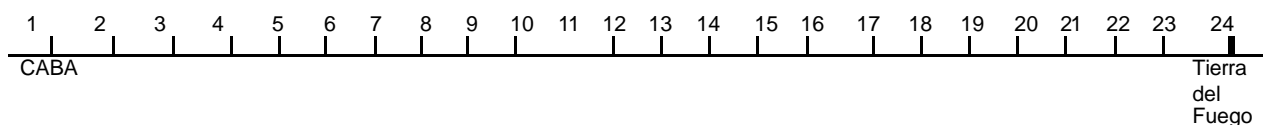


(1) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que no se disponen los datos para la provincia de Río Negro

1.21. PBG per cápita. Año 2000.

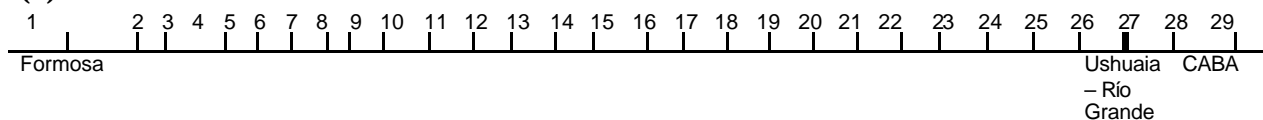


1.22. Tasa de crecimiento de PBG per cápita. Años 1993-2000.

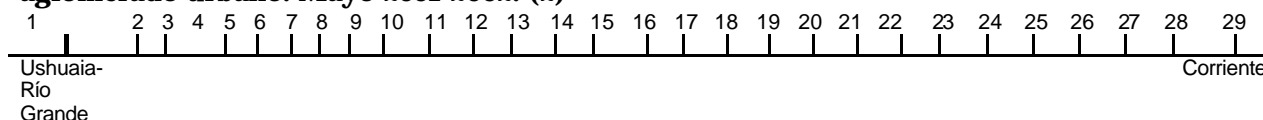


Fuente 1.15 – 1.22: Elaboración propia en base PNUD(2000), "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", en www.undp.org.ar, abril de 2003.

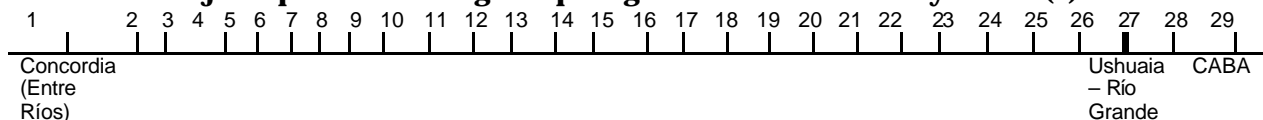
1.23. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2002. (2)



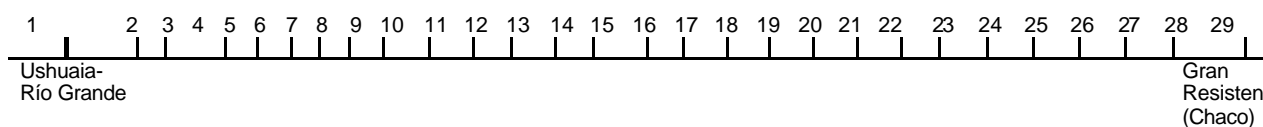
1.24. Tasa de crecimiento porcentual de la población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (2)



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



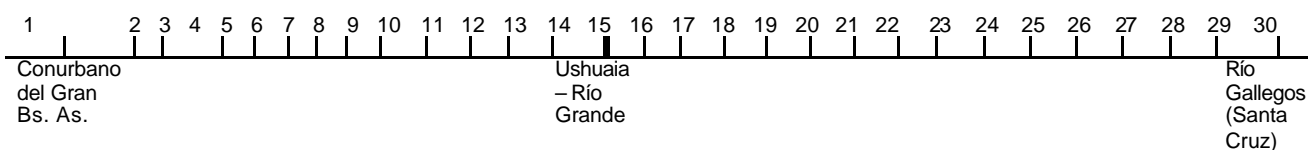
1.26. Tasa de crecimiento porcentual de la población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (2)



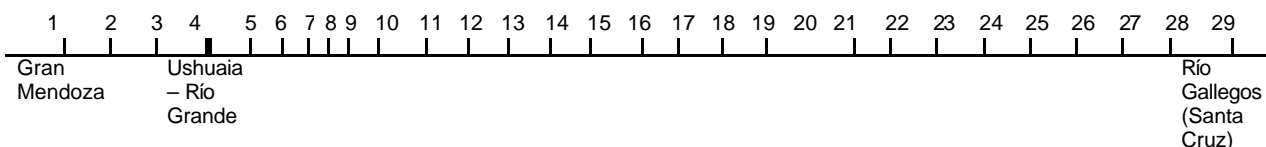
(2) Nota: No se disponen los datos para algún aglomerado urbano de la provincia de Río Negro.

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.

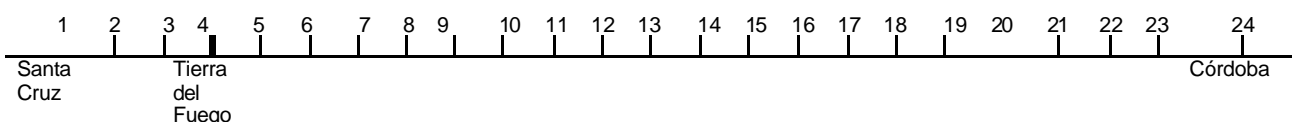


1.28. Tasa de crecimiento porcentual de desempleo por aglomerado urbano. Octubre 1995-2002.(3)



(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.

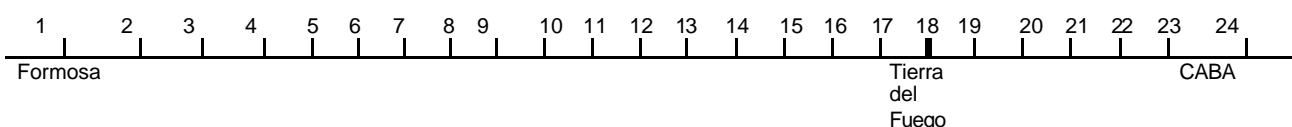
1.29. Empleados públicos cada mil habitantes. Año 2000.



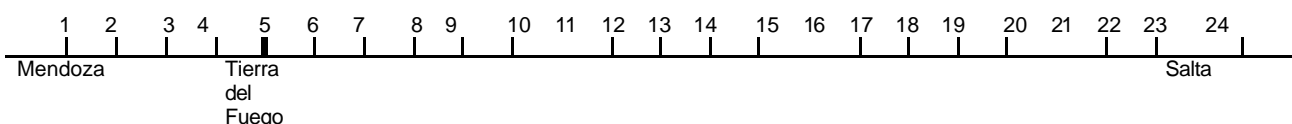
1.30. Crecimiento porcentual de empleados públicos cada mil habitantes. Años 1994-2000.



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



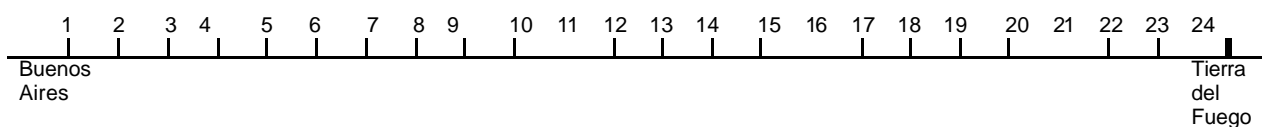
1.32. Tasa de crecimiento de empleados públicos cada 100 empleados privados. Años 1994-2000.



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



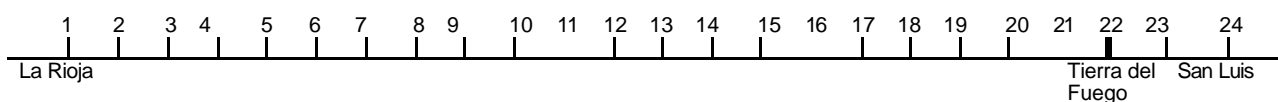
2.2. Crecimiento porcentual de la cantidad de alumnos. Años 1996-2000.



2.3. Cantidad de establecimientos. Año 2000.

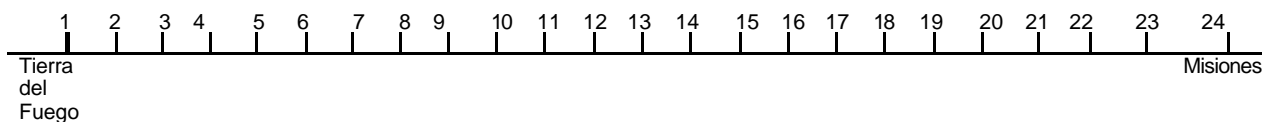


2.4. Crecimiento porcentual de la cantidad de establecimientos. Años 1996-2000.

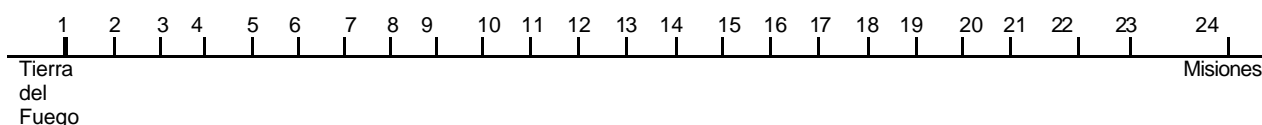


Fuente 2.1 – 2.4: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 y 2000; en www.me.gov.ar; abril de 2003.

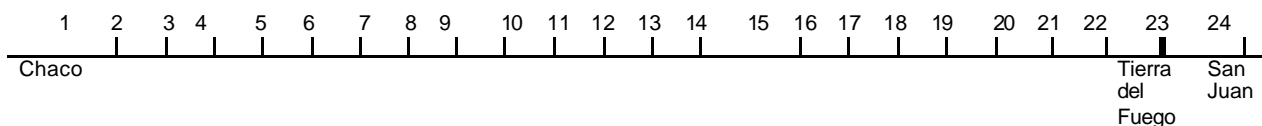
2.5. Tasa neta de escolarización para el nivel inicial. Año 2001.



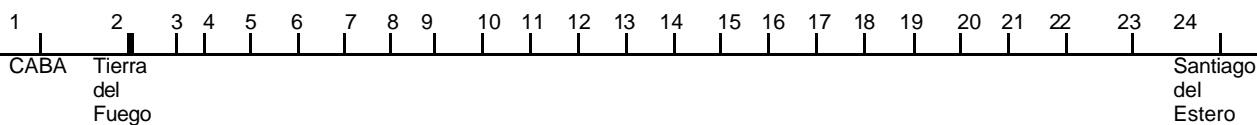
2.6. Tasa neta de escolarización para el nivel primario. Año 2001.



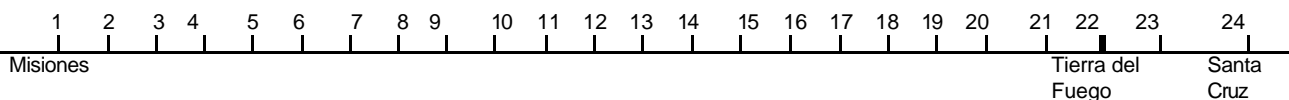
2.7. Crecimiento porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel primario. Años 1991-2001.



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

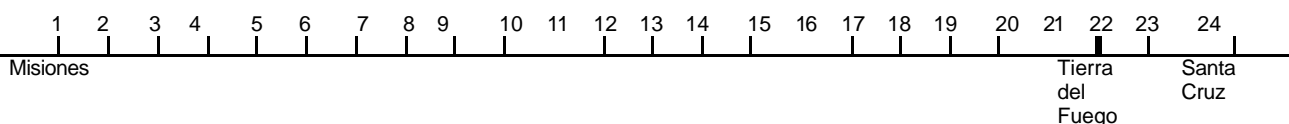


2.9. Crecimiento porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Años 1991-2001.



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.

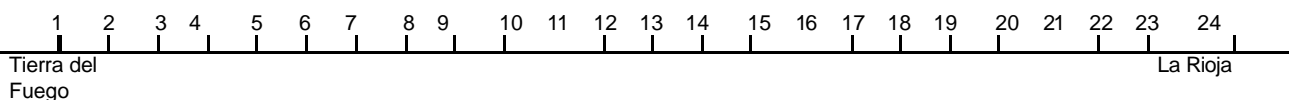
2.10. Tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



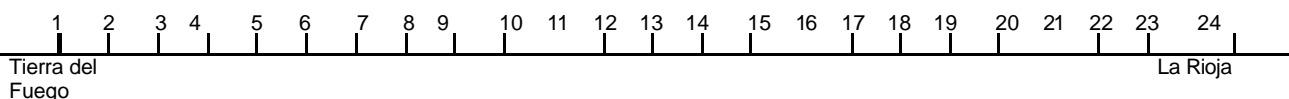
2.11. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



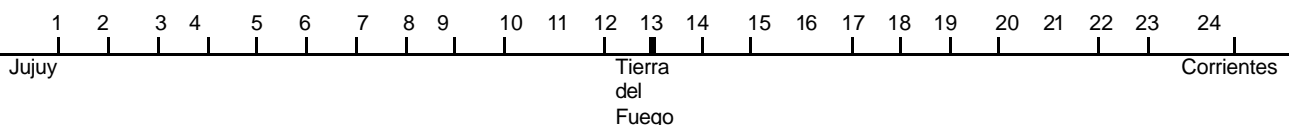
2.12. Tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Año 1999.



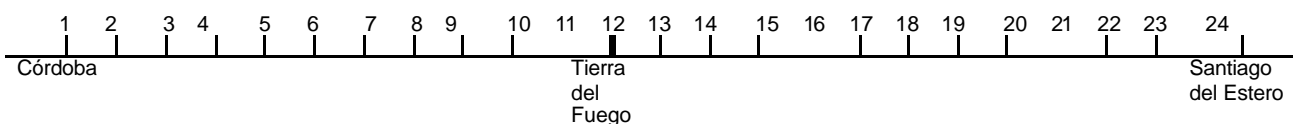
2.13. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



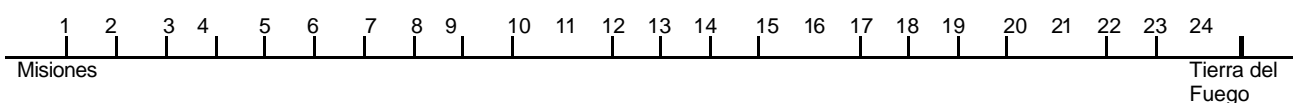
2.14. Tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Año 1999.



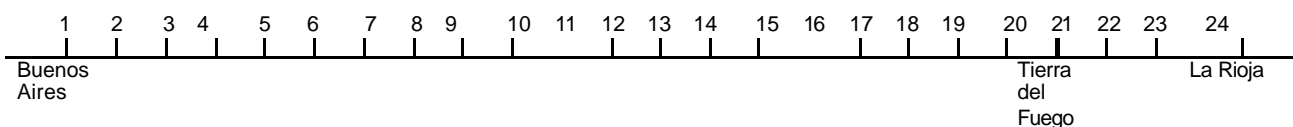
2.15. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.



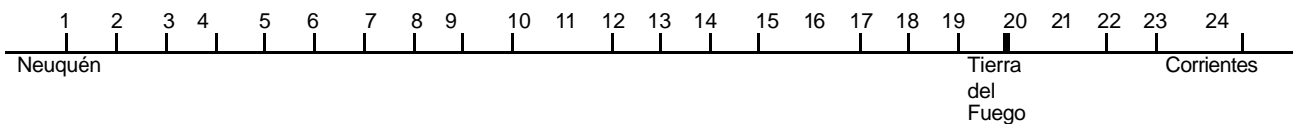
2.16. Tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



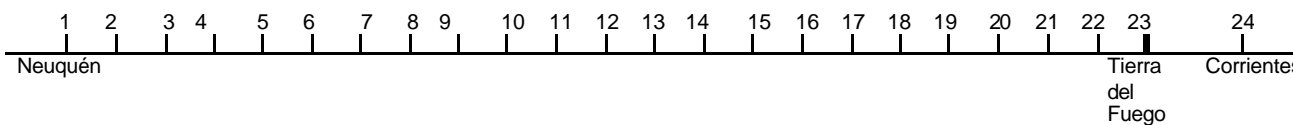
2.17. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



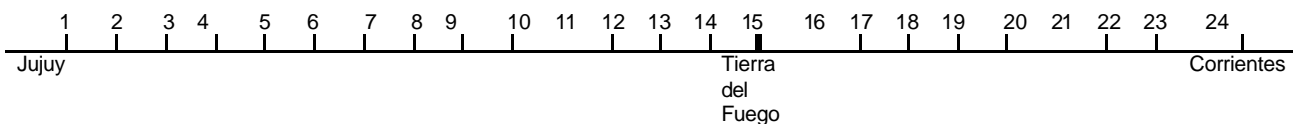
2.18. Tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Año 1999.



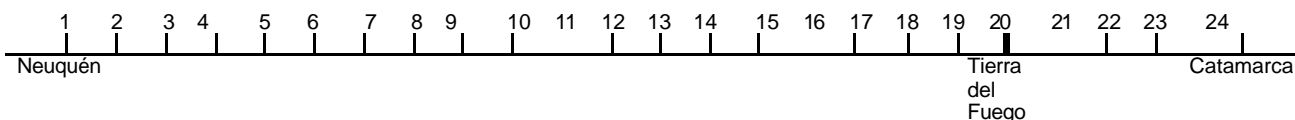
2.19. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



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.

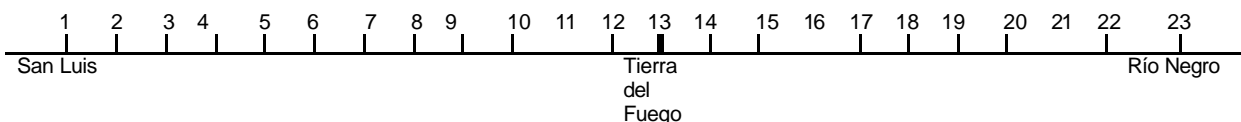


Fuente 2.10 – 2.21: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en www.me.gov.ar, octubre 2002.

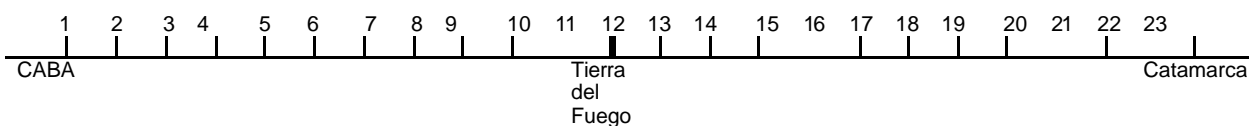
2.22. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6^{to} año de EGB frente a media nacional. Año 2000.(4)



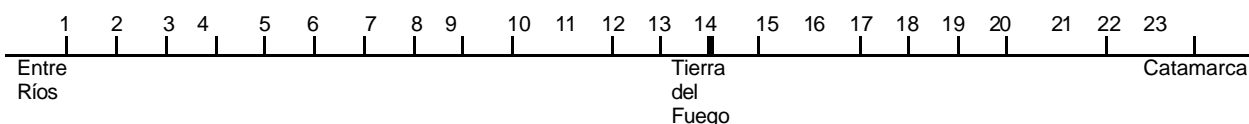
2.23. Tasa de crecimiento de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6^{to} año de EGB frente a media nacional. Años 1996-2000. (4)



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



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

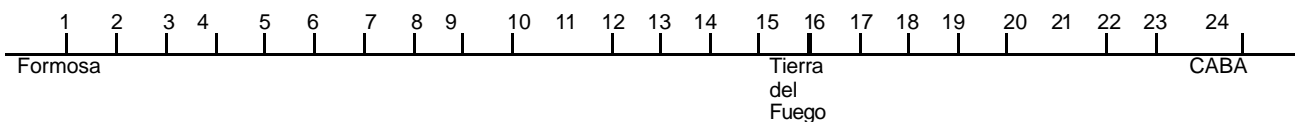


(4) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que en 2000 la Provincia de Neuquén no participó de los Operativos Nacionales de Evaluación. En 1996 la Provincia de San Luis no evaluó Lengua., por lo que en este caso sólo se empleó el dato de Matemática para calcular el promedio de 1996.

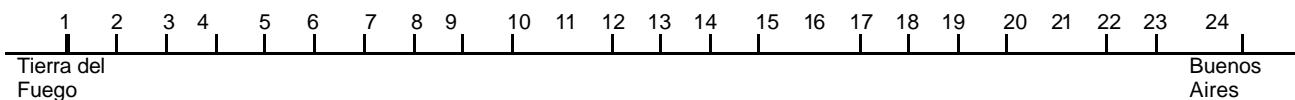
Fuente 2.22 – 2.25: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

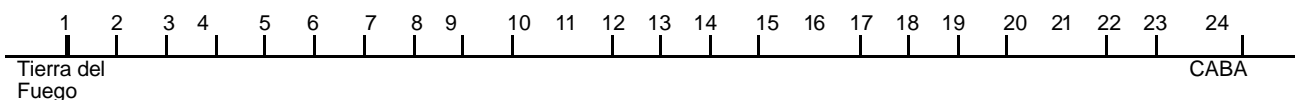
3.1. Porcentaje de ingresos de origen nacional. Año 2000.



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

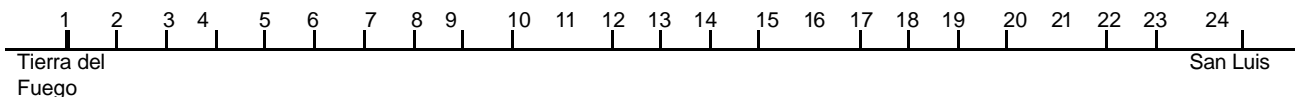


3.3. Ingresos coparticipados por habitante. Año 2000.

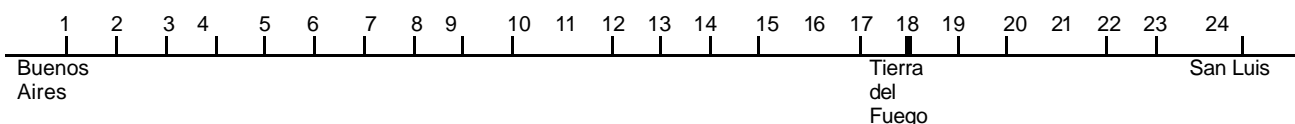


Fuente 3.1 – 3.3: elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, ejecuciones presupuestarias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

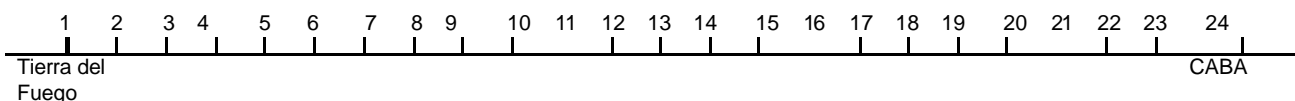
3.4. Stock de deuda acumulada per cápita. Año 2000.



3.5. Stock de deuda acumulada. Año 2000.

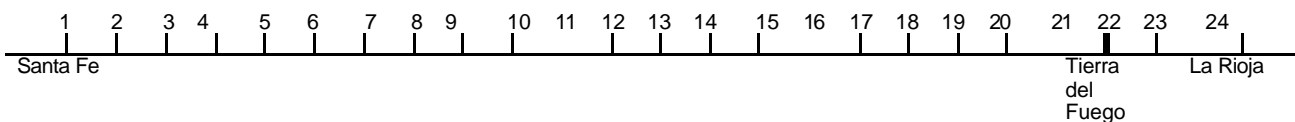


3.6. Crecimiento porcentual del stock de deuda acumulada. Años 1996-2000.

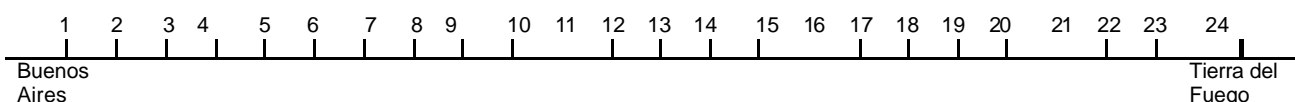


Fuente 3.4 – 3.6: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Stock de deuda provincial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

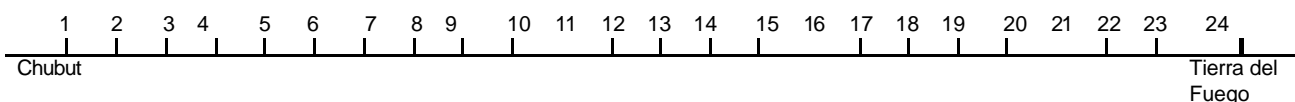
3.7. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Promedio de los años 1991-2000.



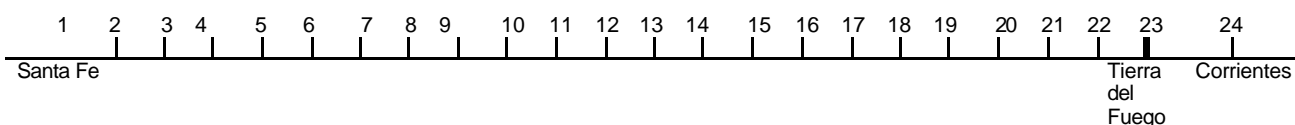
3.8. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Año 2000.



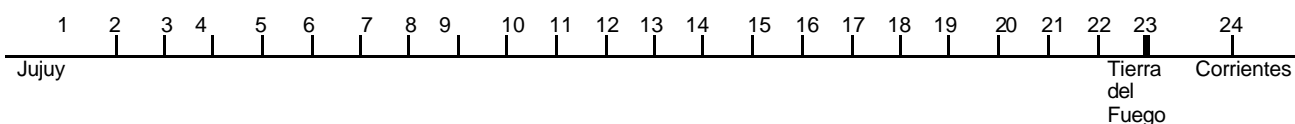
3.9. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto total. Años 1994-2000.



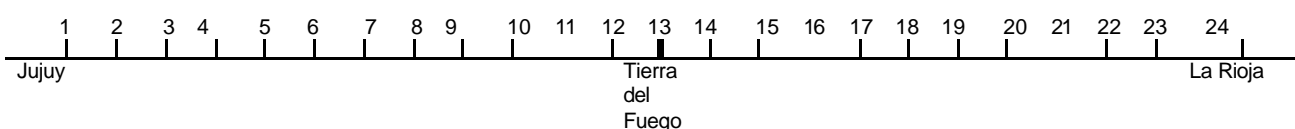
3.10. Gasto educativo como porcentaje del gasto social. Promedio de los años 1994-2000.



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

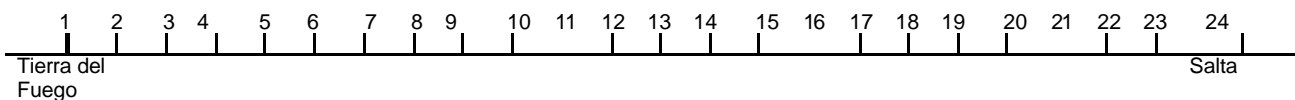


3.12. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto social. Años 1994-2000.

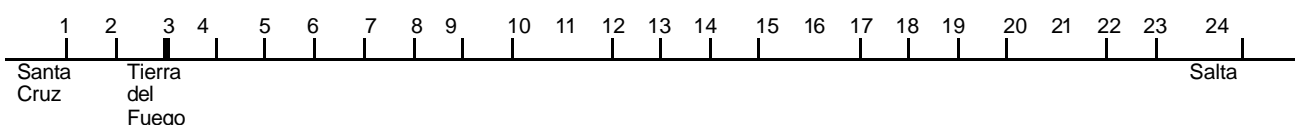


Fuente 3.7 – 3.12: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm, abril de 2003.

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

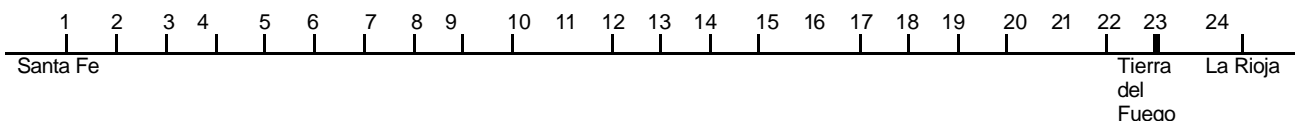


3.14. Gasto público por alumno del sector privado. Promedio de los años 1994-2000.



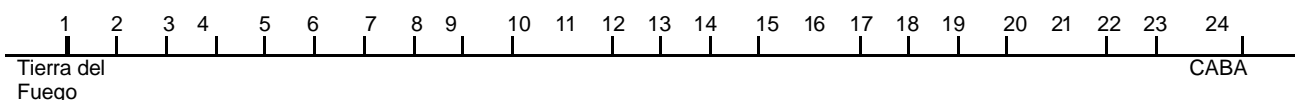
Fuente 3.13 y 3.14: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto 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.



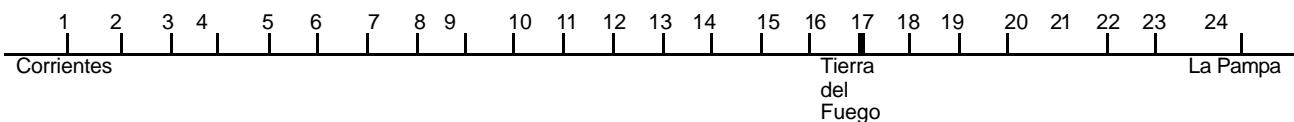
Fuente 3.15: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal 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.

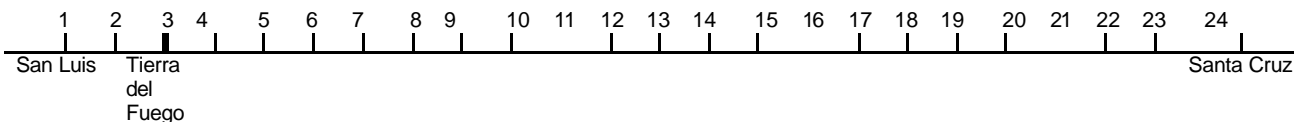


Fuente 3.16: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento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

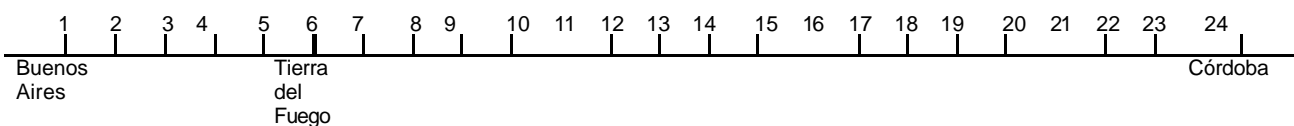
3.17. Porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Año 2000.



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



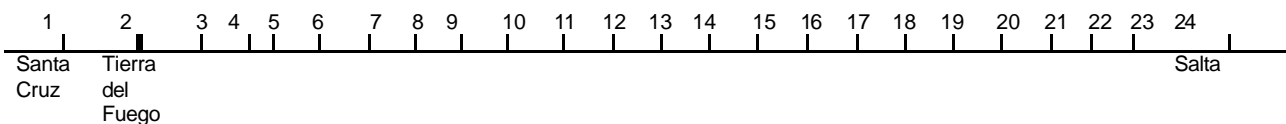
3.19. Crecimiento del porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Años 1994-2000.



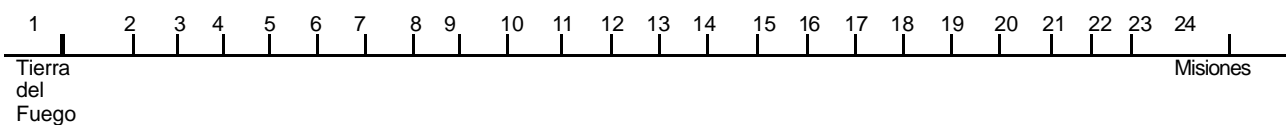
Fuente 3.17 – 3.19: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

4. POLÍTICAS LABORALES

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

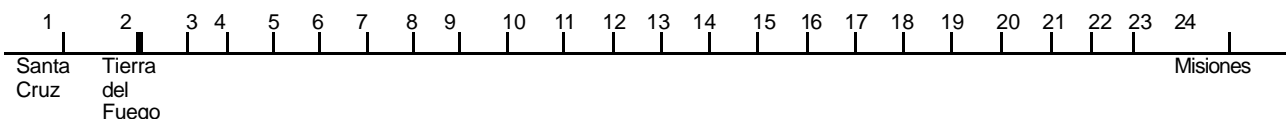


4.2. Salario de bolsillo de director de primaria jornada simple 10 años de antigüedad. Año 2002.

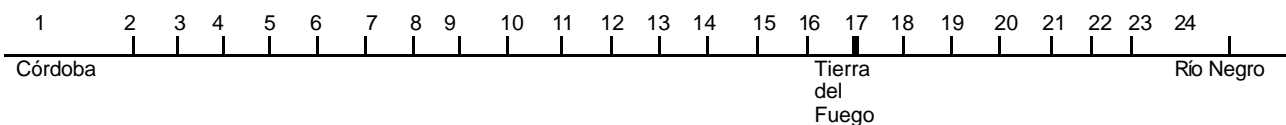


Fuente 4.1 y 4.2: elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

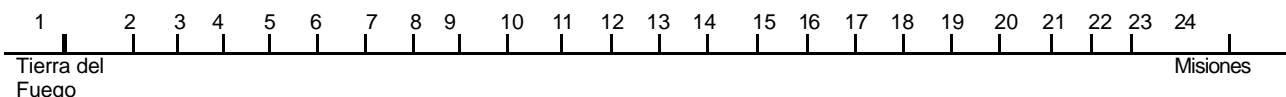
4.3. Salario de maestro de grado frente a canasta básica alimentaria. Año 2002.



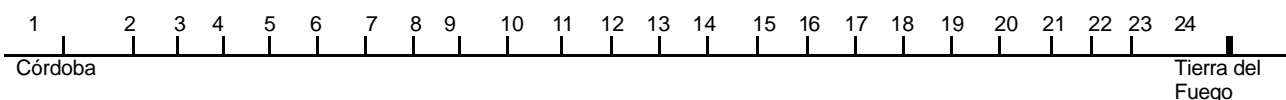
4.4. Crecimiento porcentual del salario de maestro de grado frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.



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

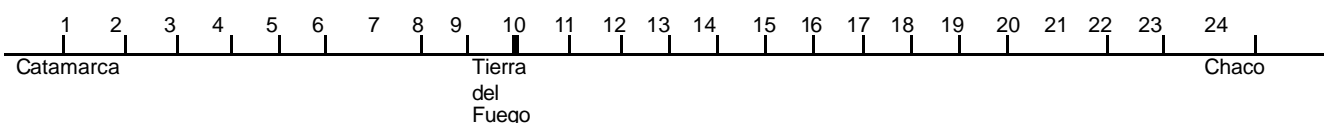


4.6. Crecimiento porcentual del salario de director de primaria frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.

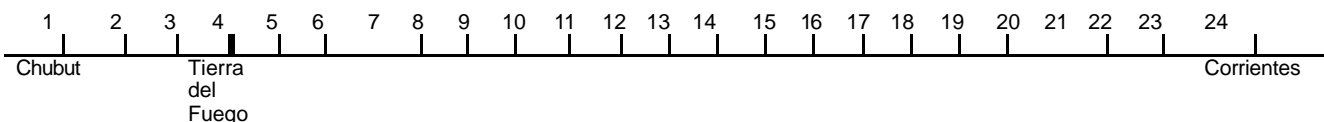


Fuente 4.3 – 4.6: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos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

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



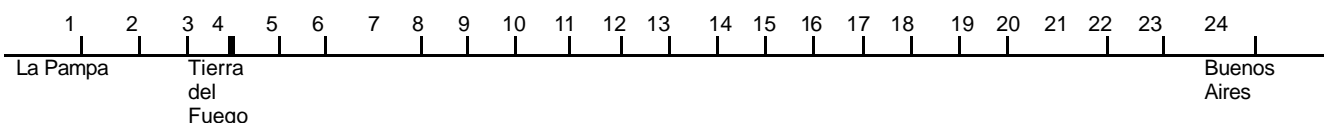
4.8. Tasa de crecimiento del salario de maestro de grado frente al salario medio público provincial. Años 1995-2000.



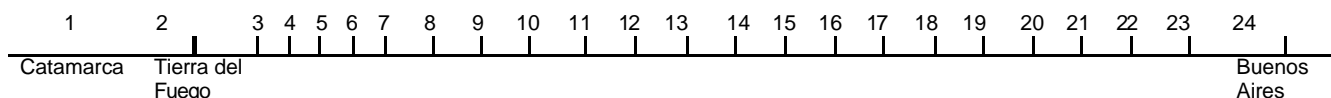
Fuente 4.7 – 4.8: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Gasto medio salarial,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

5. RELACIONES CON NACIÓN

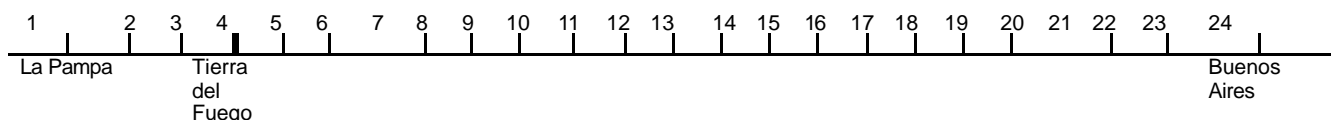
5.1. Total de transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología realizadas en el período 1993-1999 por alumno del año 1999. (5)



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)

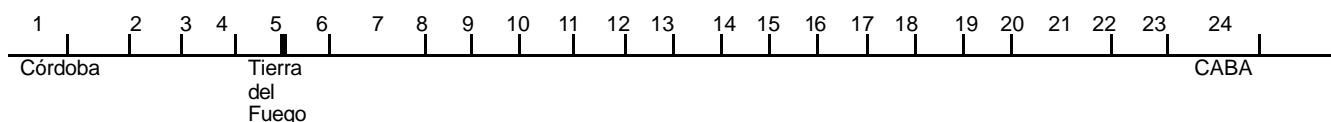


(5) Nota: No incluye las transferencias a los institutos terciarios, el FONID, ni las transferencias de los programas con financiamiento internacional.

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

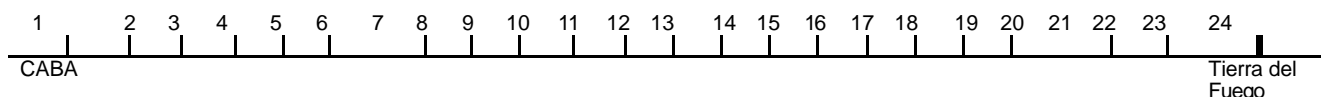
6.1. Porcentaje de alumnos del ex 7^{mo} grado y el ex 5^o año que cursan en la nueva estructura. Año 2000.



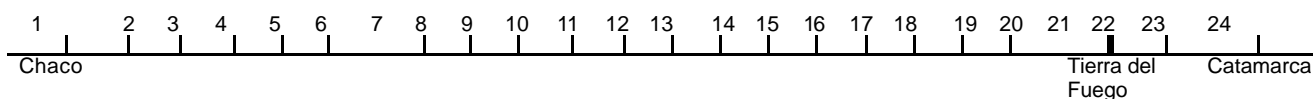
Fuente 6.1: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, Relevamiento Anual 2000; en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS

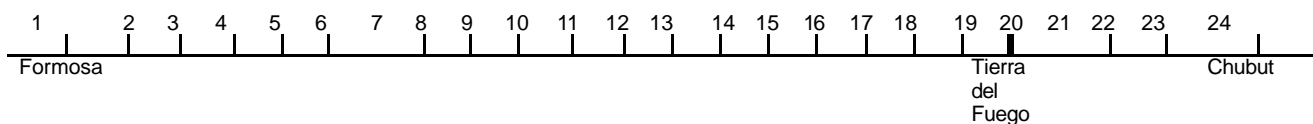
7.1. Porcentaje de alumnos de EGB 1 y 2 del sector público en jornada completa. Año 2000.



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



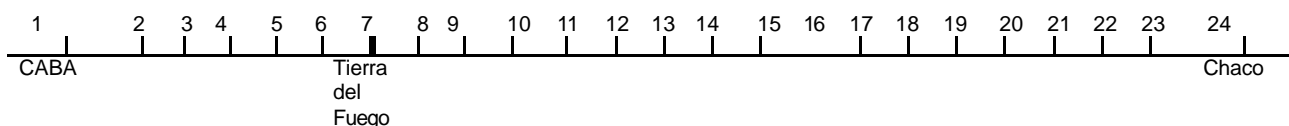
7.3. Porcentaje de beneficiarios de almuerzo gratuito del sector público. Año 2000.



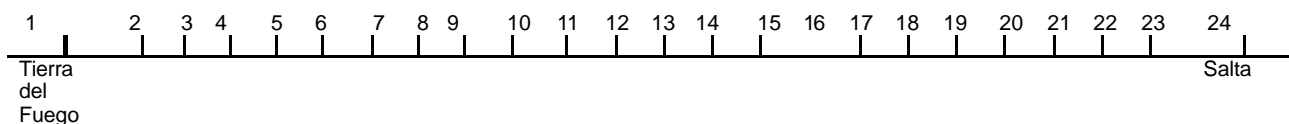
Fuente 7.1 – 7.3: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación (2001), Anuario Estadístico Educativo 2000, IDECE, en www.me.gov.ar, abril de 2002.

8. SECTOR PRIVADO

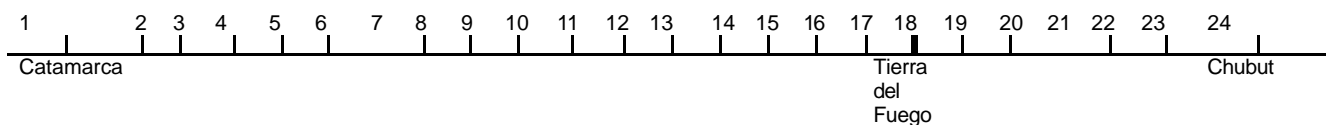
8.1. Porcentaje de alumnos en el sector privado. Año 2000.



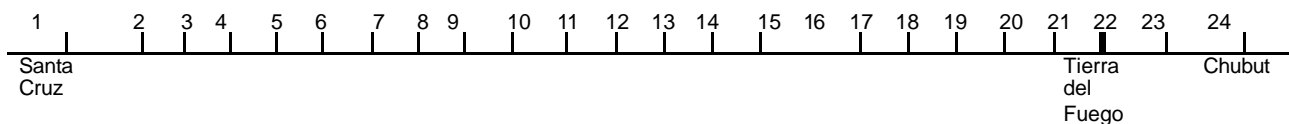
8.2. Crecimiento porcentual de alumnos en el sector privado. Años 1994-2000.



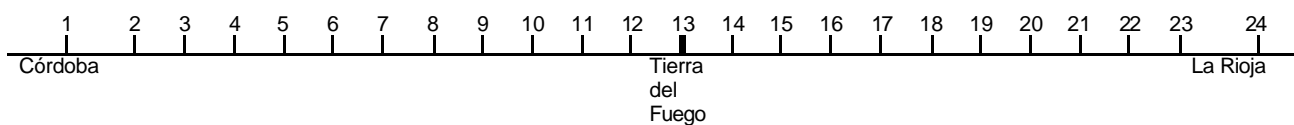
8.3. Porcentaje de escuelas con subvención. Año 2000.



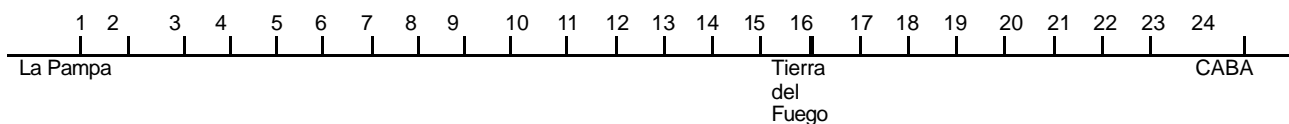
8.4. Porcentajes de escuelas confesionales. Año 2000.



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.