EVALUACIÓN ESTRUCTURAL DEL SISTEMA EDUCATIVO MENDOCINO

JUNIO DE 2012*

Los autores agradecen la colaboración del equipo de estudiantes de la Universidad Nacional de Cuyo en el relevamiento de la información estadística.

(*) La investigación fue concluida en diciembre de 2011.

EL CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO

El Consejo es una entidad que nuclea a empresarios cuyo interés es realizar propuestas que posibiliten el mejoramiento de la vida de la sociedad mendocina en su conjunto.

El Consejo es una nueva forma de asociación. No reemplaza a ninguna organización. No es una asociación gremial, ni defiende intereses sectoriales. Tiene un objeto y una metodología distinta a las entidades existentes.

El Consejo cree que es conveniente, necesario y oportuno volver a refundar Mendoza. Se debe pensar la Provincia que queremos dejarles a las futuras generaciones.

El Consejo no se sitúa en la coyuntura, sino en el mediano y largo plazo.

El Consejo realiza propuestas para el conjunto de la sociedad mendocina, no para un determinado gobierno o sector político.

El Consejo, con su acción, ayudará a que el proceso de toma de decisiones políticas cuente con mayores recursos materiales y humanos.

El Consejo trabaja para que la Provincia tenga un horizonte y un crecimiento económico sustentable en el tiempo.

El Consejo vislumbra un futuro promisorio y posible. Su acción está orientada a que los beneficios del desarrollo económico alcancen a toda la población.

El Consejo aspira a lograr con sus propuestas un crecimiento armónico de la Provincia en su conjunto y el de cada uno de los departamentos.

CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO

Presidente
ANDREU, Leonardo

Vicepresidente
GROISMAN, Julián

Socios Activos
ALLUB, Julio
ALLUB, Javier
BIANCHI, Raul
CARTELLONE, María Rosa
CHIRINO, Luis
CIRASINO, Ángel
ESKENAZI, Enrique
GIULIANI, Nicolás
GROISMAN, Mario
HALSTRICK, Miguel
INNOCENTI, José Luis
LÓPEZ, Eduardo
NEME, Alejandro
OSTROPOLSKY, Carlos
OSTROPOLSKY, Federico
PAGANO, Osvaldo
PESCARMONA, Enrique
PESCARMONA, Sofía
PIERRINI, Luis
PUERINO, Pablo
ROMANO, Alfredo
YACOPINI, Hernán
ZALDIVAR, Roger

Socios Adherentes
CARLETI, Héctor
CROTTA, Carlos

Gerente General
JARDEL, Silvia

Asesor
RIVAROLA, Gustavo

ÍNDICE

PRÓLOGO **6**

1. INTRODUCCIÓN **8**

2. INFORME **9**

2.1. SUBSISTEMA DE GOBIERNO. 11

a. Un modelo de gobernabilidad. 11

b. Los actores y el gobierno del sistema. 12

c. La sociedad civil y el gobierno del sistema educativo. 17

d. Las tensiones en la gobernabilidad del sistema. 18

e. Gobierno estratégico y administrativo. 19

2.2. SUBSISTEMA DE FINANCIAMIENTO. 21

a. El incremento en los recursos. 21

b. El aumento salarial y el presupuesto educativo provincial. 22

c. La inversión de la Nación y la inversión en calidad. 23

d. Resultados y rendición de cuentas. 24

2.3. SUBSISTEMA DE INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA. 25

a. La evaluación en la cultura del sistema educativo de la Provincia. 25

b. La conversación educativa y el uso de la información. 27

c. Las políticas de uso de la información. 28

c. Las experiencias de evaluación en la Provincia. 28

d. Información para mejorar 30

2.4. SUBSISTEMA DE CURRÍCULUM. 31

a. La autonomía escolar y el rol de los directores. 31

b. Los flujos de alumnos. 32

c. Transformaciones y conflictividad escolar. 33

d. La Provincia y la Nación, en las prácticas de desarrollo curricular. 34

2.5. SUBSISTEMA DE RECURSOS HUMANOS. 35

a. Actores y regulación de los recursos humanos. 35

b. La puja de poder en el subsistema de Recursos Humanos. 36

c. Concurso y paritarias docentes. 37

d. Estabilidad en la vida cotidiana del sistema. 38

3. ALGUNAS CONCLUSIONES. 40

4. RECOMENDACIONES. 41

4.1. APROBAR UNA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE MENDOZA. 41

4.2. REVITALIZAR EL CONSEJO PROVINCIAL DE PLANEAMIENTO EDUCATIVO. 41

4.3. CREAR UNA AGENCIA DE EVALUACIÓN E INFORMACIÓN EDUCATIVA PARA LA CALIDAD. 42

4.4. PROMOVER CONTRATOS DE RESPONSABILIDAD EDUCATIVA. 43

4.5. GENERAR UN PROGRAMA DE RECONOCIMIENTOS. 43

ANEXO ESTADÍSTICO. 44

COBERTURA. 44

EFICIENCIA INTERNA. 46

CALIDAD. 48

FINANCIAMIENTO. 53

PRÓLOGO

Mendoza es, por su historia y por su gente, una tierra de esfuerzo y emprendimientos, que desarrolló la ciudad más grande y próspera del oeste argentino y un modo de ser extraordinariamente particular en el país.

Hoy, frente a los importantes cambios en el mundo, se hace necesario establecer nuevos mecanismos, nuevas herramientas, tanto para el gobierno como para sociedad civil, que nos permitan continuar siendo una provincia de vanguardia.

En honor a nuestros antepasados, y continuando con su tarea, debemos ser capaces de pensar la Mendoza que queremos dejarles a las futuras generaciones. Esto debe realizarse pensando en los próximos cincuenta años.

Debemos posibilitar un desarrollo económico sustentable en el tiempo para que las mejoras y el progreso lleguen a todos los habitantes de nuestra provincia.

El Consejo Empresario Mendocino consideró estratégico, en esta ocasión, comprometerse en un proyecto de evaluación para la mejora de la educación básica mendocina.

Como empresarios, estamos convencidos que el futuro de Mendoza se basa en la educación, tanto en materia de conocimientos como de valores y actitudes. Apostar a un proyecto educativo es proyectar una sociedad mejor, más justa, con mayor capital humano, mejores ciudadanos y, en definitiva, una mejor calidad de vida para todos.

Nos ocupamos e interesamos por la educación básica porque somos ciudadanos y eso implica compromisos. Estamos convencidos que la sociedad civil debe movilizarse, articulando sus acciones con el Estado y con todas las fuerzas sociales, para promover el progreso provincial. Entendemos la idea de ser empresario desde el espíritu emprendedor, y no hay emprendimiento más importante para desarrollar colectivamente que el de asegurar una educación de calidad para todos los mendocinos.

Este trabajo resume los principales hallazgos que surgen de la evaluación estructural realizada sobre sistema educativo de la Provincia de Mendoza. La metodología aplicada plantea un análisis del sistema educativo a través de los modos de operación de sus cinco subsistemas: Gobierno; Financiamiento; Información y Evaluación de la Calidad Educativa; Currículum y prácticas pedagógicas; y de Recursos Humanos.

Los resultados nos hablan de un sistema que reconoce una identidad, que posee un marcado grado de institucionalidad, y se desenvuelve en un clima de relativa armonía que garantiza orden en la operación cotidiana. Asimismo, que nuestros maestros y

directores son, en su gran mayoría, personas comprometidas con su labor y competentes para llevar a cabo sus tareas.

Por el contrario, la desventaja que se vislumbra es la de poseer una organización más burocrático/administrativa que estratégica, es decir, que genera un orden más asociado a la supervivencia que al cumplimiento de un conjunto de metas claras que le den direccionalidad.

Asimismo, Mendoza cuenta con un sistema educativo robusto, institucionalizado y con identidad propia. Sin embargo, parece estar emancipado de las demandas y necesidades de la sociedad, y desarticulado de un programa estratégico provincial.

En ese marco, si bien la Provincia cuadruplicó su inversión en educación en los últimos años, los resultados alcanzados no resultan simétricos al esfuerzo realizado, en términos de aumento de la calidad y la equidad educativa. La ausencia de una cultura de la información, dificulta la percepción de dicho amesetamiento, y la tarea de "pensar" al propio sistema. En consecuencia, pocos actores del sistema reconocen el sentido de la mejora y la necesidad de emprenderla.

El desafío de Mendoza no es sólo proyectar una mejora sino también, incorporar a la sociedad mendocina al sistema educativo para fijar metas alineadas con el modelo de crecimiento provincial y aumentar su participación en los procesos de planeamiento, evaluación y replanteo de metas.

Más allá de nosotros, si este trabajo ayuda a tomar conciencia y a ponernos en marcha para la construcción de una mejor escuela mendocina, habrá sido una excelente inversión, la de mayor rentabilidad: el futuro de Mendoza.

La realización del este trabajo estuvo a cargo del Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP), dirigido por Lic. Gustavo Iaies, Especialista en Educación y Director de dicha institución, y de un equipo de estudiantes de la Universidad de Cuyo en el relevamiento de la información estadística.

Al presentar esta investigación, el Consejo Empresario Mendocino cumple con el objetivo que lo impulsa: comprometerse con el futuro de la Provincia, realizar un aporte para enriquecer el proceso de toma de decisiones de los distintos gobiernos, contribuir al esclarecimiento de los problemas económicos y sociales de la provincia de Mendoza, con la mira puesta en el interés general.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo resume los principales elementos de la evaluación estructural del sistema educativo de la Provincia de Mendoza, realizada por la Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas, con la colaboración de un equipo interdisciplinario de estudiantes de la Universidad Nacional de Cuyo, para el Consejo Empresario Mendocino, entre los meses de julio y diciembre del 2011.

El trabajo se realizó a partir de la metodología desarrollada por el CLESE (Consorcio Latinoamericano de Evaluación de los Sistemas Educativos), mediante la cual, el equipo de la Fundación CEPP ha evaluado los sistemas educativos de Chile, México, Colombia y Costa Rica. La misma plantea un análisis de los sistemas educativos a través de los modos de operación de sus cinco Subsistemas: de Gobierno, de Financiamiento, de Información y evaluación de la calidad educativa, de Currículum y prácticas pedagógicas y de Recursos Humanos.

Para la realización de esta evaluación se recolectaron datos estadísticos educativos, económicos y demográficos provinciales; se relevó normativa y se realizaron entrevistas a informantes claves, funcionarios de la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Mendoza (DGE) actuales, y de gestiones anteriores; funcionarios provinciales y municipales, padres, docentes, directivos y supervisores de todos los niveles educativos.

El informe analiza los modos de operación del sistema educativo, la relación y articulación entre sus subsistemas, el tipo de incentivos y resultados con los que cuenta, en relación con los objetivos que el mismo se propone. En tal sentido, las conclusiones son relativas a los objetivos propuestos, que por lo observado en las leyes de la Provincia y en los relatos de las autoridades, se centran en el logro de la mejora de la calidad y la equidad educativa.

2. INFORME

El sistema educativo mendocino es una organización histórica de la provincia de Mendoza, presenta una estabilidad general que le da identidad al interior y al exterior del mismo, más allá de los cambios que puedan sufrir algunos de sus indicadores[1]. Los actores internos y externos del sistema no perciben que tenga mutaciones identitarias en los cambios de gestiones, en los que reconocen innovaciones o estilos en algunos casos, pero bajo la idea de que los modos culturales de organización y operación del sistema tienen mayor estabilidad y no se pierden en el marco de esas modificaciones.

La última década muestra una especial estabilidad en los indicadores de resultados del sistema en materia de escolarización. Mientras en el año 2001 se registraban 233.798 alumnos en la EGB, ese número descendía moderadamente a 223.890[2] en el año 2008. En consonancia con la tendencia nacional, los niveles Inicial y Polimodal presentan un crecimiento en la matrícula a lo largo del mismo período, más importante en el primero y moderado en el segundo: de 38.280 a 46.141, y de 121.646 a 124.813 respectivamente. Como se observa, en los datos agregados del sistema no se observan modificaciones importantes en términos de matrícula a lo largo de la última década.

La información muestra una suerte de "goteo" hacia la educación de gestión privada, que no parece ser muy pronunciado, pero que es sostenido en el tiempo y en todos los niveles de enseñanza: en el Nivel Inicial el porcentaje de alumnos en establecimientos de gestión estatal pasó de 79.6% en 2001 a 76.5% en 2008; en EGB para el mismo periodo de 87.5% a 84.1% y en Polimodal, de 80.1% a 76.5%. Si se analizan estos mismos períodos de acuerdo a la información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC), la pendiente de pasaje a la educación de gestión privada es más pronunciada. Pero resulta notable que más allá de que los indicadores no son muy pronunciados, en las representaciones de los actores aparece la idea de que "muchos de los que pueden irse a la educación privada lo hacen".

> *"En mi departamento las familias de clase media se van yendo a las escuelas privadas, y entre los sectores más pobres, las familias con más aspiraciones buscan las mejores escuelas públicas, y a veces viajan hasta una hora para llevar a los chicos a esas escuelas"* (Intendente de un departamento provincial)

[1] Los datos aquí presentados son la información más actualizada disponible en los sitios públicos de provisión de información estadística de la DGE provincia relevados a diciembre de 2011.

[2] Según datos de la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa de la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Mendoza.

"Mi escuela era una escuela tradicional de la clase media de la ciudad de Mendoza, pero esas familias se fueron yendo a las escuelas privadas y empezamos a recibir chicos de barrios más pobres, alejados del centro de la ciudad" (Directora de una escuela primaria de gestión estatal)

En cuanto al presupuesto educativo, la Provincia de Mendoza cuadruplicó su inversión entre los años 2004 y 2010. Mientras que el presupuesto devengado de la Dirección General de Escuelas en 2010 superó los 2.645 millones de pesos[3], en 2004 era de 654.5 millones de pesos. En términos de participación en el porcentaje del Producto Bruto Geográfico (PBG) de la Provincia, el gasto educativo pasó del 3.46% 2004 al 5.48% en 2010. Estos indicadores muestran un importante esfuerzo de la sociedad mendocina para alcanzar la mejora de su educación.

Buena parte de ese presupuesto es asignado a salarios, cuyo aumento se explica tanto para las mejoras realizadas a los ingresos de docentes y funcionarios, como así también, por el crecimiento en la nómina de personal del sistema.

El incremento en la inversión destinada al sector, no se ha derivado aún en mejoras de calidad, equidad, aumentos en la retención de los alumnos[4], que resulten simétricas con el esfuerzo realizado. En este sentido, parece bueno observar que esa relación entre inversión y resultados, no parece ser percibida por los actores del sistema como una asociación que debiera producirse.

Por debajo de esa continuidad que se observa en algunos datos agregados del sistema y en las percepciones de los actores, los mismos son muy heterogéneos de acuerdo a los departamentos. La tasa de repitencia es mayor en las escuelas secundarias que en las primarias, como en el resto del país, pero en los departamentos de Lavalle, Malargüe y Tupungato la situación es inversa. La Ciudad de Mendoza tiene indicadores significativamente mejores que el resto de los departamentos, pero a la vez, es la que presenta la caída más pronunciada en materia de retención de alumnos dentro de la escuela, en los últimos años. En tal sentido, se observan importantes disparidades en el diagnóstico de los diferentes departamentos, lo que obliga a revisar con mayor cuidado la idea de unidad que aparece en la percepción de los actores.

El sistema educativo mendocino se encuentra, en términos generales, en el promedio del país en términos de sus indicadores de eficiencia y calidad educativa. Cuenta con una importante institucionalidad y continuidad en sus prácticas, lo que pareciera explicar en buena medida, el grado de estabilidad en sus resultados. El hecho de que se encuentre en el promedio de los indicadores educativos no parece simétrico a las condiciones socio-económicas de la Provincia.

[3] Información recogida de la planilla de Ejecución devengado de la DGE en el período 2004-2010.
[4] Para más información, ver el Anexo estadístico.

En síntesis, nos encontramos ante un sistema que en sus indicadores aparece "estabilizado", más allá de algunas modificaciones que vive y de asimetrías importantes entre los departamentos, aún después de años en los cuales la sociedad mendocina ha realizado un esfuerzo de inversión muy importante.

A continuación se presenta el análisis del sistema educativo mendocino a partir de la evaluación de los subsistemas identificados.

2.1. SUBSISTEMA DE GOBIERNO.

a. Un modelo de gobernabilidad.

Del análisis del Subsistema de Gobierno del Sistema Educativo de la Provincia de Mendoza se desprende, en primer lugar, la idea de un sistema orgánico, legitimado y articulado. Es decir, los actores reconocen ciertos rasgos específicos que tienen continuidad en el tiempo y constituyen una estructura que configura su organización. La articulación del sistema permite el establecimiento de una serie de valores y principios que le son propios, y que son los que le otorgan, en gran medida, la identidad y pertenencia a los actores. La identidad del Subsistema de Gobierno debe ser entendida como un activo central del sistema.

Esa identidad podría ser caracterizada como representativa de los modelos de gobierno tradicionales de los sistemas educativos en América Latina, con una alta centralización, verticalidad y homogeneidad de los procesos. Las autoridades de la Dirección General de Escuelas (DGE) tienen un razonable grado de autoridad sobre los supervisores, y a su vez, éstos lo tienen sobre las escuelas. En tal sentido, se conforma una estructura que permite un grado razonable de gobernabilidad sobre los aspectos organizativos y burocráticos del funcionamiento de la educación provincial, aunque no alcanza del mismo modo a las cuestiones pedagógicas o estrictamente educativas del sistema.

El sistema ha vivido una "tensión" histórica entre la estructura de supervisión y los equipos pedagógicos de la DGE. Algunos de los supervisores dan cuenta de momentos en que esa "tensión" se volvió extrema, aunque reconocen que en los últimos años esta situación se ha laudado por el mejoramiento del diálogo con la Dirección General de Escuelas y con el hecho de que muchos supervisores han ocupado algunos de los cargos de gobierno del sistema en la DGE:

"*Este Director General reconoció que nosotros éramos lo más apropiados para dirigir el sistema, somos lo que mejor entendemos lo que pasa en las escuelas*" (Supervisora que en la actualidad tiene un cargo en la DGE).[5]

Esta articulación y el "sostén" de este modelo de gobernabilidad deben ser explicados, por la sensación de pertenencia que el "mundo docente" experimenta sobre el sistema. En tal sentido, el esquema de autoridades, supervisores, directores, docentes, es una suerte de dispositivo de gobierno que se establece entre personas que son "pares" e "impares" al mismo tiempo. Las asimetrías entre ellos se centran en la antigüedad, la ubicación en el organigrama, los roles específicos, pero esas diferencias conviven con un "nosotros" que genera esa "paridad" que esos actores viven entre sí, y que los diferencia del contexto. La lectura del enfrentamiento entre supervisores y técnicos de la DGE puede ser entendida en ese marco, y en el mismo sentido, los actores del sistema se viven "enfrente" de los políticos, empresarios, académicos, etcétera. Es decir, el sistema sostiene una gobernabilidad vertical, en un marco de funcionarios que se viven como miembros de una organización que ha construido una cultura que les da identidad y pertenencia.

b. Los actores y el gobierno del sistema.

El esquema de gobernabilidad que acabamos de describir cuenta con algunos actores que tienen lugares preponderantes dentro del mismo. El propio modelo explica el hecho de que el Director General de Escuelas, los supervisores, directivos[6] y docentes, sean algo así como la "columna vertebral" del subsistema descripto, con especial peso en los dos primeros. El Director General de Escuelas y los supervisores son actores clave en el gobierno del sistema educativo de la Provincia, y más allá de períodos de mayor tensión, funcionan en una "alianza tácita" que le da viabilidad a la política educativa.

"Nadie se mueve si no hay resolución. Desde las diferentes áreas hay un apego a la norma y la estructura muy fuerte. La supervisora, la directora de línea…se perdió la autonomía y la creatividad." (Legislador provincial)

[5] Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de julio y noviembre de 2011.

[6] Diferenciamos a los directores de los docentes en general, porque consideramos que los primeros cuentan, por el rol que ocupan en el sistema educativo provincial, con recursos, capacidades y responsabilidades específicas, que configuran intereses diferentes.

La estructura del Subsistema de Gobierno es fuertemente verticalista y jerárquica, lo que se evidencia en una obediencia razonable a la autoridad, que se observa en los distintos niveles del sistema y, que en el marco de ese modelo, debe ser reconocida como un activo. En el relato de los actores, este rasgo parece naturalizado, al punto que los mismos no parecen identificarlo como un rasgo distintivo, lo asumen como algo que "debe ser de ese modo". Es decir, si bien los actores, y principalmente los que se desempeñan en las escuelas, manifiestan una suerte de "desorden" en el sistema, a la vez reconocen su propia subordinación a una autoridad definida y obediencia a su mandato. Esta particularidad aparece en todos los niveles del sistema, aunque es especialmente marcada en los niveles Inicial y Primario.

Los supervisores son actores centrales en el gobierno del sistema. Con respecto a los mismos, si bien no es posible hablar de un cuerpo uniforme, existe un número considerable, que siendo funcionarios de carrera, han ingresado recientemente a la estructura de la DGE en cargos políticos, como se ha planteado anteriormente. Este cambio es significativo, porque combina un modo de gestión de perfil burocrático en el ejercicio de responsabilidades políticas.

> *"Los supervisores tienen un rol de mediadores que nunca es cómodo. Son la puerta de entrada y salida de las escuelas. Un buen supervisor ayuda y apoya mucho, puede influenciar para que las escuelas produzcan, es el contacto con la Dirección General de Escuelas."* (Director de escuela secundaria rural de gestión pública).
>
> *"La supervisora no supervisa, acompaña, por suerte. Hay casos en los que se meten en las aulas, piden libros de firmas, cuentan chicos, mucha persecución"* (Directora de escuela secundaria urbana de gestión pública).
>
> *"Los supervisores son el establishment del sistema"* (Intendente).
>
> *"No sé si han ganado peso o están más flexibles, la cuestión con los supervisores, antes era más taxativa. Los últimos supervisores que han tomado los cargos por concurso, han estudiado y rendido, y eso tiene que ver con un cambio generacional. Cambió el rol, antes era más positivista, más autoritario"* (Directora de escuela primaria urbana de gestión pública).
>
> *"El rol del supervisor cambió mucho en los últimos años, y también se ha politizado"* (Docente de escuela primaria de gestión pública).

El estudio evidenció que el cuerpo de supervisores aparece como un actor clave del sistema, con capacidad de "ordenamiento" de la estructura. Al funcionar como "correa de transmisión de las políticas", puede vehiculizar la línea de poder de modo que las directivas lleguen a las escuelas y se cumplan, situaciones que resultan clave en la gobernabilidad de la relación entre la DGE y las escuelas. Más allá de que no sea un

actor que formula políticas, la supervisión parece tener una importante capacidad de veto para que las iniciativas lleguen a las escuelas.

El Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación (SUTE) es otro de los actores clave del dispositivo de gobierno del sistema educativo provincial, pero limitado a las cuestiones salariales y en particular, al nivel primario en el que es más fuerte la adhesión que recibe de los maestros y directivos. Su poder se encuentra más vinculado a su capacidad de veto que a la de construcción o innovación de políticas, puede detener iniciativas que considere que perjudican a los maestros, aunque no parece tener la capacidad de generar o impulsar políticas específicas. La organización circunscribe su mirada a las cuestiones de derechos laborales o ingresos de los docentes, sin que se caracterice por contar con un relato pedagógico o educativo.

> "*Entre las fortalezas principales del sistema educativo de la provincia yo mencionaría las paritarias, que estén institucionalizadas, las titularizaciones que se han hecho en los últimos años, y el tema de los comisionados técnicos, que nos hayan dado la posibilidad de capacitarlos para que se puedan re-incorporar al sistema*" (Dirigente del SUTE)

La presente cita muestra la visión de un dirigente de la organización, su lectura del sistema parece acotarse a las cuestiones laborales y en tal sentido, da cuenta del modo en que la organización prioriza su participación en el sistema.

Más allá de los intentos de desplazarlo del "corazón del poder" del sistema, es una organización sólida, a la que los actores viven como defensores eficientes de los derechos laborales de los maestros, y esa condición actúa como una garantía del poder de veto con el que cuentan. Al mismo tiempo, no surgen actores que disputen ese poder del SUTE, más allá de alguna incipiente organización de directores, que parece estar surgiendo con un sentido más profesional.

> *"Es muy difícil enfrentar al SUTE, eso requeriría una alianza sólida entre el peronismo y el radicalismo, no es una iniciativa que pueda hacer un partido político solo"* (Intendente de uno de los departamentos de la Provincia).

Los funcionarios medios de la DGE, aquellos más vinculados a las áreas de planeamiento, a las cuestiones propiamente pedagógicas, no son percibidos como actores con capacidad de veto o de liderar cambios, su influencia no parece determinante de la vida cotidiana del sistema, al menos la misma no es percibida por los actores de las escuelas como una restricción a sus prácticas de enseñanza. Esa debilidad de poder de los equipos técnicos de la DGE explica que la articulación y la verticalidad sea mucho más clara en las cuestiones administrativas que en las pedagógicas, es decir, que se observe mucha mayor gobernabilidad de la DGE sobre ese tipo de temáticas que sobre las cuestiones curriculares o de aprendizaje.

"*En la escuela decidimos democratizar el currículum, es decir, consensuar con los padres de un modo participativo, lo que vamos a enseñarles a los chicos*" (Directora de una escuela primaria de gestión estatal)

"*A nosotros no nos parece tan importante que los alumnos aprendan lo que es una palanca, pero sí que reconozcan que tienen una palanca en su brazo*".

Los testimonios anteriores muestran niveles de autonomía, en algunos casos llegando a la desarticulación, en cuestiones pedagógicas de alta prescripción como son las curriculares, en algunas de las escuelas.

Los legisladores provinciales y el Consejo General de Educación no aparecen como actores con capacidad de veto en la operación cotidiana del sistema educativo de la Provincia. Más allá de la aprobación del presupuesto o el debate de algunas leyes fundamentales, no se observa que tengan capacidad de intervenir sobre las prácticas de los actores en las escuelas, aún cuando las regulaciones les conceden razonables cuotas de poder.

El caso del Consejo General de Educación es especialmente llamativo, en tanto se trata de un órgano constitucional que, tal como está definido normativamente, podría establecerse como una instancia de planeamiento y de control de las políticas educativas de la Provincia. Sin embargo, se ha institucionalizado como una institución poco dinámica, tradicionalmente conformada por personas de baja representatividad. Recientemente, el Consejo ha sido ampliado a nueve miembros, que son elegidos por el Director General de Escuelas, con acuerdo del Senado de la Provincia.

En el caso de los intendentes, no cuentan con poder administrativo sobre la vida cotidiana del sistema, aunque intervienen en muchos casos, a demanda de los directores o supervisores, en la reparación de cuestiones de infraestructura o en la organización de actividades extra-escolares. En algunas zonas de la Provincia, en particular las más alejadas de la capital, tienen una presencia más importante en la resolución de cuestiones que revisten alguna urgencia. Sin embargo, aún cuando los intendentes surgen como figuras políticas con gran legitimidad y poder, eso no parece trasladarse al interior del sistema educativo.

Algunas municipalidades ofrecen capacitaciones docentes y espacios de esparcimiento, especialmente en lo deportivo. Al respecto, un intendente señala:

"La municipalidad tiene injerencia porque el sistema no mantiene adecuadamente las escuelas, especialmente en infraestructura. Como el intendente es el que está ahí, se establecen vínculos con las escuelas, pero son todos informales porque en realidad no dependen de nosotros, sino de la Dirección General de Escuelas".

Pareciera que el tema de la infraestructura se instala como una cuestión que tensiona el vínculo entre la Dirección General de Escuelas, las escuelas y las

municipalidades. Si bien hubo experiencias que intentaron descentralizar formalmente el mantenimiento a las municipalidades, no tuvieron éxito y se regresó esta responsabilidad al nivel provincial. No obstante, en la práctica muchas cuestiones son tomadas por las municipalidades, aunque estos casos parecieran quedar librados a la disponibilidad de los intendentes y a las demandas de la comunidad educativa, según criterios no vinculados a políticas de la Dirección General de Escuelas.

A modo de ejemplo, dos directoras de escuelas de nivel primario, una de gestión pública y otra de gestión privada, ambas del mismo municipio relatan:

> *"El intendente ni aparece, hace seis meses le pedí una bandera. Es lo único que le ´pedí y todavía la estoy esperando."* (Directora de escuela de gestión pública rural)

> *"El intendente está en todo, siempre que necesitamos algo nos ayuda. En cuestiones de mantenimiento, claro, porque en lo pedagógico no puede meterse".* (Directora de escuela primaria de gestión privada urbana)

La Legislatura de la Provincia de Mendoza creó en el año 2009 una Comisión bicameral de Educación, cuyo principal objetivo sería crear una nueva reglamentación en materia educativa adecuada a la reciente normativa nacional. No obstante, más allá de una serie de iniciativas importantes, pero aisladas y de difícil ejecución desde la Legislatura, esta comisión aún no ha podido consolidarse como un espacio que genere líneas de política educativa para la Provincia. Tampoco se observa una tradición de informes por parte del Director General de Escuelas a la Legislatura, que den cuenta de una cierta supervisión sobre las prácticas del sistema.

> *"Con salud y educación nadie se mete. Los proyectos que entran, pasan. Nadie se anima a meterle mano porque en realidad se da por sentado que el gobierno, sea el que fuere, está tratando de proveer para que la cosa salga bien."* (Legislador provincial)

Como se ha observado, los actores con mayor capacidad de poder y veto son aquellos vinculados a la burocracia del sistema, incluyendo al SUTE en esa definición, por los actores a los que representa. El Director General de Escuelas no es visualizado en la cultura del sistema como una figura política, más allá de los matices de gestión, pero fundamentalmente su legitimidad deriva del lugar que ocupa en la pirámide burocrática del sistema, más que de su condición de funcionario elegido a partir de la legitimidad democrática del Gobernador, incluso con el aval parlamentario que estas figuras podrían sumar en términos de legitimidad.

En tal sentido, podemos decir que el sistema educativo de Mendoza parece encontrar a sus figuras de mayor poder entre los miembros de su administración,

observándose poco poder en aquellos que se encuentran por afuera de la línea administrativo-burocrática del sistema, o directamente vinculados a ella.

c. La sociedad civil y el gobierno del sistema educativo.

Así como se ha descripto, la capacidad de control sobre la vida del sistema reside fundamentalmente en aquellos que desarrollan actividades profesionales dentro del mismo. En ese sentido, parecen tener baja influencia sobre la vida del sistema los actores de la sociedad civil, incluso los que tienen relación directa y cotidiana sobre él.

En primer lugar, debe considerarse a las familias de los alumnos, que más allá de su participación en las escuelas de sus hijos, no muestran capacidad de presión o veto sobre la vida cotidiana del sistema. La decisión de inscripción de los alumnos, la migración a las escuelas privadas, incluso cierta vivencia de tensión o desvalorización de algunos padres hacia los maestros, funcionan como actitudes individuales, sin constituirse en estrategias de un actor, que presione sobre el sistema en términos de acción colectiva.

Los medios de comunicación son otro actor de peso, y en general aparecen visualizados por los actores del sistema como vinculados más a los aspectos críticos del funcionamiento de la educación provincial, que a sus fortalezas. En tal sentido, son percibidos como un actor "externo" con el que existe cierta vivencia de enfrentamiento.

Las organizaciones de la sociedad civil y el mundo académico, no tienen capacidad de intervención y participación en las definiciones de la vida cotidiana del sistema, salvo en el caso de las escuelas universitarias, sobre las cuales dicha institución tiene "poder" administrativo.

En esa dirección, podemos decir que la sociedad civil mendocina tiene poca capacidad de influenciar el funcionamiento del sistema educativo mendocino y que, en este sentido, esta organización educativa se encuentra "autonomizada" de las demandas y presiones de la sociedad provincial.

d. Las tensiones en la gobernabilidad del sistema.

En el esquema planteado se observan algunas tensiones históricas, aunque no se han visto activas en los últimos años.

Una de ellas es el tradicional conflicto entre el SUTE y las autoridades políticas de la Dirección General de Escuelas, centrado en disputas salariales o cuestiones regulatorias del trabajo de los docentes. No parece haber registro de partidización evidente de la actividad del SUTE que, más allá de alianzas o enfrentamientos, no resulta posible encuadrarlo en una lógica partidaria. El conflicto entre las autoridades de la DGE y esta organización, parece estar vinculado a la capacidad fiscal de la primera en una determinada coyuntura y a la mayor o menor flexibilidad en las negociaciones respecto de cuestiones laborales.

> *"El SUTE hace bien su trabajo que es negociar los salarios, cobra un porcentaje después de la negociación, pero se lo ganan con justicia porque consiguieron avances importantes"* (Rector de una escuela secundaria de gestión estatal)

Un segundo conflicto que se observa, y que tiene un "recorrido histórico", es entre los equipos técnicos de la DGE y los supervisores. Los primeros ostentan su legitimidad en su saber técnico, y en muchos casos, no son figuras que vengan de la burocracia del sistema sino del mundo académico. En tal sentido, el sistema no los percibe como actores "propios", más allá de casos especiales, y esa situación de ser visualizados como "externos" explica la puja con los supervisores que, simbólicamente, aparecen como los "guardianes" de la identidad y la cultura del sistema. Esta situación parece haber perdido peso en los últimos años, en que pareciera haber un avance de la supervisión sobre algunos de los cargos de control técnico y político del sistema, como ya se ha explicado.

Derivado de las disputas planteadas, también existía una tensión entre los supervisores y el SUTE por el control de algunos aspectos de la gestión del sistema, que como las anteriores, parece haber perdido vigencia en los últimos años. De hecho, algunos supervisores resaltan que en la última paritaria, el sindicato defendió sus salarios, cosa que no era habitual que ocurriera.

> *"En esta gestión se mejoraron mucho las relaciones entre los supervisores y el SUTE, por ejemplo, en la última paritaria ellos defendieron la mejora de los salarios y algunos "temitas" estatutarios nuestros"* (Supervisor de Primaria)

No se observan otras tensiones en la vida cotidiana del sistema, aún cuando puede considerarse que existen y no se "actúan". Muchas de las familias que han llevado a sus hijos a escuelas públicas de gestión privada, "actúan" una situación de tensión en el sistema, aunque no se manifieste como tal en la vida cotidiana.

La intervención de otros actores políticos provinciales por fuera de la DGE resulta ser ocasional y sujeta a cuestiones puntuales de la coyuntura, y en tal sentido, no aparecen como parte de tensiones o conflictos importantes al interior del sistema. La Legislatura surge como un actor de legitimación de la DGE que, más allá de algún debate puntual como el de la ley, suele acompañar las necesidades del organismo; y los intendentes, según la región, están más ligados a cuestiones puntuales de infraestructura, aportando fondos o proveyendo capacitaciones específicas para subsanar cuestiones particulares de las escuelas de sus departamentos. La presencia de los intendentes parece cobrar mayor relevancia en el sur de la Provincia, donde la DGE no tendría tanta presencia por razones geográficas.

Por último, la sociedad civil mendocina no surge como un actor que intervenga reclamando o intentando instalar su visión, respecto de la vida y el funcionamiento del sistema.

La educación no emerge como un tema prioritario en la opinión pública provincial, ni aún en la agenda electoral, su mirada parece expresarse en el "goteo" de pasaje a la educación privada. Con lo dicho, pareciera que la sociedad civil no termina de consolidarse como un actor en el juego político educativo provincial, en el sentido que no ha definido sus intereses, objetivos y metas.

El subsistema de gobierno parece mostrar un esquema en el que la DGE retiene el control administrativo del sistema, principalmente, mucho menos el pedagógico. El sistema ha encontrado un equilibrio de reducción de tensiones, que no incluye actores externos.

e. Gobierno estratégico y administrativo.

Tal como se ha desarrollado a lo largo de la descripción, observamos que la DGE retiene la capacidad de gobierno del sistema, en un equilibrio con la acción de los supervisores y del SUTE.

Ahora, ese esquema de gobierno se encuentra muy "encerrado" en una lógica más cercana a la administración que al desarrollo estratégico. No se perciben objetivos de ese carácter planteados por la sociedad e incluso por el gobierno del sistema. De hecho no resulta claro que los actores del sistema reconozcan objetivos estratégicos planteados por las autoridades o asumidos por ellos mismos.

"- En nuestra escuela mejoró la calidad…

- ¿Pero los chicos aprenden más?

- No, no…no están aprendiendo más, pero creo que es mejor el clima cotidiano y la relación con ellos" (Directora de una escuela secundaria de gestión estatal).

"Bueno, es cierto que hay muchos chicos que se están yendo a la secundaria de adultos, de última eso no está mal si los chicos lo creen interesante" (Directora de escuela secundaria rural de gestión pública).

Algunas de las citas que se acaban de plantear, expresadas en una reunión de rectores de escuelas de diversos departamentos de la Provincia, muestran una cierta falta de claridad respecto de lo que se está persiguiendo en términos de objetivos y metas del sistema.

Del mismo modo, la falta de claridad de los actores del sistema respecto de los datos estadísticos, incluso de sus propias escuelas, muestra que no parece haber una atención especial sobre los indicadores o metas que puedan mostrar avances o retrocesos de los espacios del sistema educativo provincial con los que se vinculan.

El hecho de que la sociedad civil, los actores políticos, las organizaciones de la sociedad civil o el mundo académico no sean actores de peso en la fijación de los objetivos y metas del sistema, muestra una cierta falta de apropiación de los mismos de la direccionalidad buscada para el sistema educativo.

En ese sentido, podemos afirmar que el control del subsistema de gobierno surge más vinculado a la burocracia del sistema, que a la definición y puesta en marcha de metas y objetivos de una organización que responde a un plan estratégico establecido por la sociedad.

Volviendo a lo planteado anteriormente, la lógica administrativa de la gobernabilidad del sistema permite explicar el modelo burocrático, centralizado y vertical con que es ejercida. La falta de objetivos y metas que se encuentren asimilados por los actores, da cuenta de esa lógica que se centra en la conducción de la operación cotidiana del sistema. En tal sentido, la carencia de una gestión estratégica que gobierne al sistema en dirección a unos objetivos fijados, aparece como una dificultad .

2.2. SUBSISTEMA DE FINANCIAMIENTO.

a. El incremento en los recursos.

En consonancia con la tendencia nacional, en los últimos años se asistió a un fuerte crecimiento de los recursos asignados a la gestión del sistema educativo de la Provincia de Mendoza. En el análisis comparado de los presupuestos educativos provinciales de los últimos siete años, puede observarse un fuerte incremento: el presupuesto ejecutado de la DGE del 2010 cuadruplicó al ejecutado en 2004, ascendiendo a más de 2.500 millones de pesos corrientes.

En términos del presupuesto educativo como porcentaje del PBG provincial, la inversión educativa también presenta una significativa mejora durante este período, creciendo más de dos puntos porcentuales y ascendiendo a más del 5% en el 2010.

No obstante, la inversión educativa tomada como gasto provincial por alumno en el 2008 era de $4.399, lo que la ubicaba como la octava provincia en el ranking de las provincias con menor gasto en educación por alumno del país.

El presupuesto muestra proporciones de asignación que siguen el patrón tradicional de la inversión educativa provincial en Argentina, con una significativa asignación al pago de salarios. En el caso de la provincia de Mendoza, durante el período 2001-2009 puede observarse una proporción más o menos constante, alrededor del 80% destinado a personal, 4% a bienes y servicios no personales, 12% a transferencias (es importante considerar que la mayor parte de estas transferencias son los salarios de los docentes de las escuelas subvencionadas por la Provincia, es decir, son también salarios) y el resto a gastos de capital. En este periodo, el mayor crecimiento se dio en las erogaciones de capital que ascendieron del 1% en 2001 al 4% en 2009[7].

Con respecto al gasto educativo provincial según nivel educativo, a lo largo del período analizado, presenta una estructura de gasto del 45% asignado a educación Inicial y Primaria, alrededor de un 35% al nivel Medio o Polimodal, y un 4% al nivel Superior no universitario. Adicionalmente, se verifica un gasto en educación privada de alrededor del 9% del presupuesto; y un porcentaje de gasto sin discriminar que varía entre el 6% y el 12% según el año.

[7] Según datos de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación de la Nación.

La ejecución presupuestaria tiene un alto grado de centralización, y más allá de alguna "caja chica" para gastos menores de las escuelas, el conjunto del gasto, se define e implementa en la DGE.

La Dirección General de Escuelas es un organismo que cuenta con presupuesto propio, y relativa autonomía presupuestaria con respecto a otros organismos provinciales. Esto implica que, en términos formales, el organismo no debe rendir cuentas al Ministerio de Hacienda. No obstante, el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza se destaca como un organismo de contralor con fuerte capacidad de intervención, capaz de garantizar la transparencia de las acciones. En el relato de responsables de las áreas de administración y presupuesto de la DGE, el Tribunal de Cuentas aparece como un actor que condiciona las prácticas administrativas del organismo en pos de la transparencia y regularidad de los procesos de trabajo.

b. El aumento salarial y el presupuesto educativo provincial.

En los últimos años se observa una mejora significativa de los niveles salariales docentes en la Provincia. En tal sentido, la institucionalización de las paritarias docentes significó una instancia central de la política educativa provincial y con un efecto determinante sobre la administración del gasto educativo. Como se dijo, de los datos se desprende que más del 80% del presupuesto educativo es asignado a salarios. Si se considera además que las transferencias a la educación privada son, en su gran mayoría, destinadas al pago de los salarios del personal de estos establecimientos, adicionando éstas a los salarios docentes abonados a los funcionarios de las escuelas estatales, el porcentaje asciende a más del 90%.

Si bien, en todos los casos, el pago de los salarios se realiza con financiamiento provincial y nacional, el análisis del presupuesto educativo y el gasto en personal requiere una mirada atenta a la composición salarial y las paritarias docentes provinciales.

Las últimas paritarias docentes de 2011 establecieron aumentos en los salarios docentes para todos los cargos. En tal sentido, vale mencionar el salario de bolsillo de un maestro de grado de educación primaria común con 10 años de antigüedad ascendió a $2.468, lo que implicó una variación del 29.49% entre diciembre de 2010 y marzo de 2011, que fue el parámetro general de aumento de los salarios. Por su parte, el salario de bolsillo de un director del mismo nivel y con la misma antigüedad se acordó en $5.028; en el nivel secundario, el salario de bolsillo para un profesor con 10 años de antigüedad, considerando una carga de 15 horas cátedra se acordó en $1.921. Finalmente, el cargo del director del nivel secundario considerando la misma

antigüedad ascendió a $5.459, con una variación del 44.65%[8]. Todos estos salarios se ajustan hacia arriba de acuerdo a la zona en la que se encuentra la escuela, que según su calificación determina el porcentaje de dicho ajuste.

Los datos revelan que las últimas paritarias implicaron un crecimiento salarial significativo para los cargos directivos, y acotados para los maestros de grado y profesores. La paritaria 2011 significó una recomposición del salario básico, una modificación del salario mínimo y una modificación y eliminación de adicionales no-remunerativos.

No obstante, el análisis de los acuerdos paritarios no muestra cambios cualitativos en la composición de los salarios abonados, sino más bien el "blanqueo" de algunas sumas que tenían la categoría de “extraordinarias”. Fuera de dicho cambio de condición administrativa, no se observa la incorporación de indicadores de incentivo o reconocimiento, que cambien el modelo de incentivos de la carrera profesional de los docentes.

Cabe destacar que en los últimos años se observa una mejora en los sistemas de gestión administrativa y los mecanismos contables a nivel provincial, especialmente en la introducción de tecnologías de la administración y control.

c. La inversión de la Nación y la inversión en calidad.

El análisis del gasto y los relatos de los actores dan cuenta de una asociación del gasto provincial al "funcionamiento" básico de las escuelas, mientras que la inversión para la mejora y la innovación, es financiada con fondos del Ministerio de Educación de la Nación. En tal sentido, existe una relación general de la inversión provincial con los salarios y la infraestructura, y de los fondos nacionales a los programas de mejoramiento de la calidad.

En el caso de las escuelas secundarias, específicamente, los planes de mejora a los que adhieren las escuelas, son impulsados y financiados desde el Ministerio de Educación de la Nación. Se trata de programas nacionales a los que adhieren las escuelas, ejecutados a través de las carteras provinciales.

> *“La Nación es más estructurada. Tenés diferentes proyectos, prevención del abandono, movilidad, etc. y tenés objetivos y acciones específicas para esos proyectos, y debés rendir cuentas. Llega más plata de la Nación que*

[8] Según datos de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación de la Nación.

de la provincia para los proyectos, pero eso siempre ha sido igual" (Directora de escuela secundaria de gestión pública urbana).

El aumento en el volumen transferido para estos planes es más fuerte en el Nivel Medio, en el marco del Plan Nacional para la Educación Secundaria, orientado a la mejora y universalización del Nivel Medio. Al respecto, es posible identificar una variedad de planes con diferentes mecánicas; aunque parecen destacarse aquellos que implican una transferencia directa de dinero a las escuelas, ofreciendo importantes márgenes de autonomía para que éstas diseñen sus propios planes de mejora siguiendo los objetivos establecidos por el Ministerio de Educación de la Nación. Este tipo de programas parecen ser los de mayor presencia, por la sinergia que generan en las escuelas y porque permiten adaptar las estrategias a las necesidades específicas de las escuelas y los equipos escolares.

Como contrapartida, requieren que las escuelas tengan mayor capacidad de gestión y administración, especialmente los directivos, que en muchos casos no cuentan con la formación adecuada para ello.

"Hubo un cambio en la función del director, ahora hay muchas planillas, nos la pasamos haciendo informes, son varias horas por día que se nos van en eso. En la escuela rural no hay secretaria." (Directora de escuela primaria rural de gestión pública).

La multiplicidad y atomización de estos programas, produce un incremento en los procedimientos administrativos que las escuelas deben seguir, tanto por los diferentes programas como por las distintas mecánicas y actores a los que se les "rinden" los recursos recibidos. Pero los fondos nacionales generan, especialmente en las escuelas secundarias, una vivencia de autonomía y capacidad de intervención sobre la mejora de las instituciones.

d. Resultados y rendición de cuentas.

Resulta llamativo que, a pesar de que en el relato de los actores surge fuertemente la percepción del aumento sustantivo en el volumen de recursos invertidos en educación, de los niveles salariales y una aparente reducción en el nivel de conflictividad social, no se observa que haya una percepción de que estas transformaciones deberían trasladarse a resultados de mejora de los aprendizajes escolares.

Es decir, mientras que el aumento presupuestario es observado como una fortaleza del sistema y valorado a nivel general en todos los niveles del mismo, no se

advierte que haya una asociación necesaria entre inversión y resultados educativos en el imaginario de los actores del sistema.

Por otro lado, como se planteó anteriormente, no aparecen actores de demanda involucrados con el establecimiento de objetivos del sistema, ni metas mensurables vinculadas a la inversión de recursos y los impactos esperables, sobre los cuales se establezca la necesidad de rendir cuentas. Este fenómeno se observa en todos los niveles del sistema educativo -cuadros políticos, técnicos y equipos escolares- aunque parece profundizarse a medida que se "baja" en la estructura desde los niveles políticos hacia los escolares. En otras palabras, no parece haber mecanismos institucionales de rendición de cuentas de la inversión educativa en términos de sus resultados, ni demanda de los mismos por parte de la sociedad civil o de instancias de gobierno.

En tal sentido, se observa una suerte de asimetría entre la inversión y la mejora de la calidad educativa a escala del sistema.

2.3. SUBSISTEMA DE INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA.

a. La evaluación en la cultura del sistema educativo de la Provincia.

El Subsistema de Información y evaluación de la calidad educativa del sistema educativo de la Provincia no aparece como un área preponderante en el funcionamiento de la educación provincial. Si consideramos que el mismo debería ofrecer información para el seguimiento de las acciones, la revisión de las prácticas, la evaluación del cumplimiento de las metas propuestas, no parecen estar haciéndose en profundidad, al menos no a partir del uso de los productos construidos por este subsistema.

En las conversaciones cotidianas de los actores no se observa el uso o la presencia simbólica de indicadores de resultados, datos comparativos entre escuelas, incluso cuando se dialoga con docentes o directivos respecto de sus propias escuelas.

> *"-¿De dónde sacan ustedes el dato del crecimiento de la matrícula de la educación privada?*
> *- De las estadísticas de la Provincia.*
> *- Ah, puede ser que yo no las haya mirado con cuidado"* (Funcionario de la DGE)

"-En nuestra escuela existe una preocupación fundamental por la escolaridad de los chicos, en el sentido del compromiso con ellos y su recorrido escolar.
- Pero en tu escuela no hay seis octavos años y tres últimos años de Polimodal?
- Sí, ¿por qué?
- Porque eso quiere decir que pierden el 50% de los alumnos o más.
-Sí, claro...no lo había pensado así..." (Rectora de una escuela secundaria rural de gestión pública)

Los datos de aprendizaje son más difíciles de conseguir y surgen ciertos grados de prevención, incluso de crítica, al uso de ese tipo de herramientas. En el caso de los sistemas de información, los mismos existen, aunque no siempre con igual grado de actualización. Tal como venimos afirmando, en la cultura del sistema educativo mendocino no parece tener una presencia significativa la comunicación y discusión de datos e información sobre los resultados educativos provinciales ni locales. El debate parece ser más sobre percepciones, ideas o visiones, con una importante carga de subjetividad.

La sociedad civil no demanda ni presiona sobre los órganos de gobierno educativo en esa dirección; y en tal sentido, cierta "opacidad" informativa del sistema es "rellenada" con percepciones, prejuicios, ideología, lo que debilita la calidad de los debates y dificulta la construcción de diagnósticos colectivos.

El tema de la evaluación educativa aparece como objeto de debates técnicos y políticos que, más allá de su validez, dificultan la posibilidad de que el sistema sea supervisado por sus resultados o expuesto a la sociedad civil en su eficiencia. Del mismo modo, impide que las propias escuelas puedan revisar sus estrategias a la luz del impacto de las mismas, dado que no cuentan con información para realizar ese proceso.

"Las evaluaciones que se han hecho no dicen mucho de la educación. Hay un doble discurso, sirven solamente como un muestreo para ver en qué estamos fallando y qué ajustamos, pero no mucho más." (Directora de escuela primaria urbana de gestión pública)

"-Bueno, me preguntás por resultados de evaluaciones, nosotros creemos que las pruebas como PISA no sirven, porque son descontextualizadas.
- ¿Por qué?
-Y... fijate que evalúan a Shanghai y no a China..." (Funcionario de la DGE)

El hecho que las experiencias de evaluación sean cuestionadas, y desvalorizadas en sus resultados, limita una herramienta que permitiría gestionar dispositivos de ajuste de las prácticas del sistema, que sea controlado por sus resultados o expuesto a la sociedad civil en su eficiencia. Del mismo modo, dificulta que las propias escuelas

puedan revisar sus estrategias, a la luz del impacto de las mismas, dado que no cuentan con información para realizar ese proceso.

b. La conversación educativa y el uso de la información.

El trabajo reveló que los reportes estadísticos y los sistemas de información de que dispone el sistema educativo mendocino, no proveen información suficiente y actualizada para abrir la discusión, reflexión e información sobre la situación educativa provincial. Al mismo tiempo, no existe una cultura de uso de la información y no se han encontrado registros de iniciativas de las autoridades de la DGE para promover su utilización, ni un trabajo de "amigabilidad" de las fuentes para que la propia sociedad civil tenga mejor calidad de información sobre la evolución del sistema.

Además, más allá de la debilidad de los datos, resulta importante señalar que la conversación educativa provincial parece impulsada a partir de sus propias "representaciones", más que de información objetiva existente sobre el sistema. No parece darse un debate que considere los "datos duros" del sistema, ni una demanda sobre los organismos de estadística para su divulgación.

A este respecto, el relato de los actores con relación a la política educativa provincial refiere principalmente a las percepciones o ideas de los mismos, incluso cuando puedan contradecir la propia información estadística:

> *"La calidad de la educación en la Provincia mejoró porque mejoró la inclusión, hay más chicos en las escuelas, pero en aprendizaje no mejoró. Los chicos aprenden igual que siempre"* (Director de nivel primario de escuela de gestión pública urbana).

Este testimonio podría contraponerse con los datos estadísticos que reporta la Subdirección de Estadísticas e Investigaciones Educativas de la DGE, que evidencian que el sistema no ha tenido un crecimiento significativo en los últimos años, salvo en el Nivel Inicial. En el periodo 2001-2008, los informes oficiales señalan un crecimiento de la matrícula del 21% en el Nivel Inicial, un crecimiento del 3% en Polimodal, y una caída del 4% en EGB, con una migración acotada pero constante hacia la educación de gestión privada[9].

Incluso cuando estos datos fueron expuestos a los actores en las entrevistas desarrolladas a lo largo del trabajo, los mismos se muestran poco convencidos de los datos producidos por el propio sistema.

[9] Fuente: Cuadro Cobertura y Rendimiento. Alumnos por enseñanza y sector. Mendoza. 2001-2008. Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa. Dirección General de Escuelas. DEIE. Ministerio de Producción, Tecnología e Innovación. Mendoza.

c. Las políticas de uso de la información.

Una rápida revisión del sitio web del ministerio y de las numerosas planillas de información que llenan las escuelas muestra, a su vez, que en el diseño de los sistemas de información no existe conciencia respecto de que debería ser organizada para que los actores puedan usarla en la generación de estrategias de mejora. Un ejemplo de esta situación es que la mayoría de los directores y rectores entrevistados no recordaban información de repitencia o de sobre-edad, que está incluida en buena parte de los reportes que ellos mismos producen o firman, para entregar a la supervisión.

No se ha logrado encontrar en las escuelas casos de trabajo con la información, de reflexión alrededor de los resultados de las mismas o de planteo de metas o nuevas estrategias de intervención.

Los informes de evaluación existentes, por ejemplo los de las evaluaciones nacionales, no logran ser "traducidos" de modo que las escuelas puedan usarlos como insumos para revisar sus propias prácticas. Más allá de que la Provincia no sea responsable de su producción, no se han observado materiales que permitan “bajar” esos resultados para el uso a escala provincial.

En el caso de la información que emerge de la supervisión administrativa, como el control de ausentismo o de las licencias médicas, en los últimos años se observa el desarrollo de sistemas de reporte de datos y análisis de los mismos que demuestran una mayor vocación de los actores por su utilización.

c. Las experiencias de evaluación en la Provincia.

Si bien es destacable que hayan existido experiencias de evaluación educativa en la Provincia, no han terminado de institucionalizarse exitosamente como tales, ni han logrado tener continuidad y transparentar resultados hacia adentro y hacia afuera del sistema. En tal sentido, su falta de continuidad no permite que las mismas terminen de instalarse en las rutinas de operación de las escuelas, asimilándose a la cultura propia del sistema.

Muchas de las experiencias realizadas evidencian, en su análisis, las dificultades políticas que las gestiones han tenido para poder implementarlas. Por ejemplo, la evaluación censal de 7mo grado realizada en el año 2010, que los propios docentes corregían y que no se reportaba ni siquiera institucionalmente, no ha resultado, ni siquiera, como un insumo para pensar institucionalmente en las escuelas acerca de sus

fortalezas y debilidades, ni del tipo de estrategias de mejora que podrían plantearse, según se ha recogido en las entrevistas.

En cierta medida esta actitud es entendible, dado que en la mayoría de los casos, ni los resultados de estas experiencias ni los de las evaluaciones nacionales, han llegado a las escuelas en tiempo y forma, de modo de cerrar el círculo de la mejora: aplicación de la prueba, devolución de los resultados, análisis de los mismos con el equipo escolar, y ajuste de las estrategias de enseñanza.

En el caso de las evaluaciones nacionales, son prácticamente desconocidas por los docentes, tanto en su aplicación como en sus resultados. En el caso de las pruebas internacionales como PISA, parecen ser más reconocidas pero también se repite una actitud negativa:

> *"En nuestra escuela vinieron a aplicar PISA, los chicos no tenían muchas ganas de hacerla y yo tampoco me voy a preocupar demasiado y hacer el esfuerzo para los Yanquis"* (Rector de escuela secundaria)

El relato de los actores con relación a la política educativa provincial refiere principalmente a la inclusión y retención como meta general, en tanto la idea de calidad educativa aparece en un segundo plano y sujeta a la retención de los alumnos como eje central. Sin embargo, aún respecto de esta reconocida prioridad, no existe una conversación sobre la evolución de estos resultados, considerados a partir del desempeño de las tasas de escolarización.

Según los reportes de las evaluaciones de la calidad de la educación, Mendoza se encuentra en la media nacional, presentando una gradual y paulatina caída en los últimos años[10], lejos de las provincias que cuentan con capitales culturales similares.

En este marco, algunas experiencias han impactado, en mayor o menor medida que otras, en las prácticas del sistema. En palabras de una ex funcionaria de la Dirección General de Escuelas, respecto del programa "*Evaluar entre todos para mejorar entre todos":*

> *"Hubo mucho de voluntarismo, quizás como autocritica diría que hubiésemos necesitado más recursos. Se implicó a directores, docentes, supervisores. Creo que tuvimos un déficit comunicacional con los medios de comunicación. Los medios ponían el acento en lo que faltaba y no en lo que había. Los directores de escuela y docentes siguen utilizando el material de capacitación que se usó en ese momento".*

[10] Informes de Resultados ONE 2005-2007. DiNIECE. Ministerio de Educación de la Nación.

d. Información para mejorar.

La debilidad del uso de la información entre los actores educativos de la Provincia refleja, además, la falta de conciencia respecto de las metas de mejora, y la necesidad de indicadores para poder monitorearlas. No se observan prácticas cotidianas de revisión de las metas y objetivos, y en tal sentido, la percepción respecto de la mejora o no de la situación educativa de cada escuela o de la Provincia, es un debate más vinculado a percepciones, ideologías, intencionalidad política, pero que dificulta la construcción de una conversación informada que oriente la mejora. Un ejemplo de esta situación es la migración a las escuelas privadas, que se ha venido dando a partir de la idea de los padres de que ofrecen una educación de mejor calidad, prejuicio instalado en la mayoría de los actores entrevistados, lo que no resulta confirmado por ninguna evaluación o indicador estadístico.

El hecho que no se identifiquen metas de mejora, deteriora la posibilidad de construir una cultura de la información, dado que no parece claro qué es lo que se debería evaluar y cuál es la información que se debería analizar prioritariamente.

Al mismo tiempo, el hecho que la demanda social sea tan débil, facilita que el sistema educativo y las autoridades de la DGE no se sientan presionados a la mejora, a la rendición de cuentas, y en tal sentido, a la producción y uso de la información.

Pareciera que la posibilidad de realizar experiencias de evaluación está más sujeta a voluntades y motivaciones políticas por parte de los funcionarios del gobierno provincial y la Dirección General de Escuelas, que a la importancia de su uso como herramienta de política educativa necesaria para iniciar ciclos de mejora, y un mecanismo de rendición de cuentas a la sociedad civil.

> *"No hubo sesgo partidario o político en la planta, al menos no en planeamiento. Creo que el programa no se mantuvo por decisión política, me parece que tenía muchas dificultades operativas. El volumen de evaluaciones que se tomaba era enorme, y exigía un esfuerzo. Estoy hablando de un galpón lleno de pruebas."* (Ex coordinadora de un programa de evaluación de la DGE)

Parece necesario abrir una reflexión en torno a la falta de objetivos y metas claras, con la escasez de instrumentos técnicos para evaluar los resultados logrados. Resulta difícil construir una cultura de la información sin metas, es decir, sin tener qué evaluar. Fijadas las mismas, surgirá la necesidad de comenzar un debate con respecto a la instalación de una cultura de la evaluación y la información educativa que permita construir y reflexionar acerca de la mejora.

2.4. SUBSISTEMA DE CURRÍCULUM.

a. La autonomía escolar y el rol de los directores.

Las principales definiciones en materia de lo que se enseña, cómo se enseña, cuándo y cómo se evalúan los resultados, parecen concentradas en el ámbito escolar, más allá de lo definido por las regulaciones.

En cada escuela, directores y docentes toman las decisiones fundamentales; y en tal sentido podría decirse que se observa una organización del Subsistema de Currículum, que más allá de las regulaciones, funciona bajo un modelo que podríamos denominar "descentralización ad hoc". Si bien las regulaciones fijan la obligatoriedad del seguimiento de los diseños curriculares y las normativas emanadas de la DGE, no se observa una institucionalidad en estos aspectos como la que existe en el caso de las cuestiones administrativas.

Especialmente en el Nivel Medio, la estructura del sistema ofrece elevados niveles de autonomía escolar y otorga fuerte ascendiente a los rectores y profesores sobre la construcción de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), los Planes de Mejora Institucional (PMI) y sobre la cotidianeidad escolar en general. Sobre este punto, el relato de los equipos escolares atribuye a los supervisores un papel más formal que efectivo en cuanto a su intervención sobre las cuestiones pedagógicas de los proyectos escolares, sin existir procesos intensivos de revisión, reflexión y evaluación de lo ejecutado.

> *"Los proyectos de gestión escolar son totalmente independientes, se adecuan a la necesidad de cada escuela, son totalmente flexibles"*
> (Directora de escuela secundaria de gestión pública urbana).

En las prácticas cotidianas las definiciones técnico-pedagógicas son asumidas por los equipos directivos, eventualmente por los propios docentes, no observándose instancias de confrontación de resultados contra prescripciones curriculares, objetivos, especialmente desde las instancias centrales del gobierno educativo provincial. La autonomía escolar para el desarrollo curricular es amplia, y en tal sentido, no se observa una demanda de las escuelas por lineamientos o asistencia por parte de las autoridades de la DGE.

Hemos citado anteriormente la referencia de un director de escuela primaria a la "democratización del currículum", como una suerte de práctica escolar de redefinición de la política curricular. Y en este sentido, se han observado intervenciones en las entrevistas en la misma línea:

"Tampoco es terrible si no aprenden lo que es una palanca según la física, para nosotros lo importante es que sepan que en el codo tienen una palanca" (Directora de escuela secundaria de gestión estatal)

"Nosotros vemos, lo que se puede dar lo damos, y lo que no..." (Directora de escuela pública de gestión estatal)

Los márgenes de discrecionalidad, parecen reducirse en el caso de las escuelas de gestión privada donde se observa mayor control de estos aspectos por parte de la supervisión y al mismo tiempo, mayor conciencia de la obligatoriedad curricular.

Algunas de estas prácticas de autonomía "por default" se explican por la baja presencia efectiva de los equipos técnicos de la DGE en las escuelas, tal como hemos observado en el análisis del Subsistema de gobierno. Los mismos no parecen "penetrar" la conversación pedagógica de las instituciones y en el relato de los actores docentes y directivos, no se observa que los supervisores estén funcionando como "polea de transmisión" del pensamiento pedagógico que emerge de la DGE.

En este sentido, podemos decir que el Subsistema de currículum y prácticas pedagógicas es el que tiene menor articulación con el del gobierno, en el sentido que la gobernabilidad de la DGE sobre las prácticas educativas de las escuelas es baja.

b. Los flujos de alumnos.

La evolución del sistema en términos de calidad, la diferenciación de las escuelas, la falta de indicadores objetivos, ha hecho crecer la percepción de la menor calidad de las escuelas de gestión estatal, incluso de las diferencias profundas entre ellas, y esa percepción permite explicar el sentido de las migraciones observadas:

i. Se observa un crecimiento de la matrícula de la educación de gestión privada en detrimento de la de gestión pública. Si bien esta tendencia es leve, y menos pronunciada que en otras provincias, es regular y sostenida, y merece ser tenida en cuenta como fenómeno, dado que tiene un fuerte impacto en el imaginario de la comunidad cuando “mira” las escuelas de gestión estatal. Al mismo tiempo, no se encuentran datos concluyentes respecto de este proceso, pero las conversaciones de actores de las escuelas de gestión privada muestran a las mismas con altos niveles de matriculación y creciendo. Esta migración se concentra en los alumnos de los sectores de ingresos medios y altos, de todos los niveles de enseñanza.

ii. Por otra parte, del relato de los actores se desprende un segundo tipo de migración, de alumnos de escuelas de gestión estatal de barrios periféricos, a las de barrios céntricos, donde muchos alumnos migraron a las escuelas de gestión privada. Este fenómeno se da fundamentalmente en regiones urbanas.

"En Mendoza es diferente que en la provincia de Buenos Aires, es difícil explicar la migración, no creo que sea porque es mejor, ni siquiera que los que se cambian estén buscando eso. Quizás por accesibilidad. Sucede que hay chicos de escuelas urbanas que repiten y se van a escuelas periféricas rurales, con conductas culturales diferentes y generan conflictos a los que los docentes de la rural no están acostumbrados" (Director de escuela secundaria rural de gestión pública).

"En mi departamento es así, hay familias que viajan más de una hora para irse a las escuelas públicas del centro, las que tienen renombre, no se quieren quedar en las de acá" (Intendente de un departamento).

"Mi escuela era históricamente una escuela de clase media, pero esas familias se fueron a la educación privada y ahora trabajamos con otro tipo de población. Pero como no renuevan la información, nunca entramos en un programa de los de ayuda a escuelas con población con dificultades" (Directora de escuela primaria urbana de gestión estatal).

Estos procesos de migración parecen estar fuera de la capacidad de direccionamiento de la DGE y al mismo tiempo, no se observa que puedan revertirse, dado que no se observan acciones específicas sobre las escuelas que están concentrando la matricula en los sectores de ingresos menos favorecidos, ni siquiera se ha registrado una conciencia clara de este fenómeno.

c. Transformaciones y conflictividad escolar.

Las crisis socioeconómicas modificaron la estructura social, y la incorporación de nuevos sectores al sistema educativo ubicaron a las escuelas y a los equipos escolares frente a nuevos desafíos. En este contexto, los docentes deben re-significar su lugar. El relato de los actores señala las profundas dificultades que deben enfrentar: se observa una pérdida de prestigio social de la profesión y una sensación de soledad frente a la comunidad educativa que deposita en ellos las causas de las dificultades del sistema.

En el mismo sentido, los relatos de los entrevistados revelaron una tendencia creciente de conflictividad en las escuelas, especialmente en las de Nivel Medio. Los conflictos entre docentes, entre docentes y directivos, y entre docentes y padres, parecen ir en aumento, especialmente en el Nivel Medio, lo que se manifiesta en la cantidad de casos que debe tratar la Junta de Disciplina de este nivel.

"Los docentes que trabajan en varias escuelas son un tema para pensar proyectos escolares. Además, los docentes muchas veces faltan por no poder comprender la realidad que están viviendo, deben adaptarse a

nuevos contextos" (Docente de escuela secundaria urbana de gestión pública).

Si bien la Junta de Disciplina es el organismo institucional para tratar y resolver estos casos, la creciente cantidad de demandas podría indicar una falencia en los canales tradicionales de resolución de estos conflictos, a través de las autoridades escolares y el cuerpo de supervisión.

No obstante, a pesar de la atomización en las líneas curriculares, y las dificultades particulares que los docentes deben enfrentar en la cotidianeidad escolar, el sistema educativo mendocino mantiene una idea de sistema, una institucionalidad que preserva su identidad, incluye a los actores y permite la continuidad de las prácticas. En alguna medida, aún es posible prever comportamientos y resultados, en una suerte de reproducción del sistema educativo. De hecho, la autonomía en la toma de decisiones no es vivida como un acto de resistencia o de rebeldía, sino como un modo institucional de operación. Pero el crecimiento de las situaciones de conflicto parece estar desafiando a las instituciones del sistema a buscar mejores modos de mediación y prevención de la resolución de conflictos en las escuelas.

d. La Provincia y la Nación, en las prácticas de desarrollo curricular.

Los programas nacionales de mejora de la calidad representan intervenciones de desarrollo curricular con importante presencia sobre las escuelas, en particular secundarias, por ejemplo el programa de reforma de la Educación Media, junto a otros como "Conectar Igualdad", el de libros de textos gratuitos, entre otros.

Este fenómeno hace que, en la percepción de docentes y directivos, las prácticas de direccionamiento o asistencia a los procesos de enseñanza, estén más vinculadas a los equipos nacionales que a los provinciales. Incluso los primeros aparecen en el relato de los actores como más prestigiosos que los segundos.

Al mismo tiempo, el hecho que el contacto de los equipos técnicos de la DGE con las escuelas esté mediado por los supervisores, debilita su presencia como actores de influencia en la reflexión pedagógica de las escuelas. Por el contrario, se observa una mayor presencia a través del envío de materiales, libros, organización de seminarios, de los equipos nacionales. En tal sentido, se refuerza la idea de la fortaleza técnica y la referencia de los equipos nacionales por sobre los provinciales, en la percepción de los actores.

2.5. SUBSISTEMA DE RECURSOS HUMANOS.

a. Actores y regulación de los recursos humanos.

El Subsistema de recursos humanos se ordena bajo una lógica esencialmente burocrática. Así, buena parte de los recursos humanos que se desempeñan en el sistema educativo, docentes, directores y supervisores, cuentan con una alta estabilidad, y una fuerte regulación de los procesos de trabajo, consagrados por el estatuto laboral para la actividad docente. Esta regulación garantiza la estabilidad laboral de los actores y dota de certidumbre sus trayectorias, lo que fortalece su situación al interior del sistema. Aquellos que alcanzan la titularidad de sus cargos, difícilmente salgan del sistema, salvo por decisión personal.

Las regulaciones fundamentales están dadas por el Estatuto Docente Provincial, Ley 4934, data del año 1984, aunque fue reglamentado en 1985 y 1999, y modificado en el año 2001. Por otra parte, la Ley Nacional de Paritarias Docentes establece las instancias anuales nacionales y provinciales, por lo que, desde 2008, se institucionalizaron como ámbitos de negociación de las condiciones de trabajo docente en todas las provincias y la ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Las regulaciones en materia de organización de los recursos humanos fortalecen la continuidad, presencia y capacidad de influir sobre la vida cotidiana de aquellos actores que operan bajo el esquema de la burocracia regular del sistema. Por el contrario, los actores técnicos y políticos cuentan con una estabilidad significativamente menor, y en tal sentido, se encuentran más sometidos a las coyunturas y eso los debilita en la puja de poder del sistema.

Las regulaciones estatutarias son bastante estrictas y tradicionales, no ofrecen a los actores incentivos significativos orientados a la mejora de la calidad y de la equidad, ni de tipo económico, ni de tipo simbólico o académico. Fundamentalmente, proponen una carrera cuyos mayores móviles de mejoramiento están vinculados con la antigüedad y el trabajo en zonas desfavorables. Dichos incentivos tenían sentido en el marco de los objetivos originarios de nuestros sistema educativo, que buscaba retener los escasos recursos humanos existentes y promover el trabajo en los territorios “más difíciles”, sobre los que se requería avanzar para alcanzar la escolarización universal.

Pero en el actual escenario, no se observa que la carrera profesional de los docentes encuentre en sus valores, alguna articulación con los objetivos que el sistema se propone a sí mismo.

En los últimos años se han producido amplios procesos de titularización de cargos, que ha sido una demanda histórica del SUTE y de los propios docentes. Dicha

situación aumenta la certidumbre y seguridad de los docentes para desempeñarse en sus cargos, pero al mismo tiempo, reduce la capacidad de cambio por la estabilidad de los actores y de las reglas que ordenan su actividad dentro del sistema.

Las instituciones en las que se evalúa el ingreso de docentes son las denominadas Juntas Calificadores de Méritos (una para cada nivel), que son conformadas por miembros elegidos por el gobierno escolar, y otros elegidos por el voto de los propios docentes. Los criterios de evaluación están vinculados a credenciales obtenidas como títulos de grado o cursos de capacitación, pero no incluyen evaluaciones de sus trayectorias o de sus aptitudes, al momento de postular a los cargos.

Por otra parte, existe en el sistema educativo una estructura de actores pertenecientes a la Dirección General de Escuelas que están regulados según otras lógicas diferentes de la tradicional burocrática, institucionalizada a través del estatuto docente. Es decir, mientras que existe un cuerpo estable de funcionarios públicos que cuentan con una fuerte estabilidad; existe un conjunto de equipos técnicos, afectados tradicionalmente por la lógica política, ya que refieren, o debieran referir, a proyectos educativos orientados desde la conducción de la Dirección General de Escuelas.

En tal sentido, los equipos técnicos se encuentran en una situación de desventaja con respecto a los funcionarios del sistema regulados por el estatuto, que no es "empatada" con el uso de otras herramientas que les permitirían maximizar su poder sobre el sistema. Los equipos políticos y técnicos no cuentan con la misma estabilidad en el cargo, que docentes, directivos y supervisores, y en menor medida, que los funcionarios públicos de la DGE.

b. La puja de poder en el subsistema de Recursos Humanos.

La conducción de la DGE y las autoridades del SUTE (Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Mendoza) aparecen como los actores de mayor "peso" en los "juegos" de poder al interior del Subsistema de Recursos Humanos. El sindicato es un actor con mucha visibilidad política y con poder para intervenir en las políticas docentes provinciales, especialmente en los últimos años, con la institucionalización de las paritarias.

La influencia de esta organización se da especialmente entre docentes del nivel primario, mientras que entre los docentes y directivos del nivel secundario no se observa una organización gremial que los aglutine con una legitimidad significativa. Si bien reconocen la importancia del SUTE en la política educativa provincial, le atribuyen

una representación muy parcial entre docentes del nivel medio[11]. El SADOP parece concentrar la representación de los docentes de educación privada, aunque eso no se confirma en acciones coordinadas o capacidad de veto que sea ejercida por esa organización.

El SUTE tiene gran legitimidad entre los docentes para las discusiones de tipo laboral y administrativo, aunque no es un actor del debate educativo propiamente dicho. Es reconocido por su "peso" por las autoridades de la DGE y se le asigna un importante poder de veto. Por el contrario, no existe la visión de que pueda resultar un aliado importante para la instalación de un modelo diferente de políticas educativas.

> *"El SUTE es el sindicato de primaria, el 92% son de ese nivel. Igual, como en la media no estamos tan organizados, cuando tienen alguna consulta los docentes van al sindicato"* (Docente de escuela secundaria rural de gestión pública).

Del relato de los actores se desprende que el papel que el sindicato tiene en la política educativa provincial está asociado principalmente a cuestiones relativas a las condiciones de trabajo docente, y no tanto a temas pedagógicos o de las prácticas escolares propiamente dichas.

Al mismo tiempo, el mundo político no vive al SUTE como un actor vinculado a ese espacio, y algunos de los líderes políticos entrevistados, plantean la necesidad de una alianza de los partidos mayoritarios para enfrentar y limitar el poder del sindicato, intentando maximizar la capacidad de los partidos políticos provinciales de direccionar los lineamientos de política del sistema educativo provincial.

c. Concurso y paritarias docentes.

Durante el 2011 la DGE convocó a concursos docentes y directivos, donde el SUTE aparece como un actor central, al igual que el cuerpo de supervisores que han trabajado en la definición de los términos del mismo. En ese marco, el Concurso de Ingreso a la Jerarquía Directiva en el nivel secundario, surge como un hecho relevante en la vida educativa de la Provincia, que no tenía antecedentes en la historia reciente, y que es mencionado repetidamente en el relato de los actores.

[11] Hay una iniciativa de asociación de directores de segundarias de gestión pública, pero todavía se encuentra en una instancia muy inicial y aún marginal. No obstante, cabe destacar el potencial de emprendimientos de este tipo, orientados a la profesionalización de la práctica docente.

Tal como se comentó anteriormente, las paritarias son instituciones de importante peso en la política educativa provincial, que valieron mejoras significativas en los salarios docentes y directivos de todos los niveles. Este punto surge en el imaginario de los actores como una fortaleza del sistema educativo.

Sin embargo, tanto los concursos como las paritarias no muestran modificaciones estructurales en los valores e incentivos con los que se rige la carrera profesional de docentes y profesores. Las mismas son causas demandadas por los actores del sistema, especialmente por maestros y profesores, porque mejoran condiciones laborales aunque no cambian el sentido de las mismas.

En definitiva, las políticas salariales recientes parecieran responder más a modificaciones cuantitativas en los montos salariales o en la condiciones de trabajo, que a nuevos mecanismos o estrategias de transformen los valores con que se organiza la carrera de los docentes.

d. Estabilidad en la vida cotidiana del sistema.

Como se dijo, los actores del sistema se perciben a sí mismos como parte integrante del sistema educativo, con cierta distancia del "afuera". En tal sentido, no visualizan una "alianza simbólica", ni con los padres, ni con los políticos, ni con los actores económicos y sociales de la sociedad mendocina. La percepción es de una burocracia que se asume como responsable de la educación de la Provincia y no siente como parte de esa tarea al resto de la sociedad, a la que se vive como "externa" en esta tarea.

Las normas estatutarias y el proceso de titularización realizado, aparecen como alguna limitación para los cambios que pudieran intentarse proponer. El hecho que el tipo de incentivos de dichas regulaciones no se articulen con las actuales prioridades que la sociedad mendocina se plantea para su educación, puede resultar una dificultad. Aunque ese no parece un problema prioritario en términos de las necesidades del sistema. La falta de explicitación de metas y objetivos, alejan la necesidad de intervenir sobre la regulación de los recursos humanos del sistema.

Así, los últimos años asisten a una suerte de reconfiguración de las alianzas entre los actores del sistema, donde los supervisores y el sindicato parecieran haber cobrado peso y capacidad de incidencia en la política educativa emanada de la DGE. Como se señaló anteriormente, la resolución de las tensiones entre los diferentes actores parece haber arribado a una cierta calma en el sistema que podría continuar así, sin introducir reformas sustantivas en la actual política educativa provincial.

"El tema es que desde hace un tiempo la Dirección de Escuelas y el SUTE son una sola voz, son lo mismo". (Docente de escuela primaria urbana de gestión pública).

"El sindicato ya no representa a los docentes, hoy son el gobierno" (Supervisora de nivel primario).

El sistema educativo de Mendoza parece haber encontrado un equilibrio en su operación que le permite operar con bajo nivel de tensiones, pero fuera de cambios o ajustes en su direccionamiento estratégico.

3. ALGUNAS CONCLUSIONES.

La provincia de Mendoza cuenta con un sistema educativo sólido, instalado, que forma parte de la historia y su cultura, que tiene activos y debilidades.

Entre los activos se puede reconocer su identidad, los grados de institucionalidad del mismo, un cierto clima de armonía que permite garantizar un cierto orden en la operación cotidiana de las actividades del sistema. Al mismo tiempo, el sistema cuenta con una mayoría de recursos humanos comprometidos con su trabajo y con competencias apropiadas para llevar adelante las tareas que se les han encomendado.

Entre las debilidades aparece la idea de una organización cuya lógica de organización es mucho más de carácter burocrático que estratégico, que no cuenta con metas claras, dispositivos de evaluación y seguimiento, ni conciencia de la direccionalidad que el sistema debería contar.

Docentes, directivos y supervisores perciben al sistema educativo mendocino como "propio", ese cuerpo burocrático se siente responsable de las actividades, innovaciones o direccionalidades que asume dicha organización. Estos actores, "viven" a padres, dirigentes políticos, empresarios, académicos, como actores externos al sistema y eso se traduce en los modos de gestionar sus tareas cotidianas.

En tal sentido, la sociedad mendocina surge como un actor externo a un sistema que parece haber quedado en manos de funcionarios que no reciben un mandato claro de lo que se espera de ellos, ni una supervisión de la sociedad respecto de los avances que el mismo tiene.

El desafío principal del sistema educativo mendocino pareciera estar en la incorporación de la sociedad al mismo, en la definición de los objetivos y metas que se buscan, el seguimiento de los avances que se alcanzan y la permanente revisión de las direccionalidades buscadas.

En ese marco, la definición de "lo que se busca", permitirá construir un relato que articule a los actores en un sentido general de metas y direccionalidad. Esa conciencia común, será un activo organizacional en la búsqueda de la mejora.

Luego, se trata de articular las herramientas y los dispositivos técnicos, con esas metas y direccionalidades definidas, encontrar los modelos de gestión que permitan al sistema acercarse a los objetivos buscados.

4. RECOMENDACIONES.

Tomando en consideración el análisis presentado con respecto a cada uno de los subsistemas y a la estructura general del sistema educativo mendocino, se propone una serie de medidas que podrían contribuir a la mejora efectiva de la calidad educativa mendocina, y al robustecimiento de la estructura sistémica, orientándola al cumplimiento de las metas de mejoramiento de la calidad y la equidad.

En términos generales, Mendoza cuenta con un sistema educativo robusto, institucionalizado y con identidad propia. Sin embargo, el mismo parece estar "autonomizado" de las demandas y necesidades de la sociedad, sin inserción clara en un programa estratégico provincial. El desafío central es que la sociedad "se apropie" del sistema y lo incluya en la estrategia provincial de desarrollo.

En este sentido, se considera conveniente y oportuno:

4.1. APROBAR UNA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE MENDOZA.

La Dirección General de Escuelas ha trabajado, con los partidos políticos con representación legislativa, en una nueva ley de educación para la Provincia. Más allá de los aspectos particulares de ambos textos, y que ambos tengan elementos interesantes técnicamente, su principal activo, es el hecho de contar con una norma consensuada por las principales fuerzas políticas de la Provincia; y en tal sentido, que tenga un carácter de mandato consensuado de toda la sociedad.

Por tanto, resulta importante aprobar una ley de educación y "cumplirla", es decir, fijarse mecanismos para controlar su implementación.

4.2. REVITALIZAR EL CONSEJO PROVINCIAL DE PLANEAMIENTO EDUCATIVO.

La Provincia requiere de una instancia no burocratizada, representativa del conjunto de la sociedad, capaz de fijar las metas educativas de la provincia y de controlar su implementación. En este marco, el Consejo Provincial de Educación es una instancia que parece haber perdido peso en la vida del sistema.

Resulta necesario revitalizar este organismo, para que pueda ser pensado como una instancia institucional con amplia representación de la sociedad, cuyos objetivos deben ser la fijación y monitoreo del cumplimiento de las metas propuestas en materia de mejoramiento de la calidad y equidad educativa, y la mayor y mejor articulación con los objetivos estratégicos de desarrollo de la Provincia. No debe tratarse de un organismo con estructura y burocracia propia, sino uno que se reúna 4

veces por año para definir metas e ir controlando el cumplimiento de las mismas a través de estudios que demandará a instituciones académicas y/o técnicas.

El Consejo deberá contar entre sus miembros a diferentes actores de la sociedad civil (padres, docentes, académicos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, y al menos 2 referentes nacionales e internacionales en la materia, entre otros más), y ser presidido por el Director General de Escuelas. Dos veces al año, el Consejo debería emitir un informe de avance de las metas propuestas y de las observaciones encontradas.

4.3. CREAR UNA AGENCIA DE EVALUACIÓN E INFORMACIÓN EDUCATIVA PARA LA CALIDAD.

Un sistema educativo que se propone metas, debe plantearse indicadores para medirlas y una organización institucional que lo haga. En este sentido, la mayor transparencia, legitimidad y credibilidad de ese organismo institucional, favorecerá la incorporación de la información producida, a la vida cotidiana del sistema educativo y de la sociedad.

La evaluación de la calidad educativa y los sistemas de información y estadística, permiten dar cuenta de los avances y la situación del sistema educativo. Dicha información es la que le da a la sociedad y al propio sistema, la posibilidad de revisar lo hecho, ajustar las prácticas, replantear las direccionalidades o los modos de alcanzarlas.

Para lograrlo, la información debe ser pertinente, oportuna, transparente y confiable, de modo que el conjunto de los actores la tome como una referencia, a partir de la cual pensar, decidir y hacer.

Para ello, se propone la creación de una Agencia de Evaluación e Información Educativa para la Calidad, que sea un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo, presidida por el Director General de Escuelas, y articulada con el Consejo Provincial de Planeamiento Educativo, que representará a distintos sectores de la sociedad civil, con la participación de al menos 2 especialistas internacionales en la materia.

La devolución de los indicadores a las escuelas permitirá que las mismas trabajen en procesos de mejora. La comunicación de algunos indicadores generales permitirá que la sociedad conozca la evolución del sistema, e identifique aquellas áreas que deben ser mejoradas o revisadas, y reconocer los aciertos que podrían ser reproducibles o escalables. Al mismo tiempo, la Agencia debe proveer insumos que permitan a cada escuela pensar su propia situación y tomar decisiones de mejora.

4.4. PROMOVER CONTRATOS DE RESPONSABILIDAD EDUCATIVA.

La mejora educativa provincial requiere de políticas eficaces, las cuales dependen tanto de sus aspectos técnicos como de los compromisos que los propios actores establecen para la mejora. Las políticas educativas han ganado en participación de algunos de los principales actores del sistema en las últimas décadas, pero también, y muy especialmente, deben contar con el compromiso de toda la comunidad educativa con las metas propuestas. Se trata de equilibrar derechos con obligaciones.

Para ello, se propone la generación de un contrato de responsabilidad por el mejoramiento educativo entre el Consejo Provincial de Planeamiento Educativo y la Dirección General de Escuelas, y de ésta con cada una de las instituciones educativas. Los convenios deben transparentar y explicitar las metas, los indicadores a partir de los cuales las mismas serán controladas, y las asistencias que se generarán para acompañar el proceso de mejora. En el caso de las escuelas, podrán complementarse con la firma de un contrato de responsabilidad con los padres, que fijen las responsabilidades de los mismos y los modos de monitorear su cumplimiento.

4.5. GENERAR UN PROGRAMA DE RECONOCIMIENTOS.

Una sociedad que busca la mejora en la calidad y equidad educativa debe reconocer a los actores que ayudan a alcanzarla. Se deben propiciar reconocimientos a los alumnos, docentes e instituciones que más aporten a superar las metas individuales y colectivas. Por ello, se propiciará el reconocimiento al esfuerzo cotidiano, al trabajo solidario, a la demostración de saberes, a las capacidades tecnológicas, al trabajo en equipo, a la mejora de los procesos de convivencia escolar, entre otros, que den testimonio de los valores que la sociedad mendocina quiere estimular, que sustentan dichos actos y que motivan a ser mejores personas, trabajadores y ciudadanos. La idea sería que estos reconocimientos, a los que pueden incorporarse otros en el futuro, sean capaces de traducir aquellos valores que el sistema pretende transmitir, y que se construyan mecanismos y rituales para hacerlo.

Un sistema educativo debe transmitir los valores que quiere promover, y debe encontrar modos de hacerlo. Se propone un sistema de medallas de honor que se entreguen en las escuelas, a partir de un mecanismo de selección estandarizado. Se debería premiar el mérito, la excelencia y los valores para la convivencia. Al mismo tiempo, se plantea que dichos reconocimientos adquieran valor para el ingreso a la administración pública y que se establezca un compromiso con el ámbito empresario para considerarlos en el ingreso al mercado de trabajo.

ANEXO ESTADÍSTICO.[12]

COBERTURA

Tabla 1: Alumnos por nivel de enseñanza y sector. Período 2001-2008.

Año	Nivel de Enseñanza								
	Inicial			Enseñanza General Básica (EGB)			Polimodal		
	Total	Estatal (1)	Privado	Total	Estatal (1)	Privado	Total	Estatal (1)	Privado
		%			%			%	
2001	38.280	79,6	20,4	233.798	87,5	12,5	121.646	80,1	19,9
2002	38.030	79,8	20,2	232.800	87,3	12,7	120.309	80,4	19,6
2003	38.446	78,0	22,0	232.260	86,7	13,3	125.480	79,8	20,2
2004	41.956	78,2	21,8	231.932	86,1	13,9	124.884	79,2	20,8
2005	43.515	78,3	21,7	230.047	85,6	14,4	121.442	76,1	23,9
2006	43.693	77,2	22,8	229.512	85,1	14,9	120.920	75,7	24,3
2007	43.957	77,0	23,0	225.966	86,6	15,4	123.436	76,1	23,9
2008	46.141	76,5	23,5	223.890	84,1	15,9	124.813	76,5	23,5

(1) En los tres niveles incluye la matrícula de establecimientos de jurisdicción nacional.
Fuente: Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa. Dirección General de Escuelas. DEIE. Ministerio de Producción, Tecnología e Innovación. Mendoza.

[12] Datos relevados entre los meses de julio y diciembre de 2011.

Tabla 2: Unidades educativas por nivel de enseñanza y sector. Periodo 2001-2008.

Nivel de enseñanza									
Año	**Inicial**			**Enseñanza General Básica (EGB)**			**Polimodal**		
	Total	**Estatal (1)**	**Privado**	**Total**	**Estatal (1)**	**Privado**	**Total**	**Estatal (1)**	**Privado**
		%			**%**			**%**	
2001	800	85,7	14,3	820	86,3	13,7	299	68,2	31,8
2002	807	85,6	14,4	824	86,0	14,0	310	65,8	34,2
2003	806	85,8	14,2	823	86,1	13,9	319	65,7	34,3
2004	805	85,5	14,5	824	86,0	14,0	320	64,0	36,0
2005	789	85,6	14,4	823	86,2	13,8	329	65,6	34,4
2006	794	85,4	14,6	829	85,8	14,2	329	64,7	35,3
2007	762	84,2	15,3	827	85,8	14,2	348	67,2	32,8
2008	762	85,2	14,8	848	85,6	14,4	352	67,9	32,1

(1) En los tres niveles incluye los establecimientos de jurisdicción nacional.

Fuente: Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa. Dirección General de Escuelas. DEIE. Ministerio de Producción, Tecnología e Innovación. Mendoza.

EFICIENCIA INTERNA.

Tabla 3: tasas de retención y desgranamiento del nivel primario común / EGB por cohorte, según departamento.

Departamento	Cohorte 1994 - 2000		Cohorte 2001 - 2007	
	Tasa de retención	Tasa de desgranamiento	Tasa de retención	Tasa de desgranamiento
	%			
Total	80,9	19,1	77,1	22,9
Capital	82,6	17,4	71,1	28,9
General Alvear	75,3	24,7	71,8	28,2
Godoy Cruz	76,4	23,6	69,3	30,7
Guaymallén	83,5	16,5	74,7	25,3
Junín	77,6	22,4	84,7	15,3
La Paz	95,3	4,7	81,0	19,0
Las Heras	73,6	26,4	68,9	31,1
Lavalle	72,4	27,6	75,6	24,4
Luján de Cuyo	80,6	19,4	81,1	18,9
Maipú	84,1	15,9	83,7	16,3
Malargüe	83,8	16,2	85,9	14,1
Rivadavia	82,5	17,5	83,8	16,2
San Carlos	82,0	18,0	80,1	19,9
San Martín	86,9	13,1	83,9	16,1
San Rafael	83,9	16,1	77,7	22,3
Santa Rosa	78,0	22,0	85,4	14,6
Tunuyán	83,1	16,9	89,0	11,0
Tupungato	71,9	28,1	71,7	28,3

Nota: La matrícula incluye tanto el sector público como el sector privado.
Fuente: Subdirección de Estadísticas e Investigaciones Educativas. Dirección General de Escuelas.
Fuente: DEIE. Ministerio de Producción, Tecnología e Innovación. Mendoza.

Tabla 4: Matriculados y tasa de repitencia de EGB por sector. Período 1995-2009

Departamento	ESTATAL		PRIVADO	
	MATRÍCULA	TASA DE REPITENCIA	MATRÍCULA	TASA DE REPITENCIA
2009	184278	7,1	35889	1,24
2008	188.305	8,97	35.585	1,43
2007	191.276	7,88	34.690	1,53
2006	195.325	7,41	34.187	1,70
2005	197.052	6,70	33.133	1,37
2004	197.242	6,66	31.714	1,37
2003	201.481	6,66	30.779	1,30
2002	203.270	6,62	29.530	1,55
2001	204.298	7,38	29.500	1,32
2000	200.354	6,7	28.873	1,5
1999	205.952	5,6	29.074	1,2
1998	205.154	4,9	27.893	1,3
1997	199.804	4,7	26.685	1,5
1996	196.558	5,1	25.735	1,3
1995	194.948	5,1	25.806	1,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa. Dirección General de Escuelas.

CALIDAD.

Tabla 5: Porcentaje para cada nivel de desempeño en LENGUA de los estudiantes de 3° año de primaria - ONE 2005 y 2007

	ONE 2005			ONE 2007		
	Bajo	**Medio**	**Alto**	**Bajo**	**Medio**	**Alto**
Total PAÍS	31,1	30,2	38,7	29,7	30,7	39,6
Región CUYO	29,9	32,9	37,2	26,5	32,0	41,5
Mendoza	**29,1**	**33,9**	**37,0**	**25,0**	**32,2**	**42,9**

Fuente: Ministerio de Educación - Diniece.

Tabla 6: Porcentaje para cada nivel de desempeño en LENGUA de los estudiantes de 6° año de primaria - ONE 2005 y 2007

	ONE 2005			ONE 2007		
	Bajo	**Medio**	**Alto**	**Bajo**	**Medio**	**Alto**
Total PAÍS	29,7	37,8	32,5	33,7	43,1	23,2
Región CUYO	30,0	40,9	29,1	30,2	47,7	22,1
Mendoza	**31,0**	**40,0**	**29,1**	**28,0**	**48,7**	**23,3**

Fuente: Ministerio de Educación - Diniece.

Tabla 7: Porcentaje para cada nivel de desempeño en LENGUA de los estudiantes de Noveno (9° EGB3, 2° o 3° año de secundaria) - ONE 2005 y 2007

	ONE 2005			ONE 2007		
	Bajo	**Medio**	**Alto**	**Bajo**	**Medio**	**Alto**
Total PAÍS	53,6	24,2	22,3	29,2	53,7	17,1
Región CUYO	51,8	26,0	22,2	27,7	57,8	14,5
Mendoza	**45,7**	**28,0**	**26,3**	**22,3**	**60,7**	**17,0**

Fuente: Ministerio de Educación - Diniece.

Tabla 8: Porcentaje para cada nivel de desempeño en LENGUA de los estudiantes de Finalización de Secundaria - ONE 2005 y 2007

	ONE 2005			ONE 2007		
	Bajo	**Medio**	**Alto**	**Bajo**	**Medio**	**Alto**
Total PAÍS	38,4	38,2	23,4	21,2	58,7	20,2
Región CUYO	36,3	41,3	22,4	23,8	60,5	15,7
Mendoza	**28,2**	**44,4**	**27,4**	**16,1**	**63,5**	**20,5**

Fuente: Ministerio de Educación - Diniece.

Tabla 9: Porcentaje para cada nivel de desempeño en MATEMATICA de los estudiantes de 3° año de primaria - ONE 2005 y 2007

	ONE 2005			ONE 2007		
	Bajo	**Medio**	**Alto**	**Bajo**	**Medio**	**Alto**
Total PAÍS	38,7	42,4	18,9	31,8	43,1	25,1
Región CUYO	35,2	46,4	18,4	24,8	49,2	26,0
Mendoza	**35,5**	**44,0**	**20,5**	**21,0**	**51,7**	**27,3**

Fuente: Ministerio de Educación - Diniece.

Tabla 10: Porcentaje para cada nivel de desempeño en MATEMATICA de los estudiantes de 6° año de primaria - ONE 2005 y 2007

	ONE 2005			ONE 2007		
	Bajo	**Medio**	**Alto**	**Bajo**	**Medio**	**Alto**
Total PAÍS	40,4	46,1	13,5	36,2	37,4	26,4
Región CUYO	42,5	44,1	13,4	32,9	40,9	26,3
Mendoza	**44,4**	**41,2**	**14,4**	**30,1**	**41,9**	**28,0**

Fuente: Ministerio de Educación - Diniece.

Tabla 11: Porcentaje para cada nivel de desempeño en MATEMATICA de los estudiantes de Noveno (9° EGB3, 2° o 3° año de secundaria) - ONE 2005 y 2007

	ONE 2005			ONE 2007		
	Bajo	**Medio**	**Alto**	**Bajo**	**Medio**	**Alto**
Total PAÍS	54,8	33,0	12,2	65,0	24,7	10,3
Región CUYO	55,2	32,7	12,1	66,7	25,8	7,6
Mendoza	**47,5**	**35,8**	**16,7**	**59,3**	**31,0**	**9,7**

Fuente: Ministerio de Educación - Diniece.

Tabla 12: Porcentaje para cada nivel de desempeño en CIENCIAS NATURALES de los estudiantes de 6° año de primaria - ONE 2003, 2005 y 2007

	ONE 2005			ONE 2007		
	Bajo	**Medio**	**Alto**	**Bajo**	**Medio**	**Alto**
Total PAÍS	37,0	39,5	23,5	44,0	39,2	16,8
Región CUYO	38,1	41,3	20,6	43,1	42,0	14,9
Mendoza	**40,2**	**39,0**	**20,8**	**41,0**	**43,5**	**15,5**

Fuente: Ministerio de Educación - Diniece.

Tabla 13: Porcentaje para cada nivel de desempeño en CIENCIAS NATURALES de los estudiantes de Noveno (9° EGB3, 2° o 3° año de secundaria) - ONE 2003, 2005 y 2007

	ONE 2005			ONE 2007 (etapa 2008)		
	Bajo	**Medio**	**Alto**	**Bajo**	**Medio**	**Alto**
Total PAÍS	34,9	41,2	23,9	51,7	36,5	11,8
Región CUYO	33,4	42,1	24,5	50,6	40,5	9,0
Mendoza	**25,6**	**43,4**	**31,0**	**42,5**	**46,0**	**11,5**

Fuente: Ministerio de Educación - Diniece.

Tabla 14: Porcentaje para cada nivel de desempeño en CIENCIAS NATURALES de los estudiantes de Finalización de Secundaria - ONE 2003, 2005 y 2007

	ONE 2005			ONE 2007 (etapa 2008)		
	Bajo	**Medio**	**Alto**	**Bajo**	**Medio**	**Alto**
Total PAÍS	47,0	38,5	14,5	55,7	34,2	10,1
Región CUYO	47,6	39,5	12,9	54,9	35,5	9,6
Mendoza	**43,0**	**41,8**	**15,2**	**47,3**	**40,3**	**12,4**

Fuente: Ministerio de Educación - Diniece.

Tabla 15: Porcentaje para cada nivel de desempeño en CIENCIAS SOCIALES de los estudiantes de 3° año de primaria - ONE 2005 y 2007

	ONE 2005			ONE 2007		
	Bajo	**Medio**	**Alto**	**Bajo**	**Medio**	**Alto**
Total PAÍS	27,4	37,6	35,0	35,4	38,1	26,5
Región CUYO	25,1	40,0	35,0	32,1	39,3	28,7
Mendoza	**24,7**	**39,1**	**36,3**	**32,7**	**39,9**	**27,4**

Fuente: Ministerio de Educación - Diniece.

Tabla 16: Porcentaje para cada nivel de desempeño en CIENCIAS SOCIALES de los estudiantes de 6° año de primaria - ONE 2005 y 2007

	ONE 2005			ONE 2007		
	Bajo	**Medio**	**Alto**	**Bajo**	**Medio**	**Alto**
Total PAÍS	43,2	23,4	33,5	34,9	39,8	25,2
Región CUYO	45,8	24,2	30,1	32,7	43,5	23,8
Mendoza	**48,0**	**23,9**	**28,1**	**30,5**	**44,9**	**24,6**

Fuente: Ministerio de Educación - Diniece.

Tabla 17: Porcentaje para cada nivel de desempeño en CIENCIAS SOCIALES de los estudiantes de Noveno (9° EGB3, 2° o 3° año de secundaria) - ONE 2005 y 2007

	ONE 2005			ONE 2007		
	Bajo	**Medio**	**Alto**	**Bajo**	**Medio**	**Alto**
Total PAÍS	34,5	48,3	17,2	33,5	56,0	10,5
Región CUYO	32,8	50,9	16,3	34,8	57,0	8,2
Mendoza	**27,6**	**51,7**	**20,7**	**31,9**	**58,5**	**9,7**

Fuente: Ministerio de Educación - Diniece.

Tabla 18: Niveles de desempeño en Matemática. Región Cuyo, Censo de finalización de la escuela secundaria, ONE 2007* y 2010. En porcentajes.**

	Niveles de desempeño/2007			Niveles de desempeño/2010		
	Bajo	**Medio**	**Alto**	**Bajo**	**Medio**	**Alto**
Total país	44,7	36,8	18,5	30,0	55,4	14,7
		55,3			70,1	
Región Cuyo	49,2	36,9	13,9	30,2	57,7	12,2
		50,8			69,9	

* El ONE 2007 fue de carácter muestral. / ** El ONE 2010 fue de carácter censal.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Informe de Resultados del Censo de finalización de la escuela secundaria, ONE 2010.

Tabla 19: Niveles de desempeño en Lengua. Región Cuyo, Censo de finalización de la escuela secundaria, ONE 2007* y 2010. En porcentajes.**

	Niveles de desempeño/2007			Niveles de desempeño/2010		
	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
Total país	21,2	58,7	20,2	26,3	53,3	20,4
		78,9			73,7	
Región Cuyo	23,8	60,5	15,7	26,8	55,0	18,2
		76,2			73,2	

* El ONE 2007 fue de carácter muestral. / ** El ONE 2010 fue de carácter censal.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Informe de Resultados del Censo de finalización de la escuela secundaria, ONE 2010.

Tabla 20: Niveles de desempeño en Ciencias Sociales. Región Cuyo, Censo de finalización de la escuela secundaria, ONE 2007* y 2010. En porcentajes.**

	Niveles de desempeño/2007			Niveles de desempeño/2010		
	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
Total país	42,2	47,0	10,8	30,1	52,8	17,2
		57,8			70,0	
Región Cuyo	44,8	46,0	9,2	29,9	54,4	15,7
		55,2			70,1	

* El ONE 2007 fue de carácter muestral. / ** El ONE 2010 fue de carácter censal.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Informe de Resultados del Censo de finalización de la escuela secundaria, ONE 2010.

Tabla 21: Niveles de desempeño en Ciencias Naturales. Región Cuyo, Censo de finalización de la escuela secundaria, ONE 2007* y 2010. En porcentajes.**

	Niveles de desempeño/2007			Niveles de desempeño/2010		
	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
Total país	55,7	34,2	10,1	34,3	52,2	13,4
		44,3			65,6	
Región Cuyo	54,9	35,5	9,6	33,3	53,7	13,1
		45,1			66,8	

* El ONE 2007 fue de carácter muestral. / ** El ONE 2010 fue de carácter censal.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Informe de Resultados del Censo de finalización de la escuela secundaria, ONE 2010.

FINANCIAMIENTO.

Tabla 22: Gasto educativo provincial por objeto del gasto. Años 2001-2009

Año		Total	Erogaciones Corrientes					Erogaciones de Capital
			Personal	Bienes y Servicios No Personales	Transferencias			
					Total	Educ. Priv.	Otras	
2001	en $	437.123.351	363.373.263	18.318.172	51.244.658	*42.313.061*	*8.931.597*	4.187.259
	en %	100%	83,1%	4,2%	11,7%	*9,7%*	*2,0%*	1,0%
2002	en $	417.885.371	350.579.448	19.276.119	46.097.150	*33.428.903*	*12.668.246*	1.932.655
	en %	100%	83,9%	4,6%	11,0%	*8,0%*	*3,0%*	0,5%
2003	en $	485.696.934	385.901.924	21.250.399	75.238.318	*53.211.208*	*22.027.110*	3.306.292
	en %	100%	79,5%	4,4%	15,5%	*11,0%*	*4,5%*	0,7%
2004	en $	671.644.494	562.592.992	24.040.095	81.529.260	*64.856.979*	*16.672.281*	3.482.147
	en %	100%	83,8%	3,6%	12,1%	*9,7%*	*2,5%*	0,5%
2005	en $	795.149.275	649.322.961	25.835.394	115.111.922	*99.295.470*	*15.816.452*	4.878.998
	en %	100%	81,7%	3,2%	14,5%	*12,5%*	*2,0%*	0,6%
2006	en $	1.027.920.547	816.562.361	25.492.538	141.893.250	*131.966.836*	*9.926.415*	43.972.399
	en %	100%	79,4%	2,5%	13,8%	*12,8%*	*1,0%*	4,3%
2007	en $	1.374.037.274	1.102.283.469	45.823.218	167.813.739	*126.527.036*	*41.286.703*	58.116.849
	en %	100%	80,2%	3,3%	12,2%	*9,2%*	*3,0%*	4,2%
2008	en $	1.820.417.520	1.440.118.945	54.216.502	240.926.938	*165.235.971*	*75.690.967*	85.155.135
	en %	100%	79,1%	3,0%	13,2%	*9,1%*	*4,2%*	4,7%
2009	en $	2.221.605.860	1.791.439.042	81.763.267	259.133.905	*198.963.037*	*60.170.868*	89.269.646
	en %	100%	80,6%	3,7%	11,7%	*9,0%*	*2,7%*	4,0%

Fuente: CGECSE/SsPE/SE/Ministerio de Educación de la Nación (M.E.) en base a ejecuciones presupuestarias provinciales, Dirección de Contabilidad y Finanzas, Dirección de Presupuesto y Dirección General de la Unidad de Financiamiento Internacional/SsCA/M.E.; Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa/SsPE/SE/M.E.

Tabla 23: Gasto educativo provincial por nivel educativo. Años 2001-2009*

Año		Total	Niveles Educativos			Sin discriminar	Total Gestión Privada**
			Elemental	Medio/Polimodal	Superior No Universitario		
2001	en $	437.123.351	184.193.751	135.765.818	20.629.888	54.220.833	42.313.061
	en %	100%	42,1%	31,1%	4,7%	12,4%	9,7%
2002	en $	417.885.371	203.690.548	138.057.036	19.035.885	23.673.000	33.428.903
	en %	100%	48,7%	33,0%	4,6%	5,7%	8,0%
2003	en $	485.696.934	213.921.640	175.153.555	19.362.646	24.047.885	53.211.208
	en %	100%	44,0%	36,1%	4,0%	5,0%	11,0%
2004	en $	671.644.494	314.901.061	241.172.295	27.819.415	22.894.744	64.856.979
	en %	100%	46,9%	35,9%	4,1%	3,4%	9,7%
2005	en $	795.149.275	370.932.581	278.710.986	31.111.666	15.098.573	99.295.470
	en %	100%	46,6%	35,1%	3,9%	1,9%	12,5%
2006	en $	1.027.920.547	471.481.523	342.095.375	36.157.924	46.218.890	131.966.836
	en %	100%	45,9%	33,3%	3,5%	4,5%	12,8%
2007	en $	1.374.037.274	638.434.282	481.798.921	55.801.516	71.475.519	126.527.036
	en %	100%	46,5%	35,1%	4,1%	5,2%	9,2%
2008	en $	1.820.417.520	854.642.171	602.465.034	77.896.291	120.178.052	165.235.971
	en %	100%	46,9%	33,1%	4,3%	6,6%	9,1%
2009	en $	2.221.605.860	1.013.524.596	774.964.863	97.640.028	136.513.335	198.963.037
	en %	100%	45,6%	34,9%	4,4%	6,1%	9,0%

* Aquellas partidas que no fueron informadas por nivel educativo, se reasignaron a partir de la masa salarial (estimada por esta Coordinación) según nivel con objetivo de disponer de una apertura mínima (Inicial, Primario/EGB, Medio/Polimodal, Superior No Universitario) comparable entre todas las jurisdicciones.

** La información no se presenta desagregada por nivel educativo porque gran parte de las jurisdicciones no informa la diferenciación por nivel de ese tipo de gasto.

Fuente: CGECSE/SsPE/SE/Ministerio de Educación de la Nación (M.E.) en base a ejecuciones presupuestarias provinciales, Dirección de Contabilidad y Finanzas, Dirección de Presupuesto y Dirección General de la Unidad de Financiamiento Internacional/SsCA/M.E.; Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa/SsPE/SE/M.E.

Tabla 24: Salario docente con 10 años de antigüedad. Provincia de Mendoza, marzo de 2011.

SALARIO	PRIMARIA		SECUNDARIA	
	MAESTRO	DIRECTOR	PROFESOR*	DIRECTOR 1RA CAT
BRUTO	$ 2.986,13	$ 6.118,93	$ 2.317,00	$ 6.645,00
DE BOLSILLO	$ 2.468,22	$ 5.027,93	$ 1.821,27	$ 5.458,64
COSTO LABORAL	$ 3.448,03	$ 7.095,66	$ 2.669,14	$ 7.709,19

*Considerando un salario para un profesor con 15 horas cátedra semanales.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Informe Indicativo de Salarios Docentes, Período enero-marzo 2011, CGECSE/SsPE/SE/Ministerio de Educación de la Nación.