

Configuración y expansión del nivel secundario y de la formación docente (nivel superior) en Tierra del Fuego AeIAS (1991-2006). Un análisis comparativo de dos investigaciones. Artículo de Luis Paez y Sandra Abendaño López. Praxis educativa, Vol. 28, N° 3 septiembre – diciembre 2024. E-ISSN 2313-934X. pp. 1-18. <https://dx.doi.org/10.19137/praxiseducativa-2024-280314>

Esta obra se publica bajo Licencia Creative Commons 4.0 Internacional
CC BY- NC- SA Atribución, No Comercial, Compartir igual



<h1>PRAXIS</h1> <p>educativa</p> <p>Universidad Nacional de La Pampa Facultad de Ciencias Humanas Instituto de Ciencias de la Educación para la investigación interdisciplinaria</p>	 <p>ISSN 2313-934X SANTA ROSA, LA PAMPA, ARGENTINA Correo electrónico: iceii@humanas.unlpam.edu.ar Disponible en https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/praxis</p>
---	---

ARTÍCULO

Configuración y expansión del nivel secundario y de la formación docente (nivel superior) en Tierra del Fuego AeIAS (1991-2006). Un análisis comparativo de dos investigaciones

Configuration and expansion of secondary level and teacher training (higher level) in Tierra del Fuego AeIAS (1991-2006). A comparative analysis of two investigations

Configuração e ampliação do nível secundário e da formação docente (nível superior) na Terra do Fogo AeIAS (1991-2006). Uma análise comparativa das investigações.

Luis Paez

Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Argentina

lpaez@untdf.edu.ar

ORCID 0000-0002-8524

Sandra Abendaño López

Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Argentina

sabendano@untdf.edu.ar

ORCID 0009-0005-7137-2455

Recibido:2024-04-06 | **Revisado:**2024-08-02 | **Aceptado:**2024-08-17

Resumen

Este artículo tiene por objeto el análisis de las relaciones entre la configuración y la expansión del nivel secundario, y de la formación docente inicial para ese nivel en Tierra del Fuego A.e.I.A.S, (1991-2006). Se trata del estudio comparativo de dos investigaciones: una vinculada a la configuración del nivel secundario en Tierra del Fuego, actualmente en curso (Paez et al., 2023), y la otra a la configuración del sistema de formación docente desde la provincialización 1991-2020 (Abendaño, 2022). Ambas se inscriben en la línea de investigación “Factores Críticos en Educación-Política Educativa”, del Instituto de la Educación y el Conocimiento de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Metodológicamente, se recurrió al método de comparación constante del campo y de los resultados de ambas investigaciones. Entre los principales hallazgos, se identificaron procesos expansivos diferenciales en cada nivel, atravesados por acontecimientos comunes, pero escasamente articulados desde las políticas.

Palabras clave: expansión; configuración; nivel secundario; políticas formación docente inicial; articulación entre niveles

Abstract

This article aims to analyze the relationships between the configuration and expansion of the secondary level, and the initial teacher training for that level in Tierra del Fuego A.e.I.A.S, (1991-2006). This is a comparative study of two investigations: one linked to the configuration of the secondary level in Tierra del Fuego, currently in progress (Paez et al., 2023), and the other to the configuration of the teacher training system since provincialization 1991- 2020 (Abendaño, 2022). Both are part of the line of research “Critical Factors in Education-Educational Policy”, of the Institute of Education and Knowledge of the National University of Tierra del Fuego. Methodologically, the method of constant comparison of the field and the results of both investigations were used. Among the main findings, differential expansive processes were identified at each level, crossed by common events, but poorly articulated from the policies.

Keywords: expansion, configuration, secondary level, teacher training policies (initial), articulation between levels

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar as relações entre a configuração e expansão do nível secundário e a formação inicial de professores para esse nível na Terra do Fogo A.e.I.A.S, (1991-2006). Este é um estudo comparativo de duas investigações: uma ligada à configuração do nível secundário na Terra do Fogo, atualmente em andamento (Paez et al., 2023), e outra à configuração do sistema de formação de professores desde a provincialização 1991- 2020 (Abendaño, 2022). Ambos fazem parte da linha de pesquisa “Fatores Críticos da Política Educacional-Educativa”, do Instituto de Educação e Conhecimento da Universidade Nacional da Terra do Fogo. Metodologicamente, utilizou-se o método de comparação constante do campo e dos resultados de ambas as investigações. Entre os principais achados, foram identificados processos expansivos diferenciais em cada nível, atravessados por acontecimentos comuns, mas pouco articulados a partir das políticas.

Palavras-chave: expansão, configuração, nível médio, políticas de formação de professores inicial, articulação entre níveis

Introducción

A comienzos de la década de 1990, se producen ciertos procesos históricos (nacionales y jurisdiccionales) que confluyen en el entonces territorio nacional de Tierra del Fuego AeIAS, afectando la institucionalidad territorial, en general, y la organización y la dinámica de los colegios secundarios nacionales¹ y de los dos institutos de formación docente² existentes, en particular.

El 26 de abril de 1990, el Honorable Congreso de la Nación sancionó la Ley de Provincialización N° 23.775 y, el 1 de junio de 1991, se sancionó la Constitución Provincial. En el año 1992, por Decreto Provincial N° 5, se creó el Ministerio Provincial de Educación.³ Entre 1992 y 1994, el incipiente Ministerio de Educación de la provincia cogobernó el joven sistema educativo fueguino junto con el Consejo de Educación (ex Consejo Territorial de Educación). Ese organismo colegiado fue creado el 10 de agosto de 1984 por Ley de la Legislatura del Territorio Nacional N° 228, y tenía competencia en los niveles inicial y primario, mientras que el nivel secundario estaba constituido —en ese entonces— por seis colegios nacionales dependientes de organismos como el Consejo Nacional de Educación, el Consejo Nacional de Educación Técnica y la Dirección Nacional de Educación Artística. En 1994, el Ministerio de Educación de la provincia disolvió el Consejo Provincial de Educación (CPE). La misión de regir y organizar la educación en todos los establecimientos de Educación Inicial, Primaria y Primaria para Jóvenes y Adultos de la provincia quedaba solapada con las misiones y funciones del nuevo Ministerio de Educación Provincial. En ese tiempo de transición del territorio nacional a la provincia, la formación docente estaba conformada por dos institutos, uno en la ciudad de Río Grande y otro en la ciudad de Ushuaia, cuyas dependencias eran de la Dirección Nacional de Enseñanza Superior y de la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada.

Por otra parte, a estos hechos relevantes para la provincia, se suman —en ese mismo período de tiempo— otros acontecimientos decisivos en el devenir del incipiente sistema educativo fueguino. En 1991, a nivel nacional, el gobierno de Carlos S. Menem decidió promover —como parte del proceso de descentralización de la educación— la transferencia a las provincias de los colegios secundarios y de los institutos de formación docente dependientes del Estado nacional, así como también aquellos a cargo del sector privado de gestión, decisión que el Congreso de la Nación Argentina transformó en Ley N° 24.049/91. En el caso particular de Tierra del Fuego AeIAS, el complejo proceso de transferencia coincidió, temporalmente, con el momento de su provincialización como último territorio nacional de la República Argentina.

La confluencia temporal del proceso de provincialización del ex territorio nacional con la transferencia de los servicios educativos y la consecuente creación del primer Ministerio de Educación provincial constituyeron una situación político-institucional inédita en el sistema educativo de Tierra del Fuego AeIAS a inicios de la década del 90. En esa época, políticamente convulsionada tras la salida precipitada del gobierno del presidente Raúl Alfonsín (en 1989), asumió el gobierno nacional Carlos Menem, quien intervino la gobernación territorial (1991-1992). En el terreno educativo, entre 1991 y 1994, se dio la curiosa coexistencia de dos órganos de gobierno del sistema subnacional: el Consejo Provincial de Educación (con competencia en los niveles Inicial y Primario) y el Ministerio de Educación de la provincia, de incipiente creación (con competencia en todos los niveles

¹ Nueve colegios de gestión estatal y tres colegios de gestión privada.

² Instituto Salesiano de Enseñanza Superior, creado en 1979, e Instituto Nacional de Enseñanza Superior, creado en 1988.

³ La Sra. Zulema del Carmen Lodeiro asume como primera ministra de educación de la provincia. En 1993, por Decreto provincial N° 795/93, fue reemplazada en sus funciones por el Dr. Carlos Alberto Mariño.

del sistema). Para el caso del nivel secundario, se crearon, de forma gradual y en el transcurso de esa década, estructuras intermedias de gobierno hasta entonces inexistentes: Comisión de Títulos, Junta de Clasificación y Disciplina, Dirección Provincial del Nivel Secundario; equipos técnicos, como la Comisión de Elaboración de los Diseños Curriculares Provinciales, y nuevas instituciones que trabajaron en el nivel, como el Gabinete Psicopedagógico.⁴ A la transferencia de los colegios secundarios y de los institutos de educación superior, se sumaron —posteriormente— los cambios estructurales y organizacionales enmarcados en el proceso de transformación educativa enarbolado en la Ley Federal de Educación (LFE) N° 24.195/93. Los cambios propuestos por la LFE no sólo alteraron estructuralmente la organización de los niveles educativos: el antiguo 7° grado del nivel primario se incorporó a la estructura del nuevo nivel secundario (EGB 3 y Polimodal), y también contrastaron formas de hacer y de gestionar los ex colegios nacionales secundarios, instituciones en las que los rectores disponían de un amplio poder de decisión sobre la conducción institucional. Asimismo, la LFE introdujo cambios sustantivos para la formación docente, como la elaboración de los Lineamientos Curriculares Provinciales —a cargo de una comisión provincial conformada por docentes de todos los institutos— y la elaboración de los Diseños Curriculares Institucionales por parte de los propios institutos. Por otra parte, se ratificaron las funciones de capacitación e investigación desarrolladas previamente en uno de los institutos, con una fuerte impronta del Programa de Transformación de la Formación Docente (PTFD) desde 1992.

A partir de esta sucinta contextualización histórica, el artículo se centra en analizar las articulaciones/desarticulaciones en la configuración y expansión de los dos niveles educativos del sistema subnacional en un tiempo de transición institucional del territorio a la provincia. En ese contexto, el nivel secundario territorialiano pasó de ser un conjunto de colegios nacionales, en Río Grande y Ushuaia, a un nivel educativo provincial, enmarcado en una nueva ley de educación, bajo la órbita de un Ministerio de Educación provincial. Por su parte, en el nivel superior de la formación docente, se abordó el pasaje de los institutos de formación docente a la jurisdicción provincial, que marcó los inicios del sistema fueguino de formación con la creación de nuevos institutos, a partir de 1994, y el papel que las políticas de ese entonces le atribuyeron a la formación docente en la configuración y expansión del nivel secundario de la provincia.

Por otra parte, un acontecimiento determinante que contribuyó a desencadenar los cambios de institucionalidad y la expansión de los niveles educativos en estudio —previo al período histórico comprendido por las dos investigaciones seleccionadas— fue la sanción de la Ley de Promoción Económica N° 19.640/72, que favoreció la radicación de población migrante en la Isla grande e impulsó el crecimiento demográfico. Según datos de los Censos Nacionales de población y vivienda 1970, 1991, 2001 y 2010 del INDEC, la población de Tierra del Fuego pasó de 13.527 habitantes en 1970, a 69.369 habitantes en 1991, a 101.079 habitantes en 2001 y a 127.205 habitantes en 2010. Esto significó una mayor demanda de vacantes al nivel secundario y de docentes con formación específica para cubrir los cargos creados como efecto de la expansión, si bien este nivel no era obligatorio.

Un asunto sustantivo que se presenta como discusión refiere a interpelar qué implica la asunción de ofrecer escolarización como política de Estado, qué entraña la expansión y la configuración de un nivel educativo como el secundario en una jurisdicción provincial, y qué relación guarda esto con las políticas de formación docente del nivel superior, considerando también las especificidades y las tradiciones propias de cada nivel educativo. En este sentido, los supuestos de los autores se relacionan con la existencia de procesos desarticulados de

⁴ Esta institución, creada a mediados de la década del 90, funcionó durante casi dos años y fue posteriormente reemplazada por la figura de los Departamentos de orientación, tomada del Régimen de Profesores designados por cargo docente. (Proyecto 13)

expansión y configuración entre ambos niveles, y con débiles políticas de planificación integral de la escolarización y de la formación docente, como política de Estado, en la nueva provincia.

En función de lo expuesto, para abordar estas discusiones, el artículo se organiza en tres apartados: en el primero, se describen los procesos de expansión y de configuración del nivel secundario con datos de creación de instituciones y órganos de gobierno y de crecimiento demográfico en Tierra del Fuego entre 1991 y 2006. En el segundo apartado, se describen los procesos de expansión y de configuración de la formación docente para el nivel secundario en la provincia. Y, en el tercero, se discuten hallazgos y resultados de ambas investigaciones, se presentan conclusiones y se plantean interrogantes a seguir explorando.

Metodología

Metodológicamente, se recurre a un enfoque de tipo cualitativo que utiliza el método comparativo constante —de Glaser y Strauss (1967) y Strauss y Corbin (1991)— para el análisis de políticas educativas. Se consideran categorías comunes a las investigaciones de base —expansión y configuración— que se analizan y contrastan en este trabajo. Es así que se construye una mirada descriptiva-analítica con la finalidad de dar cuenta de las políticas que han configurado el sistema de formación docente y el nivel secundario en Tierra del Fuego Ae IAS, durante el período estudiado.

En la investigación sobre formación docente, el universo de estudio fueron las políticas de formación docente de la provincia (curriculares, presupuestarias, infraestructura, laborales, institucionalización de las funciones de formación de inicial, investigación y formación continua) desde 1991 hasta 2020. En la investigación sobre la configuración de la escuela secundaria, el universo de estudio fueron los acontecimientos relevantes del nivel secundario, previos a la provincialización, y los acontecimientos seleccionados intencionalmente *ad hoc* entre 1991 y 2006: provincialización del territorio nacional, transferencia de servicios educativos nacionales a las provincias, y sanción de la Ley Federal de Educación. En relación con la recolección de datos, se revisaron y analizaron documentos institucionales de ambos niveles: proyectos de gestión, informes de gestión, actas de reuniones, registros periodísticos, libros de Consejos Directivos, reglamentos orgánicos institucionales y reglamentos académicos institucionales, resoluciones ministeriales de creación de institutos y colegios secundarios, y normativa nacional y provincial específica vigente en los períodos estudiados. Se analizaron, también, todos los testimonios obtenidos a través de las entrevistas semiestructuradas y de los grupos focales realizados, utilizando la codificación como una estrategia de categorización que comprende también el procesamiento de datos.

Resultados

Los procesos de expansión y configuración de la secundaria como nivel educativo en la provincia de Tierra del Fuego AeIAS. Creación de instituciones y órganos de gobierno y crecimiento demográfico

La expansión del nivel secundario en Tierra del Fuego AeIAS no fue un fenómeno exclusivamente local, sino que se enmarca en un movimiento nacional. La primera gran expansión se da a nivel nacional durante los gobiernos peronistas, con procesos de continuidad y ruptura respecto del patrón fundacional de la escuela secundaria (Acosta, 2011). En ese tiempo, se crean, en el ex territorio nacional de Tierra del Fuego (tanto en la ciudad de Ushuaia como en la de Río Grande), los primeros colegios nacionales. Dos de esas

instituciones son de modalidad técnica (una en cada ciudad) y dos son de enseñanza común.⁵ El segundo gran proceso de expansión de la educación secundaria en la Argentina corresponde a las reformas de 1980 y de 1990, y coincide con un movimiento de gran crecimiento de la matrícula a nivel nacional, sin modificaciones sustantivas en su modelo institucional. En el contexto de Tierra del Fuego, es a fines de la década del 80, y durante toda la década del 90 y comienzos del nuevo siglo, cuando se expande vertiginosamente el sistema de colegios nacionales⁶ existentes, que se amplían y complejizan su organización. A esta situación, se suma la creación de nuevas instituciones, tanto en el sector de gestión estatal como en el de gestión privada.⁷ El tercer movimiento expansivo se corresponde con las reformas educativas que, en América Latina y en Argentina, se producen durante la primera década del nuevo siglo como reacción a las transformaciones que las políticas neoliberales habían desarrollado en muchos países de la región en la década anterior.

Un factor que incidió decisivamente en la expansión del nivel secundario en Tierra del Fuego fue el crecimiento poblacional. Alentado por el impulso de la Ley de Promoción Económica N° 19.640/72, la población en Tierra del Fuego experimentó un crecimiento inédito: en el período 1970-1980, presentó una variación relativa del 109,7 %; en el período 1980-1991, mostró una variación relativa del 177,7 %; en el período 1991-2001, el crecimiento expresó una variación relativa del 47,7 %, mientras que, en el período 2001-2010, la variación relativa del crecimiento fue del 25,8 %.⁸ El incremento poblacional en este tiempo se expresó también en el crecimiento de la población escolarizada. En 1980, la población escolarizada fue de 1510 estudiantes; en 1991, fue de 5.979 estudiantes; en 2001, fue de 14.043 estudiantes; y, en 2010, fue de 21.556 estudiantes, según los censos Nacionales de población y vivienda 1980, 1991 y 2001, INDEC.

Expansión y configuración del nivel secundario

La formación de los sistemas educativos implica, según Viñao (2002), un doble proceso de sistematización y segmentación, es decir, de articulación interna y diferenciación vertical y horizontal. La segmentación refiere a la posibilidad de desplegar trayectorias que, aún en un mismo nivel educativo, se diferencian en virtud de las propuestas curriculares y de los modelos institucionales que las enmarcan, como así también en virtud del origen social de los/as estudiantes. Es en el interjuego entre segmentación e inclusión que se configuran los sistemas educativos como tales, siendo los niveles educativos y la graduación de la enseñanza expresiones de dicha segmentación (Acosta, 2019). La escuela media ha tenido un rol fundamental en los procesos de segmentación a partir de la imposición de un modelo institucional selectivo (con base en su tradición humanista) y del direccionamiento de las trayectorias de los estudiantes a través de recorridos educativos ligados al lugar que cada estudiante va a ocupar en el mundo del trabajo (Ringer, 1992; Acosta, 2019). Estos procesos son fundacionales en la configuración del nivel secundario y en su modelo institucional.

En el caso particular del nivel secundario de Tierra del Fuego, la creación de instituciones significó —en sus orígenes— una oportunidad de continuidad de la escolarización para aquellas familias que aspiraban a que sus hijos prosigan estudios más allá

⁵ La creación de la primera escuela secundaria en Río Grande —con modalidad técnico agropecuaria— coincidió con el espíritu fundacional de la ciudad (colonia agropecuaria) y con el impulso nacional de desarrollo de la educación técnica, cuya expansión escaló abruptamente en el país entre 1948 y 1958 (de 128 a 775 escuelas).

⁶ Tras el proceso de provincialización del ex territorio nacional (1990) y de transferencia de los servicios educativos (1991), los colegios nacionales del territorio pasaron a la órbita provincial y, en algunos casos, cambiaron de nombre.

⁷ La educación secundaria del sector privado de gestión adquiere, en la década del 90, un desarrollo inédito en la provincia.

⁸ Fuentes: Censos Nacionales de población y vivienda 1980, 1991 y 2001, INDEC.

del nivel elemental obligatorio, de modo tal que no tuvieran que enviarlos a estudiar al continente a una edad muy temprana y en tiempos en los que la condición insular del territorio nacional —por razones de infraestructura, comunicación y accesibilidad— constituía una barrera geográfica determinante. La creación de los primeros colegios nacionales en el territorio —al promediar el siglo pasado— cubrió esa necesidad, aun cuando la escolarización secundaria a nivel nacional no era obligatoria en el sistema educativo argentino.

Los colegios nacionales fundados en la lejanía territorial tenían un alto grado de autonomía, si bien dependían de organismos nacionales (Consejo Nacional de Educación, Consejo Nacional de Educación Técnica). Era un conjunto de instituciones que no estaban estructuradas como un nivel educativo en el orden local. Algunos testimonios de funcionarios del Ministerio de Educación de la Provincia (MEP) de ese tiempo aluden a este rasgo:

La secundaria se hizo acá, se normó acá. Fue muy positivo para las escuelas, porque antes no existía posibilidad de contacto. Los rectores hablaban por teléfono y cuando llegaba la respuesta, tal vez tarde, siempre fueron ellos quienes tenían que apechugar y decidir. (S. Marte, comunicación personal, 2 de noviembre de 2023)

Los colegios nacionales del ex territorio funcionaban como feudos, en el sentido de que primero voy a preservar lo que tengo y después voy a ver de qué manera —si tengo que crecer, voy a crecer— porque vos me estás diciendo que tengo que crecer, porque es inevitable, ¿me voy a *aggiornar*? Sí, pero en mi tiempo, no en el que me están diciendo. Y entonces las cosas iban encontrando “trabas”. (G. Ferrario, comunicación personal, 6 de marzo de 2023)

La ausencia de estructuras intermedias de gobierno educativo para el nivel secundario, de organismos locales que regulen el acceso a los cargos, de formación docente especializada específica para el nivel, de instancias próximas de supervisión y monitoreo de la actividad que desarrollaban y de equipos técnicos que diseñen una política educativa y curricular específica, así como también la falta de articulación con otros niveles del sistema educativo, posicionaron a estos colegios como instituciones que desarrollaron su actividad pedagógica en un escenario de soledad y aislamiento. Una ex funcionaria del Ministerio de Educación de la provincia sostuvo al respecto: “Los colegios secundarios en la época del ex territorio se gobernaban a la buena de Dios” (S. Marte, comunicación personal, 2 de noviembre de 2023). Esta característica aparece enunciada por distintos informantes clave que desempeñaron funciones de gobierno, directivas y docentes durante la etapa territorialiana.

Es así que, en la primera parte de la década del 90, confluyeron cuatro acontecimientos que imprimieron características singulares a la inercia expansiva nacional del nivel secundario, y al incremento local de demanda de vacantes producto de los procesos demográficos descritos. Se trata del proceso de provincialización del territorio nacional (Ley N° 23.775/90), del proceso de transferencia de las escuelas secundarias nacionales a la provincia (Ley N° 24.049/91) y de la sanción de la Ley Federal de Educación (Ley N° 24.195/93) (Méndez y Paez, 2023). A estos acontecimientos, se suma el pronunciamiento en la Constitución provincial acerca del nivel secundario, que, en el artículo 58, manifiesta:

La política educativa provincial se basa en los siguientes principios: (...) 2 - La educación común es gratuita, gradual, pluralista y no dogmática en los establecimientos oficiales. Es obligatoria desde el nivel preescolar hasta el ciclo básico del nivel medio inclusive. La extensión de la obligatoriedad será progresiva hasta el límite que establezca la ley. El Estado Provincial garantiza la enseñanza secundaria en sus diferentes modalidades.⁷

Por otra parte, en 1994, se sanciona la primera Ley de Educación de la provincia de Tierra del Fuego, Ley N° 159, en la que el nivel secundario aparece estructurado en la Educación General Básica (Capítulo II) y en la Educación Polimodal (Capítulo III), en consonancia con la Ley Federal de Educación.

La tensión expansión-segmentación-diferenciación en el nivel secundario de Tierra del Fuego en el tránsito territorio nacional-provincia

La expansión de un nivel de escolarización es siempre un proceso gradual que responde a decisiones de política educativa, en función de las cuales se generan condiciones que la garanticen. La construcción de consensos políticos, los acuerdos legislativos para sancionar ciertas normativas —tanto en el Congreso de la Nación como en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación y en la Legislatura provincial—, la previsión presupuestaria y de infraestructura, la creación de establecimientos educativos, la creación de nuevos cargos, la formación de personal docente y directivo para el nivel, etc., son —entre otros— procesos necesarios para que un nivel educativo se pueda expandir. Por lo tanto, pensar la expansión exclusivamente en términos de creación de instituciones, aumento de matrícula, tasas de ingreso, egreso, etc., es detenerse en su dimensión visible/tangible, cuantitativa, que —sin embargo— no debe perder de vista variables cualitativas en las que también se define ese proceso.

¿Cómo se configuró el nivel secundario en la provincia de Tierra del Fuego AeIAS en el marco de un proceso de inédita expansión? A partir de la transferencia de los colegios secundarios nacionales a la órbita provincial (1991) y de los primeros lineamientos nacionales acordados federalmente y enmarcados en el espíritu de la Ley Federal de Educación (1993), se desarrollan ciertos procesos en materia de gobierno del nivel secundario y de política educativa provincial que contribuyen a su configuración. Entre ellos, cabe mencionar la creación de la Comisión de Títulos, la conformación de la Junta Electoral para elegir a la primera Junta de Clasificación y Disciplina (JCYD), la elección de la Junta de Clasificación y Disciplina en la ciudad de Río Grande —que elabora los primeros listados provinciales de personal docente para el acceso a los cargos—, la sanción de la Constitución de la provincia —que define como obligatorio al ciclo básico del nivel medio—, la sanción de la primera Ley de Educación de la provincia (Ley N° 159/94), que incluye al nivel secundario, y la creación del gabinete psicopedagógico en todos los colegios secundarios de la provincia.^x También se crea la primera Dirección Provincial de Enseñanza Media (1993), se elaboran los primeros Diseños Curriculares Provinciales de EGB 1, 2 y 3, por parte de una comisión provincial convocada a tal fin, con fondos nacionales del Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación (PRISE), y se consolida la figura del Consejo de Rectores como órgano consultivo para discutir las políticas del nivel. Asimismo, se crea la Dirección provincial de Evaluación de la Calidad Educativa, que comienza a trabajar con los equipos directivos de los colegios de nivel secundario a partir de los resultados de los operativos nacionales de evaluación y de los rendimientos institucionales (repetencia, retención, desgranamiento, abandono, etc.).

Estos acontecimientos dan cuenta de la creación de estructuras de gobierno local para el nivel secundario, de políticas específicas para acompañar el proceso expansivo, políticas que definieron la incorporación al nivel medio (futura EGB 3) del antiguo 7° grado del nivel primario y la obligatoriedad del Tercer Ciclo. La implementación del Tercer Ciclo de la EGB, como señala Rivas (2003) adquirió, en la provincia, características distintivas respecto de otras jurisdicciones: “la reforma se aplicó de forma tan masiva y acelerada, ya que Tierra del

Fuego fue la única provincia que implementó todo el tercer ciclo en un solo año” (p. 6).⁹

Por otra parte, la demanda de vacantes para el nivel secundario, producto del aumento poblacional de esa franja etaria y de la obligatoriedad del Tercer Ciclo de la EGB3 (implementado a fines de los años 90), contribuyó a favorecer esa expansión de manera consistente con el espíritu de la Ley Federal de Educación. Sin embargo, la decisión del gobierno nacional de dejar librada a las jurisdicciones la forma de implementar el Tercer Ciclo trajo aparejados nuevos problemas y desafíos. La decisión de incorporar el antiguo 7° grado del nivel primario a la estructura secundarizada de la EGB 3 en la provincia supuso, entre otras cuestiones, el ingreso de nuevos públicos a un modelo institucional elitista y expulsivo (el de la antigua escuela secundaria) que el cambio de estructura inherente a la transformación procuraba modificar. La transformación de los niveles y ciclos, enarbolada por la Ley Federal de Educación, y la secundarización del Tercer Ciclo desencadenaron numerosas discusiones en la órbita provincial, referidas a las capacidades edilicias y pedagógicas para absorber a una población más joven, a las competencias profesionales de maestros y profesores para ejercer en el 7° año de ese Tercer Ciclo, a las capacidades del modelo institucional de la secundaria para alojar nuevos públicos, etc.

En otro orden, la expansión de la educación secundaria en la década del 90 fue acompañada por procesos de diferenciación horizontal de la escolarización, con la ampliación de la oferta del sector privado. La expansión de este sector de gestión, que la Ley Federal de Educación contempla como parte de la educación pública, estuvo abonada por los procesos de conflictividad sindical que se acentuaron hacia fines de los años 90 y que se tradujeron en medidas de fuerza que afectaron el desarrollo de las clases. De ese modo, la educación privada se presenta, para muchas familias, como una opción de continuidad de clases por la que optaron aquellos que disponían de los recursos necesarios. Sostiene Rivas (2003) que:

En el período 1994-2000 que abarca la aplicación de la reforma educativa, Tierra del Fuego es la provincia donde el porcentaje de alumnos que asisten al sector privado más creció de todo el país, pasando de un 11% en 1994 a un 17,7% en el 2000. (p. 58)

El porcentaje de la inversión en el sector privado de gestión para todo el subsistema provincial ostenta un aumento considerable en el período 1993-2000: pasa de representar un 4,6 % hasta llegar al 10 % en ese último año (Rivas, 2003). Esta decisión expresa la apuesta del gobierno provincial por el desarrollo de ese sector, coincidentemente con la implementación efectiva del Tercer Ciclo y con la crisis económica que terminó con el segundo mandato del gobierno del Movimiento Popular Fueguino (MOPOF). Entre 1991 y 2006, se crean, en la provincia de Tierra del Fuego AeIAS, dieciocho colegios secundarios —nueve de gestión estatal (GE) y nueve de gestión privada (GP)— distribuidos del siguiente modo: en Ushuaia, cuatro de GE y cuatro de GP y, en Río Grande, cinco de GE y cinco de GP.

Los procesos de expansión y de configuración de la formación docente para el nivel secundario en la provincia de Tierra del Fuego AeIAS (1991-2006)

El sistema formador de docentes fueguino es un sistema de dimensiones pequeñas en relación con otros sistemas subnacionales formadores de la Argentina. Hasta 1994, la formación docente que brindaba la provincia se restringía a la formación de docentes para los niveles inicial y primario. Recién en ese año comienza la formación de docentes para la

⁹ Según un importante funcionario del Ministerio de Educación Provincial de ese tiempo, esta decisión pretendió evitar los problemas presupuestarios que una implementación gradual traería aparejados (docentes en disponibilidad) y las presiones de las autoridades nacionales para que la reforma se implemente efectivamente.

educación secundaria, con la creación de dos institutos. En 2003, se amplía la oferta de profesorado para la educación secundaria en el Instituto Provincial de Enseñanza Superior Florentino Ameghino, que, hasta ese entonces, solamente ofrecía carreras de profesorado para la educación inicial y la educación primaria.

Se puede sostener que, durante el período 1991-2006, hubo expansión y crecimiento en relación con la cantidad de institutos, la oferta de carreras, y la duplicación de la oferta de carreras en las dos zonas de mayor población de la provincia: Río Grande y Ushuaia. “La década del 90 es la que registra el mayor número de creación de instituciones en toda la historia del sistema educativo de Tierra del Fuego” (Méndez y Paez, 2020, p. 25).

La oleada migratoria con un saldo positivo en la población de Tierra del Fuego, sumada al crecimiento vegetativo desde la Ley de promoción industrial, tuvo continuidad durante el período estudiado. Esta situación ocasionó la necesidad de contar con mayor cantidad de establecimientos educativos y de aumentar los planteles docentes para todos los niveles, lo que derivó también en la demanda de docentes formados en la provincia, a fin de dar respuesta al crecimiento del joven sistema educativo. Sin embargo, fue tardía y no logró acompañar sincrónicamente los procesos de expansión y configuración del nivel secundario.

Configuración heterogénea del sistema formador

En 2006, el sistema formador es complejo, archipelágico, débilmente articulado, en proceso de reconfiguración, sin regulaciones provinciales y con presupuestos con una distribución diferencial por institución que no rige de igual forma para todos. Se lo puede definir como un sistema social que ha ido adoptando diferentes características desde la provincialización, en contextos socioeconómicos y políticos con actores diversos a nivel de las instituciones y de la Dirección de Educación Superior.

En este sentido, se trata de un sistema conformado por instituciones que existen en devenir y que son portadoras de historias, que entrelazan relaciones y acciones y que se organizan en torno a una dinámica de poder (Elías, 1995, en Hurtado y Deibar, 2008). La configuración del sistema formador es el resultado de cambios y continuidades ocasionados por acontecimientos y prácticas de los actores en el nivel de la Dirección de Educación Superior y de los Institutos de Formación Docente. Se trata de acontecimientos que son sucesos y procesos, rupturas y regularidades, con momentos de equilibrio y de tensión. Estos acontecimientos se manifiestan en decisiones políticas tensionadas por procesos de descentralización-recentralización y autonomía-regulación de acuerdo con las características de los períodos sociohistóricos atravesados con los movimientos de reforma de los 90 y los movimientos de reforma de los 2000. Con la finalidad de describir históricamente la configuración del sistema formador fueguino, la categoría de “pasajes” utilizada por Acosta (2014) en la configuración de los sistemas educativos resulta adecuada, aunque, en ese caso, la autora remite a otra temporalidad.¹⁰

Teniendo en cuenta el período estudiado (1991-2006), desde 1991 hasta 2009, se identifica la presencia de un conjunto pequeño de institutos aislados -regulados por normativa nacional, con interpretaciones y traducciones diversas en cada uno de ellos- y un avance significativo que fue la construcción de los Lineamientos Provinciales para la Formación Docente en 1999. Sin embargo, se puede afirmar que recién en 2009 se comienza a pensar en un sistema formador a nivel provincial con normativa y regulaciones propias, a partir de la aprobación de la Resolución Provincial del MECCyT N° 1.562/09, que plantea los criterios para la organización provincial de la educación superior.

¹⁰ Acosta sostiene que la configuración de un sistema educativo es un proceso que puede analizarse a través de tres pasajes: el pasaje del discurso de la educación al de la escolarización hacia fines del siglo XVIII, el pasaje de una escuela de arreglos institucionales “básicos” a la escuela elemental obligatoria durante el siglo XIX y el pasaje de un sistema de escuelas a los sistemas educativos hacia mediados del siglo XX.

En el proceso de configuración de la formación docente, hubo acontecimientos que marcaron rumbos, que generaron cambios profundos en los derroteros institucionales y en el nivel sistémico, sobre los focos de políticas asociados a lo curricular, la infraestructura, el presupuesto, las condiciones laborales y las funciones de la formación docente. Algunos acontecimientos fueron anteriores a la provincialización y otros posteriores, como el Programa de Jerarquización Institucional y Académica de la Enseñanza Superior mediante Decreto N° 1.763/87, la creación del Programa de Transformación de la Formación Docente (PTFD) en el 1991, la transferencia de las instituciones de formación docente dependientes del Estado nacional a los estados provinciales por Ley N° 24.049/91, la Ley Federal de Educación N° 24.195/93 y su correlato provincial, Ley N° 159/94; la Ley de Educación Superior N° 24.521/95, la Ley de Educación Nacional N° 26.206/06 y su correlato provincial, Ley N° 1.018/2014.

Estos acontecimientos enumerados tuvieron relaciones diversas entre ellos que no se caracterizan, necesariamente, por una linealidad histórica, sino que incluyen presencias y ausencias, apariciones, desapariciones y reapariciones en el transcurso del período estudiado, en función de las decisiones y prácticas de los actores involucrados y de las condiciones de posibilidad que propiciaron su emergencia. Se entiende, entonces, al acontecimiento como ruptura y regularidad desde la mirada foucaultiana. “Se trata, en definitiva, de pensar esta relación asumiendo la discontinuidad de las regularidades, el azar de sus transformaciones, la materialidad de sus condiciones de existencia” (Castro, 2018, p. 29).

Desde sus inicios, las políticas nacionales para la formación docente fueron rectoras y orientadoras de la formación docente territorial y luego provincial. Si bien la mayoría de las gestiones de gobierno de la educación superior a cargo de la formación docente, durante el período estudiado, adhirieron a ellas con escasos márgenes de interpretación y adecuación a la provincia, los actores de los institutos tuvieron diferentes grados de apropiación y resistencia.

A partir de las mencionadas resistencias, y de la ausencia de una mirada sistémica de los diferentes actores de la formación docente, se generaron singularidades institucionales que se tradujeron en la conformación de un “sistema archipiélago”, conformado por islas de diferente tamaño y características, con escaso contacto o vínculos entre ellas, cuya roca base o plataforma submarina se constituyó en lo común o compartido, en este caso, el propósito de la formación docente. Sin embargo, debe señalarse que, más allá de esta dispersión, se visibilizan logros, hazañas y experiencias potentes en relación con el desarrollo de sus funciones y con la organización institucional, con capacidades institucionales aprendidas y experiencias diversas en el desarrollo de las funciones de la FD en el gobierno institucional y la participación de estudiantes.

La creación de instituciones de formación docente en relación con la creación de instituciones de nivel secundario en Tierra del Fuego (1991-2006)

La creación de institutos de formación docente respondió a la iniciativa de gobiernos de diferente signo político en contextos sociales, económicos e históricos diversos. Recién en 1994, año en el que la provincia ya contaba con 14 colegios, se crean dos institutos de formación docente para la escuela secundaria, uno en convenio con la Universidad Tecnológica Nacional en Río Grande y otro en convenio con la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco en la ciudad de Ushuaia, que cierra en 2003. En 2003, se crea el Anexo del Instituto Superior del profesorado Río Grande, que cierra en 2004, y traslada la oferta formativa del profesorado de Biología al IPES Florentino Ameghino que, en 2003, había iniciado la formación docente para la educación secundaria con los profesados de Matemática, Lengua y Literatura y, en 2005, el profesorado de Inglés. Otra respuesta a la

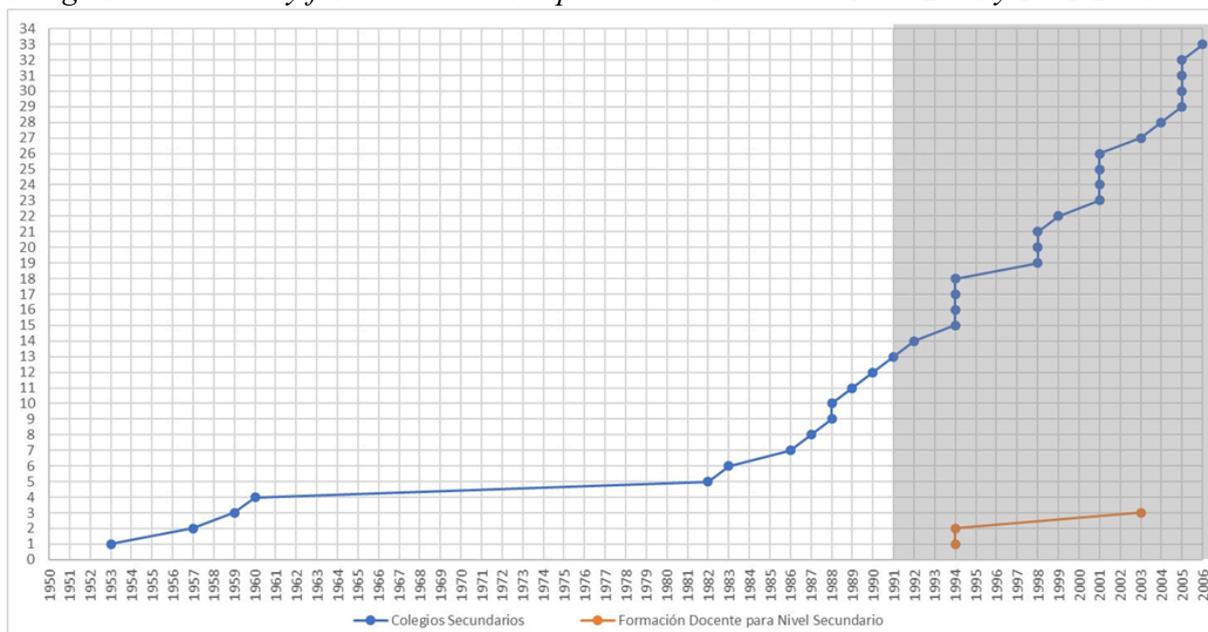
demanda de docentes, una vez creados los profesorados para la educación secundaria, fue el ingreso de estudiantes de primero y segundo año de los institutos formadores como docentes de diferentes espacios en los colegios secundarios, lo cual generó, en algunos casos, el abandono de los estudios y, en otros, la continuidad en el sistema como docentes sin titulación.

La creación de instituciones de formación docente y de las propuestas formativas para el nivel secundario se llevó a cabo con posterioridad a la creación de colegios secundarios, lo que evidencia que los gobiernos no pudieron anticipar, por medio de una planificación integral, el crecimiento acelerado de la población en edad escolar, ni las consecuencias que traería aparejadas para la configuración del nivel y ante la necesidad de contar con docentes formados. Desde las políticas provinciales del gobierno del sistema subnacional, se dieron respuestas coyunturales y discontinuadas a demandas que tuvieron persistencia en el tiempo. La configuración heterogénea del sistema formador se constituye en una de sus características y, por otro lado, se evidencia la escasa articulación formativa entre la expansión de ambos niveles, como un rasgo del sistema educativo fueguino del período estudiado. La realización de estudios sobre la demanda de docentes que requiere la provincia para su sistema educativo, con una proyección que permita anticipar la organización y propuestas de ofertas formativas que den respuesta a las necesidades del sistema educativo, aún persiste como deuda provincial.

A continuación, se presenta el Gráfico 1, que muestra la creación de colegios secundarios y la oferta de formación docente¹¹ durante el período estudiado. Se incorpora, también, la creación de colegios secundarios desde 1953 en el ex Territorio Nacional, lo que permite observar el desfase entre la creación de los colegios y el inicio de la formación docente para el nivel secundario. Se presentan las figuras 1 y 2 para mostrar la creación progresiva de las instituciones educativas para el nivel secundario y la formación docente para dicho nivel, con sus nombres.

Gráfico 1

Colegios secundarios y formación docente para nivel secundario 1953-2006 y 1991-2006



¹¹ Incluye a la creación de dos institutos en 1994 y a la ampliación de la oferta de profesorados para la educación secundaria en 2003, en el ámbito del IPES Florentino Ameghino, creado en 1988 para la formación de docentes del nivel inicial y primario.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de decretos nacionales y provinciales, resoluciones nacionales y provinciales.

Figura 1

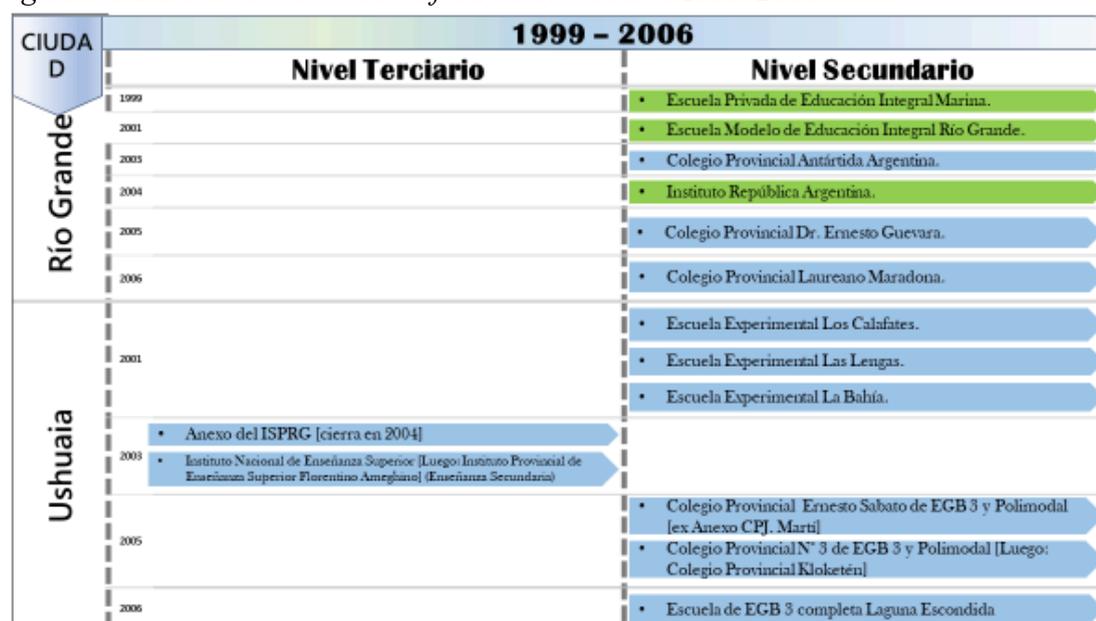
Colegios secundarios e institutos de formación docente 1991-1998



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de decretos nacionales y provinciales, resoluciones nacionales y provinciales.

Figura 2

Colegios secundarios e institutos de formación docente 1999-2006



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de decretos nacionales y provinciales, resoluciones nacionales y provinciales.

Discusión de resultados

Desde la fundación, en Tierra del Fuego, de los primeros colegios secundarios nacionales (décadas del 50 y 60) y de los institutos de formación docente, en sus comienzos, solo con carreras para los niveles inicial y primario (fines de las décadas del 70 y del 80), se produjeron pasajes por los cuales estas instituciones se configuraron —gradualmente— en niveles educativos en la provincia. En dichos pasajes, se puede establecer una correlación entre lo ocurrido en el nivel secundario y aquello que aconteció en la formación docente (nivel superior) a pesar de que estos procesos se dieron de manera diferida. Mientras que la transición de los colegios nacionales al nivel secundario local se dio entre fines de la década del 80 y comienzos de la década siguiente, en el caso de la formación docente, este pasaje se produjo en el nuevo siglo, momento en el cual se puede reconocer un sistema formador local.

Ambos pasajes se desarrollaron en tiempos en los que la constante —en Tierra del Fuego— fue un sostenido crecimiento poblacional y una fuerte incidencia y dependencia de las políticas nacionales/federales en materia educativa. El crecimiento demográfico y la extensión de la obligatoriedad (en el nivel secundario), primero al tercer ciclo de la EGB (con la Ley Federal de Educación) y, posteriormente, a la totalidad del nivel (con la Ley de Educación Nacional), oficiaron como factores decisivos que motorizaron las políticas de expansión de ambos niveles educativos. A su vez, esos procesos de expansión, investidos por características diferenciales en cada caso, estuvieron atravesados por acontecimientos comunes relevantes, como la provincialización del territorio nacional (Ley N° 23.775), el proceso de transferencia (Ley N° 24.049/9), la sanción de la LFE y la sanción de la Ley de Educación Nacional (Ley N° 26.206). La confluencia de estos procesos relevantes en un corto período de tiempo perfiló el escenario local en el que se desarrollaron las políticas de expansión de ambos niveles educativos.

Sin embargo, los resultados de las dos investigaciones que se analizan en este estudio dan cuenta de procesos de expansión en ambos niveles que, aunque atravesados por los mismos acontecimientos, develan una débil articulación. Esto invita a pensar en el papel que jugó la planificación educativa en clave sistémica, tanto en la esfera federal de concertación de políticas como en la órbita provincial, para proyectar sistémicamente la expansión de ambos niveles educativos, así como también en las lógicas que operaron en la toma de decisiones en torno a la expansión de ambos niveles educativos en el plano local.

En Tierra del Fuego, la inercia estructural de cada nivel educativo, con sus respectivas improntas (el carácter elitista del nivel secundario y la heterogeneidad institucional de la formación docente), se conjugaron en un tiempo en el que el Ministerio de Educación provincial se encontraba en pleno proceso de constitución, con funcionarios noveles que no contaban con la suficiente experiencia y formación específica para organizar y gobernar el incipiente sistema educativo para la toma informada de decisiones.¹² El Ministerio de Educación de la provincia empezó a constituirse como tal en ese tiempo por lo que, al no contar inicialmente con órganos intermedios de gobierno (que se crearon gradualmente durante la década del 90), fomentó la concentración de la toma de decisiones en pocos funcionarios políticos que no tenían *expertise* en el nivel.

El papel relevante que algunos funcionarios ministeriales le atribuían al consejo de rectores, en tanto órgano consultivo para pensar la puesta en práctica de las políticas nacionales/federales, fue un claro indicio de la ausencia de órganos intermedios de gestión para poder procesarlas. A su vez, ese órgano de consulta estaba constituido por rectores formados en la tradición del modelo institucional selectivo y elitista de la enseñanza media, a

¹² Para profundizar esta idea, véase Rivas (2003).

partir del cual debían interpretar las políticas de la transformación educativa encarnadas en la Ley Federal de Educación. Esta situación tornó más difícil el procesamiento de las demandas producidas al nivel secundario por la presión demográfica y la planificación de políticas que permitieran prever, a mediano plazo, los requerimientos y las consecuencias de dicha expansión. Sumado a ello, los noveles funcionarios se encontraron gobernando en un escenario de confluyentes transiciones y pasajes, signado por la urgencia y la inmediatez. Esta situación se desarrolló en el marco de la necesidad de garantizar cobertura ante la presión de la cara más elocuente de la expansión: la demanda de vacantes y la necesidad de ampliar/crear las instituciones (y plantas funcionales institucionales) para cada nivel educativo.

Fue así que, para la incipiente estructura gubernamental del sistema subnacional fueguino, la expansión del nivel secundario se tradujo en políticas enfocadas en garantizar vacantes (frente a la inminente obligatoriedad), ampliar los establecimientos educativos existentes (nuevos turnos e incremento de las plantas funcionales, etc.) y favorecer la oferta del sector privado —que vio en el espíritu de la LFE la oportunidad de expandirse—, como una forma de enfrentar una exigencia a la que resultaba difícil responder en el corto plazo. El gobierno del sistema subnacional enfrentó también la necesidad de procesar las políticas nacionales: transferencia, implementación de programas como el Plan Social Educativo, Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación (PRISE), Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria (PRODYMES), entre otros, vehiculización de los cambios estructurales de niveles educativos propuestos por la LFE, desarrollo local de la Red Federal de Formación Docente Continua, constitución del sistema de evaluación de la calidad educativa, etc.

Es así que la expansión del nivel secundario en la década del 90 se tradujo en urgencias que saturaron la agenda de un novel Ministerio de Educación en estado de formación. En este escenario, y desde ese peculiar modo de interpretar la expansión, el nivel secundario pasó de ser un conjunto de colegios nacionales, que trabajaban de manera aislada y autónoma, a configurar un nivel educativo de un sistema subnacional con regulaciones comunes, instituciones intermedias de gobierno, formas de procesar y enfrentar problemas, nucleados en una incipiente política provincial que se ampara en el imperativo de tener que cumplir con los lineamientos de la transformación educativa de la LFE. De este modo, la planificación se traduce en el diseño de políticas de implementación con la primacía de una lógica técnico-normativa en la orientación de las decisiones políticas.

En cuanto a la formación inicial de docentes para el nivel secundario, durante el período territorial, hubo planificación de la formación sólo para los niveles inicial y primario, no así para el nivel secundario. Recién en 1994 se crearon los profesorados para la educación secundaria¹³ que se solaparon con la eclosión de la demanda de vacantes en el nivel. La formación docente inicial es un proceso cuyo desarrollo se da a mediano y largo plazo, por lo que la creación de los profesorados no pudo dar respuesta inmediata a la necesidad educativa que imponía la vertiginosa expansión del nivel secundario. Los procesos de formación docente y la necesidad de docentes para la escuela secundaria transitaban el tiempo desacompañadamente, lo cual devela la ausencia de una planificación integral y articulada del sistema educativo de la nueva provincia. Por su parte, las políticas de formación docente se erigieron, en este escenario, en un lugar periférico, lejano a la centralidad esperable en un sistema educativo en expansión. En relación con la formación docente continua, en 1993 y hasta 1997, el IPES Florentino Ameghino ofreció formación docente para profesionales en Ushuaia y en Río Grande. Muchos de los profesionales que asistieron al posgrado ya se

¹³ El Instituto Superior del Profesorado Río Grande con el aval académico de la Universidad Tecnológica Nacional y el Instituto Superior del Profesorado en convenio con la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.

encontraban dando clases en el nivel secundario del sistema. Dicha formación se discontinuó hasta el año 2000, en que se reeditó bajo los parámetros de la Ley Federal de Educación.

Conclusiones

En este artículo, se propuso analizar las relaciones que existieron entre la configuración y la expansión del nivel secundario, y la configuración y expansión de la formación docente inicial para la educación secundaria en Tierra del Fuego, durante el período 1991-2006, a partir del estudio comparado de dos investigaciones. La expansión del nivel secundario en Tierra del Fuego AeIAS fue impulsada, principalmente, por la presión del crecimiento demográfico inédito que experimentó el territorio. A mediados de la década del 90, se sumaron los procesos de descentralización y de transformación del nivel de la mano del espíritu de la LFE. La provisión de vacantes para una matrícula en constante crecimiento subsume los esfuerzos de la política educativa local de ese entonces.

En la expansión del nivel secundario, el sistema formador de la provincia no ha sido valorado como un componente prioritario, lo cual ofrece argumentos para sostener que ha sido pensado de manera limitada en su función con respecto al sistema educativo. De este modo, se observa que las políticas restan relevancia a las múltiples relaciones de la formación docente con el nivel secundario. En Tierra del Fuego, la escasa y desacompañada presencia de la formación docente en las políticas locales de expansión del nivel secundario da cuenta del predominio histórico de una idea restringida de escolarización, que homologa ese proceso a la creación de instituciones y a la provisión de vacantes y creación de cargos, es decir, la prioridad de la expansión estuvo centrada en garantizar la cobertura. Estas condiciones, por cierto, necesarias, pero no suficientes para garantizar la expansión de un nivel educativo, condensaron los esfuerzos de las políticas fueguinas de la década del 90.

En ese tiempo, la expansión de ambos niveles educativos coincidió con su configuración bajo la presión y la urgencia de los cambios estructurales impuestos por el proceso de descentralización educativa, la transformación de la institucionalidad provincial (pasaje de territorio nacional a provincia) y la implementación de la LFE (con los cambios de estructura del sistema, de modelo institucional y de modelo de gestión que comportaba). La incipiente estructura del MEP y la clara adhesión a la implementación intempestiva de las políticas nacionales/federales se expresaron en procesos de planificación débiles, coyunturales y fragmentados que las políticas nacionales —plasmadas en programas— contribuyeron a acentuar. Es así que ambos niveles se expandieron de manera desarticulada a pesar de tener el sistema educativo fueguino una escala comparativamente pequeña¹⁴ respecto de otros sistemas subnacionales.

Así como un conjunto de colegios nacionales que funcionan desarticuladamente no configuran en sí mismos un nivel educativo, la coexistencia de pocas instituciones de nivel secundario y de formación docente en un mismo territorio no garantiza su articulación sistémica. La expansión de un nivel educativo demanda planificación a mediano y largo plazo, especialmente en contextos como el de Tierra del Fuego, que, en la década del 80 y del 90, estuvo caracterizado por la escasez de docentes formados. Para sostener políticas a mediano y largo plazo, se requiere cierta continuidad en el tiempo de programas gubernamentales, más allá del partido político que acceda a gobernar, como así también conciencia y competencia sistémica en los funcionarios que gobiernan el sistema. Y ello demanda también interpelar el imaginario espacial que parece saturar la idea de escolarización cuando la homologa a una operación de creación de lugares/vacantes/cargos.

¹⁴ Al momento de la provincialización del territorio, existían doce colegios secundarios y dos institutos de formación docente para el nivel inicial y primario.

La escasa tradición local en formación docente y la configuración archipelágica caracterizada por el individualismo institucional que fue adquiriendo el sistema formador operaron en consonancia con el aislamiento y la tradición individualista de los colegios secundarios nacionales fundados en tiempos del territorio nacional. La carencia de una perspectiva sistémica desde la cual pensar la formación no contribuyó a que los actores responsables logren descubrir la potencialidad de un trabajo en red para su crecimiento y fortalecimiento. Este posicionamiento resta prioridad a las políticas de formación docente en la planificación y gestión del sistema educativo provincial, que se puede ver en la fragilidad de las relaciones entre el sistema formador de docentes y la configuración del nivel secundario, para el cual la vacancia de docentes formados fue una constante a lo largo del período estudiado. Los gobiernos de la educación tomaron decisiones coyunturales, cortoplacistas y discontinuadas para dar respuesta a las problemáticas que surgían en el proceso de configuración y expansión de ambos niveles educativos. Algunas de estas decisiones se constituyeron en respuestas aisladas que no brindaron soluciones estructurales al novel sistema educativo fueguino con una demanda constante, creciente y urgente ante dichos problemas.

Desde una perspectiva sistémica, resulta insoslayable considerar al sistema formador de docentes como el corazón del sistema educativo, debido a que es quien retroalimenta y, a su vez, es retroalimentado por los diferentes niveles y modalidades del sistema a través del cumplimiento de sus funciones de formación docente inicial, formación docente continua, investigación educativa y apoyo pedagógico a escuelas.

La contracara de una constante y urgente demanda de expansión en ambos niveles del sistema educativo fueguino en ese período de tiempo —que implicaba creación de instituciones, formación de planteles docentes y directivos, armado de equipos técnicos, articulación de un sistema de formación en servicio, producción de conocimiento para la toma de decisiones que permitiera anticipar escenarios, traducción de los crecimientos demográficos y vegetativos de la matrícula en políticas de corto, mediano y largo plazo, etc.— fue una errática política de expansión que circunscribe el problema de la ampliación/extensión de la escolarización a la creación de vacantes, cargos e instituciones y que no promovió fuertes procesos de articulación entre niveles dentro de un escenario de escala reducida.



Paisaje pampeano, tinta y acrílico. Ana María Martín

Referencias bibliográficas

- Abendaño López, S. (2022). *Configuración del sistema de formación docente de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur: desde la provincialización en 1991 hasta el año 2020* [Tesis de doctorado, UNTREF]. Repositorio Biblioteca UNTREF.
- Acosta, F. (2014). Entre procesos globales y usos locales: análisis de categorías recientes de la historia de la educación para el estudio de la escuela secundaria en la Argentina. *Espacio, Tiempo y Educación*, 1(2), 23-37.
- Acosta, F. (2019). *El planeamiento de la educación en la actualidad*. IPE UNESCO.
- Castro, E. (2018). *Diccionario Foucault. Temas, conceptos y autores*. Siglo veintiuno.
- Glaser y Strauss (1967). *The discovery of grounded theory*. Aldine Publishing Company.
- Hurtado, H. y Deibar, R. (2008). La configuración: un recurso para comprender los entramados de las significaciones imaginarias. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 6(1). Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud CINDE, Universidad de Manizales.
- Méndez, M. J. y Paez, L. (2020). La sistematización de la escolarización en Tierra del Fuego AeIAS, Argentina (1884-2020): un derrotero de actores y procesos. *Revista 10 del Programa de Posgrado en Educación de la Universidad Federal de Amazonas*. <https://periodicos.ufam.edu.br/index.php/amazonida/article/view/7877/55>.
- Paez, L., Méndez, J., Ciunne, L., Fleitas, A., Erk, P., Urquiza, N., Cocumeri, V., Abendaño, S. (2021). *Proyecto de investigación: La configuración del nivel secundario en la provincia de Tierra del Fuego (1991-2006)*. PIDUNTDF B 2021-2024.
- Ringer, F. (1992). La segmentación en los sistemas educativos modernos. En D. Müller, B. Simon y F. K. Ringer (Comps.), *El desarrollo del sistema educativo moderno: cambio estructural y reproducción social 1870-1920* (pp. 87-130). Servicio de Publicaciones.
- Rivas, A. (2003). *Proyecto Las Provincias Educativas: Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas*. Provincia de Tierra del Fuego.
- Strauss, A. y Corbin, J. (1991). *Basics of qualitative research. Techniques and procedures for developing grounded theory*. Sage.
- Viñao, A. (2006). ¿Hacia el fin de los sistemas educativos? Los sistemas educativos en sentido estricto (estructuras, procesos y tendencias). En A. Viñao (2006), *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas* (pp. 15-69). Morata.

Normativa

Nivel nacional

- Decreto PEN N° 1.763/87. Programa de Jerarquización institucional y académica de la Enseñanza Superior. Sancionado: 5 de noviembre de 1987. Boletín Oficial: 4 de abril de 1988. Argentina.
- Dirección Nacional de Gestión de Programas y Proyectos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. (1991). Programa de Transformación de la Formación Docente. PTFD. Argentina.
- Ley de Educación Nacional N° 26.206/06. Promulgada: 27 de diciembre de 2006. Boletín Oficial: 28 de diciembre de 2006. Argentina.
- Ley de Educación Superior N° 24.521/95. Promulgada: 7 de agosto de 1995. Boletín Oficial: 10 de agosto de 1995. Argentina.
- Ley de Promoción Económica N° 19.640/72. Promulgada: 16 de mayo de 1972. Boletín Oficial: 2 de junio de 1972. Argentina.
- Ley de Provincialización N° 23.775/90. Promulgada: 26 de abril de 1990. Boletín Oficial: 15 de mayo de 1990. Argentina.
- Ley de Transferencia N° 24.049/91. Promulgada: 6 de diciembre de 1991. Boletín Oficial: 7 de enero de 1992. Argentina.
- Ley Federal de Educación N° 24.195/93. Promulgada: 29 de abril de 1993. Boletín Oficial: 5 de mayo de 1993. Argentina.
- Ley N° 14.473. Estatuto del Docente. Promulgada: 12 de septiembre de 1958. Boletín Oficial: 27 de septiembre de 1958. Argentina.

Nivel provincial

- Decreto Provincial N° 5/92. Creación del primer Ministerio de Educación Provincial de Tierra del Fuego AeIAS. Tierra del Fuego AeIAS.
- Ley de Educación Provincial N° 159/94. Sancionada: 27 de julio de 1994. Boletín Oficial: 17 de agosto de 1994. Tierra del Fuego AeIAS.
- Resolución Ministerial N° 1.562/09. Criterios para la organización de la formación docente provincial. Tierra del Fuego AeIAS.