

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

Director: Axel Rivas

PROVINCIA DE LA RIOJA
(VERSIÓN DEFINITIVA)

Juan Cruz Olmeda

Febrero de 2003

Informe Jurisdiccional N° 26

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN.....	8
2. EL CONTEXTO PROVINCIAL.....	10
2.1 LA REALIDAD RIOJANA	10
2.2 CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN.....	11
3 EL CONTEXTO EDUCATIVO.....	14
3.1 DIMENSIONES DEL SISTEMA EDUCATIVO.....	14
3.2 ALGUNOS INDICADORES DE LA EDUCACIÓN RIOJANA.....	15
3.3 EL MAPA DE PODER DE LA EDUCACIÓN.....	20
4. EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN.....	22
4.1 LA POLÍTICA RECIENTE.....	22
4.3 EL PODER LEGISLATIVO Y LA EDUCACIÓN.....	29
5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO.....	31
6 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN.....	33
7. LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	36
7.1 LAS DINÁMICAS DEL GASTO.....	37
7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES.....	41
8. POLÍTICAS LABORALES	43
8.1 CARACTERÍSTICAS DEL CUERPO DOCENTE EN LA RIOJA Y SUS CONDICIONES LABORALES	43
8.2 LOS SINDICATOS DOCENTES.....	45
8.3 EL CONFLICTO DOCENTE.....	46
8.4 LA FORMACIÓN DOCENTE.....	49
8.5 LA CAPACITACIÓN DE LOS DOCENTES EN LA RIOJA.....	51
9. RELACIONES CON LA NACIÓN.....	53
10 LA REFORMA EDUCATIVA.....	60
11. LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN Y CURRÍCULUM.....	63
12 POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO	63
13. LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN	66
14. REFLEXIONES FINALES	68
ANEXO: LA RIOJA EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL.....	71
1. EL CONTEXTO PROVINCIAL.....	71
2. CONTEXTO EDUCATIVO.....	77
3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	81
4. POLÍTICAS LABORALES	85
5. RELACIONES CON NACIÓN	87
6. REFORMA EDUCATIVA.....	88
7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS.....	88
8. SECTOR PRIVADO.....	89
BIBLIOGRAFÍA	90

ENTREVISTAS REALIZADAS.....90**RESUMEN EJECUTIVO**

La historia política reciente de La Rioja se encuentra atravesada por tres cuestiones nodales que imprimen a la provincia una dinámica particular. En primer término, desde el regreso de la democracia en 1983 el Partido Justicialista ha hegemonizado la disputa política local logrando situarla completamente bajo su égida. Ciertamente, desde ese entonces el justicialismo ha estado al frente de la gobernación provincial ocupando el centro del escenario riojano sin que otra fuerza amenace su permanencia en el poder¹. Este hecho ha llevado a que sean las disputas internas del partido gobernante las que cobren relevancia en la vida política local, cuestión que se encuentra potenciada por la existencia de la Ley de Lemas.

Esta configuración ha promovido una particular simbiosis entre el partido y el Estado provincial que, entre otras cosas, sirvió de sustento a prácticas políticas poco transparentes. Efectivamente, y como segundo factor explicativo, la existencia de una cultura política fuertemente caudillista sumada a la fuerte incidencia del empleo público² en el sostenimiento de la economía local, ha devenido en la conformación de una maquinaria clientelar que hace del uso de los recursos públicos (principalmente el empleo) una de las estrategias fundamentales de construcción del poder político. Esta red es especialmente importante en el ámbito educativo en tanto éste es uno de los principales proveedores de ocupación estatal. Por otra parte, a esto se suma la impronta verticalista del gobierno central riojano que digita, además, diversas cuestiones vinculadas con lo educativo.

Una tercera dimensión a evaluar al momento de comprender las claves explicativas de la política riojana es la fuerte dependencia que tiene esta jurisdicción con respecto a los recursos que provienen de la coparticipación federal de impuestos³. Esta cuestión pone en primer plano las condiciones deficitarias de la economía provincial que, luego de haber sido cuna de sendas políticas de promoción industrial durante los ochenta, no parece haber podido reintroducir estas condiciones favorables en la constitución de una economía sólida⁴. En suma, la baja capacidad de generar ingresos propios y la consiguiente dependencia de los fondos remitidos desde la Nación condicionaron la capacidad de autonomía de la provincia.

Teniendo en cuenta estas condiciones estructurales -y fundamentalmente el hecho de que los años noventa estuvieron signados por la presidencia del riojano Carlos Menem al

¹ Cabe recordar que durante la década de los ochenta la gobernación de la provincia estuvo a cargo del posteriormente presidente de la Nación, Carlos Menem.

² La Rioja es la segunda provincia del país con mayor proporción de empleo público por habitante.

³ La Rioja es la segunda provincia del país con mayor porcentaje de ingresos de origen nacional.

⁴ En este sentido cabe resaltar que La Rioja es la cuarta jurisdicción con mayor stock de deuda acumulada per cápita.

frente del gobierno nacional- la década que nos ocupa puede ser analizada a partir de periodizar dos etapas claramente diferenciadas que corresponden a las gobernaciones de Bernabé Arnaudo (1991-1995) y Ángel Maza a partir de 1995. El primer mandatario encabezó una gestión que resultó significativamente problemática desde el punto de vista administrativo –lo cual se tradujo en constantes atrasos en el pago de los salarios estatales- y que mostró una fuerte injerencia por parte del gobierno nacional que, a partir de adjudicar apoyo financiero diferencial, ejerció presión en pos de promover acciones tendientes a llevar adelante determinadas políticas y, sobre todo, limitar el gasto público.

En este contexto de restricción, la intensa conflictividad gremial -encabezada fundamentalmente por el sindicato de los docentes y de los trabajadores del Estado provincial- alcanzó un punto clave en diciembre de 1993 luego de que la Legislatura votara una ley de ajuste. Este hecho motivó una violenta manifestación que concluyó en el incendio de la Casa de Gobierno y desencadenó una feroz represión. Con estos precedentes, la llegada de Maza al gobierno provincial a mediados de la década se propuso construir un orden que contrastara con los caóticos años de Arnaudo desde dos planos: por un lado, ajustando las cuentas públicas y, por otro, desactivando el conflicto gremial, principalmente con el sector docente, mediante la toma de medidas que combinaron intentos de cooptación con ataque directo.

El desenvolvimiento del sistema educativo parece verse atravesado por las principales dinámicas descriptas, las cuales determinan en muchos sentidos las líneas de la política educativa provincial. Para comprender la práctica política que rodea al sector educativo es necesario, en primer término, contextualizar los rasgos estructurales de La Rioja. En este sentido, cabe mencionar que esta jurisdicción ha asumido históricamente un rol más bien secundario en varios aspectos. Si se analizan una serie de indicadores socioeconómicos se observa que se encuentra en una posición relativamente atrasada en relación con el resto de las provincias: si bien ha sido una de las que más ha incrementado su población entre 1991 y 2001, es la segunda jurisdicción con menor cantidad de habitantes del país, de los cuales un 20%, según el Censo de 2001, vive en hogares con necesidades básicas insatisfechas (porcentaje que supera al promedio de la región y del país).

Al mismo tiempo, si se analizan las cifras de 2002, luego de la crisis nacional, se advierte que más del 60% de los habitantes del conglomerado urbano de la capital provincial vivía bajo la línea de pobreza y el 25% estaba en situación de indigencia, superando asimismo los números de la región y del país. Los datos correspondientes al índice de desarrollo humano ampliado (IDH) muestran que el valor para la provincia (0.40) es inferior al de la región (0.50) y al nacional (0.48). A su vez, un 13.6% de los riojanos está desempleado, cifra superior al promedio regional (12.8%) aunque, no obstante, inferior al nacional (17.8%). Por último, el ingreso per cápita riojano (\$4105) es inferior al de la región (\$4343) y al del total país (\$4946).

Si en este contexto se procura un primer acercamiento al sistema educativo se advierte un patrón claro: los indicadores de cobertura (escolarización y analfabetismo) son mucho más alentadores que los que describen la calidad educativa. En efecto, con un sistema de 626 establecimientos para 94.217 alumnos⁵ las tasas de escolarización mantienen valores cercanos

⁵ Con estas cifras La Rioja se ubica como la cuarta provincia del país con menor cantidad de alumnos aunque es la que más ha incrementado su matrícula entre 1996 y 2000.

a la media nacional: para el nivel inicial este indicador es del 79.9% frente al 75.4% de la media del país, para el primario es del 94.2% y para el secundario del 65.8%, frente al 94.7% y 66.1% del total país, respectivamente. Contrariamente, si se observan los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) se ve que a lo largo de toda la década de estudio La Rioja se ha encontrado entre el grupo de provincias con peores rendimientos, situándose a una distancia considerable de la media nacional. Es más, para el año 2000, era la segunda provincia con más bajo rendimiento educativo para las pruebas de 6° año de EGB 3. En suma, esto demuestra una situación más positiva en lo referido a la trayectoria de los alumnos dentro del sistema que se contrasta con una baja calidad de los aprendizajes.

La práctica política de la educación riojana se asienta en estos patrones estructurales y se encuentra asimismo inscripta en el marco político más general que define las particularidades de la provincia y que remiten a las tres claves explicativas mencionadas: la fuerte injerencia del Partido Justicialista en la vida política del sistema, una importante discrecionalidad en la asignación de los cargos y una gran dependencia fiscal. Estos factores configuraron un entramado de relaciones que permearon al área educativa debido al fuerte perfil verticalista que presenta La Rioja en cuanto a la capacidad de influencia y control por parte de la gobernación central, restringiendo la soberanía de la cartera. Por otra parte, si a esto se suma que la provincia vio llegar durante la década de los noventa sendos fondos destinados a poner en marcha la transformación educativa, se comprende cómo se fueron aceitando los engranajes de una maquinaria que hizo del otorgamiento de cargos y la utilización de los recursos nacionales un mecanismo de construcción de poder.

En este marco, el sistema educativo riojano presenta un primer rasgo manifiesto: a lo largo de la década ha mostrado más rupturas que continuidades, principalmente como consecuencia de una crónica debilidad institucional. Al respecto, resulta elocuente que a lo largo de los diez años estudiados se sucedieron al frente de la cartera educativa nueve funcionarios. Más impresionante aún es el hecho que el cargo de ministro de educación estuvo vacante durante casi seis meses, en los cuales la responsabilidad cayó sobre la figura del ministro coordinador.

Esta inestabilidad se expresó asimismo en cambios reiterados en el estatus de la oficina a cargo de la educación provincial, cuya estructura se modificó en varias oportunidades más por razones políticas que técnicas. En efecto, si en los ochenta convivieron un Consejo Provincial de Educación (CPE) y una Secretaría de Educación, en los noventa se da su disolución y la creación de un Ministerio de Educación en su reemplazo. Esta organización se vería sin embargo redefinida a mediados de la década cuando se reflató la figura del CPE que, no obstante, no llegó a reconstituir el cuerpo colegiado. Con el cambio de gobernación en 1995 y la asunción de Ángel Maza se vuelve a dar por tierra al CPE y se reinstala el Ministerio que se mantiene en funciones hasta el 2002 cuando, frente a la crisis y en un intento de realizar un "achicamiento" del Estado, se reducen la cantidad de ministerios provinciales y el área educativa pasa a estar a cargo de una Secretaría de Educación. Es importante destacar que, internamente a estos movimientos, la estructura administrativa del área y la designación de los funcionarios ha respondido fundamentalmente a cuestiones políticas. Los vaivenes derivados de estas situaciones han impuesto inevitablemente condicionantes a la continuidad de las políticas del área.

En este sentido, si durante los ochenta se produjeron importantes medidas y lineamientos de política en el ámbito educativo, los años noventa se vieron marcados por la

imperiosa necesidad de resolver la coyuntura en una década de especial dificultad fiscal y conflictividad política. Analizando entonces el marco político de la educación riojana se observa que los responsables de la cartera educativa carecieron de un amplio margen de autonomía y se vieron inmersos en una profunda inestabilidad y corta duración de sus funciones. Al mismo tiempo, sus mandatos no han podido permanecer ajenos a los conflictos docentes, viéndose seriamente afectada la implementación de políticas de largo plazo en el sector.

La principal contienda que debió resolver el gobierno educativo fue la intensa disputa que llevó adelante el principal sindicato local -la Asociación de Maestros y Profesores de La Rioja, AMP- quien se erigió como uno de los principales focos de oposición a los sucesivos gobiernos peronistas. Durante el mandato de Arnaudo, la AMP orientó básicamente su lucha hacia la conservación de las condiciones laborales de los docentes siendo tres los puntos de conflicto: la transferencia de los establecimientos nacionales a la órbita provincial, la aplicación de políticas de ajuste al sector y la disposición del gobierno de impulsar un proyecto de Ley de Educación Provincial a tono con la recientemente sancionada Ley Federal de Educación. Con la asunción de Maza en la gobernación y la intención explícita del mandatario de fortalecer la "governabilidad" del sector cambia radicalmente la relación con el gremio y, consecuentemente, disminuyen los niveles de conflicto docente. Tal como declaraba quien estuviese al frente de la cartera educativa durante la gestión anterior, "...hasta el gobierno de Maza el conflicto gremial era muy fuerte. Maza vino fuerte con la idea de día no trabajado, día no pagado"⁶.

La estrategia para lograr esto último apuntó a la utilización de mecanismos de coerción de diverso tipo antes que a la generación de espacios de consenso. Diferentes acciones legales orientadas a controlar las incompatibilidades o declarar ilegales los paros, estuvieron a la orden del día. Incluso se llegaron a efectivizar ofensivas directas contra el sindicato docente tales como suspender la remisión de los aportes sindicales, no reconocer jurídicamente a la AMP o desconocer los pedidos de licencia gremial de sus máximos dirigentes. Estas medidas lograron reducir el nivel de enfrentamiento en los últimos años de la década, dando cuenta del amplio poder que ostenta el peronismo en la provincia para imponer sus condiciones aún modificando limitantes legales.

Por otra parte, éstas y otras medidas tuvieron su impacto en lo que refiere a las condiciones laborales de los docentes que vieron disminuir su grado de bienestar. Ejemplos de estas políticas son la modificación del régimen de licencias, la privatización del régimen de reconocimientos médicos o la postergación de la edad jubilatoria debido al traspaso de la Caja Provincial al ámbito nacional. No obstante, si se consideran los datos referidos al salario docente se observa que La Rioja se encuentra en una posición relativamente más favorable que el resto de sus colegas regionales y que el promedio del país: el salario de bolsillo de los maestros y directores riojanos se ubica entre los cuatro mejores pagos.

Es imprescindible entender la evolución de las finanzas riojanas ya que en este punto se aglutinan dos cuestiones nodales que dan cuenta tanto de la relación política que la provincia establece con el gobierno central como del uso financiero que la provincia hace de los fondos de la educación. En cuanto al primer punto, cabe recordar un rasgo estructural: la gran incidencia que la coparticipación federal tiene dentro de la estructura de ingresos de la

⁶ Entrevista con Rosa Rapaciolli, Ex-presidente del Consejo Provincial de Educación. Diciembre de 2002.

provincia. A esto se suma un dato coyuntural que signó la década de los noventa durante la gobernación de Carlos Menem: la gran masa de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) que recibió La Rioja y que la convirtió en la más beneficiada del país, permitiéndole sortear más aiosamente ciertas limitaciones fiscales. Es notable cómo la asunción de la Alianza a la gobernación nacional disminuye drásticamente el monto de los ATN⁷.

Por otra parte, en lo que refiere a la dinámica de las finanzas provinciales, éstas muestran durante toda la década una marcada tendencia al aumento (tanto de los ingresos totales como del gasto) que se revierte hacia 1999 con el cambio de gobierno y la caída de los ATN. En este marco, el esfuerzo financiero que realiza La Rioja por la Educación -medido en términos del gasto en Educación como porcentaje del total- muestra una evolución creciente durante la primera mitad de la década (pasando de representar un 14% a casi un cuarto de la finanzas totales) para luego estabilizarse en 2000 en el 21%. Con estas cifras, La Rioja es la provincia que en promedio entre 1991 y 2000 menor proporción del gasto destinó a educación. Ahora bien, es sorprendente cómo frente a tan bajo porcentaje La Rioja sea una de las provincias que más dinero por alumno finalmente destinan. La explicación de esto es la gran cantidad de recursos que recibe La Rioja del gobierno nacional, ubicándose en el 2000 como la cuarta provincia con mayor cantidad de ingresos por habitante.

Puede argumentarse entonces que, si bien el valor correspondiente al gasto por alumno ubica a La Rioja como una provincia privilegiada, si el esfuerzo fuera coincidente con el realizado por el promedio de las otras jurisdicciones, los altos ingresos por habitante que la provincia recibe podrían traducirse en un incremento más significativo del gasto educativo.

El principal suceso que vinculó en los primeros años de la década a las instancias nacional y provincial fue el proceso de transferencias de las escuelas nacionales a la órbita jurisdiccional. Si bien en el caso riojano la cantidad de escuelas (30) no era particularmente significativa en relación con otras provincias, sí se planteaban problemas para resolver la unificación de los sistemas, sobre todo en lo que refería a la equiparación salarial exigida por los docentes nacionales ya que sus pares provinciales cobraban salarios más elevados⁸. Luego, en los años que siguieron a este proceso los ejes a partir de los cuales se configuró la relación entre ambas instancias estuvieron dados por la ejecución de los programas nacionales y la implementación de la Ley Federal.

Estas cuestiones permiten analizar la influencia que el financiamiento y las políticas impulsadas desde el gobierno nacional tuvieron en la última década en lo concerniente al sistema educativo. En relación con esto cabe mencionar que a pesar de que el gobierno de Menem posicionó a la provincia entre el grupo de las más privilegiadas en cuanto a la obtención de una serie de prerrogativas, esto no pareció traducirse linealmente en especiales privilegios en el ámbito educativo. En efecto, la provincia no resultó particularmente favorecida por los fondos canalizados desde la Nación para educación, situándose apenas por encima del promedio nacional entre los años 1993 y 1999. En este punto cabe plantear la

⁷ Mientras que en 1999 los ATN para La Rioja fueron de 122.933 de pesos para el año 2000 los mismos se redujeron a 8.600. Fuente: Ministerio de Economía, secretaría de Hacienda.

⁸ En este punto parecen haberse puesto en juego las relaciones políticas ya que existió un acuerdo entre Arnaudo y Menem donde se establecía que la Nación iba aportar los fondos para que la provincia pudiera llevar adelante la equiparación salarial.

hipótesis que sugiere que, tal como mencionaron ciertos entrevistados, en esta época los recursos más importantes llegaron directamente de Presidencia o a través de los ATN.

En lo que respecta a la puesta en forma de la estructura de niveles tal como lo estipula la Ley Federal de Educación, cabe resaltar las presiones ejercidas desde la instancia nacional para que la provincia llevase adelante el proceso de transformación de acuerdo con los plazos y las pautas establecidos por la cartera central. Este proceso estuvo enmarcado por la profunda inestabilidad de los funcionarios del área y los conflictos derivados de la oposición gremial.

En efecto, el debate en torno a la implementación de la Ley Federal estuvo atravesado por un gran enfrentamiento que encontró a la AMP en firme oposición tanto a la ejecución de la normativa nacional como a la versión provincial. Ésta última estaba orientada tanto a dar un marco legal al proceso como a la puesta en marcha de las etapas de la nueva estructura. La postura del sindicato ponía en jaque la firme intención del gobierno de avanzar en este punto y cumplir con los lineamientos emanados desde la Nación. Esto implicó que el ritmo de la implementación fuese más lento que el acontecido en el resto de las provincias de Cuyo y del país, a pesar de que La Rioja fue una de las que más acaloradamente celebró las distintas disposiciones de Nación al respecto.

Otro rasgo característico del sistema educativo riojano es la escasa incidencia que ostenta la educación privada. En efecto, el gasto por alumno del sector privado no es para nada significativo, siendo La Rioja una de las cuatro provincias en las cuales este tipo de educación es más reducida: la matrícula no llega al décimo del total de los alumnos y el porcentaje de fondos que se le destina –aproximadamente un 2%– convierte a esta jurisdicción en la que menos dinero asigna al sector.

En suma, La Rioja se presenta como una de las provincias en las cuales la inestabilidad institucional es uno de los patrones más claros del sistema educativo, hecho que generó más rupturas que continuidades en lo que respecta a la implementación de políticas para el área. Las disputas políticas en las se vio inserto el sector estuvieron muy vinculadas a los vaivenes de las altas esferas de gobierno, tanto provincial como nacional, y al intenso grado de conflictividad local encarnado básicamente por el principal sindicato local. La hegemonía del justicialismo en una década “especialmente riojana” conllevó beneficios económicos para la provincia que, si bien no se tradujeron linealmente al sector educativo, implicaron una gran presión para llevar adelante las políticas de la reforma.

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe provincial se inscribe dentro del proyecto de investigación “Las provincias educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas”⁹, desarrollado por el equipo de Política Educativa de CIPPEC. El objetivo principal de este proyecto es realizar un análisis de las características, los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de la educación, es decir, aquellas dinámicas, técnicas, tácticas y mecanismos vinculados a un cierto modo de ejercicio del

⁹ Una versión completa del proyecto se puede hallar en: www.cippec.org/proyectoprovicias

poder, que están alineados en mayor o menor concordancia con la macropolítica en cada una de las provincias. El estudio parte especialmente del año 1993, momento de renovación histórica del sistema educativo argentino, por la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias y la aplicación conjunta de la Ley Federal de Educación. A partir del estudio de casos provinciales, se realizará luego una comparación general para elaborar ciertas conclusiones y aprendizajes acerca de las continuidades y discontinuidades entre los casos.

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

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

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

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

En cuanto a la metodología utilizada, se desarrolló en la provincia un profundo trabajo de recolección de documentos, material legal, revisión de diarios provinciales, estadísticas, etc. A este trabajo se sumó una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas con 27 actores relevantes de la política educativa provincial de los últimos años (el listado completo se puede observar al final del trabajo). En base a este amplio material se realizó este informe, que se presenta aquí en su versión preliminar, ya que el mismo será complementado con los análisis y resultados de la comparación con las otras jurisdicciones.

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

2. EL CONTEXTO PROVINCIAL

2.1 LA REALIDAD RIOJANA

Tanto por su extensión geográfica como por su incidencia poblacional y económica, La Rioja ha asumido históricamente un rol más bien secundario en la vida argentina. Durante los años ochenta, sin embargo, los beneficios fiscales derivados de las políticas nacionales orientadas a sostener la promoción industrial permitieron la radicación de una importante cantidad de empresas dedicadas a la producción y un flujo de inversiones que consolidaron el desarrollo de algunas ramas de la industria manufacturera y la actividad agroindustrial en la jurisdicción.

Paralelamente al crecimiento de la estructura productiva, durante dichos años también se consolidó el papel del Estado en la actividad económica y en el mercado laboral, expandiéndose el empleo público. La importancia de la actividad estatal en el sostenimiento de la economía local tendió a adquirir una relevancia mayor al restringirse las políticas de promoción hacia fines de la década.

Este “boom” experimentado por la Rioja durante los ochenta, aprovechado en su momento por el entonces gobernador Menem para consolidar su carrera política, no logró, sin embargo, modificar a largo plazo la situación de la provincia, que continúa ubicándose en una posición relativamente atrasada en comparación con el resto de las jurisdicciones del país. Así, la situación de La Rioja ha sido caracterizada como una economía con un marcado retraso productivo y empresarial por el Informe de Desarrollo Humano 2002 elaborado por el PNUD, donde aparece incluida entre el grupo de provincias con menor desarrollo productivo y con más bajos niveles de desarrollo humano.

En el plano fiscal, la provincia continúa manifestando una significativa dependencia de los recursos remitidos desde la Nación. El Informe de Desarrollo Humano anteriormente referido ubica a la provincia en el grupo de las jurisdicciones “absolutamente dependientes” de los fondos nacionales, representando los recursos transferidos desde Nación más del 90% de los ingresos totales. Esta situación supone una limitación importante de la autonomía de la jurisdicción.

Durante los noventa, La Rioja adquirió cierta centralidad en la vida política nacional, fundamentalmente a raíz del origen riojano del presidente Menem y una importante cantidad de los funcionarios de su gobierno. La sensación instalada (parcialmente confirmada si se considera, por ejemplo, el flujo de fondos discrecionales del poder ejecutivo nacional que fueron remitidos a la jurisdicción durante dichos años) indica que esta situación permitió a la provincia conquistar ciertos privilegios de parte del gobierno central que ayudaron a que la jurisdicción pudiese afrontar en mejores términos relativos ciertas situaciones de estrechez fiscal.

2.2 CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN

Las dinámicas poblacionales de la provincia de La Rioja ponen en evidencia el importante incremento que la cantidad de habitantes experimentó a lo largo de los noventa. El promedio de crecimiento de la provincia casi duplicó la variación media experimentada por la región cuyana y se ubicó en más del doble del promedio para el total del país, cifras que sitúan a La Rioja como la tercera provincia que más creció a lo largo de la década. Esta explosión poblacional ha tenido un impacto particular en la región capitalina, en donde se concentra cerca de la mitad de los habitantes de la provincia.

Una distancia significativa respecto al resto de las provincias de la región también resulta evidente en lo que hace a la evolución de la población en edad escolar. Mientras que el promedio de variación entre 1991 y 2001 se ubicó para Cuyo en algo por encima del 10%, en el caso de La Rioja el crecimiento trepó a casi un 25%. (Cuadro 1).

Entre las características de la población riojana vale destacar, asimismo, la creciente porción que vive en condiciones menos favorables. Esta situación resulta evidente a partir de la consideración de los datos expuestos en el Cuadro 1. Así, un acercamiento a la pobreza desde la perspectiva de las condiciones estructurales permite observar que casi un 20% de los habitantes de la provincia vive en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (aún cuando esta porción se redujo en casi un 25% si se la compara con los datos de 1991). Si la aproximación se plantea desde la perspectiva de los ingresos, los datos de la Encuesta Permanente de Hogares revelan que en mayo de 2002 más de un 60% de los habitantes del conglomerado urbano en el que se inscribe la capital provincial vivían bajo la línea de pobreza, mientras que algo más del 25% se ubicaba debajo de la línea de indigencia.

Cuadro 1 - Características de la población

	1991			2001			Variación 1991-2001 (%)		
	La Rioja	Media Región Cuyo	Media País	La Rioja	Media Región Cuyo	Media País	La Rioja	Media Región Cuyo	Media País
Cantidad de habitantes	220.729	612.096	1.345.718	289.820	714.398	1.509.331	31,3	16,7	12,2
Cantidad de habitantes en edad escolar	66.066	167.900	347.756	82.304	184.806	s/d	24,6	10,1	s/d
Tasa de analfabetismo (a partir de los 15 años)	4,3	4,7	5,7	2,7	3,1	s/d	-38,7	-32,7	s/d
	La Rioja	Total Región Cuyo	Total País	La Rioja	Total Región Cuyo	Total País	La Rioja	Total Región Cuyo	Total País
% de la población que vive en hogares con NBI	27,0	19,4	19,9	20,4	16,4	s/d	-24,4	-15,6	s/d
% de la población que vive en zonas urbanas	75,7	80,5	87,2	83,3	81,7	89,3	9,9	1,5	2,4
% de la población con primaria completa	76,7	73,5	76,3	83,8	80,6	s/d	9,3	9,7	s/d
% de la población con secundaria completa	25,0	22,7	25,6	33,9	30,6	s/d	35,7	34,9	s/d

s/d = sin datos

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

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

Durante los noventa también se evidenciaron cambios en otros indicadores (por ejemplo, la población que vive en zonas urbanas, población con primario y secundario completo), evolución que supuso un mejoramiento en la situación de la provincia y se emparentó con tendencias experimentadas tanto a nivel nacional como regional.

Los datos correspondientes al índice de desarrollo humano (ampliado) elaborado por el PNUD –que combina para su conformación diferentes indicadores referidos a la calidad de vida de la población- muestran que el valor para la provincia se ubica bastante por debajo del promedio para la región de Cuyo y la media nacional. Una situación desfavorable similar se constata si se toma en cuenta el ingreso per cápita: además de encontrarse por debajo de la media nacional y el promedio para la región cuyana, el valor correspondiente a La Rioja es el que menos creció en comparación a los anteriores a lo largo del período 1995-2000. En este contexto debe entenderse el dato correspondiente a la brecha de ingresos, que a simple vista

aparece como relativamente favorable en relación con la media nacional, aún cuando la distancia entre ambos valores no es demasiado amplia. Las características económicas y productivas de la provincia parecen explicar el carácter de la concentración de la riqueza.

Cuadro 2 - Indicadores sociales y económicos seleccionados

	2000			Variación 1995-2000 (%)		
	La Rioja	Media Región Cuyo	Media País	La Rioja	Media Región Cuyo	Media País
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0.77	0.77	0.78	2.8	4.2	3.9
IDH ampliado	0.40	0.50	0.48	s/d	s/d	s/d
Ingreso per cápita (\$)	4,105	4,343	4,946	23.8	48.8	39.7

	2002			Variación 1995-2002 (%)		
	La Rioja	Media Región Cuyo	Total País	La Rioja	Media Región Cuyo	Total País
Brecha de ingresos*	17.4	17.2	20.4	32.8	50.6	77.4
Tasa de desempleo	13.6	12.8	17.8	20.4	27.4	7.2

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

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se propone medir algunas de las dimensiones esenciales del desarrollo humano. El índice busca reflejar características estructurales y de largo plazo del desarrollo. Los indicadores utilizados son: 1) Longevidad: esperanza de vida al nacer (años), 2) Nivel Educativo: combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación de dos tercios) y la tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria (ponderación de un tercio), 3) Nivel de Vida: PBI per cápita. El IDH es un valor de varía de 0 a 1.

En IDH Ampliado (IDHA), se añadió a la medición de la longevidad, la tasa de mortalidad infantil por causas reducibles, al nivel educativo la tasa de sobre-edad en las escuelas primaria y el índice de calidad educativa (resultados de los ONE), y al estándar de vida se sumaron las tasas de empleo y de desempleo. El objetivo del IDHA es captar tanto las variaciones coyunturales como la calidad de los indicadores base del IDH.

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

Cuadro 3 - Porcentaje de población bajo la línea de pobreza e indigencia

	2002		Variación 2001-2002	
	Bajo la línea de indigencia	Bajo la línea de pobreza	Bajo la línea de indigencia	Bajo la línea de pobreza
La Rioja	25,7	61,5	159,6	50,7
Media de aglomerados urbanos de Cuyo	25,6	58,1	129,1	45,2
Media del total de aglomerados urbanos *	25,8	54,5	101,5	42,1

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

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

3 EL CONTEXTO EDUCATIVO

3.1 DIMENSIONES DEL SISTEMA EDUCATIVO

Un primer acercamiento a los datos que describen las características del sistema educativo riojano permiten observar el importante peso adquirido por la oferta pública: considerando todos los tipos de educación, más del 95% de los establecimientos son estatales y albergan más del 90% de la matrícula del sistema. La incidencia de la educación privada, aunque relativa, sólo adquiere cierta relevancia en el caso de la educación polimodal. Este peso relativo se expresa más que nada en relación con la cantidad de unidades educativas, categoría para la cual la porción correspondiente al sector privado trepa a casi un 20% del total, mientras que la incidencia en lo que hace a la matrícula que congrega no se sostiene ya que este valor se ubica sólo un poco por encima del 10% del total. (Cuadro 4).

Cuadro 4 - Dimensiones del sistema educativo provincial. Año 2000

			Público		Privado		
			2000	%	2000	%	
Todos los tipos de Educación		Establecimientos	626	596	95.2	30	4.8
		Alumnos	94,217	85,997	91.3	8,220	8.7
		Cargos Docentes	5,504	5,032	91.4	472	8.6
		Hs. Cátedra *	49,716	44,385	89.3	5,331	10.7
Educación Común	Total	Establecimientos	506	478	94.5	28	5.5
		Unidades Educativas	971	904	93.1	67	6.9
		Alumnos	88,725	80,978	91.3	7,747	8.7
		Cargos Docentes	5,054	4,621	91.4	433	8.6
		Hs. Cátedra *	46,758	41,427	88.6	5,331	11.4
	Inicial	Unidades Educativas	184	168	91.3	16	8.7
		Alumnos	12,596	11,148	88.5	1,448	11.5
		Cargos Docentes	604	523	86.6	81	13.4
		Hs. Cátedra *	34	0	0.0	34	100.0
	EGB1 y 2 /primario	Unidades Educativas	367	352	95.9	15	4.1
		Alumnos	45,184	41,902	92.7	3,282	7.3
		Cargos Docentes	2,962	2,739	92.5	223	7.5
		Hs. Cátedra *	112	25	22.3	87	77.7
	EGB 3	Unidades Educativas	312	294	94.2	18	5.8
		Alumnos	12,354	11,074	89.6	1,280	10.4
		Cargos Docentes	328	307	93.6	21	6.4
		Hs. Cátedra *	8,129	6,754	83.1	1,375	16.9
	Polimodal / secundario	Unidades Educativas	74	59	79.7	15	20.3
		Alumnos	14,538	12,960	89.1	1,578	10.9
		Cargos Docentes	925	832	89.9	93	10.1
Hs. Cátedra *		28,528	25,397	89.0	3,131	11.0	
Superior no Universitario	Unidades Educativas	34	31	91.2	3	8.8	
	Alumnos	4,053	3,894	96.1	159	3.9	
	Cargos Docentes	235	220	93.6	15	6.4	
	Hs. Cátedra *	9,955	9,251	92.9	704	7.1	

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

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

Si la precedente caracterización surge de los datos estáticos, un análisis de la evolución del sistema durante la segunda mitad de los noventa permite observar, sin embargo, que el sector privado fue el que más creció durante dicho periodo aún cuando en términos absolutos su incidencia en la oferta general siguió siendo limitada. Resulta destacable que la cantidad de establecimientos privados se incrementó en más de un 40% entre 1996 y 2000 mientras que la matrícula del sector creció más de un 25%. Estos valores se ubican muy por encima de los correspondientes al sector público para el mismo lapso temporal.

Cuadro 5 - Evolución del sistema 1996-2000. Todos los tipos de educación

	1996			2000			Variación 1996-2000		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
Alumnos	79,838	73,348	6,490	94,217	85,997	8,220	18.01	17.25	26.66
Establecimientos	558	537	21	626	596	30	12.19	10.99	42.86
Alumnos/establ.	143	137	309	151	144	274	5.19	5.64	-11.34

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

3.2 ALGUNOS INDICADORES DE LA EDUCACIÓN RIOJANA

Si bien un primer acercamiento a los datos nos permite afirmar que -a pesar del crecimiento experimentado por el sector privado durante la última parte de los noventa- son los establecimientos públicos los que continúan sosteniendo la oferta educativa en La Rioja, es necesario analizar otros indicadores que dan cuenta del desempeño del sistema.

Una primera cuestión tiene que ver con el nivel de cobertura alcanzado por el sistema, variable a la que es posible aproximarse a partir de la consideración de las tasas de escolarización para los diferentes tramos de la trayectoria educativa. Los datos del Censo del 2001 (Cuadro 6) permiten observar que los déficits más importantes se constatan en el nivel inicial, a pesar del carácter obligatorio adquirido por la sala de 5 años a partir de la implementación de la Ley Federal de Educación, y en el secundario, aún cuando los noventa muestran un incremento en la tasa de escolarización para el nivel. De todas formas, para todos los niveles, las tasas de escolarización se mantienen en la media nacional.

Cuadro 6 - Tasa Neta de Escolarización

Nivel	Tasa Neta de Escolarización año 2001		Variación de la Tasa Neta de Escolarización (%) 1991-2001	
	La Rioja	Media País	La Rioja	Media País
Inicial	79,9	75,7	s/d	s/d
Primario	94,2	94,7	-1,7	-0,8
Secundario	65,8	66,1	14,7	15,9

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

En lo que hace a un conjunto de otros indicadores (repitencia, sobreedad, promoción, abandono, etc.) el desempeño de la provincia en términos educativos muestra un desempeño similar a la media nacional y en muchos puntos superior a la misma. Entre los indicadores más positivos de la provincia, se halla la baja tasa de abandono especialmente en EGB 3, la baja tasa de repitencia y la alta tasa de egreso, que muestran significativos avances en el período 1996-1999 (cuadros 7 y 8).

Cuadro 7 - Indicadores educativos. Año 1999

		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	La Rioja	95.5	93.3	84.7
	Media Región Cuyo	91.3	86.2	83.9
	Media País	91.8	84.1	81.4
Tasa de abandono interanual	La Rioja	2.1	1.8	9.5
	Media Región Cuyo	2.2	6.4	11.1
	Media País	2.0	7.7	13.6
Tasa de repitencia	La Rioja	2.4	4.9	5.8
	Media Región Cuyo	6.5	7.5	5.0
	Media País	6.3	8.2	4.9
Tasa de sobreedad	La Rioja	31.9	46.9	40.6
	Media Región Cuyo	27.1	40.0	38.7
	Media País	21.4	33.0	37.3
Tasa de egreso	La Rioja	87.2	90.3	72.1
	Media Región Cuyo	86.7	78.8	67.5
	Media País	87.9	75.3	60.7

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

Cuadro 8 - Evolución de los indicadores educativos

		Variación 1996-1999 (%)		
		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	La Rioja	6.6	18.4	7.1
	Media Región Cuyo	1.1	13.2	5.3
	Media País	0.2	7.4	2.8
Tasa de abandono interanual	La Rioja	50.0	-86.6	-36.7
	Media Región Cuyo	3.2	-58.2	-19.8
	Media País	-23.1	-39.8	-9.9
Tasa de repitencia	La Rioja	-73.3	-38.0	0.0
	Media Región Cuyo	-4.1	-20.6	-21.9
	Media País	8.6	-8.9	-14.0
Tasa de sobreedad	La Rioja	19.0	32.9	18.4
	Media Región Cuyo	27.2	27.2	27.5
	Media País	17.6	20.0	37.1
Tasa de egreso	La Rioja	-3.4	46.1	23.5
	Media Región Cuyo	0.9	37.8	13.9
	Media País	4.4	25.1	6.1

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

Una situación bien diferente es la que tiene que ver con los resultados de los operativos nacionales de evaluación. En lo que hace a esta cuestión, La Rioja se ha encontrado a lo largo de toda la década entre el grupo de provincias con peores rendimientos. El cuadro 9 permite observar que los resultados de la jurisdicción se ubicaron para todas los años y materias por debajo del promedio regional y a una distancia considerable de la media para el total del país. Es más, para el año 2000, La Rioja era la segunda provincia con más bajo rendimiento educativo detrás de Catamarca para las pruebas de 6° año de EGB (ver anexo punto 2.22).

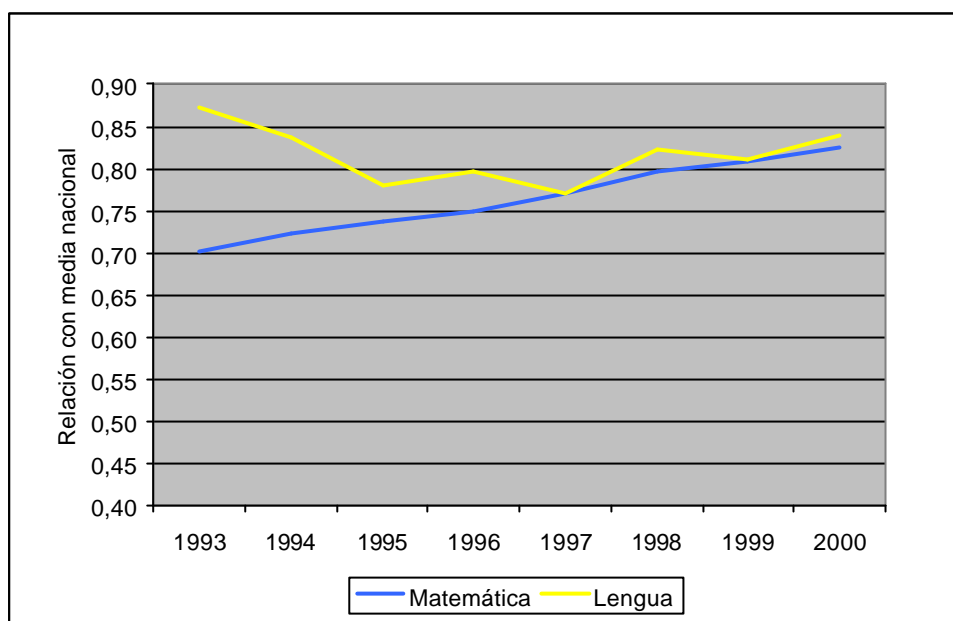
Cuadro 9 - Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa

Año	6to. Grado/Año		Finalización del Secundario		
	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática	
1993	La Rioja	n/c	n/c	53.6	32.6
	Media Región Cuyo	n/c	n/c	58.6	40.8
	Total País	n/c	n/c	61.5	46.4
1994	La Rioja	n/c	n/c	58.4	40.5
	Media Región Cuyo	n/c	n/c	62.4	47.4
	Total País	n/c	n/c	69.7	56.0
1995	La Rioja	n/c	n/c	51.7	41.4
	Media Región Cuyo	n/c	n/c	59.6	47.4
	Total País	n/c	n/c	66.4	56.2
1996	La Rioja	50.1	40.6	48.1	43.0
	Media Región Cuyo	57.2	46.5	53.6	48.8
	Total País	58.2	50.6	60.3	57.4
1997	La Rioja	51.2	45.4	50.2	48.0
	Media Región Cuyo	55.2	51.6	58.5	56.2
	Total País	60.2	56.5	65.2	62.3
1998	La Rioja	51.3	56.0	55.1	53.4
	Media Región Cuyo	59.6	63.7	59.9	59.8
	Total País	63.8	66.7	67.0	67.0
1999	La Rioja	48.3	54.0	53.3	55.5
	Media Región Cuyo	52.7	62.0	58.9	62.2
	Total País	56.9	63.4	65.7	68.7
2000	La Rioja	55.6	51.2	49.7	50.6
	Media Región Cuyo	61.0	57.4	54.6	56.2
	Total País	61.6	57.9	59.1	61.3

n/c = no corresponde

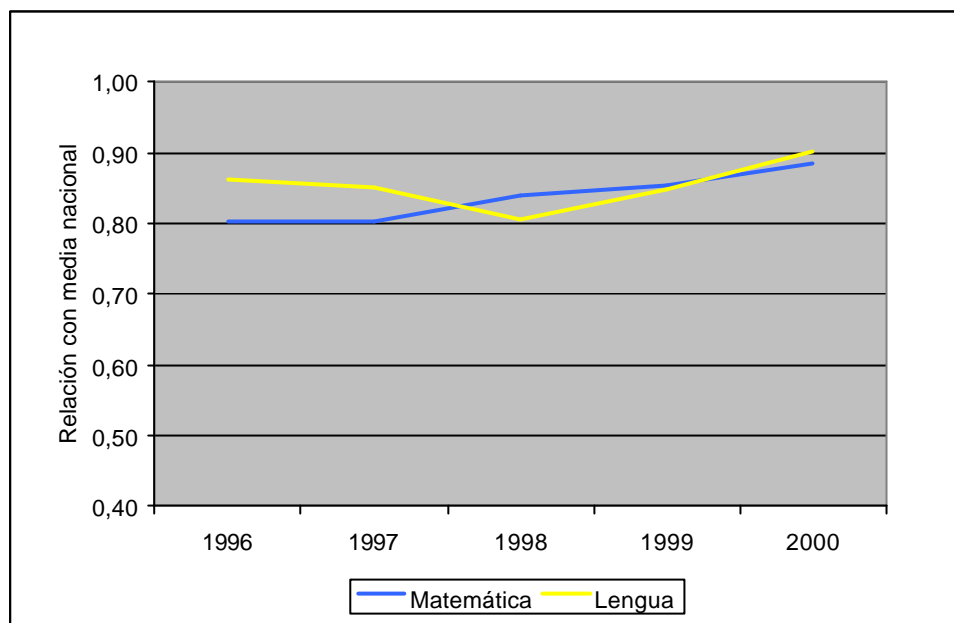
Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

El Gráfico 1 muestra la relación entre los resultados de la provincia y la media nacional (equivalente a 1) en lo que hace a la finalización del nivel medio. Puede observarse la diferente tendencia evidenciada respecto de los resultados para Matemática y Lengua, aún cuando hacia finales de la década la distancia que separaba a ambas de la media nacional era similar. Mientras que para el caso de la primera se observa un acercamiento sostenido (aunque partiendo de una diferencia significativa hacia principios del período), para el caso de Lengua la evolución es más bien errática. Comparativamente con el resto de las provincias, La Rioja se ubica entre las seis provincias que peores resultados tiene con respecto a la calidad educativa para este nivel.

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

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

También en lo relativo a las evaluaciones del 6º año de la EGB, los resultados para la provincia se mantuvieron distantes de la media nacional. Desde que las pruebas de evaluación comenzaron a aplicarse en lo que actualmente corresponde al último año del EGB2, las tendencias para Matemática y Lengua mostraron divergencias durante los primeros años para luego adquirir dinámicas de crecimiento similares hacia la finalización de la década. (Gráfico 2). Para el año 2000 la provincia era la segunda provincia con peores resultados en este nivel.

Gráfico 2 – Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación para 6° Año de EGB

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

En términos generales, las conclusiones con respecto a los diversos indicadores de rendimientos del sistema educativo riojano, señalan una situación muy positiva en lo referido a la trayectoria de los alumnos dentro del sistema y muy negativa en cuanto a la calidad de sus aprendizajes. En definitiva, la educación en La Rioja parece garantizar buenas condiciones de acceso y permanencia dentro del sistema, pero los procesos de enseñanza y aprendizaje requieren aún de políticas educativas activas, dada la fuerte distancia frente a la media nacional.

3.3 EL MAPA DE PODER DE LA EDUCACIÓN

Para culminar esta primera aproximación sobre los condicionantes en los que se inscribe la educación riojana, es necesario presentar, aunque sea sintéticamente, a los principales actores que delinear las relaciones de poder en lo relativo al sistema educativo.

Del lado del poder político encontramos, en primer lugar, al gobernador, máxima autoridad del Ejecutivo provincial y figura que en una jurisdicción verticalista como La Rioja ha concentrado históricamente cuotas significativas de poder. A lo largo de la década, el ámbito educativo parece haberse presentado dentro la gestión de gobierno como un espacio conflictivo. En una provincia en la que el justicialismo aparece como fuerza hegemónica, el Estado se confunde con el partido y las extendidas redes partidarias sirven para neutralizar

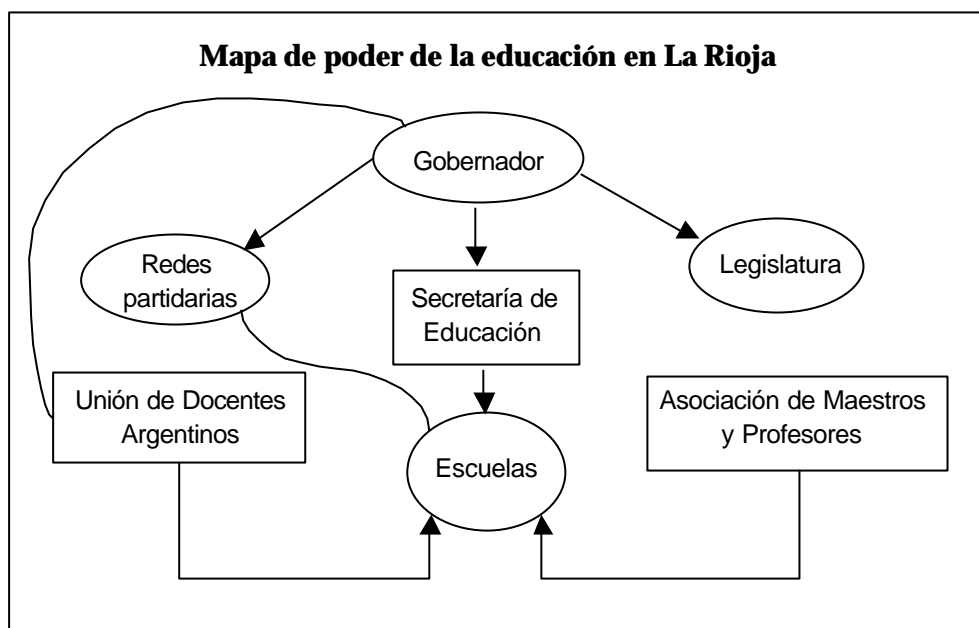
focos de oposición a la acción gubernamental, las dificultades para "controlar" el espacio educativo aparecen como destacadas frente al resto. Si durante la gestión de Arnaudo las huelgas y reclamos resultaron una constante que mantuvo paralizado al sector durante varios momentos, Maza se propuso –al momento de asumir su cargo- asegurar la "governabilidad" del sistema educativo. Su acercamiento a la temática educativa estuvo teñido fuertemente por el objetivo de ordenar el sistema –principalmente a través de la neutralización de las medidas de fuerza-, detrás del cual aparecía la intención de minar las bases de poder del principal gremio docente.

En el ámbito del Poder Ejecutivo encontramos también a los responsables de la cartera educativa. La inestabilidad y la relativamente corta duración en el cargo ha sido una constante que ha caracterizado la función de las autoridades educativas provinciales, situación que sin duda ha impuesto limitaciones a la continuidad de las líneas de acción promovidas desde la cartera. Los responsables del área –cuyo status ha variado a lo largo de la década, siendo en algunos períodos ministros, en otros presidente del Consejo Provincial de Educación y en otros secretarios de educación- no han podido, en general, permanecer ajenos a los conflictos docentes y en muchos casos, la puesta en práctica de medidas para debilitar al sindicato docente se convirtió en una línea definida de política.

La Legislatura provincial ha desempeñado un rol relativamente secundario, aún cuando algunas normativas importantes –entre las que se encuentra la Ley Provincial de Educación- fueron sancionadas a lo largo de la década bajo análisis. La constante mayoría detentada en el ámbito parlamentario por el partido gobernante y la histórica relación de subordinación del cuerpo a las directivas emanadas del Ejecutivo constituyen elementos que explican la limitada discusión registrada al interior de la Cámara, un debate que cuando se ha dado, ha obedecido principalmente a las internas del PJ. La relación de los diputados –en tanto representantes de las regiones- con el sistema educativo se ha asemejado a la sostenida por otros poderes políticos locales (intendentes, punteros, etc.), concentrándose principalmente en ejercer presiones para lograr beneficios (en términos de creación de escuelas, manejo de cargos, etc.) para sus distritos electorales.

Por fuera del Estado, los actores más relevantes aparecen en el ámbito gremial. La más importante agrupación sindical docente, la Asociación de Maestros y Profesores, ha resultado históricamente uno de los pocos espacios de oposición a las acciones gubernamentales, lo que ha llevado al gobierno a proponer constantes medidas para restringir la acción gremial. Algunos incluso ven la mano del gobierno en la conformación de una nueva organización gremial surgida como desprendimiento de la AMP. El otro gremio con presencia histórica en la provincia, la filial local de la UDA, ha resultado más negociador y cercano al gobierno. Las discrepancias en cuanto al posicionamiento frente a la Ley Federal y a su implementación en la provincia sirven como ejemplo de las diferentes posiciones de ambos gremios: mientras que la AMP se opuso desde un inicio, adoptando una postura político-ideológica claramente contraria al esquema propuesto, la UDA mostró su aceptación e inclusive sus representantes participaron de las consultas para la redacción de la Ley Provincial de Educación que dio marco al proceso.

Un último párrafo debe estar dedicado a los representantes del sector privado, aunque en definitiva sea para destacar el lugar más bien secundario que estos juegan en el entramado de la política de la educación como consecuencia del limitado desarrollo de este sector en la provincia.



4. EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN

4.1 LA POLÍTICA RECIENTE

La vida política riojana ha girado en las últimas décadas en torno al Partido Justicialista, que ha estado al frente de la gobernación provincial desde el retorno democrático en 1983. El hecho de que el justicialismo ocupase el centro del escenario político riojano durante tanto tiempo sin que otra fuerza política amenace realmente su permanencia en el poder ha llevado a que muchos de los conflictos y quiebres que atravesaron y atraviesan la vida local hayan tenido sus fundamentos en las propias internas del partido gobernante, en la mayoría de los casos motivadas por las aspiraciones personales y políticas de sus dirigentes. La existencia de la Ley de Lemas que rige la elección del gobernador y a otros cargos electivos provinciales potencia estas prácticas.

En el contexto de una sociedad atravesada por una cultura política fuertemente caudillista y en la que el empleo público tiene una incidencia fundamental en el sostenimiento de la economía local¹⁰, el justicialismo ha ejercido un poder basado en gran

¹⁰ Para el año 2000 la provincia de La Rioja tenía alrededor de 23.200 empleados públicos. Si este valor tomado aisladamente no parece decir demasiado, la comparación con otros datos sirve para tomar dimensiones de lo que el acceso a la administración pública significa. En este sentido, las estadísticas muestran que para dicho año en la provincia había 105 empleados públicos por cada 100 empleados del sector privado, valor muy por encima de los 66 trabajadores estatales por cada 100 privados que corresponden al promedio nacional y que ubicaba a La Rioja

medida en el clientelismo político a partir del uso de los recursos públicos, determinando con el correr de los años la consolidación de una particular simbiosis entre el partido y el Estado provincial.

Es en períodos electorales cuando la maquinaria justicialista pone todos sus engranajes a funcionar y la eficacia en alcanzar el objetivo previsto parece evidente si se consideran los resultados ampliamente favorables obtenidos por los candidatos oficialistas. Desde el '83 hasta la fecha, el justicialismo ha resultado vencedor no sólo en todas las elecciones a gobernador y diputados provinciales sino que La Rioja ha sido la única provincia en la que el peronismo se ha impuesto de manera consecutiva en los once comicios que desde el retorno de la democracia se han realizado para elegir diputados nacionales.

En el contexto brindado por estas dinámicas, el poder gubernamental ha intentado constantemente desestructurar cualquier foco de oposición, apelando a tácticas que han combinado cooptación con ofensiva directa y que en el campo educativo han tenido a la Asociación de Maestros y Profesores (AMP) como uno de sus objetivos.

Tanto desde su posición al frente de la gobernación provincial como desde su cargo de presidente de la Nación, la figura de Carlos Menem se ha alzado –durante todo este periodo– desde una posición omnipresente, convirtiéndose en un referente ineludible en la construcción de las dinámicas políticas provinciales y en las decisiones partidarias fundamentales.

Durante los noventa, fueron dos los gobernadores que estuvieron la frente del Ejecutivo nacional. El mandato de Bernabé Arnaudo (1991-1995) resultó significativamente problemático desde el punto de vista administrativo –lo cual se tradujo en constantes atrasos en el pago de los salarios de los empleados públicos– y una relación particular con el gobierno nacional: si por un lado la provincia recibió de las autoridades de la administración central apoyo financiero diferencial en relación con lo acontecido en otras jurisdicciones, por el otro no pudo sustraerse a las presiones –fundamentalmente originadas en la cartera de Economía– para que la provincia promoviera reformas estructurales que tenían como objetivo poner límites al gasto público. En esta etapa se intenta impulsar una serie de medidas que van en esa línea: dictar una ley de ajuste fiscal, transferir el Instituto Provincial de Seguridad Social, etc.

En el marco de una interna política cada vez más palpable dentro del partido gobernante, el mandato de Arnaudo se vio atravesado por una conflictividad gremial creciente, encabezada fundamentalmente por el sindicato de los docentes y el de los trabajadores provinciales que conformaron un frente de lucha común. El punto culminante de dicho proceso se dio en diciembre de 1993 luego de que la Legislatura votara una ley de ajuste. La violenta movilización, que llevó a que los manifestantes llegasen a prender fuego la puerta de la Casa de Gobierno, y la feroz represión que le siguieron llevan a que algunos autores planteen una comparación entre estas protestas y el levantamiento popular que unos

como la segunda provincia (detrás de Santa Cruz) con una relación tan elevada. Las mismas distancias se comprueban si se toma en cuenta la cantidad de empleados estatales por cada mil habitantes: para La Rioja este valor asciende a 85, cerca del doble de los 51 que representan el promedio para todo el país y solo superado por las provincias de Formosa y Santiago del Estero. (Ver Anexo).

días después sacudiría a Santiago del Estero.¹¹ En este marco de conflicto un frente gremial con dos cabezas bien visibles (la Asociación de Trabajadores Provinciales, comandada por Asís y la Asociación de Maestros y Profesores -al frente de la cual estaba Rogelio De Leonardi-) constituyeron una articulación opositora que acumuló una porción de poder importante. La paulatina dislocación de dicha alianza tuvo mucho que ver con la acción gubernamental en pos de quebrar el frente gremial. El hecho de que el anteriormente opositor Miguel Ángel Asís terminase siendo compañero de fórmula del candidato oficialista Angel Maza en las elecciones a gobernador de 1995 dice mucho acerca de los giros que la vida política provincial suele evidenciar y la forma en la que los focos de oposición intentan ser cooptados por el gobierno.

Teniendo en cuenta estos precedentes, la llegada de Maza a la gobernación en 1995 pareció estar signada por la decisión de construir un orden que contrastase con los años caóticos de Arnaudo. El ajuste de las cuentas públicas pareció constituirse en uno de los ejes de su gestión. En el plano político, la desactivación del que había sido uno de los ejes de oposición durante el gobierno de Arnaudo determinó que la mirada pasase a hacer foco en el sector docente y su dirigencia gremial, desde siempre opuesta a cualquier subordinación al poder político. Esta orientación se materializó en medidas que apuntaron a debilitar las medidas de fuerza docente.

4.2 EL PODER EJECUTIVO Y LA EDUCACIÓN.

Si durante los ochenta fueron varias y trascendentes las medidas promovidas por el gobierno provincial en el ámbito educativo (entre las que pueden mencionarse el desarrollo de la educación media y superior provincial, la obligatoriedad del Ciclo Básico Unificado, etc), el acercamiento de los gobernadores provinciales a las temáticas del área estuvo signado en los noventa antes por la necesidad de resolver urgencias que por la decisión de transformar a la cuestión en un eje de la agenda gubernamental. En las palabras de una de nuestras entrevistadas: *"...ni Arnaudo ni Maza demostraron particular interés por el ámbito educativo. En general el gobernador hace aquello de lo que logra convencerlo el ministro del área".*¹²

¹¹ Como señala Schulman, *"...aquel nueve de diciembre de 1993 una manifestación obrera y popular, donde confluían los trabajadores de IPSAS (Instituto Provincial de Solidaridad y Asistencia Social), los maestros de la A.M.P. y los trabajadores estatales de la A.T.P. estaba quemando las puertas de la Casa de Gobierno, anticipando aquel otro fuego, el santiagueño, que recorrería las pantallas de todo el mundo mostrando otra Argentina distinta de la que publicitaban los funcionarios menemistas y los dueños del poder"* (Schulman, 2002).

¹² Entrevista con Lilian Belber, Ex-ministra de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

Cuadro 10 – Contexto Político Provincial

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gobernador	Bernabé Arnaudo					Ángel Maza						
Partido	PJ											
Ministro de Educación	Lilian Belber	Vega Aciar		Zaín El Dín	Rosa Rapacioli	Lilian Belber		Mary Vilches de Minué Mercado (hasta marzo de 1999, a partir de allí vacante)		Miguel Ángel Asís		Marisa Díaz de Tapia

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

El inicio del gobierno de Arnaudo en diciembre de 1991 supuso el nombramiento al frente de la cartera educativa de Lilian Belber, que durante los '80 había estado al frente del Consejo Provincial de Educación y quien desde ese entonces quedó asociada para los docentes con la medida que promovió el reemplazo de quienes adhirieron a los paros por educadores “voluntarios”. Esta gestión -que coincidió con la discusión frente al gobierno nacional en relación con la transferencia de las escuelas de educación media- se vio truncada, sin embargo, al poco tiempo de iniciarse. En abril del año siguiente, a poco menos de cuatro meses de haber asumido su cargo, la ministra debió presentar su renuncia para dejarle su lugar al Dr. Vega Aciar, quien llegó a ocupar dicho Ministerio como resultado de una negociación entre el gobernador y otras fuerzas políticas. Siendo un abogado sin experiencia en temas educativos, el nombramiento de Vega Aciar se explica más bien por su condición de titular del radicalismo provincial. Este último dato puede resultar extraño si no se tiene en cuenta que dicha incorporación al elenco gubernamental respondió principalmente a la estrategia de Arnaudo de sumar a su staff de funcionarios a las principales figuras de la oposición con el objetivo de desactivar potenciales frentes de conflicto, copiando el accionar de Menem durante su período al frente del Ejecutivo provincial¹³.

La gestión de Vega Aciar, que se extendió hasta marzo de 1994, coincidió con la materialización de la transferencia de la educación media y todos las problemáticas que se generaron como resultado de esta situación. Las discusiones y reclamos que surgieron en torno a la resolución de estos temas (los docentes transferidos reclamaban fuertemente la elaboración de un marco normativo que asegurase sus derechos en temas referidos a salarios, jubilación, etc.), el aumento de los reclamos en pos de una recomposición salarial esgrimidos por los docentes luego de superado el período hiperinflacionario y la mala relación del ministro con los sindicatos del sector instaló un clima de conflictividad permanente. Los paros y las marchas de los docentes se convirtieron en una constante durante dichos años, y el clima de enfrentamiento alcanzó sus picos más importantes hacia finales de 1993 a partir de la consolidación de la relación entre la AMP y el sindicato de los empleados estatales en su oposición al gobierno provincial.

La renuncia de Vega Aciar determinó la asunción como ministro del Lic. Zaín El Din, cuya experiencia más importante se había desarrollado en el sector universitario pero quien

¹³ Dentro de esta lógica se explicó, por ejemplo, la incorporación al gobierno provincial de Antonio Erman González, quien venía de la Democracia Cristiana y luego acompañaría desde diferentes cargos la gestión presidencial de Menem.

desde hacia algunos años revistaba, desde diferentes cargos y funciones, en el Ministerio de Educación. Durante su gestión, que se extendió por un año, intentó tender puentes de diálogo con los docentes aunque las distancias con éstos volvieron a hacerse sentir a partir del acento que el Ejecutivo puso en la generación de ajustes.

El alejamiento de Zaín El Din coincidió con el impulso dado desde el Ejecutivo Provincial de la reformulación del gobierno educativo, propiciando la re-creación del antiguo Consejo de Educación. Esta reformulación -que se materializó en febrero de 1995- implicó que la máxima autoridad educativa recayese en la presidencia del Consejo, cargo para el que el gobierno nombró a Rosa Rapaciolli, con trayectoria en el sistema educativo y el antecedente de haber sido parte de AMP. El mandato de la funcionaria se extendió por menos de un año, que coincidió con el período en el cual el Consejo Provincial estuvo en funciones antes de ser disuelto por el gobernador Maza a poco tiempo de asumir en diciembre de 1995. Durante estos pocos meses, sin embargo, el cuerpo colegiado no logró conformarse plenamente en tanto nunca se llevó adelante la elección de los representantes docentes que debían -según la normativa- formar parte del organismo. A lo largo de este período los reclamos docentes no cesaron como consecuencia de reiterados atrasos en el cobro de los haberes. Mientras que las presiones fiscales comenzaron a hacerse más patentes, el ajuste de las cuentas públicas -y su particular impacto en el ámbito educativo- se fue perfilando como el tema central sobre el que se asentaría la futura gestión de Maza, electo en octubre de 1995. En este contexto, sin embargo, una de las últimas medidas de Rapaciolli tuvo que ver con la promoción e instrumentación de una ley de titularización docente que terminó de entrar en vigencia pocos días antes de que la funcionaria dejase su cargo y que, según ella misma comentara al ser entrevistada, intentó por todos los medios ser dejada sin efecto por su sucesora.

Como ya adelantamos, la llegada de Maza a la gobernación supuso cambios importantes en la lógica del gobierno del sistema y las líneas centrales de la política para el sector. En este sentido, el Consejo Provincial, autárquico y en teoría independiente del poder político, fue nuevamente disuelto en favor del recreado Ministerio de Educación. La impronta general de Maza -quien había estado al frente de la cartera de Hacienda provincial durante parte del mandato de Arnaudo- resultó puesta desde el principio de su gobierno en el ordenamiento fiscal, que se tradujo en gran medida en la primera aproximación a la cuestión educativa de su primera ministra del área, Lilian Belber de Minué Mercado. Las medidas que materializan este acercamiento pueden ser agrupadas en dos categorías: por un lado, todas aquellas que de algún modo impactaron en la organización del sistema y que buscaron producir ahorros. Por el otro, las que intentaron limitar el impacto de las medidas de fuerza convocadas por los docentes¹⁴. Respecto de las primeras debe mencionarse particularmente el resistido decreto 034/96 (modificado luego por el dto. 815/96) referido a las incompatibilidades y acumulación de cargos. Para la segunda de las cuestiones el gobierno revitalizó una antigua normativa que determinaba el descuento de los días no trabajados, e introdujo el tema del presentismo como otro de los elementos para debilitar las huelgas docentes.

¹⁴ Durante el acto de inicio del ciclo lectivo de 1996, el primero que lo tenía al frente del Ejecutivo provincial, el propio gobernador Maza declaraba que "Trabajar en educación es dar clases, no con medidas que pretendan hacer proselitismo o propaganda en las escuelas [...] al docente que no da clases se les descontarán los días no trabajados, aspecto en el que seremos inflexibles". *Diario El Independiente*, 5 de marzo de 1996.

La otra línea importante de la gestión de Belber estuvo puesta en motorizar la implementación en la provincia de la Ley Federal de Educación, proceso al cual la AMP se opuso de manera tajante desde un principio. Durante su mandato se elaboró, a través del PRISE, el proyecto de Ley de Educación Provincial que el Ejecutivo presentó en la Legislatura.

Teniendo en cuenta el carácter profundamente problemático de las medidas impulsadas, la gestión de Belber no pudo escapar de los enfrentamientos con la AMP y la implementación de la reforma durante su período al frente de la cartera educativa se limitó a los dos primeros ciclos de la Educación General Básica. A la renunciante ministra la reemplazo, en noviembre de 1997, Mary Vilches de Minué Mercado, quien venía de hacer toda su carrera en el sistema educativo en el nivel inicial pero no tenía experiencia en la gestión. Durante los casi dos años que la mencionada funcionaria estuvo al frente del Ministerio se materializaron algunas de las medidas más importantes enmarcadas en el proceso de implementación de la reforma, que tampoco pudieron escapar al conflicto. Así, en diciembre de 1998 la Legislatura votó la Ley Provincial de Educación en base al proyecto presentado un año y medio antes por el Poder Ejecutivo. Asimismo, el inicio del ciclo lectivo de 1999 supuso la puesta en marcha del tercer ciclo de la EGB, pese a que en octubre del año anterior el propio gobernador había acordado con el gremio docente posponer esta instancia hasta el año 2000. La renuncia de la ministro a fines de marzo del '99 generó una extraña situación institucional, ya que la cartera educativa permaneció vacante durante cerca de nueve meses, período en la que quedó virtualmente a cargo del ministro coordinador (una suerte de jefe de gabinete) Beder Herrera.

La situación se regularizó recién con la asunción al frente del Ministerio de Educación – en enero del 2000- de Miguel Angel Asís, hasta ese momento vice-gobernador. La relación de Asís con la temática había resultado nula y esta característica pareció traducirse en su acercamiento a las problemáticas del sector y su papel como máximo funcionario del área. Tal como un entrevistado señalaba, la política educativa de su gestión se concentró fundamentalmente en “...pintar las escuelas”, mejorar sus condiciones infraestructurales y hacer hincapié en la necesidad de “poner orden” en el sistema. En los hechos, la definición de las líneas más ligadas a la gestión del sistema quedaron en manos de los funcionarios de la segunda línea del Ministerio, con perfiles más técnicos y que en muchos casos venían de gestiones anteriores (entre los que se encontraban por ejemplo el Subsecretario de Educación, Ing. Javier Tineo o la Lic. Marisa Díaz de Tapia, a cargo entonces del proceso de transformación educativa). Este afán por “ordenar” el sistema provincial llevó a Asís a enfrentamientos con la dirigencia de la AMP, sus antiguos aliados en las marchas contra el gobierno de Arnaudo y de quienes se había distanciado desde aquellos tiempos, en su intención por limitar las medidas de fuerza de los docentes¹⁵.

Las estrategias desarrolladas por el gobierno en su determinación por “doblegar” al sindicato incluyeron una serie de medidas que fueron desde la negativa a descontar los aportes sindicales por planilla –en un intento por ahogar financieramente al gremio- hasta

¹⁵ Según destacaba el propio Asís, “...cuando llegué al Ministerio, La Rioja tenía un promedio de 100 días de clase. Yo me puse a trabajar fuerte en esto y logré que la provincia fuera el distrito con mayor cantidad de días de clase en el 2001, según se lo dijo el propio Delich (NdelA: Ministro de Educación de la Nación en ese entonces) al gobernador Maza”. Entrevista con el Ing. Miguel Ángel Asís, Ex-Ministro de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

desconocer las licencias gremiales de sus máximos dirigentes, sacando a relucir en muchos casos el hecho de que la AMP no había terminado aún el trámite para obtener su personería gremial como una de las razones principales para adoptar este tipo de medidas.

Hacia principios del 2002, la renuncia de Asís a su cargo de ministro y el cambio en la estructura de la cartera educativa coincidieron con el nombramiento de la Prof. Marisa Díaz de Tapia. Según la interpretación de algunos de quienes formaron parte del equipo en esta gestión, la asunción de la mencionada funcionaria significó que por primera vez alguien llegara a la conducción de la cartera educativa más por sus conocimientos técnicos que por sus contactos y carrera política. Como ella misma expresara cuando la entrevistamos, “...con el gobernador siempre tuve buena relación a pesar de que no he tenido militancia política en el pasado ni la tengo en el presente”¹⁶. En efecto, la mencionada funcionaria llegaba al cargo con un amplia trayectoria en el sistema tanto como parte del mismo (había sido directora de un Instituto de Formación Docente y además coordinado y tenido a su cargo numerosos cursos de capacitación) como en tareas ligadas a la conducción desde la cartera educativa (había sido Directora General de Transformación Educativa y Directora General de Planeamiento Estratégico y formado parte de los equipos técnicos del Ministerio). La interpretación de este cambio en la lógica de acceso al cargo encuentra una hipótesis explicativa en palabras de una dirigente gremial entrevistada cuando señala que: “...el Ministerio siempre fue un botín, sólo ahora que se terminó la plata se lo dan a alguien del sistema”¹⁷.

En síntesis, de lo que surge a partir de esta breve descripción puede observarse que la historia del gobierno de la educación durante los noventa estuvo signada en La Rioja más por los quiebres, reformulaciones y compromisos políticos que por la planificación y la continuidad de las políticas para el área. Los 10 años que componen el periodo 1992-2002 vieron pasar al frente de la cartera educativa a 9 funcionarios (uno de los cuales en realidad estuvo a cargo de la misma sin ser ministro específico del área), 3 de los cuales no habían tenido ningún contacto previo con el sistema educativo y sus problemáticas.

Estas constantes redefiniciones tuvieron sin duda su impacto directo en la continuidad de las líneas de acción promovidas por el gobierno, contradiciendo lo que el gobernador Maza declarara en una oportunidad al promoverse un cambio de ministros en el sentido de que “...sólo se cambian los nombres y no las políticas”¹⁸.

¹⁶ Entrevista con la Prof. Marisa Díaz de Tapia. Secretaria de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

¹⁷ Entrevista con Hilda Lucero. Secretaria general de SELaR. Diciembre de 2002.

¹⁸ Diario El Independiente, 13 de noviembre de 1997.

Cuadro 11 - Ministros de Educación desde 1991 hasta 2002.

Gobernador	Cantidad de ministros	Cantidad según gobernadores	Duración promedio (en años)	Experiencia previa en el sistema educativo		
				Si	No	Parcial
Bernabé Arnaudo (1991-1995)	4	-	1	2	1	1
Ángel Maza (1996-2002)	4	-	2	2	1	1
Total	8	4	2	4	2	2

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

4.3 EL PODER LEGISLATIVO Y LA EDUCACIÓN

El poder del Justicialismo provincial ha tenido otra de sus manifestaciones más palpables en la conformación de la Legislatura Provincial (de carácter unicameral), dominada de modo incontrastable por este partido desde la vuelta democrática. El cuadro 9 permite observar la abrumadora mayoría detentada por el Justicialismo durante todo el período, cuyos representantes nunca bajaron desde 1983 del 83% del total de miembros de la cámara.

Cuadro 12 - Composición de la Cámara de Diputados de La Rioja

Período Legislativo	Partidos Políticos												Total
	PJ		UCR		Alianza		MID		PDC		Frente con Todos		
	Dip	%	Dip	%	Dip	%	Dip	%	Dip	%	Dip	%	
83 – 85	21	84	4	16									25
85 – 87	22	88	3	12									25
87 – 89	25	86	2	7			1	3	1	3			29
89 – 91	26	90	2	4			1	3	1	3			30
91 – 93	27	93	1	3			1	3					29
93 – 95	27	96	1	4									28
95 – 97	27	93	2	7									29
97 – 99	26	90	3	7	1	3							30
99 – 01	25	83			5	17							30
01 - 03	27	90			2	7					1	3	30

Fuente: Programa de Reforma Política. Informe Final¹⁹.

Los mecanismos singulares a partir de los cuales se articula la representación partidaria en la provincia (y que por sus cualidades la distinguen del resto) explican en cierta medida esta composición del cuerpo. En primer lugar, debe destacarse que el reparto de las bancas se realiza por departamento (son 18 en total), con una representación mínima de un diputado por cada uno –sólo algunos departamentos tienen, a partir de su peso demográfico,

¹⁹ Cabrera (s/f), op. cit.

más de una banca asegurada. En los hechos, la oposición política sólo ha logrado sumar diputados elegidos por esta vía en aquellos departamentos (Capital y Chilecito) que aportan a la cámara más de un diputado, lo cual pone en evidencia cómo la combinación entre esta forma de elección y la fortaleza de la maquinaria del peronismo en el interior de la provincia se traduce invariablemente en la Cámara. Tomando como ejemplo la elección para renovar la mitad del cuerpo legislativo en 1997 es posible ver que de las 14 bancas puestas en juego en dichos comicios, el PJ se aseguró las 8 (más de la mitad del total) correspondientes a los distritos en los que se elige un representante, a la que se sumaron otras 3 del resto de los departamentos (Cabrera 2001).

La presencia de las demás fuerzas partidarias dentro del cuerpo se ha intentado asegurar a partir del mecanismo –único en el país- que otorga una cantidad de bancas fijas a las expresiones políticas minoritarias que alcancen un piso electoral determinado. Es interesante destacar, sin embargo, que en algunos casos estos escaños asegurados a las minorías han sido ocupados por legisladores de partidos menores aliados al gobierno peronista o fuerzas políticas nacidas como desprendimientos del propio partido justicialista.

Esta constante en la composición del cuerpo ha tendido a consolidar una subordinación de la dinámica de la Cámara a los designios del gobernador, una situación que ha dejado su marca en las dinámicas de la vida política provincial. Tal como afirmaba una dirigente gremial entrevistada, *"En La Rioja no hay división de poderes. Como la Cámara funciona de acuerdo a lo que dice el Ejecutivo, todo hay que negociarlo con el gobierno"*²⁰. Este particular reparto del poder parece haber determinado que las instancias de negociación y discusión dentro del cuerpo sólo hayan respondido a la voluntad del gobernador de habilitar instancias más o menos formales de diálogo respondiendo a sus intereses políticos²¹ y a las propias internas del partido gobernante y los proyectos personales de los diputados justicialistas. De hecho, durante parte de la década han funcionado diferentes sub-bloques dentro de la bancada mayoritaria en relación con las diferentes líneas del partido.

Las temáticas ligadas al ámbito educativo resultan, dentro de la Legislatura, responsabilidad de la Comisión de Cultura y Educación. Según los entrevistados la etapa de mayor producción legislativa estuvo dada por la sanción de la Ley Provincial de Educación hacia finales de 1998. Asimismo, el año 2002 resultó productivo ya que se sancionaron un paquete de leyes que reglamentaron diferentes aspectos del funcionamiento del sistema (Ley de Unificación de Juntas, Ley de incompatibilidades, Ley de Educación Privada). No obstante, la dinámica política de esta comisión no escapa a la que describe más ampliamente al Poder Legislativo en general. En efecto, tal como menciona una entrevistada: *"la comisión de educación siempre estuvo ausente. Siempre el que resuelve es el gobernador"*²².

²⁰ Entrevista con Graciela Dáscola. Ex-secretaria general de UDA La Rioja. Diciembre de 2002.

²¹ El carácter de la vinculación del gobernador con el cuerpo legislativo parece desprenderse de las propias declaraciones de Maza en referencia a la sanción de Ley Provincial de Educación. El mandatario destacaba que *"...Podríamos haber sancionado la ley hace tiempo, porque tenemos mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, pero quisimos abrir el juego de la discusión y el consenso..."* Diario El Independiente 12/09/1998.

²² Entrevista con Hilda Lucero, secretaria general, Sindicato de Educadores de La Rioja. Diciembre de 2002.

5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO

En el plano normativo, las menciones más generales respecto de la educación riojana se desprenden de la Constitución provincial, que en su capítulo III (“Cultura, Educación y Salud Pública”) establece los fines, el carácter y la organización de la educación provincial.

Una de las normas más importantes en el plano propiamente educativo resulta, sin embargo, la Ley de Educación Provincial (N° 6660) sancionada hacia fines de 1998. En su artículo 1°, el texto determina que “...por la presente Ley queda regulado para todo el territorio provincial la organización, administración y financiamiento del Sistema Educativo Provincial, y los principios, fines, objetivos y políticas educativas de acuerdo a la Constitución Nacional y la Constitución Provincial”. El título IV señala los “Pilares de la Política Educativa Provincial”, entre los que se destacan “a) Gratuidad; b) Equidad y Descentralización; c) Calidad y Evaluación; d) Eficiencia y Eficacia; e) Participación y Protagonismo de la Comunidad; f) Intersectorialidad; g) Transformación e Innovación”. En el artículo N° 27 –asimismo- la Ley fijó la estructura de niveles en base a la que se organiza el sistema educativo provincial, concordante con lo propuesto por la Ley Federal.

Antes de que dicha ley fuese finalmente sancionada, diferentes proyectos circularon desde mediados de la década y tres lograron estado parlamentario: el elaborado y remitido por el Poder Ejecutivo, uno presentado por el radicalismo y uno elaborado desde la Asociación de Maestros y Profesores (AMP). La decisión del Poder Ejecutivo de lograr una aprobación expeditiva de su propio proyecto parece haber sido el elemento que explica la aceleración del proceso hacia finales de 1998. En este sentido, las crónicas periodísticas de la época en la que sancionó la mencionada ley, destacan que la mayoría propia detentada por el justicialismo había sido clave para lograr la cantidad de diputados necesaria para el tratamiento de la Ley. La disciplina partidaria de la bancada peronista (aún cuando algunos diputados de una línea interna disidente se retiraron del recinto luego de prestar quórum) explica el curso favorable tomado por el proyecto presentado por el Ejecutivo al que se opuso el minoritario bloque radical y el único representante de la Alianza.

Es necesario destacar, sin embargo, que el texto original sufrió algunas modificaciones entre las que se introdujo, por ejemplo, el reconocimiento explícito de ciertas especialidades de la educación (educación técnica, educación artística) que de otra manera quedaban subsumidas a las transformaciones propuestas por la reforma. El discurso oficial intentó destacar que parte de estas revisiones resultaron de un trabajo consensuado con otros actores del sistema. Tal como señalaba el diario local: “...el cuerpo deliberativo aprobó por mayoría el proyecto de Ley de Educación que envió el Ejecutivo, con varias correcciones, tras el consenso con gremios, según se indicó”²³.

A su vez, las conversaciones se dieron fundamentalmente con la representación local de la UDA, ya que la dirigencia de la AMP se opuso de manera categórica al proyecto oficial y defendió uno propio. Además de plantear las profundas disidencias con la Ley Federal de Educación, en la que el proyecto oficial se inspiraba, y el espíritu “privatista” que creían entrever en la reforma, el discurso del sindicato opositor destacaba la contradicción entre la nueva estructura propuesta por la ley y el ordenamiento del sistema educativo establecido

²³ Diario El Independiente, 18 de diciembre de 1998.

por la Constitución Provincial en su artículo 53, que establece que "... para el cumplimiento de los fines establecidos en esta Constitución, la provincia organizará un régimen de enseñanza que comprenda la enseñanza **pre-primaria, primaria, secundaria, superior y universitaria**"²⁴.

Si la normativa estableció un marco legal general, muchas cuestiones puntuales quedaron explícitamente sin definir. Como varios entrevistados coinciden en señalar, la Ley dejó varias cuestiones a merced de futuras leyes reglamentarias, que en muchos casos aún no se han sancionado²⁵.

El otro pilar de la legislación provincial está constituido por las normas que regulan las relaciones laborales de los docentes. Dos son las leyes fundamentales en este sentido: por un lado, el Estatuto del Docente de Nivel Inicial y Primario (Ley N° 2691) por el otro, el Estatuto del Docente de Nivel Medio (5289), que también se usa para nivel superior y que surgió en 1987 para dar un marco regulatorio al desarrollo de la educación secundaria provincial.

En relación con este marco normativo que regula las relaciones laborales, ciertas cuestiones merecen ser mencionadas. En primer lugar, es necesario destacar que la implementación del tercer ciclo planteó la discontinuidad entre esta organización de las normas laborales y la nueva estructura del sistema educativo. Es por eso que para los docentes de EGB3 se aplican de modo alternativo ambos estatutos de acuerdo con si éstos son maestros o profesores. La Ley de Educación estableció en su artículo N° 73 que el Ministerio de Educación y Cultura elaboraría un Proyecto de Ley de Estatuto Único del Docente, aún no desarrollado. Por otro lado, si bien no se ha llevado adelante ninguna reformulación general de dichas normativas, sí fueron modificadas de modo parcial por leyes y decretos que afectaron algunos de sus aspectos²⁶.

²⁴ El subrayado es nuestro y señala el punto que el gremio argumentaba como una contradicción con la estructura propuesta por la Ley.

²⁵ Durante el 2002 se aprobaron tres leyes importantes en lo que hace a la regulación de ciertos aspectos del sistema educativo: la Ley N° 7314 definió el mecanismo para el otorgamiento de los aportes estatales a las escuelas de gestión privada; la Ley N° 7325 determinó las pautas para el funcionamiento una Junta de Clasificación Unificada; por último, la Ley N° 7306 estableció los criterios que rigen el régimen de incompatibilidades.

²⁶ Entre estas disposiciones deben mencionarse el decreto 034/96 sobre incompatibilidades, reemplazado luego por la Ley 7306 sancionada en el 2002; el decreto 137/96 y el 1506 sobre Régimen de licencias; la Ley de Unificación de Juntas.

Cuadro 13 : Normativa Educativa Fundamental de La Rioja

Normativa	Tipo y número	Año de sanción	Ejes involucrados
Constitución Provincial		1986	Administración Central / Política Educativa
Ley Provincial de Educación	Ley N° 6660	1998	Política Educativa
Estatuto del Docente de Nivel Inicial y Primario	Ley N° 2691		Políticas laborales
Estatuto del Docente de Nivel Medio	Ley N° 5289	1987	Políticas laborales
Régimen de incompatibilidades	Ley N° 7306	2002	Políticas laborales
Funcionamiento de Junta de Clasificación	Ley N° 7325	2002	Políticas laborales
Otorgamiento de aportes estatales a la educación privada	Ley N° 7314	2002	Sector Privado

6 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN

El análisis de la evolución de la estructura encargada del gobierno del sistema educativo durante los noventa permite observar una serie de elementos y dinámicas características. En primer lugar, es necesario destacar la repetida redefinición en el status de la cartera encargada del área educativa. Si el Consejo Provincial de Educación y una Secretaría de Educación convivieron durante los ochenta administrando diferentes porciones del sistema (la educación inicial y primaria el primero y la secundaria y superior la segunda), los noventa se iniciaron con la conformación de un Ministerio de Educación a cargo de toda la educación provincial. Esta forma de organización se veía sin embargo redefinida hacia mediados de la década, cuando el gobierno provincial reflató la figura del Consejo Provincial de Educación y lo volvió a poner en funciones aunque el cuerpo colegiado no se volvió a constituir como tal (sólo se nombraron al presidente y un par de vocales)²⁷. El cambio de gobierno en diciembre de 1995 implicó una nueva redefinición, ya que el Consejo volvió a disolverse para dar paso

²⁷ Según quien fuera presidenta de este recreado Consejo de Educación, su conformación se planteó como un instrumento para “aislar” a la cartera educativa de los vaivenes políticos. Es en este sentido que se pensó que el presidente del Consejo tuviese un mandato fijo y el organismo fuese autárquico (Entrevista a Rosa Rapacioli, Ex-presidenta del Consejo Provincial de Educación. Diciembre de 2002). El hecho de que a los seis meses fuese nuevamente disuelto resulta sintomático del tipo de dinámicas que afectaron durante la década al gobierno de la educación.

nuevamente al Ministerio de Educación. La estructura se mantuvo de este modo hasta el 2002 cuando, frente a la crisis y en un gesto para mostrar el “achicamiento” del Estado, Maza redujo la cantidad de Ministerios, que pasaron a ser sólo dos. La gestión educativa pasó entonces a estar a cargo de una Secretaría de Educación que reporta a la gobernación.

Una segunda cuestión a destacar es que la estructura administrativa interna del área educativa ha ido variando al ritmo de estos vaivenes y la designación de los funcionarios a cargo de las mismas respondió fundamentalmente a dinámicas políticas. Tal como señalaba un entrevistado, *“el organigrama siempre responde en realidad a cuantos cargos políticos quiere tener el Ministro”*²⁸. Hacer evidente este elemento subyacente permite aproximarse al tipo de lógicas que durante la década se insertaron en la definición de la estructura de la administración central. En palabras de un entrevistado, *“no ha habido una racionalidad en el crecimiento: el rango de las oficinas también responde a los compromisos políticos y muchas veces las Direcciones se crearon para dárselas a alguien al que había que favorecer.”*²⁹ Una consecuencia colateral de estas tendencias ha sido que en muchas oportunidades se generara un significativo distanciamiento entre los funcionarios y equipos con un perfil más técnico y aquellos directamente vinculados a la acción política.

En último término hace falta hacer referencia a las dinámicas en torno a los recursos humanos de la administración central. Es importante destacar en este sentido que a partir de 1991, en consonancia con las dificultades presupuestarias de la provincia, se estableció el congelamiento de las plantas de la cartera educativa, excepto los cargos de docentes frente a alumnos. Esta situación constituyó un límite para la conformación y consolidación de equipos técnicos. Entre las plantas estables, el nivel de formación del personal resulta y resultó durante la década bastante limitado (de acuerdo con un funcionario, *“...sólo un 11% de la planta de la Secretaría es profesional”*) por lo que la constitución de equipos de asesoramiento se logró en muchos casos utilizando la figura de la afectación. En términos generales, los vaivenes políticos y las sucesivas reestructuraciones de la cartera educativa también conspiraron contra la continuidad. Tal como señalaba una entrevistada, *“...los cambios políticos fueron haciendo que no hubiese continuidad en los equipos técnicos. Cada gestión venía con sus criterios y cada una iba en un sentido”*³⁰. Recién en los últimos años ha existido una mayor estabilidad en estos elencos, algunos de cuyos miembros han llegado incluso a ocupar cargos importantes dentro de la estructura de la cartera educativa³¹.

Concentrándonos en este organismo, al momento de realizar el trabajo de campo para este informe, el ordenamiento de la Secretaría de Educación (ver cuadro 11 con el organigrama) presentaba una estructura relativamente acotada. Esta estructura es la que emergió de la reformulación operada a inicios del 2002 cuando se dio el pasaje hacia el status del área que regía al momento de escribirse este trabajo. Según uno de los entrevistados, el carácter acotado de esta nueva organización se vio determinado por la intención de la gestión que asumió de *“...llevar a que en la estructura existiesen sólo tres niveles: directores simples,*

²⁸ Entrevista con Lic. Roberto Eluani, subsecretario de coordinación administrativa, Secretaría de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

²⁹ Ídem.

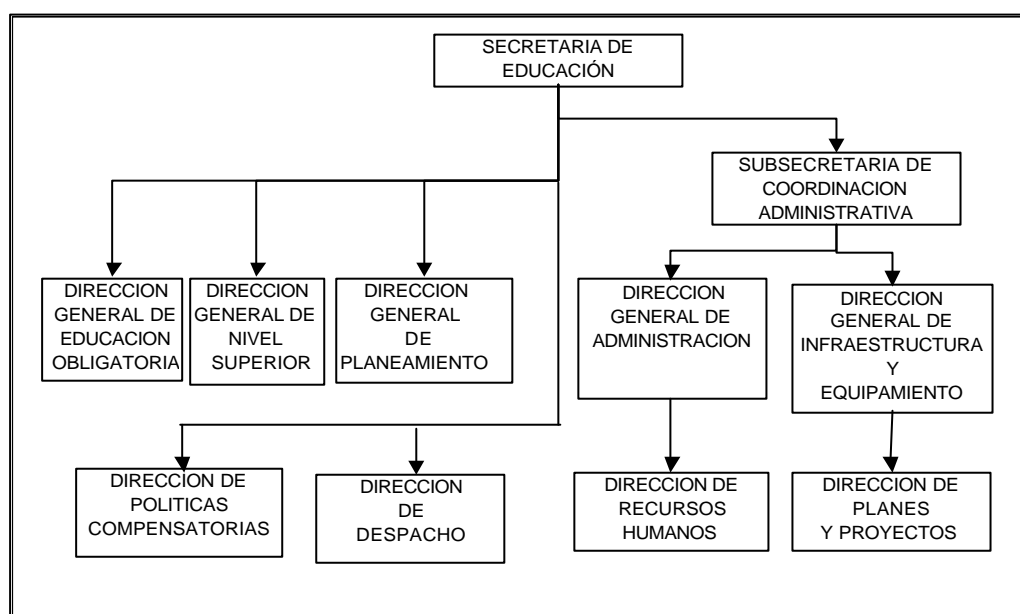
³⁰ Entrevista con Sara Iturralde, ex directora de investigación del Ministerio de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

³¹ La misma Marisa Díaz de Tapia formó desde hace algunos años parte de estos equipos y ocupó cargos con un perfil más profesional antes de acceder al cargo de Secretaria de Educación.

directores generales, subsecretario/secretaria."³². En este sentido, el nivel inmediatamente inferior a la máxima autoridad de la cartera se encuentra una única Subsecretaría, que aparece ligada más estrechamente a los aspectos administrativos del sistema.

En lo que se refiere a la gestión, el manejo de la mayor parte de los establecimientos educativos de la provincia aparece como responsabilidad de una única oficina, la Dirección General de Educación Obligatoria, que tiene bajo su órbita a las escuelas de nivel inicial, educación general básica y Polimodal y depende directamente de la Secretaría. De esta Dirección dependen a su vez los órganos de supervisión para dichos niveles y algunos equipos técnicos. La Dirección General de Nivel Superior recuperó su status recién a inicios de 2002, con la redefinición de la estructura de la Secretaría, aunque en el pasado ya había existido. La definición de las líneas de política educativa parecen descansar en la propia Secretaría y, particularmente, en la Dirección General de Planeamiento.

Diagrama 2 - Estructura de la Secretaría de Educación de La Rioja



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

³² Entrevista con Lic. Roberto Eluani, subsecretario de coordinación administrativa, Secretaría de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

En cuanto a los procesos administrativos se han planteado algunas reformas acotadas (como por ejemplo la terciarización del sistema de reconocimientos médicos) que han remitido básicamente a esfuerzos hechos desde la provincia, ya que La Rioja fue una de las pocas jurisdicciones en las que no se llevaron adelante acciones en el marco del Programa de Reforma de la Gestión Administrativa del Sistema Educativo (PREGASE) de carácter nacional.

Un tema que en los últimos años se ha reavivado en la agenda del área ha sido, sin embargo, el referido a la descentralización de ciertos aspectos referidos a los circuitos de designación de personal, habilitando para esta tarea a coordinadores administrativos regionales y sacándole responsabilidades en lo administrativo a los supervisores. De hecho, el avanzar en una política orientada en este sentido aparece explicitado en la propia Ley Provincial de Educación (N° 6.660) , que en su artículo N° 62 establece que *"el Sistema Educativo Provincial se organizará sobre la base de la Descentralización Operativa Regional. A tal fin se constituirán Delegaciones Regionales, dependientes del Ministerio de Educación y Cultura"*. En el artículo 63 se determina que *"...cada Delegación Regional estará conformada por un Coordinador Regional, que deberá poseer título docente y no menos de quince años en el ejercicio de la docencia, y un Consejo Escolar Regional"*. El tema controvertido para algunos está dado porque el mecanismo de designación de dichos funcionarios se deja para una futura reglamentación.

Es interesante ver cómo los planteos han revelado el tipo de dinámicas en base a las que se construye el poder provincial y los intereses puestos en juego por los diferentes actores en el proceso, que parecen ir más allá de las problemáticas educativas. En este sentido, varios entrevistados coinciden en señalar que el apoyo brindado a este tipo de iniciativas por representantes de los poderes políticos locales (intendentes de los distritos más grandes en mayor medida) remite a la intención de éstos de avanzar sobre el control de la designación de los docentes en sus distritos y, por lo tanto, tener poder en el manejo de una significativa cantidad de empleo público en el marco de lógicas clientelares profundamente instaladas³³. Esta lógica se expresa claramente en las palabras de uno de los entrevistados cuando señala que: *"en realidad la intención es nombrar en este cargo a un puntero político que maneje el nombramiento de cargos y por eso muchos intendentes apoyaban la medida. Cada intendencia es un feudo y los intendentes siempre intentan sacar rédito político del empleo público. El sistema educativo sigue siendo un "botín" apetecible"*.³⁴

7. LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

El intento por entender la evolución de las finanzas riojanas durante los noventa no pueden dejar de considerarse dos aspectos fundamentales. Por un lado, la incidencia que dentro de la estructura de ingresos de la provincia representan los fondos derivados de la

³³ Entrevistas con Hilda Lucero (SELaR), Zaín El Din (ex ministro de educación), Rogelio de Leonardi (secretario general de AMP). Diciembre de 2002.

³⁴ Entrevista a Rogelio de Leonardi (secretario general de AMP). Diciembre de 2002.

coparticipación federal de impuestos. Por el otro, el hecho de que La Rioja fue la provincia más beneficiada durante la década por el reparto de los Aportes del Tesoro Nacional (ATNs) -recursos manejados discrecionalmente por el Poder Ejecutivo Nacional-, una particularidad que le permitió sortear limitaciones fiscales que de otro modo hubiesen sido más profundas. En cuanto a la primera de las cuestiones, para el año 2000 los recursos que llegaban a La Rioja a través de la coparticipación representaban algo más del 90% del total de los ingresos provinciales, lo cual ubicaba a la jurisdicción como la segunda con mayor porcentaje.

En cuanto a la segunda cuestión, la consideración de los datos referidos a la forma en la que se repartieron los fondos remitidos a las provincias través de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) demuestra que entre un 25% y un 35% del total (en los años 1994 a 1998) para todo el país fueron destinados a La Rioja.³⁵ Sin lugar a dudas, el hecho de que Menem estuviese al frente de la presidencia nacional no resulta una coincidencia sino más bien un elemento explicativo para entender estas dinámicas. En este sentido, resulta sustantivo que la llegada de la Alianza al gobierno nacional se tradujese en una reducción muy importante del caudal de fondos recibidos por la provincia a través de esta vía.

El cuadro 14 permite observar que la provincia recibió a través de los ATNs un promedio de \$100 millones anuales entre los años 1996-1999, variable que se redujo de manera dramática en el año 2000 (año de inicio de la gestión radical) hasta ubicarse en cerca de \$8,5 millones y siguió cayendo hasta representar en el 2001 algo menos de \$4 millones. Tal como lo muestra un estudio realizado por el partido ARI, haciendo un promedio entre 1990 y 1999 La Rioja es la provincia que más ATNs recibió, diferenciándose del resto de las jurisdicciones por cifras altamente superiores. En efecto, mientras que la mayoría de las provincias recibió entre 0.8 millones (Ciudad de Buenos Aires) y 171.6 millones (Corrientes), La Rioja recibió 866 millones de pesos³⁶. La evolución de estas tendencias puede observarse en perspectiva si se considera la evolución que afectó al gasto público durante esos años (ver apartado siguiente).

Cuadro 14 - Aportes del Tesoro Nacional a La Rioja

Aportes del Tesoro Nacional a La Rioja

Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Miles de Pesos	108.112,70	93.973,00	93.345	122.993	8.600	3.800

Fuente: Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda.

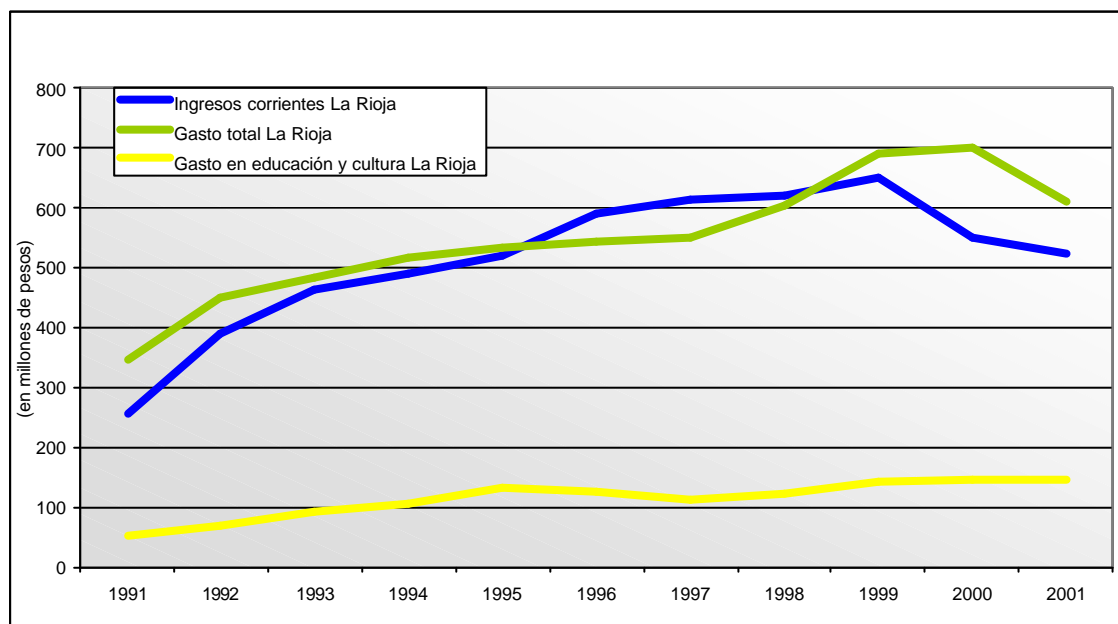
7.1 LAS DINÁMICAS DEL GASTO

³⁵ Meloni, O (circa 2000) *Gobernadores y elecciones ¿Es negocio ser austero? Evidencia a partir de Datos en Panel*. Universidad Nacional de Tucumán. *citar en el texto (Meloni, 2000) y poner en bibliografía

³⁶ Ver http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ari/Principal/ATN/totales_por_provincia90%2099.htm#CIA.

El gráfico 3 y el cuadro 15 nos muestran que el gasto total de la provincia experimentó una sostenida tendencia ascendente hasta finales de la década. Entre 1992 y 1999 el gasto provincial prácticamente se duplicó, creciendo de modo concomitante a la evolución de los ingresos provinciales. La dinámica que caracterizó a estos últimos estuvo en gran medida determinada por la ya mencionada política de remisión de ATNs por parte del gobierno nacional. Si tomamos el año 1999, momento en el que los recursos llegados por esta vía fueron más elevados, podemos observar que los ingresos a través de esta modalidad representaron cerca de un 20% del total de ingresos de la provincia. Hacia finales de la década tres hechos concatenados marcan un quiebre en las dinámicas anteriormente descriptas: la caída de los ATN se traduce invariablemente en una caída de los ingresos, lo cual determina una reducción del gasto total. Durante dichos años las finanzas provinciales experimentan entonces un creciente déficit, que se correlaciona asimismo con un aumento de la deuda.

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



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

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

Cuadro 15 - Evolución de ingresos y gastos (en mill. de pesos corrientes), déficit y deuda

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingreso total	260,1	395,2	471,0	496,6	539,4	593,9	618,2	628,8	689,9	584,9	548,8	592,8
Gasto total	345,1	449,1	481,8	517,6	532,1	544,4	550,9	603,0	688,9	659,6	609,7	563,9
Gasto en Servicios Sociales	171,4	188,1	181,1	188,1	231,3	236,0	250,1	270,0	313,1	299,1	277,9	254,9
Gasto en Educación y Cultura	50,8	68,6	93,3	105,1	131,4	126,1	113,5	122,4	142,3	147,1	140,8	131,0
Déficit*	-32,6	-13,7	-2,3	-4,2	1,3	8,3	10,9	4,1	0,1	-12,8	-11,1	4,9
Stock de deuda*	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	58,7	40,0	49,1	44,3	73,0	91,2	165,2

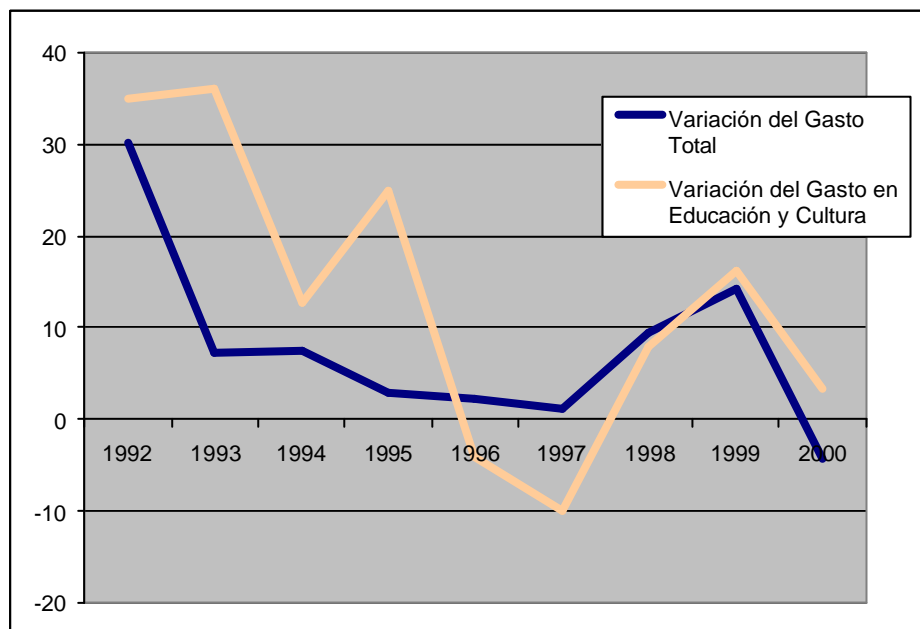
* % del ingreso total

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

s/d = sin datos

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

En este marco, la evolución del gasto educativo coincidió en términos generales con el desarrollo del gasto total aún cuando hacia mediados de la década las dinámicas parecen haberse distanciado, tal como queda en evidencia en el Gráfico 4 referido a la variación interanual del gasto. Los datos ponen en evidencia que en el último año del gobierno arnaudista el gasto educativo creció de manera significativa mientras que el incremento del gasto total se desaceleró. En los dos años subsiguientes (coincidentes con el inicio del gobierno de Maza y la gestión de Lilian Belber al frente de la cartera educativa), sin embargo, puede constatar que mientras la evolución de las erogaciones totales entró en una meseta, el gasto del sector educativo experimentó una reducción cercana al 10%.

Gráfico 4 - Variación interanual del gasto total y gasto educativo

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

La evolución de estas tendencias no puede dejar de analizarse en relación con las variables referidas al esfuerzo financiero por la educación. Diferentes reflexiones surgen de estos datos. En principio es posible observar que la porción del presupuesto dedicada al área educativa ha evidenciado una evolución errática: si durante la primera parte tendió a incrementarse, llegando a representar en 1995 casi un cuarto de los gastos totales de la provincia, desde entonces sufrió una reducción hasta estabilizarse alrededor del 21% hacia finales de la década, ubicándose en el año 2000 como la segunda provincia que menos proporción del gasto total destinaba a educación³⁷. Este porcentaje resulta menor a la porción del presupuesto destinada al área educativa por el promedio de las provincias cuyanas y significativamente más bajo que la proporción constatada para el total del país: en promedio, en el total del país se destina casi un 10% más del presupuesto total a financiar el área educativa que en La Rioja.

El carácter de esta tendencia se profundiza aún más si se considera la relación entre el gasto por alumno y los recursos fiscales por habitante. En este punto, la provincia presenta la relación más desfavorable de todo el país. El dato que viene a cerrar la serie puede resultar a simple vista sorprendente si se lo analiza en el marco de las tendencias anteriormente descritas: el gasto por alumno del sector público en la jurisdicción presenta una situación mucho más favorable que el resto de las provincias de la región Cuyo y que el promedio para el total del país. ¿Como es posible entonces que, aún teniendo un gasto por alumnos relativamente elevado, la relación entre este valor y el ingreso por habitante se muestre tan desfavorable? Para encontrar una explicación a esta relación debe tenerse en cuenta el dato hasta ahora no considerado: la gran cantidad de recursos que recibe La Rioja del gobierno nacional, ubicándose en el 2000 como la cuarta provincia que mayor cantidad de ingresos por habitante recibía.

³⁷ Cabe destacar que si se toma en cuenta la totalidad de la década, La Rioja se ubica como la provincia que, en promedio, menor proporción del gasto total destinó a educación.

Cuadro 16 - El esfuerzo financiero por la educación

	Gasto en Educación y Cultura como porcentaje del Gasto Público Total			Gasto por alumno del sector público -en pesos corrientes			Gasto por alumno como % de los recursos fiscales por habitante		
	La Rioja	Total Región Cuyo	País	La Rioja	Total Región Cuyo	País	La Rioja	Total Región Cuyo	País
1991	14.7	19.2	24.3	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1992	15.3	23.0	27.0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1993	19.4	24.1	27.2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1994	20.3	25.1	27.2	1,425.8	1,156.8	996.4	105.3	176.1	174.5
1995	24.7	26.1	27.7	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1996	23.2	22.7	27.3	1,459.2	1,008.4	993.8	79.0	160.3	179.7
1997	20.6	24.9	28.5	1,493.3	1,064.7	1,057.1	s/d	s/d	s/d
1998	20.3	23.9	27.9	1,574.2	1,077.1	1,097.9	83.1	150.9	177.1
1999	20.7	25.5	29.5	1,669.8	1,160.2	1,146.8	s/d	s/d	s/d
2000	21.0	26.6	30.9	1,484.9	1,162.1	1,164.2	93.6	180.6	196.8

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

¿Que conclusión puede extraerse de la consideración de estas variables? Tomar en cuenta sólo el gasto por alumno podría llevarnos a afirmar que la provincia realiza un esfuerzo significativo, mientras que los otros datos se contraponen a esta posición. En primer lugar, esta situación sirve para poner en evidencia la necesidad de que los datos sean considerados de modo contextualizado y sin caer en interpretaciones apresuradas. En el caso de La Rioja no puede dejar de destacarse el hecho de que la importante porción del sistema correspondiente a educación rural eleva el gasto por alumno significativamente, ya que tiende a hacer disminuir la relación docente-alumnos.

Puede intentar argumentarse entonces que, si bien el valor correspondiente al gasto por alumno ubica a La Rioja como una provincia más o menos privilegiada, si el esfuerzo fuera coincidente con el realizado por el promedio de las otras jurisdicciones los altos ingresos por habitante que la provincia recibe podrían traducirse en un incremento más significativo del gasto educativo.

7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES

Tal como ocurre en la totalidad de las provincias, el gasto educativo en La Rioja esta compuesto mayormente por erogaciones corrientes destinadas al pago de salarios, representando este componente un promedio mayor al 95% a lo largo de la década. Esta

situación explica la dependencia de la provincia de los programas desarrollados por el Ministerio de Educación de la Nación en lo que hace al financiamiento de las erogaciones de capital. Tal como declarara un entrevistado, "...el presupuesto para inversiones depende básicamente de los fondos nacionales. Es por esto que la provincia ha tenido entonces que esperar por las líneas de acción y las prioridades que se bajan de Nación en este sentido"³⁸. Teniendo en cuenta esta realidad es posible destacar que los años en los que el porcentaje destinado al gasto de capital resultó mayor coinciden con aquellos en los que la provincia recibió mayor cantidad de fondos a través de los programas del Ministerio Nacional financiados con recursos del Tesoro (1992-1993) y los solventados con créditos internacionales (1999-2000), tal como se analizará en mayor detalle en el apartado en el que se considera la relación entre la Nación y la provincia.

Cuadro 17 - Gasto Educativo Total por objeto del gasto

Objeto del gasto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
En millones de pesos corrientes										
Total gasto educativo (1 + 2)	50.5	72.0	113.0	100.9	124.9	109.5	117.0	125.7	140.7	130.5
Porcentaje										
Total gasto educativo (1 + 2)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. Erogaciones corrientes (1.1 + 1.2 + 1.3 + 1.4) como % del gasto educativo provincial total	97.3	91.5	88.3	97.1	99.0	96.9	99.1	96.8	96.5	94.6
% de gastos corrientes										
1.1. Gastos en personal	97.6	96.1	97.9	95.1	96.1	95.0	94.8	94.1	93.8	93.4
1.2. Gastos en bienes y servicios no personales	2.4	3.9	2.1	0.7	1.3	2.6	2.6	2.3	2.3	2.9
1.3. Transferencias al sector privado	0.0	0.0	0.0	4.2	2.5	2.3	2.2	2.1	2.4	2.3
1.4. Otras transferencias	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.5	1.4	1.5	1.5
2. Erogaciones de capital como % del gasto educativo provincial	2.7	8.5	11.7	2.9	1.0	3.1	0.9	3.2	3.5	5.4

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

En lo referido al gasto educativo por niveles, la situación de La Rioja hacia finales de la década no se diferenciaba de manera significativa de lo evidenciado para el promedio nacional. La consideración de los primeros años del período permite observar el impacto que la transferencia de las escuelas medias nacionales supuso en términos de la distribución presupuestaria, incrementando la porción de los recursos destinados a educación media. Que la redefinición de estas proporciones se manifiesten tan tempranamente encuentra su explicación en el hecho de que La Rioja fue la primera de las provincias argentinas en firmar el convenio de traspaso con el gobierno nacional y recibir las instituciones transferidas.

³⁸ Entrevista con el Ing. Javier Tineo. Ex secretario de educación. Diciembre de 2002.

Cuadro 18- Gasto Educativo Total por nivel educativo. En porcentaje.

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	La Rioja	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	Total País	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Educación Primaria	La Rioja	62.7	55.3	41.6	49.4	51.9	58.5	52.9	49.5	51.5	52.8
	Total País	61.9	62.0	52.3	49.9	47.4	48.0	47.9	47.6	47.8	48.0
Educación Media	La Rioja	28.1	25.9	37.4	40.1	40.0	31.6	35.1	34.4	35.5	34.8
	Total País	18.1	18.9	26.2	28.4	30.7	29.6	29.3	29.8	32.9	32.6
Educación Superior	La Rioja	4.0	3.7	5.2	4.8	4.9	5.6	6.1	5.9	6.1	5.9
	Total País	3.1	3.0	3.1	3.8	5.5	5.7	5.7	6.2	5.2	5.1
Sin discriminar	La Rioja	5.2	15.1	15.8	5.6	3.3	4.3	5.8	10.3	6.9	6.5
	Total País	16.9	16.2	18.4	17.9	16.4	16.8	17.1	16.4	14.1	14.2

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

8. POLÍTICAS LABORALES

8.1 CARACTERÍSTICAS DEL CUERPO DOCENTE EN LA RIOJA Y SUS CONDICIONES LABORALES

El marco legal que estructura la actividad docente se construye principalmente en base a los estatutos del docente que rigen la educación en sus diferentes niveles. Si bien estos instrumentos legales no fueron modificados de manera global durante la década, una serie de medidas impulsadas por el gobierno tuvieron impacto directo en las condiciones laborales de los docentes riojanos.

El período de Belber de Minué Mercado al frente del Ministerio provincial fue particularmente conflictivo ya que supuso un avance del gobierno en dos temas importantes: la modificación del régimen de licencias y la sanción y aplicación de un decreto que intentó profundizar el control sobre las incompatibilidades. El argumento oficial apuntó a resaltar que esta última medida se imponía como necesaria para agilizar el recambio dentro del sistema. En los hechos la decisión generó una profunda controversia, ya que implicaba que muchos docentes debiesen resignar horas de clase para ajustarse a los estrictos límites impuestos por el Decreto 34/96, que estableció el marco legal. Esta línea fue retomada en la Ley N° 7306 sancionada en 2002 durante la gestión de Díaz de Tapia³⁹ con el argumento de que era imprescindible para destrabar la carrera.

³⁹ Según el subsecretario de educación de la provincia, la rigidez de la carrera docente queda evidenciada si se tiene en cuenta que "... hay 11.000 docentes y 4.000 que no pueden entrar al sistema". Entrevista con Roberto Eluani. Subsecretario de educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

El régimen de licencias se vio afectado por el Decreto 137 dictado también en 1996, que estableció una merma de salarios de acuerdo con los días de licencia. Asimismo se privatizó el sistema de reconocimientos médicos con la idea de que esto reduciría la cantidad de fondos gastados en suplencias.

Otra temática particularmente problemática ha sido la relacionada con las jubilaciones, ya que a partir del traspaso de la Caja Provincial al ámbito nacional se extendieron los plazos para que los trabajadores de la educación puedan acceder al beneficio jubilatorio. Históricamente, la exigencia para los docentes provinciales era que hubiesen realizado 25 años de aportes, sin especificar ninguna edad mínima. El cambio, que se plasmó en la Ley de Jubilación provincial sancionada en 1998, estableció que se fijara una edad mínima de 60 años. Esta medida tuvo consecuencias significativas en la dinámica del sistema educativo. Por un lado, sumó una traba importante al recambio de docentes, ampliando los plazos de espera para aquellos en condiciones de ingresar a la carrera. Por otro lado, determinó que un grupo de docentes en edad de jubilarse de acuerdo con la vieja normativa y que, debido a esta condición, no habían participado activamente de los procesos de capacitación ni actualización curricular debiesen permanecer obligadamente en el sistema.

Por último, una cuestión que atravesó una modificación transitoria tuvo que ver con la consideración de la antigüedad docente como componente del salario. Durante la gestión de Asís (2000-2001), y en el marco de la política de reducción del gasto, se dispuso el congelamiento de este concepto en clara contraposición a lo fijado por los Estatutos del Docente. La duración de esta medida resultó sin embargo limitada en el tiempo ya que se revirtió durante la gestión de Díaz de Tapia (2002-continúa al momento de ser escrito el informe).

La consideración de los datos referidos al salario docente demuestran que, en relación con esta cuestión, La Rioja se encuentra en una posición relativamente más favorable que la del resto de las provincias de Cuyo y que la correspondiente al promedio nacional. En lo que hace al nivel primario (Cuadro 19), el salario de bolsillo de un maestro riojano se ubica en el cuarto lugar a nivel nacional mientras que el correspondiente a los directores es el tercero más elevado del país. Un punto adicional muy importante en términos comparados es que si el salario público promedio de los empleados públicos riojanos es similar al nacional (\$1.026 frente a \$10.049), en cambio el salario docente es mucho más alto que el correspondiente al promedio nacional (\$726 frente a \$568), lo cual estaría indicando una mejor situación de los docentes frente a otras provincias (ver cuadro 20).

Cuadro 19 - Salarios docentes. Nivel primario. Jornada simple, 10 años de antigüedad. Año 2000.

		Salario de bolsillo	Salario bruto	Salario de bolsillo como % del bruto
Maestro de grado	La Rioja	619.9	726.7	85.3
	Media Región Cuyo	525.5	609.8	86.2
	Media País	477.7	568.3	84.1
Director	La Rioja	1080.1	1268.1	85.2
	Media Región Cuyo	789.3	943.7	83.6
	Media País	772.2	933.5	82.7

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

Cuadro 20 - Evolución anual del salario docente en pesos corrientes

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salario primario	La Rioja	848.2	848.2	726.7	726.7	786.7	726.7
	Media País	564.0	484.7	554.1	565.0	628.6	568.3
Salario público promedio	La Rioja	991.7	852.8	981.9	978.8	1,023.2	1,026.7
	Media País	1,035.1	992.0	1,022.8	1,053.0	1,064.5	1,049.6
Salario privado promedio	La Rioja	1,045.2	1,005.1	1,031.5	1,005.8	1,004.9	927.3
	Media País	1,118.3	1,075.0	1,081.9	1,072.9	1,061.4	1,042.8
Canasta Básica Alimentaria para persona adulta	La Rioja	61.5	61.2	60.8	61.8	59.5	58.0
	Media País	65.4	65.1	64.7	65.8	63.4	61.7

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

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

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

8.2 LOS SINDICATOS DOCENTES

En La Rioja, el sindicato docente más importante ha sido históricamente la Asociación de Maestros y Profesores de La Rioja (A.M.P.), nacido en los '70 como Asociación de Maestros Provinciales a partir de la unificación de las agrupaciones docentes existentes en ese momento. Afiliada a CTERA y contando con cerca de 2200 afiliados, la AMP ha jugado un papel importante en la vida política provincial desde entonces, sosteniendo durante las últimas dos décadas uno de los contados focos de oposición a los sucesivos gobiernos peronistas y, en consecuencia, resultando objeto de diferentes medidas oficiales orientadas a minar su poder. En este sentido, el gobierno suspendió en varias oportunidades la remisión de los aportes sindicales e incluso se negó a realizar los descuentos por planilla de sueldos intentando ahogar financieramente al gremio. Asimismo, en algunas ocasiones se avanzó sobre los propios líderes del sindicato suspendiendo sus licencias gremiales y conminándolos a retornar a ocupar los cargos frente a alumnos. Desde su postura opositora, la AMP se posicionó decididamente en contra de la sanción de la Ley de Educación Provincial y de la implementación de la nueva estructura propuesta por la Ley Federal.

Otro de los gremios con tradicional presencia ha sido la UDA, que agrupó históricamente a los docentes de las escuelas nacionales afincadas en territorio provincial y políticamente estuvo vinculado al justicialismo. El carácter de sus afiliados llevó a que el sindicato jugara un papel importante en la discusión de las condiciones en las que se llevó a cabo el traspaso de las escuelas medias a la órbita provincial y presionara al gobierno para la elaboración de normativa que asegurara los derechos laborales de los docentes transferidos. La relación de UDA con el gobierno ha resultado, sin embargo, mucho menos problemática

que el vínculo de éste con la AMP, generándose canales de diálogo y negociación que llevaron, por ejemplo, a que desde esta fuerza gremial se impulsasen modificaciones al proyecto de Ley de Educación Provincial antes de que éste fuese votado por la Legislatura. Desde la UDA tampoco se plantearon demasiadas objeciones a la implementación de la Ley Federal, aunque se sostuvo, y logró plasmar en la Ley, la necesidad de preservar la educación técnica y artística, amenazadas por el nuevo esquema. Este diálogo con la UDA constituyó en ciertas ocasiones un elemento destacado por el gobierno como un signo de su intención de generar consensos con los representantes docentes.

Desde el 2002 existe una organización sindical incipiente, el Sindicato de Educadores de La Rioja (SELaR), nacido como un desprendimiento de la AMP y liderado por quienes hasta ese momento ocuparan cargos importantes en el histórico sindicato. El surgimiento de esta nueva fuerza, que supuso una sangría de afiliados para el sindicato mayoritario, tiene diferentes explicaciones. Quienes decidieron fundarla destacan la verticalidad de la AMP y los pocos espacios para construir alternativas dentro del gremio mayoritario como causales de la separación⁴⁰. Y señalan asimismo como objetivo distintivo de la nueva agrupación el hecho de que ésta se propone “...no sólo trabajar en reivindicaciones sectoriales sino en mejorar el sistema educativo en su conjunto”.⁴¹ Desde otro lado, sin embargo, muchos son los que creen ver la mano y el apoyo financiero del gobierno detrás de esta decisión, interpretándola como una nueva acción oficialista en su estrategia por debilitar al sindicato docente.

Existen asimismo otras agrupaciones docentes como la UEPLaR o el SADOP (sindicato de los docentes particulares), que sin embargo tienen un peso decididamente menor tanto en su cantidad de afiliados como en su peso político.

8.3 EL CONFLICTO DOCENTE

La “cuestión docente” ha ocupado un lugar destacado en la agenda política de la provincia a lo largo de la década. Como ya hemos mencionado, el sindicato mayoritario del sector adoptó una sostenida postura opositora a la política gubernamental que adquirió centralidad en la vida política local ante determinadas circunstancias de la coyuntura. La particularidad de ciertos momentos determinó asimismo que la AMP concretara, en su lucha, alianzas con actores gremiales por fuera del sistema educativo o que la escena del conflicto docente estuviese ocupada por otras agrupaciones gremiales.

En términos generales, varios entrevistados han destacado que el período de gobierno de Arnaudo resultó más conflictivo que el de su sucesor, Ángel Maza. El énfasis puesto por este último en “ordenar” la provincia parece haber apuntado tanto a instrumentar medidas -tales como el descuento de los días no trabajados- que minaran paulatinamente la

⁴⁰ Tal como describía Ilda Lucero, secretaria general del SELaR y anteriormente secretaria gremial de la AMP, “...En mayo de 2002 hubo una interna y el grupo de ellos presentó una propuesta opuesta a la del oficialismo. El secretario general lleva 30 años en el cargo y ejerce el poder de modo caudillístico. En esta elección el oficialismo ganó por 73 votos en comicios no muy claros y al otro día decidimos irnos y armar otro sindicato”. Entrevista realizada en Diciembre de 2002.

⁴¹ Entrevista con Ilda Lucero, secretaria general del SELaR. Diciembre de 2002.

convocatoria de las medidas de fuerza impulsadas por el gremio como a evitar los atrasos en el pago de salarios, uno de los puntos de motivación de los paros. La combinación de ambas líneas de acción, sumadas a otras estrategias apuntadas directamente a arrinconar desde diferentes frentes el poder del gremio mayoritario dieron lugar a una disminución del conflicto en los últimos años.

Uno de los primeros ejes problemáticos de la gestión de Arnaudo tuvo que ver, en realidad, con las consecuencias de un proceso "impuesto" al gobierno provincial: la transferencia de las escuelas nacionales de educación media. El hecho de que La Rioja fuese la primera de las provincias en encarar el proceso ayudó a profundizar las incertidumbres compartidas por los docentes transferidos en relación con sus futuras condiciones laborales e incentivó las demandas de los mismos, tanto a través de la UDA (asumiendo el nuevo rol de negociar ahora con el gobierno provincial) como de un incipiente movimiento de Docentes Nacionales Autoconvocados que fue ganando presencia. Ente los puntos discutidos se encontraban la equiparación salarial, las condiciones de la jubilación, la titularización y la calificación para ascender en la carrera docente.

El hecho de que la provincia hubiese desarrollado un sistema de educación media en la segunda mitad de los ochenta y apuntalado su crecimiento otorgando condiciones laborales muy favorables con el objetivo de atraer docentes para cubrir los cargos, determinó que la compatibilización de ambos sistemas resultase un tanto problemática. Los docentes provinciales tenían salarios mayores, cobraban asignación por zona desfavorable más elevada y podían jubilarse en menos años que los transferidos, quienes a partir de ese momento se incorporaban al rubro de docentes provinciales. Por otro lado, docentes provinciales y transferidos, estaban en desigualdad de condiciones respecto a su estabilidad en los cargos: los provinciales eran en su mayoría interinos mientras que los nacionales transferidos habían sido titularizados antes del traspaso. Todos estos puntos constituyeron fuentes de reclamos que determinaron marchas y movilizaciones durante la gestión de Vega Aciar. La transferencia también supuso una reacomodación en el campo gremial ya que la UDA, de raigambre peronista, pasó a constituirse desde entonces en interlocutor del gobierno provincial (con un estilo negociador contrapuesto a la postura confrontativa de la AMP⁴²) y por lo tanto un actor en el escenario gremial local.

Si los temas anteriormente mencionados constituían frentes de conflicto significativos, a estos se sumaron otros que generaron mayor inestabilidad al gobierno de Arnaudo y tuvieron a la AMP como un actor central: por un lado, las políticas de ajuste que el gobierno provincial venía aplicando y aparecía dispuesto a profundizar y, por el otro, la disposición de la cartera educativa de impulsar un proyecto de educación provincial a tono con la recientemente sancionada Ley Federal de Educación. Si el último de los puntos aparecía ligado específicamente al campo educativo, la primera de las cuestiones unió en el reclamo al gremio docente con el principal sindicato de los empleados públicos provinciales (la ATP). En este marco, los docentes adquirieron centralidad en un proceso de reclamo y oposición al gobierno provincial que tuvo su pico hacia finales del '93 (con la quema de la puerta de la

⁴² En cierto sentido la UDA y la AMP se convirtieron a partir de entonces en "virtuales competidores" en la afiliación que hasta dicho momento parecía estar bastante definida: la AMP tenía afiliados principalmente de la educación primaria mientras que la UDA afiliaba fundamentalmente a los docentes secundarios nacionales (que pasaban a ser desde entonces provinciales).

Casa de Gobierno como acto más recordado) que su fue desvaneciendo junto con la paulatina disolución del frente gremial. Sin embargo, las medidas de fuerza docentes continuaron durante los dos últimos años del gobierno de Arnaudo tanto en consonancia con los paros convocados por CTERA a nivel nacional y en demanda de mejoras salariales como en respuesta a los constantes atrasos en los pagos de los sueldos que marcaron esa etapa.

Ante este panorama que había caracterizado los últimos años de su antecesor, la llegada de Maza a la gobernación (acompañado en el cargo de Vicegobernador por el antiguo secretario general de la ATP aliado en su momento al gremio docente) planteó fuertemente la consigna de ordenar y fortalecer la "governabilidad" del sector (léase reducir los niveles de conflicto con los docentes)⁴³. La visión del cambio que implicó la llegada del nuevo gobierno parece clara para muchos de los actores. Tal como declaraba quien estuviese al frente de la cartera educativa durante la gestión anterior, "...hasta el gobierno de Maza el conflicto gremial era muy fuerte. Maza vino fuerte con la idea de 'día no trabajado, día no pagado'"⁴⁴.

La estrategia para lograr esto último apuntó a la utilización de mecanismos de coerción de diferente tipo antes que a la generación de espacios de consenso. Entre las acciones orientadas al ordenamiento, una muy controvertida tuvo que ver con la profundización del control sobre las incompatibilidades: una de las primeras medidas de la ministra Belber de Minué Mercado fue el Decreto 34/96, que fijó la cantidad de horas que se permitía acumular a un mismo docente. El celo que la nueva administración puso en el cumplimiento de la medida generó significativas reacciones de los gremios docentes. Al mismo tiempo, el gobierno reflató un viejo decreto de fines de los ochenta con el objetivo de quitarle fuerza a los paros docentes. Como aclaraba una entrevistada, "...existía un decreto desde los gobiernos de Menem [NdelA: éste es conocido como el "decreto Cavero" en referencia a la Secretaria de Cultura que en su momento impulsó su formulación] que declaraba a la educación un servicio esencial y por lo tanto dejaba sentados los argumentos para que se pudiesen declarar ilegal las huelgas y descontar los días. Esto implicaba que docentes además perdían el presentismo."⁴⁵

Además de estas medidas que afectaban en términos generales a los docentes, se profundizaron o continuaron -sostenidas a través de las diferentes gestiones ministeriales- otra serie de acciones orientadas a atacar directamente a la AMP. Así, los dirigentes del principal sindicato del sector denunciaron reiteradamente la continuidad de una política de no transferir al gremio el dinero correspondiente por cuotas sindicales descontadas por planilla a los afiliados. Avanzando todavía más en esta línea y acudiendo al argumento de que el trámite de reconocimiento de la personería jurídica de la AMP no se encontraba formalmente finalizado - a pesar de haberse iniciado en los setenta- el gobierno llegó a negarse a realizar los descuentos por planilla a los afiliados del sindicato e inclusive a

⁴³ A fines de 1996, a un año de haberse iniciado su gobierno, Maza declaraba que al comenzar su gestión "...Había que tomar decisiones con medidas generales para hacer gobernable y eficiente el sistema educativo provincial" y dirigiéndose a los dirigentes de la UDA que lo acompañaban en la reunión añadía que "...juntos hemos dado durante este año el primer paso en aras de mejorar considerablemente la educación riojana" (Diario El Independiente, 7 de diciembre de 1996). A los pocos días, otro artículo periodístico destacaba la satisfacción de las autoridades ministeriales porque en dicho año se había llegado a cumplir con 178 días de clase, promedio muy por encima de los ciclos lectivos precedentes. (Diario El Independiente, 29 de diciembre de 1996).

⁴⁴ Entrevista con Rosa Rapaciolli, ex-presidente del Consejo Provincial de Educación. Diciembre de 2002.

⁴⁵ Entrevista realizada en diciembre de 2002.

desconocer los pedidos de licencia gremial de sus máximos dirigentes⁴⁶. Varios entrevistados coinciden en admitir el efecto que estas acciones generaron en el terreno político-sindical. Tal como afirmaba una periodista, “...todas las estrategias gubernamentales lograron bajar el nivel de conflicto.”⁴⁷

El principal diario de la provincia destacaba al inicio de clases del 2000 que éstas se iniciaban sin medidas de fuerza y agregaba que “...la desmovilización docente generada en medidas que restringieron el derecho a huelga y limitaron el financiamiento del gremio a través del descuento de la cuota societaria de sus afiliados mermó el accionar gremial que caracterizó al sector en los últimos años”⁴⁸. Ante este marco, la AMP trató de adoptar ciertas acciones, como por ejemplo acudir a la figura de “retención de servicios”, con el objetivo de esquivar las restricciones gubernamentales.

A las cuestiones ligadas a lo laboral se sumó, durante esta segunda parte de la década, otro eje central de conflicto: la Ley Federal de Educación, su versión local –la Ley Provincial de Educación- y su implementación. En relación con estos temas, las diferencias entre la AMP y la UDA quedaron nuevamente evidenciadas. La primera se opuso abiertamente tanto al proyecto del Ejecutivo como a la puesta en marcha de la nueva estructura argumentando que estas planteaban una amenaza para la educación pública. Además de las declaraciones opositoras al proyecto oficial (que se convirtieron incluso en marchas hacia la Legislatura cuando el oficialismo terminó sancionando la Ley⁴⁹), el sindicato docente presentó incluso un proyecto propio. La UDA, por el contrario, adoptó una postura negociadora y propuso cambios al proyecto oficial que serían incluidos al momento de tratar y sancionar la Ley.

En suma, el conflicto sindical fue intenso durante la década en estudio, pudiéndose diferenciar dos etapas: la primera, durante la gestión de Arnaudo, contó con un mayor nivel de confrontación y la segunda, que coincide con la gestión de Maza, en la cual las medidas orientadas a resolver la cuestión del “orden” confluyeron en un fuerte disciplinamiento y ofensiva a los gremios.

8.4 LA FORMACIÓN DOCENTE

En lo que hace a la evolución de la educación superior no universitaria podemos diferenciar en La Rioja tres etapas definidas. El primer período refiere a la etapa de nacimiento y desarrollo inicial del sistema provincial. A partir del año ‘84, y en coincidencia con la expansión de las escuelas secundarias provinciales, tiene lugar una explosión en la creación de institutos de formación docente provinciales. Hasta dicho momento, la

⁴⁶ La AMP llevó el reclamo por varios de estos temas a la justicia, que terminó dando la razón al sindicato, e incluso presentó su caso ante organismos internacionales como la OIT.

⁴⁷ Entrevista con Luisa Maldonado, periodista del Diario El Independiente. Diciembre de 2002.

⁴⁸ Diario El Independiente, 07/03/2000.

⁴⁹ Un relato periodístico señala la discusión sostenida fuera del edificio de la Legislatura entre los dirigentes de la AMP y el vicegobernador Asís -quien desde su acción gremial había resultado un aliado de los docentes en el enfrentamiento contra Arnaudo y luego asumiría el cargo de Ministro de Educación- el día del tratamiento del proyecto de Ley.

responsabilidad en la educación superior no universitaria recaía básicamente en las escuelas normales dependientes del gobierno nacional situadas fundamentalmente en los centros urbanos más desarrollados. La mayor proporción de los institutos provinciales creados en dichos años (que según nos informaron llegaron a ser 35⁵⁰) se ubicaron en el interior de la provincia. La particularidad de este proceso de ampliación de la oferta es que obedeció en cierta medida a un criterio de planificación y satisfacción de necesidades de educación de este tipo pero principalmente a las presiones de los poderes políticos locales para favorecer las condiciones de las regiones en las que se asentaba su influencia. En palabras de la directora de educación superior, “...el crecimiento fue programado en un 50%, el otro 50% se debió a razones políticas: diputados, concejales, comunidades pidiendo para tener su instituto”⁵¹. La conformación de las plantas docentes de estas instituciones tuvo también su sello propio ya que, ante la ausencia de recursos humanos locales, se dio un proceso de incorporación de profesores que llegaron de otras provincias a hacerse cargo o formar parte de los institutos.

Un segundo período, intermedio, tuvo que ver con la aplicación en el ámbito provincial del Programa de Transformación de la Formación Docente (PTFD), impulsado por el Ministerio Nacional. Este proceso, desarrollado temporalmente durante los primeros años de la década, supuso un trabajo fuerte con una serie de institutos de formación docente provinciales para que éstos desarrollaran su perfiles de investigación y capacitación. Para esto se establecía que los docentes contaran con horas institucionales que pudiesen dedicar a estas tareas.

La última de las etapas refiere a la redefinición de la oferta de educación superior hacia finales de la década, que coincide con el desarrollo del proceso de acreditación de los Institutos de Formación Docente a partir de 1998. En dicho año se llevó adelante un mapeo de la oferta del nivel para lograr una aproximación a la distribución de las diferentes carreras de formación. Este estudio trajo a la luz que “...en muchos casos la oferta existente era muy diferente de lo que el Ministerio de Educación proponía”⁵². Así, por ejemplo, quedó en evidencia que había preponderancia de carreras de EGB 1y 2 e Inicial, que tenía su correlato en un exceso de docentes con dicha formación. Ante esta situación, se llevó adelante, por un lado, una readecuación de la cantidad de IFDs –cuyo número se situó desde entonces en 28 mientras que varios se convirtieron en institutos de formación técnica- y, por el otro, una readecuación del tipo de carreras ofrecidas (muchos cambiaron sus planes de estudio orientándolos hacia EGB3 y Polimodal). En muchos casos, en especial en el interior, el mantenimiento de la oferta tuvo que ver fundamentalmente con la propia supervivencia de la institución. Esto se combinó con la decisión de no crear nuevos institutos, un punto que, según la directora de educación superior, “...se pudo mantener a pesar de las presiones”⁵³.

El proceso de acreditación resultó, según la visión de varios entrevistados, bastante traumático. La mayor presión desde las instancias centrales parece haberse evidenciado durante la etapa en la que Decibe estuvo al frente de la cartera educativa nacional, ya que con la llegada de De la Rúa al gobierno se desdibujó la presencia del gobierno nacional en estas

⁵⁰ Entrevista con Rosa Berl, directora de educación superior. Secretaría de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

⁵¹ Ídem.

⁵² Ídem.

⁵³ Ídem.

temáticas. Durante el primer período entonces, "...se exigió mucho a los institutos en cuanto a los diseños curriculares y proyectos institucionales"⁵⁴. Uno de los problemas que muchos institutos padecieron, y que puso en evidencia uno de los déficits más importantes del nivel superior en la provincia, tuvo que ver con la titulación de sus docentes, ya que muchos no contaban con las certificaciones requeridas. Como consecuencia de esta problemática numerosos docentes se vieron obligados a completar sus estudios mientras que otros fueron reubicados.

Tomando el proceso en su conjunto se plantean, sin embargo, ciertas visiones que resaltan algunos puntos más bien problemáticos. Así, una entrevistada señalaba que "...en muchos casos los institutos terminaron todo el proceso de reconversión sólo cambiando algunos nombres"⁵⁵. Al mismo tiempo, otra entrevistada argumentaba que "...durante el proceso de acreditación hubo muchas desintelencias de parte de los equipos ministeriales. Muchos institutos chicos acreditaban con malos proyectos a partir de manejos políticos"⁵⁶.

8.5 LA CAPACITACIÓN DE LOS DOCENTES EN LA RIOJA

La capacitación docente llevada adelante por la provincia durante los noventa estuvo directamente vinculada con las directivas y los fondos remitidos con ese objetivo por parte del gobierno nacional. En este sentido, las características adquiridas por las acciones de capacitación locales resultaron definidas de acuerdo con la orientación dada al respecto por las autoridades educativas centrales. Es por esto que los cambios de gestión a nivel central tuvieron su impacto directo en el tipo de políticas desarrolladas al respecto en La Rioja.

El avance en este tipo de acciones tiene su punto de inicio hacia mediados de la década y adquiere sus características del modelo construido por la Red Federal. En términos concretos, a partir del año '96 se organiza la cabecera local de la Red Federal con fondos del Pacto, pensando en desarrollar el esquema de la capacitación de acuerdo con los circuitos propuestos desde la Nación y priorizando la actualización de los docentes de los ciclos de la nueva estructura que se iban implementando. Siguiendo los mecanismos establecidos desde el nivel central, en la provincia se llevó adelante una convocatoria pública para definir las instituciones que se iban a hacer cargo de ofrecer los cursos de capacitación. Uno de los problemas generados en la provincia a partir de este modelo "terciarizador" de la capacitación tuvo que ver con la ausencia de una capacidad instalada que pudiera dar cuenta de los requerimientos. Tal como afirmaba una entrevistada, "...en La Rioja no hubo muchos oferentes. Los Profesorados y los Institutos de Formación Docente no estaban preparados ni para presentar proyectos ni para gestionar la capacitación. En algunos casos ni siquiera se podía cubrir la demanda y las convocatorias quedaban desiertas. En muchos otros casos las instituciones ponían la firma y contrataban a capacitadores"⁵⁷.

Esta modalidad permitió, sin embargo, que parte de la capacitación fuese desarrollada por instituciones por fuera del ámbito estatal. La AMP, por ejemplo, tuvo a su cargo una

⁵⁴ Entrevista realizada en diciembre de 2002.

⁵⁵ Entrevista realizada en diciembre de 2002.

⁵⁶ Entrevista realizada en diciembre de 2002.

⁵⁷ Entrevista realizada en diciembre de 2002.

importante cantidad de cursos a partir del desarrollo de una estructura dentro del sindicato destinada particularmente a la capacitación. De parte del oficialismo, esta participación resultó otra fuente de críticas hacia la organización sindical, dado que “...mientras recibían un montón de plata por la capacitación se oponían intransigentemente a la Ley Federal de Educación”⁵⁸. Los profesorados e instituciones educativas privadas también participaron del proceso ya que desde el inicio estuvieron habilitados a inscribirse como oferentes de los cursos. El rol de la Universidad resultó un tanto más acotado y tuvo que ver con la participación de algunos de sus docentes como capacitadores antes que con el involucramiento de la institución en su conjunto.

A pesar de la proliferación de cursos que se dio durante dicho período, varias críticas se plantearon a esta política de capacitación. La central tiene que ver con que las acciones no se tradujeron en reales transformaciones de las prácticas docentes en el interior de las escuelas riojanas. Esto claramente aparece expresado en las palabras de la secretaria general del recientemente creado Sindicato de Educadores de La Rioja, dado que “lo que se hizo fue porque era obligatorio. Había miles de cursos pero no hubo cambio en las prácticas: en las aulas no pasó nada. Las capacitaciones para directivos y supervisores tampoco generaron grandes cambios.”⁵⁹ La primera parte del diagnóstico parece explicarse mejor en palabras de Rogelio de Leonardis, cuando afirma que “el auge de la capacitación tuvo mucho que ver con la necesidad de los docentes de sumar puntos para ascender en el escalafón: esto consolidó la ‘carrera del papelito’”⁶⁰

Este tipo de consecuencias no pueden dejar de ser pensadas en relación con una de las características que, según un entrevistado, atravesó a este modelo de capacitación: “durante toda la etapa de la Red la atención estuvo puesta más bien en la oferta que en las reales demandas de los docentes”⁶¹.

El cambio de gobierno a nivel nacional en 1999 supuso una redefinición de las modalidades y los objetivos de la capacitación al tiempo que se redujo considerablemente el flujo de fondos remitidos desde el Ministerio Nacional por esta vía. Al igual que lo ocurrido en otras provincias, el hincapié estuvo puesto desde entonces en lograr que los Institutos de Formación Docente generaran ofertas de capacitación, articulando con las escuelas de sus regiones para relevar los déficit a ser atendidos. Esto se vinculó con una línea de trabajo ya desarrollada en la provincia, la de “Escuelas asociadas”. La acción en este sentido suponía generar instancias de articulación entre grupos de escuelas para que estas definieran sus necesidades de capacitación e incluso pudiesen desarrollar proyectos financiados que dieran cuenta de estos requerimientos. Las restricciones en el financiamiento determinaron que, por defecto, estas redes tuviesen que dirigir sus demandas de capacitación hacia otras instituciones del sistema educativo provincial (fundamental y básicamente los IFDs). Varias de estas acciones se enmarcaron con el paso del tiempo en el plan de “Capacitación Centrada en la Escuela” lanzado por el Ministerio de Educación provincial en mayo de 2001.

Desde otras líneas también se trabajó, como en algunos casos ya se venía haciendo a través del circuito E de la Red, en fortalecer las capacidades de los institutos y que pudieran dar cuenta de las demandas. Desde Nación se instrumentó por esos años el programa

⁵⁸ Entrevista realizada en diciembre de 2002.

⁵⁹ Entrevista con Ilda Lucero, secretaria general del SELaR. Diciembre de 2002.

⁶⁰ Entrevista con Rogelio de Leonardis, secretario general de la AMP. Diciembre de 2002.

⁶¹ Entrevista realizada en diciembre de 2002.

FORDECAP, de formación de formadores, que apuntaba a un objetivo similar y que congregaba casi todo el financiamiento nacional para esta área de acción.

Una redefinición significativa resultó asimismo consecuencia del inicio de la gestión Duhalde a principios del 2002 y la asunción de la Dra. Giannetasio al frente de la cartera educativa nacional. Al igual que lo experimentado en otras áreas de acción, en el tema capacitación se evidencia una transformación de la relación entre la Nación y las provincias, las que ganaron importantes niveles de autonomía en la definición de las prioridades hacia las cuales dirigir la ejecución de los fondos. En este marco se llevó adelante, durante 2002, un mapeo de las necesidades de capacitación de las instituciones educativas.

9. RELACIONES CON LA NACIÓN.

La relación entre la provincia y el gobierno central a lo largo de la década estuvo inevitablemente atravesada por la presencia de una importante cantidad de riojanos – siendo el presidente Menem es más importante de todos- en el gabinete nacional. Esta situación se tradujo en una serie de beneficios motorizados principalmente desde las áreas políticas del gobierno nacional, el más significativo de ellos canalizado a partir de la transferencia de los Aportes del Tesoro Nacional detallada en el eje referido a las Políticas Fiscales y Presupuestarias. En el marco de esta relación privilegiada, algunos entrevistados señalan, sin embargo, que ciertos cortocircuitos se evidenciaron en el vínculo con el ala económica del ejecutivo nacional a partir de la llegada de Cavallo a dicha cartera⁶². Esta situación parece haber sido consecuencia de las medidas impulsadas desde el Ministerio de Economía nacional para promover reformas en las estructuras económicas y las administraciones públicas provinciales⁶³. Los choques parecen haberse sentido particularmente durante la gobernación de Arnaudo más que durante la de Maza, quien hasta el momento de asumir como primer mandatario provincial había sido funcionario de la cartera económica nacional.

Este marco general sirve de contexto para entender las particularidades que atravesaron la relación entre ambos niveles de gobierno durante la década en el campo educativo, aún cuando no es posible afirmar que las características generales del vínculo se hayan traducido de manera directa en el sector.

En el plano educativo, un eje inicial en torno al cual giró la relación entre las autoridades nacionales y provinciales durante la primera etapa de la década fue el proceso de transferencia de la educación media y superior. En un gesto político orientado a cargar de legitimidad al proceso, el gobernador Arnaudo, como representante de La Rioja, fue el primer

⁶² Entrevista con Luisa Maldonado, periodista del diario *El Independiente*. Diciembre de 2002.

⁶³ Así, por ejemplo, según señalaba uno de los entrevistados, "...en 1992 se dio en La Rioja una modificación de la administración financiera impulsada por Cavallo. Se informatizó todo el sistema (sistema provincial de administración financiera) y se centralizó el seguimiento del gasto desde Hacienda. Paralelamente se unificaron las Tesorerías y se centralizaron en una sola porque antes cada Ministerio tenía su propia Tesorería. Todas estas modificaciones se usaron más para ajustar clavijas que para hacer un seguimiento de los resultados." Entrevista con Roberto Eluani, Subsecretario de Administración. Secretaría de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

mandatario provincial en suscribir el acuerdo de transferencia por medio del cual la provincia aceptaba hacerse cargo de las escuelas nacionales. Si bien la cantidad de establecimientos no era significativa en relación con la de otras provincias (30 escuelas), sí se planteaban como complejos los problemas a resolver para "unificar" los sistemas. Uno de los más importantes era el referido a la equiparación salarial exigida por los docentes nacionales ya que sus pares provinciales tenían salarios más elevados. Según una entrevistada, "*...en el caso de La Rioja, la diferencia total de la que la provincia debía hacerse cargo para financiar la equiparación era de casi 3 millones*"⁶⁴. Es en este punto donde parecen haberse puesto en juego las relaciones políticas que lograron materializar el proceso, ya que existió un acuerdo entre Arnaudo y Menem, donde se establecía que la Nación iba a aportar fondos para que la provincia pudiese equiparar los sueldos de los docentes transferidos⁶⁵.

Durante los años que siguieron a la culminación de este proceso, los ejes a partir de los cuales se estructuró la relación parecen haber pasado a ser, por un lado, el referido a la ejecución de los programas nacionales (con financiamiento local e internacional) y, por el otro, el relativo a la implementación de la Ley Federal de Educación.

En relación con la primera de las cuestiones algunos elementos deben ser destacados. En primer lugar, los datos parecen demostrar que la provincia no resultó particularmente beneficiada por los fondos canalizados desde Nación a través de aquellos programas que, financiados con los recursos del Tesoro, el Ministerio de Educación manejaba de modo más discrecional. El cuadro 22 pone en evidencia que para el período 1993-1999 el promedio de pesos por alumno transferidos a la provincia a través de las diferentes líneas se ubicó apenas por encima del promedio nacional.

⁶⁴ Entrevista con Luisa Maldonado, periodista del Diario El Independiente. Diciembre de 2002.

⁶⁵ *Idem*.

Cuadro 22 - Transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Años 1993-2000.

	Miles de pesos					Transferencias por alumno	
	Pacto Federal Educativo y Plan Social					Provincia	Media Nacional
	Equipamiento Escolar	Infraestructura	Becas	Capacitación	Total		
1993	413.320	7.848.200	0	0	8.261.520	s/d	s/d
1994	1.892.500	2.950.540	0	240.000	5.083.040	72,3	42,3
1995	677.729	116.050	0	408.472	1.202.251	s/d	s/d
1996	2.985.719	1.418.698	0	945.993	5.350.410	70,7	60,7
1997	1.783.686	832.018	219.600	738.591	3.573.895	45,2	67,7
1998	2.206.149	1.247.733	1.154.950	375.536	4.984.368	59,4	58,7
1999	1.580.000	1.748.912	1.198.900	197.670	4.725.482	56,0	36,7
Total 1993-1999	11.539.103	16.162.151	2.573.450	2.906.262	33.180.966	280,9	252,5
	Programa 28 - Innovación Educativa	Programa 29 – Gestión de Prog. y Proy. Educativos	Progr. 33. Acciones compensatorias	Progr. 37 - Equipamiento e Infraestructura Escolar	Total	Provincia	Media Nacional
2000	24.065	374.129	1.459.037	752.343	2.609.574	29,4	23,2
Total 1993-2000					35.790.540	296,7	270,0

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

A modo de hipótesis para entender esta situación puede recurrirse a las afirmaciones de un ex funcionario, quien argumentaba que “...en Nación había dos líneas bien definidas: la de los pampeanos [con el ministro de educación de la Nación, Rodríguez, que provenía de esa provincia] y los mendocinos, que manejaban las ‘cajas’ más importantes. Esto hizo que en realidad La Rioja no fuese tan beneficiada con recursos del Ministerio Nacional como parece aunque el hecho de que Menem fuera el presidente abría muchas puertas. En realidad, durante esos años los recursos más importantes llegaron directamente de Presidencia (para construir los nuevos edificios de la Universidad por ejemplo) o a través de los ATN”⁶⁶.

Al plantear esta situación debe tenerse presente, sin embargo, que los recursos recibidos por la provincia a través, principalmente, del Plan Social Educativo plantearon un antes y un después respecto de la situación vivida en el pasado y por lo tanto debe destacarse el impacto de las acciones desarrolladas en este marco. Los efectos simbólicos que se generaron a partir de la significativa cantidad de material didáctico y el equipamiento informático y tecnológico recibido por los alumnos y las escuelas, la erradicación de las escuelas rancho y la cantidad significativa de aulas construidas no pueden ser soslayados. Tal como señalaba un entrevistado, “...los chicos decían que era la primera vez que tenían un libro”⁶⁷. Esta situación sin duda se vio sostenida por el hecho de que el grado de desarrollo del Plan determinó que casi la totalidad de las escuelas provinciales fuesen incluidas en algunas de las líneas y programas que lo componían⁶⁸.

⁶⁶ Entrevista realizada en diciembre de 2002.

⁶⁷ Entrevista con Zaín el Día, Ex Ministro de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

⁶⁸ Entrevista con el Lic. Fernando Vega, Director de Programas Compensatorios, Secretaría de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

Otro factor que no puede ser dejado de mencionar es el referido a ciertas dinámicas políticas que se tejieron en torno a la materialización de las acciones. En este sentido, en un contexto atravesado por el clientelismo, los poderes políticos locales intentaron sacar rédito del Plan aun cuando sus propias características impedían que estos actores tuviesen potestades en el manejo de los recursos. Tal como contaba un ex funcionario entrevistado, “...tanto intendentes como los diputados querían sacar rédito del Plan Social. En realidad los intendentes querían que les den a ellos la plata y hacer ellos las refacciones, algo que la Nación no hacía. Igual trataban de hacer “uso” del Plan de otros modos. Por ejemplo yo llego un día a entregar las cosas a un pueblo y me entero de que habían hecho correr el rumor de que todo eso había llegado gracias a las gestiones de un diputado, cuando esto era evidente que no era así”⁶⁹.

La asunción del gobierno aliancista a nivel nacional y la reformulación del acercamiento a las políticas compensatorias tuvo como resultado un impacto significativo en la realidad provincial. La profundización de la lógica de focalización que supuso el programa “Escuelas Prioritarias” puesto en vigencia durante la gestión de Llach como ministro nacional, implicó que de alrededor de 450 escuelas que recibían algún beneficio a través del Plan Social se pasase a sólo 25 Escuelas Prioritarias. Más allá de lo que esto implicó en términos de cobertura, la sustentabilidad del programa quedó limitada a raíz de la agudización de la crisis de las finanzas nacionales, lo cual determinó que se financiase bien la primera parte pero el resto quedase por la mitad⁷⁰. Luego de la gestión de Juri, las relaciones entre La Rioja y el Ministerio Nacional parecieron ganar algo más de fluidez con el nombramiento de Delich al frente de la cartera nacional, plasmada en el envío de una cantidad importante de útiles escolares.

Más allá de estos vaivenes, la relación tejida en este plano entre la provincia y la cartera nacional parece haber estado fuertemente atravesada durante esta etapa, por cuestiones político-partidarias. De acuerdo con un entrevistado, “...durante el gobierno de De la Rúa La Rioja siempre fue mirada con mucha sospecha. Desde el gobierno nacional se tenía mucha desconfianza por lo que la provincia hacía con los fondos, aunque casi no había acciones. La política jugó un rol importante también: los diputados radicales manejaban información del gobierno nacional antes que las propias autoridades educativas provinciales”⁷¹.

El mayor beneficio para la provincia parece haberse derivado, sin embargo, de los programas nacionales con financiamiento externo⁷². El cuadro 23 muestra que el promedio de fondos que La Rioja recibió por alumno a través de estas líneas de acción resultó significativamente superior a la media nacional. La mayor cantidad de recursos volcados a la provincia a través de esta vía se dio a partir del año ‘99, lo que explica en cierta medida que la “política” de reparación y expansión infraestructural llevada adelante por Asís durante su gestión al frente de la cartera educativa fuese posible. Tal como señalaba un entrevistado,

⁶⁹ Entrevista realizada en diciembre de 2002.

⁷⁰ Entrevista con el Lic. Fernando Vega, Director de Programas Compensatorios, Secretaría de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

⁷¹ Entrevista con Fernando Vega, Director de Programas Compensatorias. Secretaria de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

⁷² Estamos hablando del PRISE y el Prodyemes II, ya que La Rioja no fue parte del grupo de provincias que recibieron fondos a través del Prodyemes I.

"...la expansión infraestructural del sistema riojano sólo fue posible a partir de los créditos de los programas internacionales. Con fondos propios sólo se hacen reparaciones menores"⁷³.

Cuadro 23- Transferencias de los programas con financiamiento internacional (PRISE, PRODYMES 1 y 2). Años 1993-2000.

	Miles de pesos			Pesos por alumno	
	PRISE	Programa 41 - PRODYMES 2	Total	Provincia	Media Nacional
1995	80.000	0	80.000	s/d	s/d
1996	601.600	0	601.600	8,0	5,0
1997	85.000	0	85.000	1,1	6,1
1998	844.106	324.835	1.168.941	13,9	22,7
1999	3.935.667	159.577	4.095.244	48,5	26,9
2000	3.617.412	419.091	4.036.503	45,5	13,5
Total	9.163.785	903.503	10.067.288	112,6	72,4

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

Cuadro 24- Total transferencias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Años 1993-2000.

	Miles de pesos				Total – Pesos por alumno		
	Programas del MCCvT	Institutos terciarios	Programas con financ. Int.	FONID	Total	Provincia	Media Nacional
1993	8.261.520	2.893.881	0	0	11.155.401	s/d	s/d
1994	5.083.040	3.442.975	0	0	8.526.015	121,2	66,4
1995	1.202.251	3.852.180	80.000	0	5.134.431	s/d	s/d
1996	5.350.410	3.607.889	601.600	0	9.559.899	126,4	90,2
1997	3.573.895	3.561.410	85.000	0	7.220.305	91,4	96,8
1998	4.984.368	3.510.483	1.168.941	0	9.663.792	115,2	102,8
1999	4.725.482	3.276.462	4.095.244	3.433.247	15.530.435	43,6	46,8
2000	2.609.574	2.753.141	4.036.503	6.829.103	16.228.321	182,9	130,0
Total	35.790.540	26.898.421	10.067.288	10.262.350	83.018.599	618,5	505,0

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

El otro gran nudo de la relación con el gobierno nacional durante la segunda parte de los noventa estuvo dado, como ya ha sido mencionado, por las discusiones que enmarcaron la implementación de la Ley Federal impulsada por el gobierno nacional. Varios entrevistados destacan las presiones ejercidas por la cartera educativa nacional, fundamentalmente durante la gestión de Susana Decibe, para que la provincia llevase adelante el proceso de transformación de acuerdo con las pautas y los plazos establecidos desde la instancia central.

⁷³ Entrevista con Roberto Eluani. Subsecretario de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

Si bien muchas de estas exigencias terminaban siendo aprobadas en el marco de los acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación, este ámbito parece haber resultado, desde la percepción de los entrevistados, un espacio de legitimación de las posturas previamente asumidas por el gobierno nacional antes que una instancia para consensuar los intereses de las administraciones provinciales. Así, por ejemplo, uno de los consultados afirmaba que *"...en las reuniones del CFCyE que se hacían para tratar documentos las líneas las bajaba Nación y en muchos casos se votaban así como venían, había poco debate. Hubo mucha presión desde Nación en estos ámbitos para implementar la Ley"*⁷⁴. Las palabras de otra ex funcionaria entrevistada avalan asimismo esta postura al argumentar que *"...a partir de la sanción de la Ley Federal se vivió un proceso medio traumático. El CFCyE ponía plazos muy estrictos para su cumplimiento; Nación bajaba los documentos ya armados que se tenían que discutir y votar en el Consejo Federal; los documentos finales no reflejaban las posiciones provinciales.; la Nación presionaba mucho a las provincias para que "hicieran los deberes". Esto se sintió mucho, no había respeto por las diferencias. Desde el CFCyE por ejemplo se mandaba un fax desde Buenos Aires diciendo que en dos días tenían que presentar un proyecto de tal o cual cuestión consensuado con las escuelas, lo cual era imposible de cumplir"*⁷⁵.

Ante estas presiones, el posicionamiento de las jurisdicciones supuso inclusive superar las tradicionalmente presentes diferencias político partidarias. Tal como afirmaba una ex-ministra, *"...en las reuniones del CFCyE se notaba la diferencia partidaria ya que las voces más discordantes eran de signo político diferente. Sin embargo, durante esos años la discusión más importante era igualmente la de los tiempos de la reforma y acá no importaba demasiado el signo político"*⁷⁶.

La situación de La Rioja en este aspecto se planteó como particular ya que, si bien la provincia no pudo escapar a estos requerimientos, el hecho de que era la provincia del presidente parece haber servido para alivianar la presión. Como destacaba una ex ministra, *"...La Rioja siempre tuvo un trato 'preferencial' desde Nación"*⁷⁷. Sin embargo, al mismo tiempo la pregunta acerca de por qué –paradójicamente– la provincia del primer mandatario avanzaba tan lentamente en el proceso no dejó de formularse desde ciertos ámbitos, tal como reconoce la Secretaria de Educación⁷⁸.

En un plano paralelo, las diferencias también comenzaron a evidenciarse en la relación entre los equipos técnicos locales y los funcionarios y profesionales nacionales. Este vínculo pareció construirse, según las percepciones de algunos de los entrevistados, a partir de deficiencias mutuas. Del lado provincial, por la ausencia de instancias técnicas asentadas que pudiesen sostener una postura crítica frente a las disposiciones del gobierno nacional. En palabras de una entrevistada, *"...en las provincias no había masa crítica para plantear disidencias ni había equipos, se tuvieron que contratar recursos técnicos adicionales"*⁷⁹. Por otra parte, los equipos y funcionarios nacionales eran vistos desde las jurisdicciones como instancias comprometidas

⁷⁴ Entrevista con Zaín el Din. Ex Ministro de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

⁷⁵ Entrevista con Sara Iturralde. Ex Directora de Investigación del Ministerio de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

⁷⁶ Entrevista con Lilian Belber, Ex Ministra de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

⁷⁷ Entrevista con Lilian Belber. Ex Ministra de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

⁷⁸ Entrevista con Marisa Díaz de Tapia, Secretaria de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

⁷⁹ Entrevista con Sara Iturralde. Ex Directora de Investigación del Ministerio de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

con una visión demasiado técnica del proceso de transformación, que desconocía en cierto sentido las realidades y posibilidades de los sistemas educativos y las administraciones provinciales. Tal como argumentaba una ex ministra, " ...ellos no tenían contacto con las escuelas, eran todos técnicos"⁸⁰.

También en este plano, significativos cambios se vivieron a partir de la llegada al Ministerio Nacional de la gestión aliancista. Tal como afirmaba un entrevistado, "...la gestión de De la Rúa no tenía como prioridad darle un cierre a la implementación de la Ley Federal. Se profundizó en este sentido la visión desde lo académico, desde la oficina y la presencia nacional en las provincias tendió a debilitarse."⁸¹. Los mayores esfuerzos de la gestión de Llach (durante el primer período del gobierno de De La Rúa) parecen haber estado puestos en el –finalmente malogrado- intento de que las provincias suscribieran una segunda versión del Pacto Federal Educativo, orientado fundamentalmente a promover reformas en el plano administrativo de la gestión de los sistemas educativos jurisdiccionales. Más allá de las coincidencias o divergencias acerca de lo que se estaba discutiendo⁸², este proceso tendió a unificar en una postura opositora a las provincias peronistas al mismo tiempo que planteó las divergencias existentes dentro del propio Ministerio Nacional. El costo político generado en torno de esta situación terminó finalmente por decretar la caída del ministro Llach.

Si el conjunto de los planos descriptos el período 1999-2001 fue vivido por La Rioja y las provincias como una etapa de "ausencia" de lineamientos impulsados desde el centro –situación sólo revertida en parte durante la gestión de Delich-, la llegada de Giannetasio (en el año 2002) pareció plantear una recomposición del rol del Ministerio de Educación de la Nación y su acercamiento a las realidades y necesidades de las jurisdicciones. Desde la visión de algunos entrevistados, si la fuerte presencia de la cartera nacional se había materializado durante el gobierno menemista a partir de la "imposición" a las provincias de las líneas formuladas desde la instancia central, la gestión educativa nacional durante el período en el que Duhalde fue presidente implicó llegar a las jurisdicciones a partir de las demandas y problemáticas planteadas por las mismas. El hecho de que algunos de los funcionarios más importantes de la instancia nacional –incluida la propia ministra- tuviesen en su haber experiencia en la relación con las provincias, parece servir para explicar en cierta medida la consolidación de este perfil de accionar.

A modo de conclusión puede plantearse que si las relaciones establecidas en el campo educativo entre el gobierno nacional y el provincial no han deparado los importantes beneficios que en otros ámbitos supuso para La Rioja ser la provincia del presidente, este vínculo determinó en gran medida el tipo de acciones promovidas en la jurisdicción, particularmente durante la segunda mitad de los noventa. Como fue planteado por los entrevistados, los fondos canalizados a través de los programas nacionales fueron esenciales para financiar la expansión en infraestructura y el desarrollo de las políticas compensatorias en la jurisdicción. La presión ejercida desde el gobierno nacional también resultó importante

⁸⁰ Entrevista con Lilian Belber, Ex Ministra de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

⁸¹ Entrevista con el Lic. Fernando Vega, Director de Políticas Compensatorias. Secretaría de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

⁸² Un entrevistado destacaba que en el caso de La Rioja existía una buena relación entre Maza y Llach desde el tiempo en el que ambos formaban parte del gabinete de Cavallo en el Ministerio de Economía y que por lo tanto existía coincidencia en algunos de los puntos propuestos por el Ministro Nacional. Entrevista con Javier Tineo. Ex Secretario de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

al momento de llevar adelante la implementación de la Ley Federal de Educación, como se analizará a continuación.

10 LA REFORMA EDUCATIVA

En La Rioja, el proceso de implementación de la nueva estructura de niveles propuesta por la Ley Federal de Educación sufrió los vaivenes de la inestabilidad de los funcionarios del área y los conflictos derivados de la férrea oposición a la reforma sostenida por el gremio docente mayoritario. Si, siendo la provincia natal del presidente, La Rioja se había adelantado a las demás provincias en aceptar la transferencia de la educación media nacional, este rol de vanguardia no se sostuvo al momento de instrumentar los cambios ligados a la Ley Federal.

En lo que hace al cambio de estructura, algunos entrevistados destacan que la situación inicial de la provincia de La Rioja era diferente a la de otras jurisdicciones como consecuencia de algunas políticas impulsadas por la provincia en los '80. La cuestión más importante tiene que ver con que en la provincia la extensión de la obligatoriedad era similar a la que proponía la Ley Federal: el preescolar ya era obligatorio y lo mismo pasaba con el Ciclo Básico Unificado de la Educación Media, correspondiente a lo que pasaría a ser el EGB3⁸³.

Tal como sucedió en otras jurisdicciones, el mayor impulso dado a la implementación de la nueva estructura estuvo asociado con una gestión educativa en particular. En este caso, la llegada de Lilian Belber al Ministerio de Educación Provincial junto con el gobernador Maza⁸⁴ supuso poner a la reforma como uno de los puntos centrales de la agenda educativa sostenida desde el gobierno. El inicio del ciclo lectivo 1996 –a los pocos meses de que la funcionaria asumiera como ministra- marca el primer paso en la aplicación de la reforma al ponerse en marcha la obligatoriedad de la sala de 5 años.

Durante el mismo año, en el marco del Programa de Reformas e Inversión en el Sector Educativo (PRISE) se elaboró un proyecto de Ley de Educación Provincial que se propuso como marco para implementar la estructura propuesta por la Ley Federal. Continuando con lo iniciado el año previo, el comienzo de las clases en 1997 determinó la puesta en marcha del 1er y 2do ciclo de la EGB. El problema más importante se planteó, sin embargo, con el tercer ciclo de la Educación General Básica. Esto derivó, por un lado, de las propias condiciones de la oferta educativa riojana, que suponían la necesidad de tener que adaptar la infraestructura para albergar al EGB3. Y, por otra parte, de la férrea oposición del más importante gremio docente frente a la reforma. Esta situación derivó en un atraso del cronograma de transformación originariamente estipulado ya que "...con EGB3 estaba planeado empezar en 1998

⁸³ Entrevistas con Rosa Rapacioli (Ex. presidenta del Consejo General de Educación) y Lilian Belber de Minué Mercado (Ex-Ministra de Educación). Diciembre de 2002.

⁸⁴ Según Luisa Maldonado, periodista del diario *El Independiente*, el Instituto de Formación Docente "Albino Sanchez Barro" fue uno de los primeros espacios en donde se conformó un grupo con profesionales trabajando en temas ligados a la reforma antes de la llegada de Belber al Ministerio provincial. Esta posición de vanguardia en la materia intentó ser cooptada por la nueva ministra: a la directora la hizo jubilar y al resto del equipo los llevó a trabajar al Ministerio aunque estaba enfrentada con ellos". Entrevista realizada en diciembre de 2002.

pero se pasó a 1999”⁸⁵. El ‘98 fue el año de mayor conflicto en relación con este tema, en donde se contrapusieron un Ejecutivo no completamente convencido en embarcarse en un proceso que inevitablemente implicaría asumir costos políticos⁸⁶, y, por otro parte, la AMP, que no dejó de caracterizar a la reforma como otra de las avanzadas del gobierno provincial en pos de la “privatización” del sistema educativo. Inevitablemente, esta discusión no pudo escapar del cuadro político general de la provincia y el tipo de relaciones de poder tejidas entre los protagonistas.

La sanción de la Ley Provincial de Educación hacia fines de 1998 dio a las autoridades educativas el marco para que en 1999 se comenzara a desarrollar el tercer ciclo, a pesar de la promesa hecha por el propio gobernador al gremio docente en el sentido de que la transformación no se llevaría adelante en dicho año. El esquema de implementación fue mixto, ubicándose el bloque del EGB3 tanto en escuelas primarias como medias y dependiendo la localización principalmente de las condiciones infraestructurales de los establecimientos. Esta decisión de “abrir el juego” dio lugar, según algunos entrevistados, a una dinámica de disputas entre escuelas medias y primarias por lograr el favor de la cartera educativa que les permitiera albergar el tercer ciclo en sus instituciones.

La decisión de que la reforma no afectase de manera significativa la estructura de la oferta previamente existente llevó por ejemplo a que se generaran arreglos institucionales particulares, como por ejemplo dos escuelas en las que sólo existe tercer ciclo⁸⁷. Como consecuencia de esta realidad y de las condiciones presupuestarias de la provincia al momento de encarar esta etapa de la reforma, el resultado para muchas instituciones parece haber redundado más en conversiones formales que en profundas redefiniciones en las prácticas. Tal como señalaba un entrevistado, “en realidad la transformación parece haber sido más bien cambio de nombres. Las restricciones presupuestarias tuvieron impacto en la forma en la que se armó la nueva estructura. Por ejemplo, casi no se nombraron coordinadores de ciclo”⁸⁸.

El cuadro 25 pone en evidencia el ritmo más lento que el proceso de implementación registró en la provincia en comparación con lo acontecido en sus vecinas de la región cuyana y el cuadro general del país. Tal como surge de los datos, al iniciarse la implementación del EGB3 en La Rioja el resto de las provincias de Cuyo ya tenían a la mitad de los alumnos de dicha edad cursando el tercer ciclo. Algo similar ocurría con la media para el total del país. La relación recién tiende a hacerse más pareja hacia inicios de la nueva década. A su vez, se destaca en el caso de La Rioja la lenta evolución de la reforma en el sector privado de la educación, que en muchas provincias avanzó antes que el sector público mientras en la provincia el ritmo fue muy parejo.

⁸⁵ Entrevista con Marisa Díaz de Tapia, Secretaria de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

⁸⁶ Según la Secretaria de Educación, ...la directiva del gobernador fue: se hace la reforma pero con el menor costo social”. Entrevista con Marisa Díaz de Tapia, Secretaria de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

⁸⁷ Esta situación se dio en pueblos en los que había dos escuelas medias y se decidió que una desarrollase el EGB3 y la otra el Polimodal para que no tuviese que cerrarse una de las dos instituciones. Entrevista con equipo técnico de Educación Polimodal. Secretaria de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

⁸⁸ Entrevista con Edgar Paez. Presidente del Consudec de La Rioja.

Cuadro 25 – Implementación de la Ley Federal de Educación

			1997	1998	1999	2000
Matrícula		7° grado Primario	4,844	4,816	451	0
		EGB 3	97	476	5,608	63,742
		Secundario	18,373	18,045	18,515	41,774
		Polimodal	0	12	0	0
% alumnos en nueva estructura	La Rioja	Total	0.4	2.1	22.8	60.4
		Sector Público	0.5	2.2	22.4	61.0
		Sector Privado	0.0	1.4	25.8	58.5
	Total Región Cuyo		0.9	29.7	50.7	69.0
	Total País		24.9	39.8	56.6	68.2

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, Relevamientos Anuales 1997, 1998, 1999 y 2000; en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

En el caso del Polimodal, un trabajo caso por caso también fue lo que primó al momento de definir las modalidades sobre las que se apoyaría su implementación. En realidad, el proceso resultó algo dilatado ya que, según lo confirmaba una entrevistada, la primera elección de modalidad realizada por las escuelas tuvo lugar en 1996 es decir 6 años antes que se pusiera en marcha el primer año del nuevo ciclo⁸⁹.

En esta primera elección, las instituciones debían presentar el proyecto de modalidad a desarrollar, destacando los recursos con los que contaban y las características de la zona en la que la institución se insertaba. A partir de esta primera elección los equipos del Ministerio trabajaban con las instituciones teniendo en cuenta un mapeo provincial. La dilación de la transformación llevó, sin embargo, a que este mismo proceso se llevara a cabo nuevamente durante el año 2001, previo a la puesta en marcha de la nueva estructura. Esta vuelta sobre la cuestión de la modalidad implicó para muchas instituciones redefinir lo decidido previamente mientras que la gran mayoría sostuvo su posición inicial. Esto pareció deberse al hecho de que la decisión se asentó principalmente en los perfiles docentes con los que la institución contaba previamente. Tal como afirmaba una entrevistada, "...la modalidad más elegida fue Humanidades y Ciencias Sociales ya que la mayoría de las escuelas venían de ser Bachilleres. Las características de los recursos humanos de las escuelas tuvieron entonces mucho que ver con las modalidades elegidas y los espacios de definición propia se fueron dando de acuerdo con la necesidad de ubicar carga horaria".⁹⁰ Así, según datos de la cartera educativa, casi el 40% de las opciones de Polimodal en la provincia corresponden a Humanidades y Ciencias Sociales.

⁸⁹ Entrevista con Cecilia Cre, miembro del equipo técnico para Educación Polimodal, Secretaría de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

⁹⁰ Idem.

11. LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN Y CURRÍCULUM

El desarrollo de las políticas gubernamentales en el aspecto curricular no escapó de las dinámicas impuestas por el proceso de implementación de la Ley Federal y los lineamientos dispuestos al respecto desde el gobierno nacional. En este sentido, el financiamiento del proceso se logró a través del Programa de Reformas e Inversión en el Sector Educación (PRISE), que tenía a la elaboración de los diseños como una de sus metas.

Varios de los entrevistados coinciden en señalar que en la elaboración de los diseños la primera etapa de trabajo supuso básicamente la participación de especialistas de afuera de la provincia, fundamentalmente en base a los lineamientos presentados por los equipos técnicos nacionales. Esta situación es la que lleva al secretario general de AMP a afirmar que *"...los diseños curriculares fueron bajados directamente de Nación. No responden a las particularidad y la realidad objetiva de la provincia"*⁹¹.

La primera etapa del proceso implicó la elaboración de los diseños curriculares para la educación Inicial, la Educación General Básica (incluyendo el Tercer Ciclo en este esquema) y la Educación Especial. En el caso del Polimodal, la situación resultó diferente ya que la definición de lo curricular se dio prácticamente de manera simultánea a la implementación del nivel. El 2001 resultó el año en el que mayor énfasis se puso en el desarrollo curricular, llevando adelante un trabajo con especialistas disciplinarios para definir los espacios curriculares para 1er año. En 2002 comenzaron a desarrollarse los correspondientes al 2do año. Esto lleva a una de los miembros de equipos de técnicos de Educación Polimodal a afirmar: *"se han mandado los diseños pero un poco tarde"*⁹².

En suma, tal como sucedió en muchas de las jurisdicciones visitadas, el proceso de elaboración curricular en el marco de la reforma educativa sufrió varias críticas por parte de los entrevistados consultados. Por un lado, se objetó la celeridad de los plazos impuestos por Nación así como el verticalismo en la cuestión curricular, que supuso una "bajada" directa desde la instancia central y poca producción y readecuación en la propia jurisdicción. Por otra parte, los entrevistados han coincidido en señalar la poca participación de la comunidad educativa y el retraso en la incorporación de los nuevos diseños.

12 POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO

La característica principal que permite describir el lugar ocupado por el sector privado en el sistema educativo riojano es su extensión sumamente limitada. Tal como puede observarse en el cuadro 26, la matrícula atendida por las escuelas privadas no alcanza ni un décimo del total de alumnos del sistema educativo. De hecho, la provincia es una de las cuatro en las que el sector privado es más reducido y se destaca además la concentración de

⁹¹ Entrevista con Rogelio de Leonardi. Secretario General de AMP. Diciembre de 2002.

⁹² Entrevista con Cecilia Cre, miembro del equipo técnico para Educación Polimodal, Secretaría de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

estas instituciones en los departamentos más poblados y desarrollados. Estas cualidades parecen derivar en gran medida de la estructura poblacional de la jurisdicción, aún cuando algunas circunstancias coyunturales –como los paros docentes continuados en el sector público- han incentivado el crecimiento del sector en ciertos momentos. Para explicar la incidencia del factor socio-poblacional una funcionaria argumentaba que “..en La Rioja no existe una clase media muy extendida, tradicional sostén del sector privado en otras provincias”⁹³.

Este peso secundario se evidencia asimismo en términos presupuestarios: las transferencias dirigidas al sector a través de aportes estatales sólo representan algo más de un 2% del gasto educativo provincial, lo cual convierte a La Rioja en la jurisdicción en la que este porcentaje adquiere un valor más reducido. Una tendencia similar se constata en relación con el valor del gasto por alumno del sector privado: el gasto por alumno en el caso de La Rioja representa menos de un 25% del correspondiente al sector estatal, mientras que el promedio nacional ubica al promedio de este valor en cerca de la mitad del correspondiente a la misma categoría para el sector estatal y esta relación es incluso más elevada para el promedio de la región cuyana.

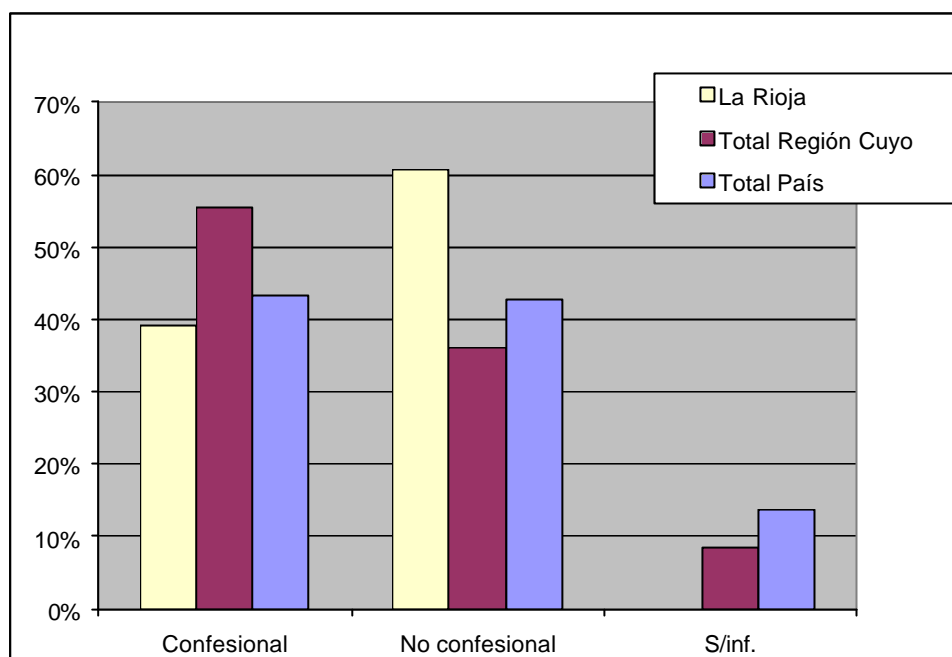
Cuadro 26- Evolución del sector privado

	Porcentaje de alumnos en el sector privado			Transferencias al sector privado (como porcentaje del gasto educativo provincial)			Gasto público por alumno del sector privado en relación a gasto por alumno del sector público		
	Media Región			Media Región			Media Región		
	La Rioja	Cuyo	Total País	La Rioja	Cuyo	Total País	La Rioja	Cuyo	Total País
1993	s/d	s/d	s/d	0.0	8.0	10.5	s/d	s/d	s/d
1994	7.7	14.0	24.4	4.0	9.6	11.3	0.51	0.65	0.39
1995	s/d	s/d	s/d	2.5	8.7	12.4	s/d	s/d	s/d
1996	8.1	13.6	23.9	2.3	9.0	12.8	0.26	0.63	0.47
1997	8.6	13.9	23.5	2.2	8.7	12.5	0.23	0.59	0.47
1998	8.6	14.2	23.7	2.1	9.5	12.8	0.22	0.63	0.47
1999	9.3	14.3	23.2	2.3	10.0	13.1	0.23	0.66	0.50
2000	8.7	14.4	23.7	2.2	9.9	13.2	0.23	0.65	0.49

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

Ciertas diferencias con el resto de la región cuyana se constatan asimismo en lo que hace a las características confesionales de las instituciones privadas. En este sentido, como se observa en el gráfico 5, en el sector privado riojano es bastante menor la incidencia de las escuelas confesionales frente a la media regional y nacional, representando cerca del 40% de los establecimientos del sector.

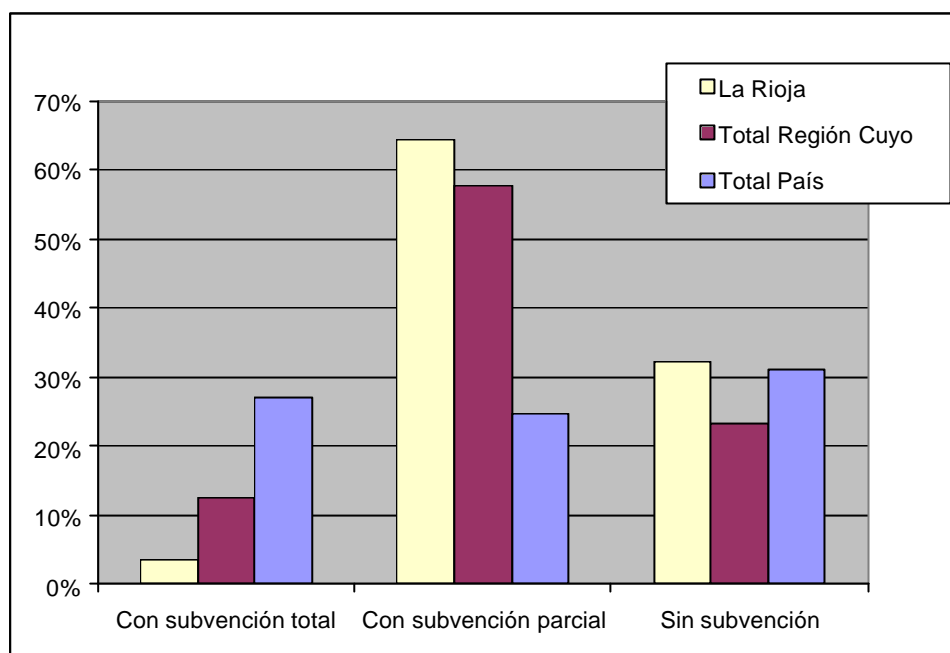
⁹³ Entrevista con Ana María Almonacid. Coordinadora de Educación Privada. Secretaría de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002-

Gráfico 5 – Porcentaje de establecimientos del sector privado según carácter confesional

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

Otra diferencia importante se verifica en lo que hace a la distribución de los aportes realizados por el Estado para el financiamiento del sector. Se destaca en este sentido el reducido porcentaje de escuelas que reciben una subvención total por parte del Estado (menos del 5%), mientras que la porción más importante recibe aportes parciales. (Gráfico 6 Esta estructura de las subvenciones parece haber derivado en gran medida del proceso de transferencias, que implicó para la provincia hacerse cargo de las escuelas hasta ese momento dependientes de la SNEP que en la mayoría de los casos recibían aportes por el 100% de los salarios docentes, y que eran en su totalidad instituciones confesionales. Tal como afirma la encargada de la Coordinación de Educación Privada, desde entonces la política gubernamental ha apuntado a que las subvenciones que se conceden sean de carácter parcial⁹⁴.

⁹⁴ Entrevista con Ana María Almonacid, Coordinadora de Educación Privada. Secretaría de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

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

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

El peso secundario que el sector privado tiene en la provincia puede constatar en relación con otra serie de cuestiones. Así, por ejemplo, puede destacarse la inexistencia de una estructura de supervisión propia para las escuelas privadas, que son controladas por los supervisores del sistema público. La propia oficina que desde la administración central tiene a su cargo el control gubernamental de la actividad del sector (la Coordinación de Educación Privada) tiene un lugar bastante secundario en el organigrama y una estructura reducida. Por último, no existe una legislación integral para el sector, aún cuando se destaca una normativa específica sancionada en el año 2002, orientada a modificar la modalidad a partir de la cual se otorgan los aportes financieros del estado provincial.

Los actores ligados al sector privado tampoco parecen jugar un rol significativo en la dinámica del sistema. El papel de la Iglesia y la acción de sus representantes en la definición de la política educativa provincial resulta más bien limitado, aún cuando existe una Junta Diocesana de Educación Católica que nuclea las demandas del sector. Tal como afirmaba una entrevistada, "...no hay un involucramiento importante del Obispo en temas educativos, lo que plantea una diferencia muy importante con lo que pasa por ejemplo en la vecina Catamarca"⁹⁵.

13. LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN

⁹⁵ Entrevista con Ana María Almonacid, Coordinadora de Educación Privada de la Secretaría de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

La organización del sistema de supervisión en La Rioja plantea características particulares de acuerdo con los niveles educativos. En lo que hace a la organización estructural del sistema, tanto para Polimodal como para EGB se establece un ordenamiento jerárquico similar: para cada nivel existe una inspección general, que reporta a la Dirección General de Educación Obligatoria y de la que dependen los supervisores regionales. A pesar de esta configuración análoga, la diferencia entre niveles se plantea en relación con la división de las regiones, ya que para la Educación General Básica éstas resultan ser catorce mientras que en la Educación Polimodal se limitan a siete⁹⁶. En el primero de los niveles reportan 16 supervisores, mientras que en el Polimodal existe uno por región llegando a un total de siete (cuadro 27).

Cuadro 27- Cantidad de supervisores por nivel y cantidad de escuelas por supervisor

Nivel	Cantidad de supervisores	Cantidad aprox.de escuelas por supervisor
Inicial	3	62
EGB	16	23
Polimodal	7	15
Superior	1	
Áreas Especiales	5	
Adultos	2	50
Educación Especial	1	13

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

En lo que hace al EGB3, la supervisión resulta responsabilidad principal de los supervisores de Polimodal. Sin embargo, y como consecuencia del esquema mixto de implementación del tercer ciclo en la provincia, una cuestión particular se plantea en relación con aquellos casos en los que este ciclo quedó instalado en ex escuelas primarias. En este caso, la supervisión se realiza de manera conjunta: el control y seguimiento administrativo resulta responsabilidad de los supervisores de Polimodal y la supervisión pedagógica queda a cargo de los supervisores de EGB. Los supervisores de Polimodal también están a cargo de los establecimientos de educación superior, salvo en la región Capital en dónde existe un supervisor especialmente para el nivel.

Otra particularidad de la organización de la supervisión es la referida al control del sector privado: tal como sucede en otras provincias en las que la extensión del sistema privado resulta limitada, en La Rioja la supervisión de las escuelas privadas aparece como

⁹⁶ De acuerdo con la supervisora general de Polimodal, la Ley de Educación provincial 6660 fija 6 zonas de supervisión pero desde 1986 la provincia estaba dividida en 7 zonas. Entrevista con Beatriz Tula de Almonacid, supervisora general de EGB3, Polimodal y Superior. Secretaría de Educación de La Rioja. Diciembre de 2002.

responsabilidad de los mismos supervisores que atienden a las escuelas del sector estatal⁹⁷. Debido a este particular ordenamiento de tareas, la situación que se plantea en los hechos es que las instituciones privadas prácticamente no tienen una supervisión sistemática.

Teniendo en cuenta la organización antes descripta, el canal de la supervisión resulta fundamental para la relación entre la administración central y las escuelas, estableciéndose una suerte de monopolización de la llegada al territorio. Según la visión de un ex ministro, “...los supervisores terminan siendo casi como señores feudales en su región”⁹⁸. Esta situación parece generar una serie de dinámicas que atraviesan a la tarea supervisiva. Como consecuencia de las tradiciones clientelares fuertemente instaladas en la cultura política provincial, estos funcionarios se convierten en importantes piezas en los esquemas de construcción de poder desarrollados por los referentes políticos locales. Tal como señalaba un funcionario, “...el sistema de supervisión está bastante politizado y esto se nota particularmente cuando llegan las elecciones. Entonces los supervisores se meten en la campaña y no se puede tocarlos porque siempre alguien los ‘protege’”⁹⁹. Esta cualidad, conjugada con el carácter fundamentalmente administrativo que en la práctica caracteriza la acción de los supervisores, también plantea problemas en lo que hace a la interacción entre éstos y los equipos técnicos de la Secretaría de Educación.

Un último comentario merece la cuestión referida al acceso a los cargos. Los estatutos señalan que para ambos niveles, la titularidad en los puestos de supervisión se encuentra supeditada a un concurso de antecedentes. En la educación general básica, los concursos se realizaron anualmente hasta el año 2000. En la educación media, algunas particularidades han derivado del particular desarrollo del sistema provincial desde mediados de los ochenta y de las transformaciones que afectaron al nivel a partir de la transferencia de los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones durante la primera mitad de los noventa. La creación de las escuelas secundarias provinciales materializada durante la gobernación de Menem en los ochenta supuso el paralelo surgimiento de una estructura provincial de supervisión encargada de la misma. El nombramiento del personal para cubrir esos cargos, al igual que las autoridades de los establecimientos creados, obedeció principalmente a criterios políticos antes que a los antecedentes docentes. Ya en los noventa, el traspaso de las escuelas nacionales y el personal respectivo supuso la necesidad de articular lo que hasta dicho momento suponía la convivencia de dos sistemas. Esta situación determinó que algunos de los cargos entraran en la titularización masiva que sucedió a este proceso. Desde entonces no se han hecho prácticamente concursos y las vacantes se han cubierto por puntaje de modo interino.

14. REFLEXIONES FINALES

⁹⁷ Cabe destacar que la mayoría de las instituciones privadas se concentran en el departamento Capital, resultando limitada su cantidad en el resto del territorio. En departamentos como Milagos o Chepes directamente no existen escuelas privadas.

⁹⁸ Entrevista realizada a un ex ministro de educación. Diciembre de 2002.

⁹⁹ Entrevista realizada en diciembre de 2002.

Tal como se ha desprendido del presente informe, la situación de La Rioja en el plano educativo ha mostrado más rupturas que continuidades a lo largo de la década. Esta situación se ha correspondido -y ha sido en gran medida consecuencia- con una crónica inestabilidad institucional. En este sentido, resulta explicativo el dato de que a lo largo de 10 años se sucedieron al frente de la cartera educativa nueve funcionarios. Todavía más impactante aparece el hecho de que, en este panorama de gestiones limitadas, el cargo de ministro de educación estuvo vacante durante un período de casi seis meses y la responsabilidad en la materia recayó por defecto en el ministro coordinador.

Estos vaivenes se han expresado asimismo en relación con el status de la oficina a cargo de la educación provincial, cuya estructura se modificó en varias oportunidades más por razones políticas que técnicas. La restauración a mediados de la década del Consejo Provincial de Educación y su posterior disolución antes de que se cumpliera un año de su puesta nuevamente en funciones y sin que aún se hubiese logrado su conformación en plenitud sirve como ejemplo gráfico para ilustrar estas fluctuaciones. Los vaivenes derivados de estas situaciones han impuesto inevitablemente condicionantes a la continuidad en las políticas desarrolladas en el ámbito educativo.

Sin duda, estas dinámicas no pueden concebirse de manera aislada a las idas y vueltas de la política provincial en su conjunto y a las formas de construir poder que se han tendido a consolidar en la jurisdicción. La hegemonía que el justicialismo ha construido a lo largo de los años se ha basado en gran medida en las prácticas clientelares que han servido para dar forma a una sólida maquinaria electoral. En el marco de este esquema, los referentes políticos locales han tendido a adquirir roles claves, lo cual ha profundizado -a su vez- los vaivenes de la interna partidaria. Estas dinámicas han atravesado sin duda las diferentes esferas de la actividad del Estado provincial y han servido para determinar de manera significativa la relación entre el poder político y la gestión y funcionamiento del sistema educativo riojano. La posibilidad de consolidar redes de lealtad y construcción política manejando los cargos del sistema educativo parece ser siempre parte de las aspiraciones de los poderes locales.

El avance del poder político sobre el sistema ha encontrado a la oposición de la Asociación de Maestros Provinciales como un limitante importante. Tal como se ha presentado a lo largo del informe, el gremio docente se consolidó a lo largo de la década como uno de los pocos espacios de oposición al hegemónico poder del Justicialismo, que ejerce un fuerte control sobre los diferentes ámbitos de la vida política provincial. Estas particulares relaciones han signado en gran medida la vida del sistema educativo provincial. El conflictivo vínculo ha tendido a posicionar al sindicato como duramente opositor a las diferentes propuestas y líneas de acción encaradas por las autoridades educativas mientras que el gobierno, en una lógica de acumulación constante de poder, ha acudido a las más diversas estrategias para minar las posiciones del gremio docente. Estas dinámicas se plasmaron sobre todo en el plano ligado primordialmente a lo laboral pero también en lo referido a algunas decisiones del poder ejecutivo acerca de la política educativa, particularmente a la implementación de la estructura de la Ley Federal.

En relación con la primera cuestión, una diferencia importante puede plantearse entre el período correspondiente a la gobernación de Arnaudo y la etapa que se inicia con la asunción de Maza en 1995. Las recurrentes medidas de fuerza sostenidas por los docentes durante la primera parte de la década en reclamo de mejoras en las condiciones salariales y la resolución de diversas problemáticas laborales derivadas de la transferencia se impusieron

como una constante durante el primer lapso. La centralidad puesta en el discurso de Maza a la "eficientización" sirvió para que con su llegada al gobierno se instrumentasen una serie de medidas (por ejemplo, descontar los días de paro invocando un antiguo decreto en desuso), que apuntaron fuertemente a revertir esta situación al tiempo que buscaban quitar al gremio una de sus armas de lucha principales.

El debate en torno a la implementación de la Ley Federal también estuvo atravesado por este enfrentamiento. La AMP se opuso desde el principio tanto a la Ley Provincial de Educación impulsada por el gobierno para dar un marco legal al proceso como a la puesta en marcha de cada una de las etapas de la nueva estructura. Este posicionamiento estuvo apoyado fuertemente en argumentaciones político-ideológicas, apelando a inscribir a la Ley Federal dentro de las políticas neoliberales impulsadas por el gobierno nacional –y asumidas por la mayoría de los gobiernos provinciales- en diferentes ámbitos de la acción estatal y presentarla como un primer paso hacia la privatización de la educación. La postura asumida por el gobierno en este enfrentamiento varió de acuerdo con las gestiones ministeriales. Si Lilian Belber apareció claramente como quien puso en la agenda del sector el tema de la reforma, en las gestiones posteriores el impulso dado a la transformación pareció obedecer más que nada a la necesidad de cumplir con los lineamientos emanados desde las instancias nacionales.

Esta última cuestión pone en evidencia la particular incidencia que el financiamiento y las políticas impulsadas desde el gobierno nacional tuvieron durante la década en los diferentes aspectos que hacen a la vida del sistema educativo, particularmente en lo referido a las políticas compensatorias, de infraestructura y lineamientos curriculares. El tipo de vinculación de La Rioja con el gobierno nacional durante el gobierno de Menem posicionó a la provincia dentro del grupo de las más privilegiadas, aún cuando los beneficios por ser "*la provincia del presidente*" no supusieron en el campo educativo algunas de las prerrogativas logradas por la jurisdicción en otras esferas. La llegada al gobierno de De la Rúa sin duda supuso cambios en el vínculo como consecuencia del debilitamiento de la posición frente al gobierno nacional. De acuerdo con lo que algunos funcionarios provinciales sostienen, la afiliación menemista de La Rioja convirtió inevitablemente al gobierno provincial en "sospechoso" ante las autoridades centrales. Más allá de que haya o no existido una decisión deliberada de afectar a la provincia –algo difícil de establecer- el efecto del cambio de gobierno parece haberse manifestado en la vida del sistema educativo local a partir de la ausencia de políticas nacionales consolidadas, una tendencia que afectó de manera más o menos homogénea a un conjunto de las jurisdicciones.

En una jurisdicción en la cual las escuelas públicas resultan prácticamente los únicos sostenes de la actividad educativa, el conjunto de las dinámicas anteriormente descriptas parece haber tenido su efecto en algunos indicadores del funcionamiento del sistema. Así, por ejemplo, en los operativos nacionales de evaluación La Rioja ha obtenido resultados significativamente alejados de los promedios para el total del país.

En suma, La Rioja se presenta como una de las provincias en las cuales la inestabilidad institucional es uno de los patrones más claros del sistema educativo, hecho que generó más rupturas que continuidades en lo que respecta a la implementación de políticas para el área. Las disputas políticas en las se vio inserto el sector estuvieron muy vinculadas a los vaivenes de las altas esferas de gobierno, tanto provincial como nacional, y al intenso grado de conflictividad local encarnado básicamente por el principal sindicato local. La hegemonía del

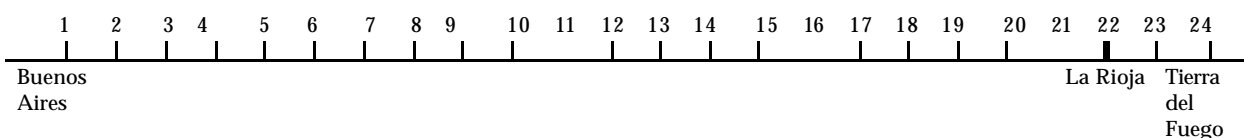
justicialismo en una década "especialmente riojana" conllevó beneficios económicos para la provincia que, si bien no se tradujeron linealmente al sector educativo, implicaron una gran presión para llevar adelante las políticas de la reforma.

ANEXO: LA RIOJA EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL

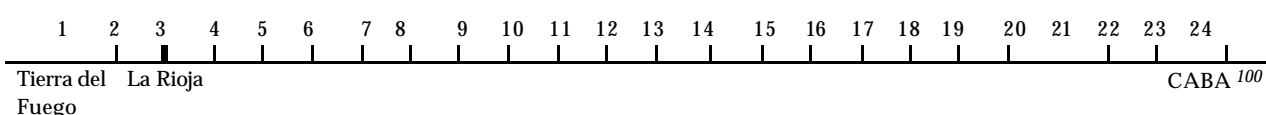
En los siguientes cuadros se expone la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones según los distintos ejes y datos recolectados para la elaboración de este informe. En todos los casos (salvo excepciones señaladas en los cuadros) el total de jurisdicciones es de 24 y la posición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

1. EL CONTEXTO PROVINCIAL

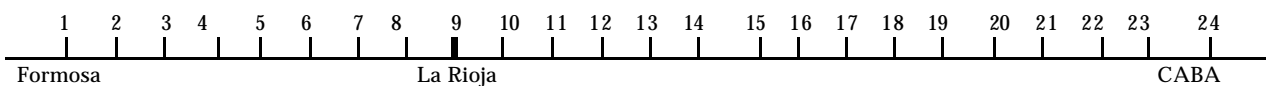
1.1. Cantidad de Habitantes. Año 2001.



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

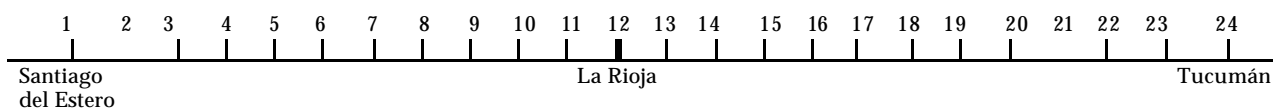


1.3. Porcentaje de habitantes en edad escolar. Año 2001.

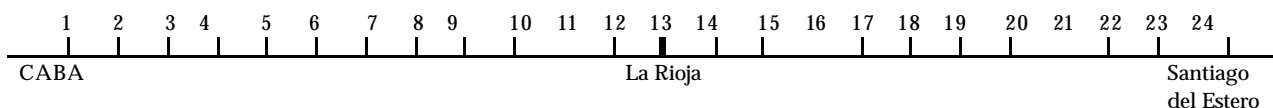


1.4. Tasa de crecimiento porcentual de la proporción de habitantes en edad escolar. Años 1991-2001.

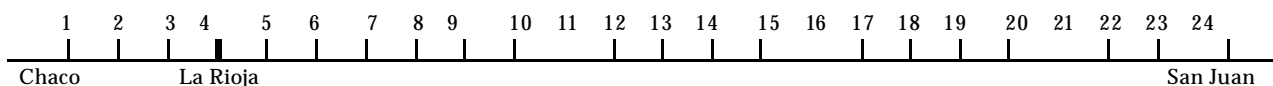
¹⁰⁰ Ciudad Autónoma de Buenos Aires



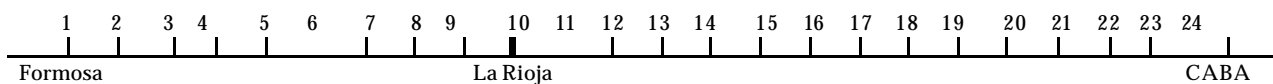
1.5. Porcentaje de población urbana. Año 2001.



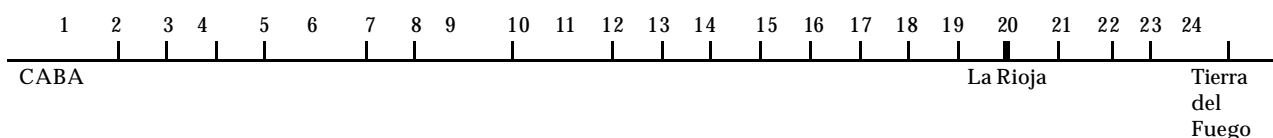
1.6. Tasa de crecimiento porcentual de la población urbana. Años 1991-2001.



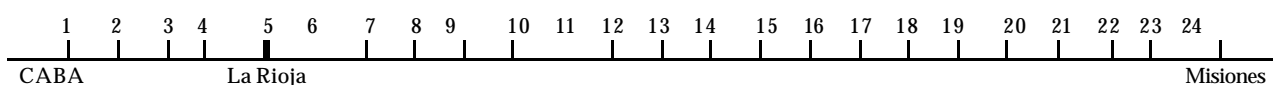
1.7. Porcentaje de población que vive en hogares con NBI. Año 2001.



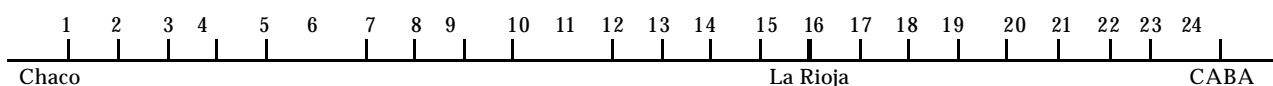
1.8. Tasa de crecimiento porcentual de población que vive en hogares con NBI. Años 1991-2001.



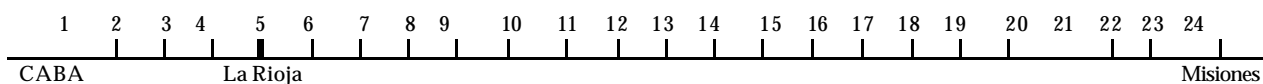
1.9. Porcentaje de la población con primaria completa. Año 2001.



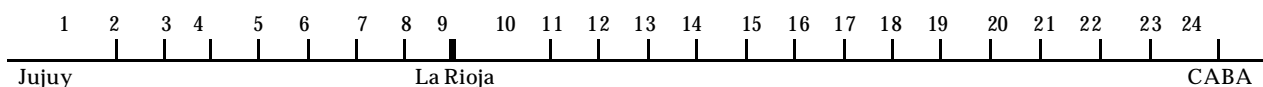
1.10. Tasa de crecimiento porcentual de la población con primaria completa. Años 1991-2001.



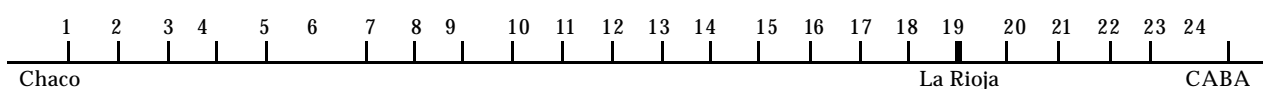
1.11. Porcentaje de la población con secundaria completa. Año 2001.



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



1.13. Tasa de analfabetismo. Año 2001.

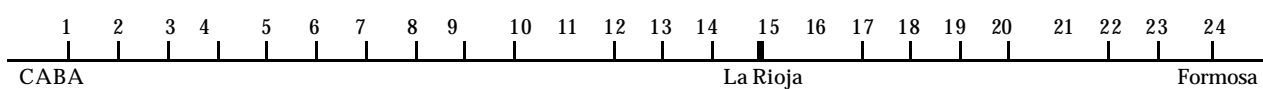


1.14. Crecimiento porcentual de la tasa de analfabetismo. Años 1991-2001.

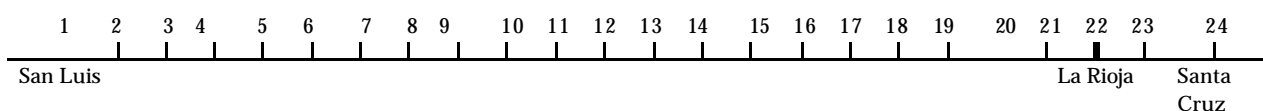


Fuente 1.1 – 1.14: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001, en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003.

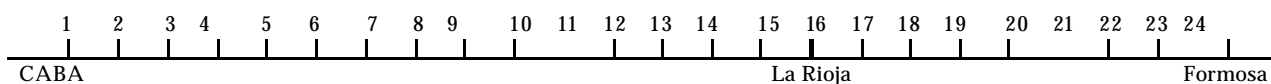
1.15. Índice de Desarrollo Humano (IDH). Año 2000.



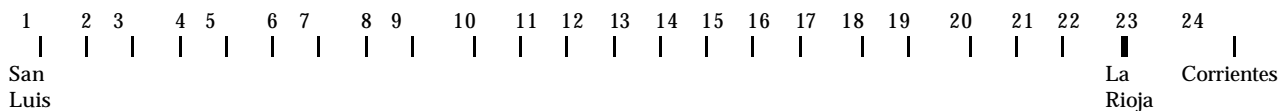
1.16. Tasa de crecimiento del IDH. Años 1995-2000.



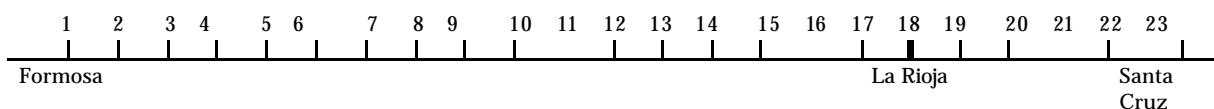
1.17. Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA). Año 2000.



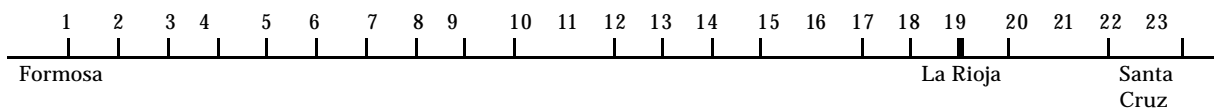
1.18. Tasa de crecimiento del ingreso per cápita familiar anual. Años 1995-2000.



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

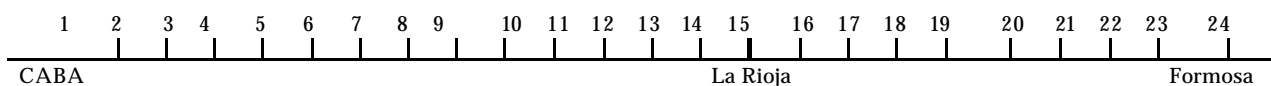


1.20. Tasa de crecimiento de brecha de ingresos. Años 1995-2002. (1)

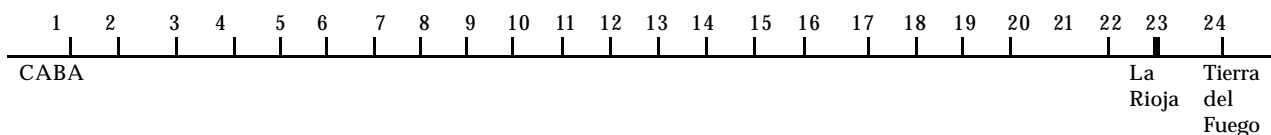


(1) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que no se disponen los datos para la provincia de Río Negro

1.21. PBG per cápita. Año 2000.

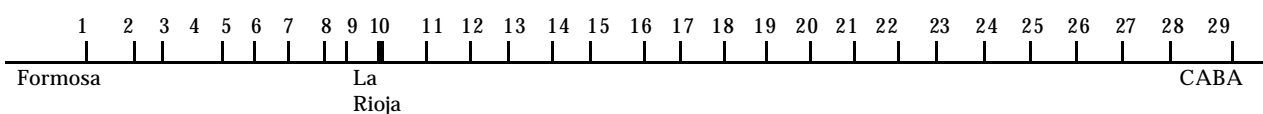


1.22. Tasa de crecimiento de PBG per cápita. Años 1993-2000.

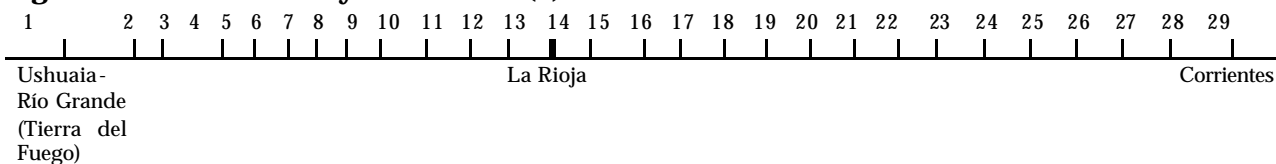


Fuente 1.15 – 1.22: Elaboración propia en base PNUD(2000), "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", en www.undp.org.ar, abril de 2003.

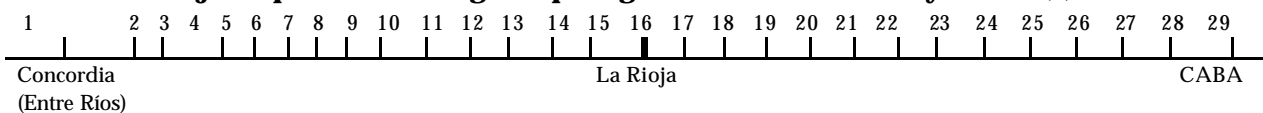
1.23. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2002. (2)



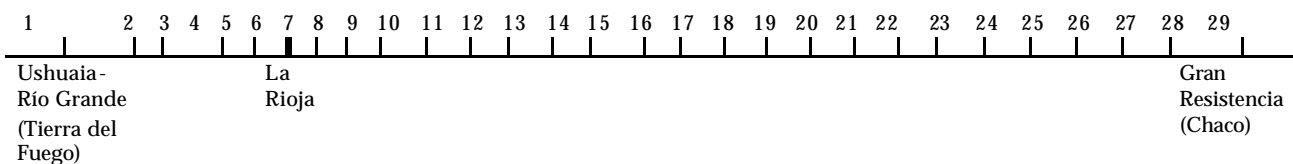
1.24. Tasa de crecimiento porcentual de la población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (2)



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



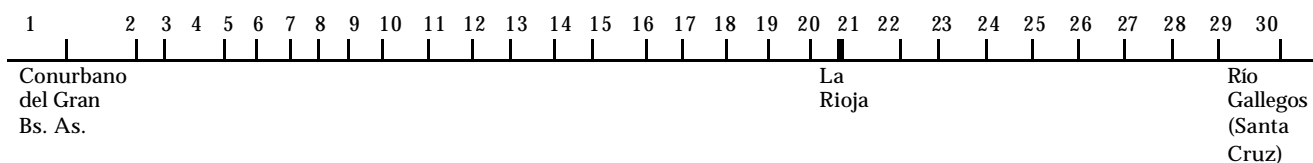
1.26. Tasa de crecimiento porcentual de la población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (2)



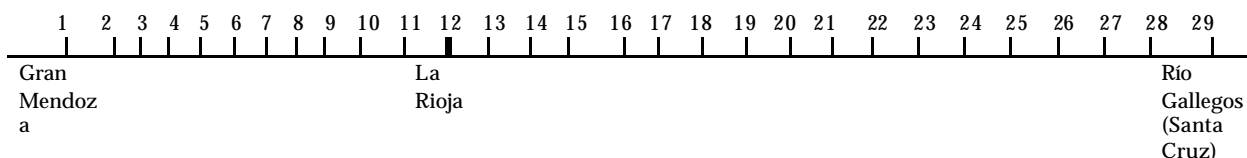
(2) Nota: No se disponen los datos para algún aglomerado urbano de la provincia de Río Negro.

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

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



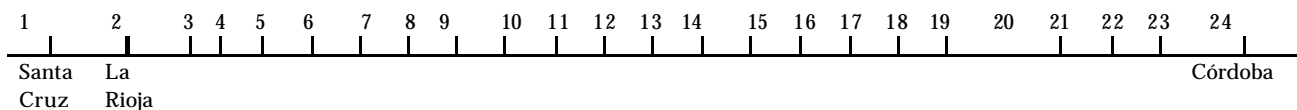
1.28. Tasa de crecimiento porcentual de desempleo por aglomerado urbano. Octubre 1995-2002.(3)



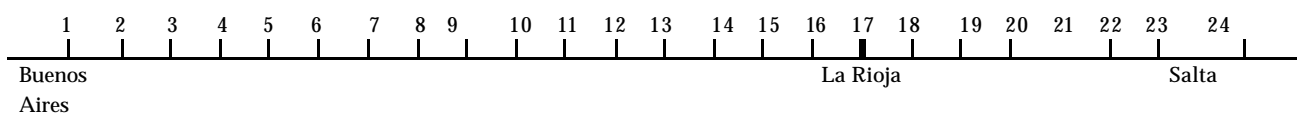
(3) Nota: No se disponen datos para el aglomerado urbano Viedma-Carmen de Patagones de la provincia de Río Negro.

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

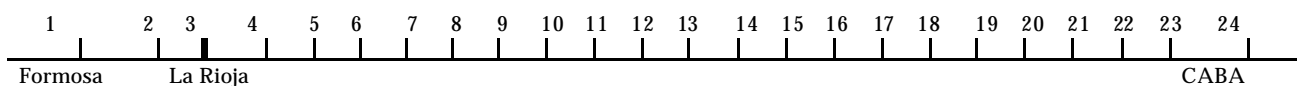
1.29. Empleados públicos cada mil habitantes. Año 2000.



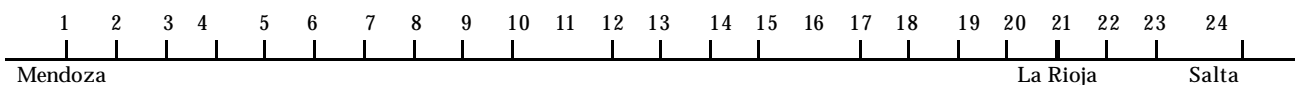
1.30. Crecimiento porcentual de empleados públicos cada mil habitantes. Años 1994-2000.



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



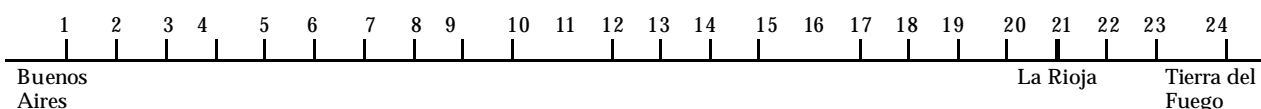
1.32. Tasa de crecimiento de empleados públicos cada 100 empleados privados. Años 1994-2000.



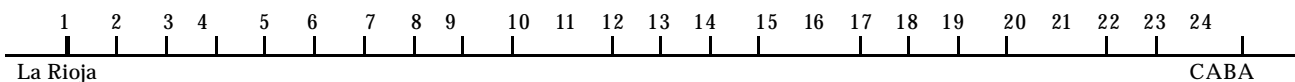
Fuente 1.29 – 1.32: elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>,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

2 CONTEXTO EDUCATIVO

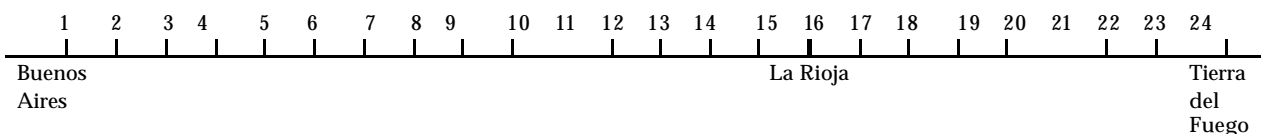
2.1. Cantidad de alumnos 2000



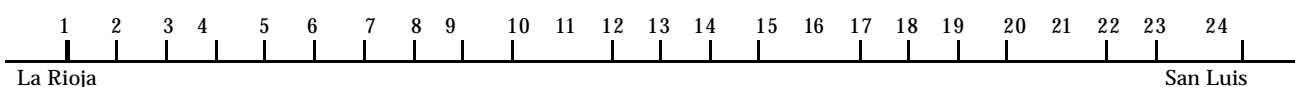
2.2. Crecimiento porcentual de la cantidad de alumnos. Años 1996-2000.



2.3. Cantidad de establecimientos. Año 2000.

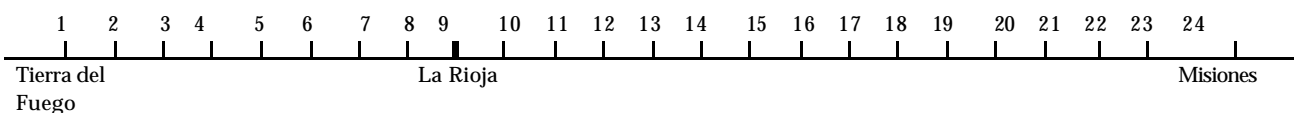


2.4. Crecimiento porcentual de la cantidad de establecimientos. Años 1996-2000.

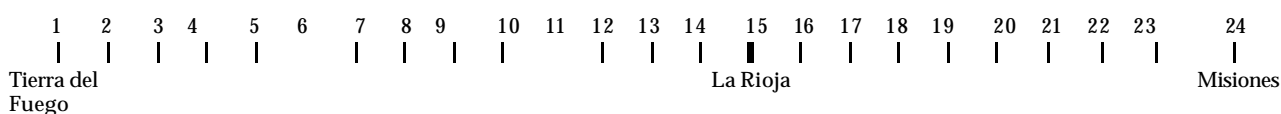


Fuente 2.1 – 2.4: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 y 2000; en www.me.gov.ar; abril de 2003.

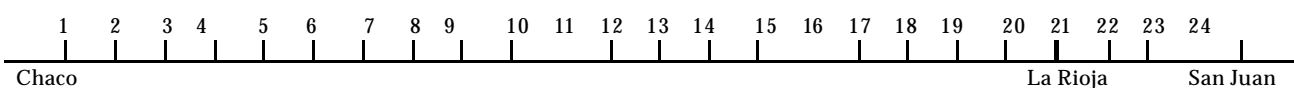
2.5. Tasa neta de escolarización para el nivel inicial. Año 2001.



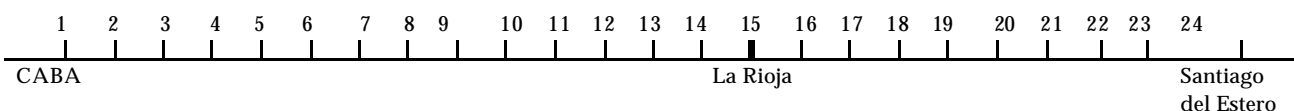
2.6. Tasa neta de escolarización para el nivel primario. Año 2001.



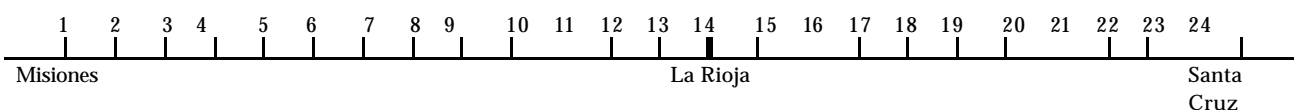
2.7. Crecimiento porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel primario. Años 1991-2001.



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

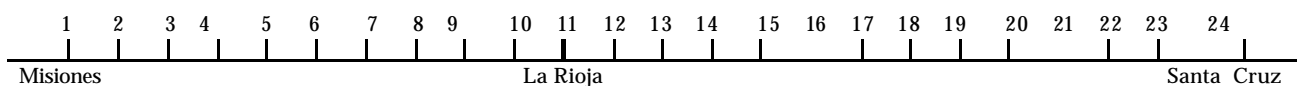


2.9. Crecimiento porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Años 1991-2001.

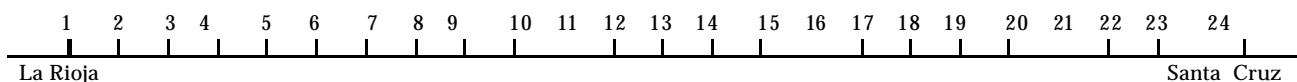


Fuente 2.5 - 2.9: Elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991 y 2001, en www.indec.gov.ar, abril de 2003.

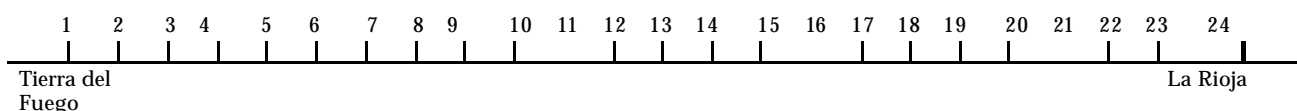
2.10. Tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



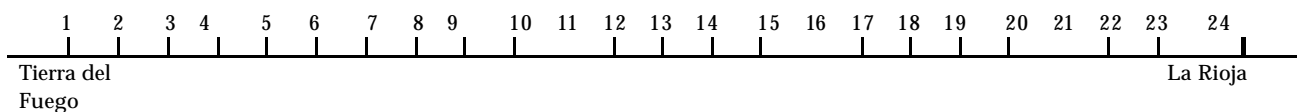
2.11. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



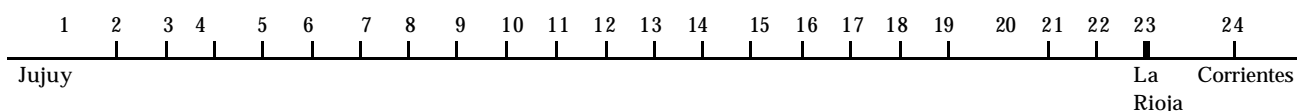
2.12. Tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Año 1999.



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



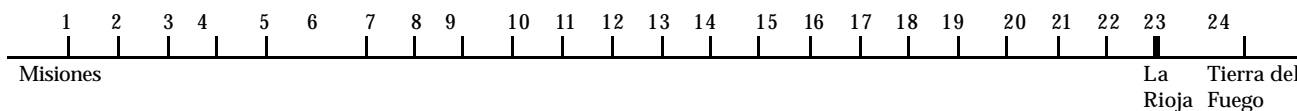
2.14. Tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Año 1999.



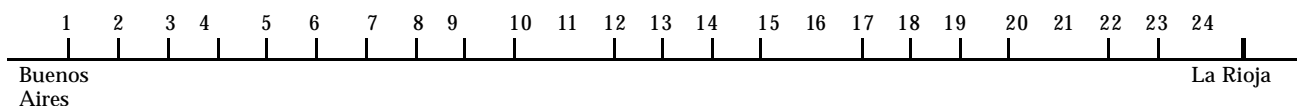
2.15. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.



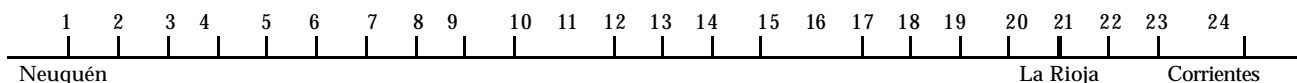
2.16. Tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



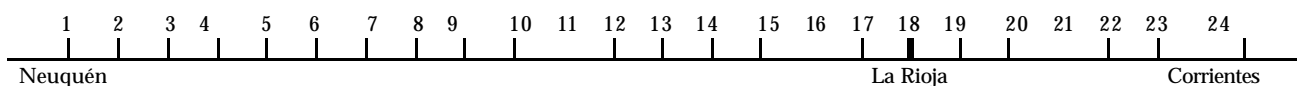
2.17. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



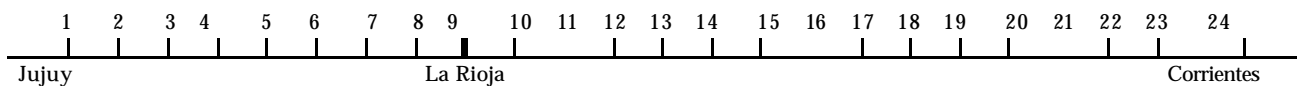
2.18. Tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Año 1999.



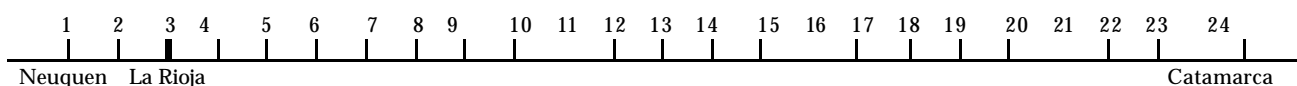
2.19. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



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

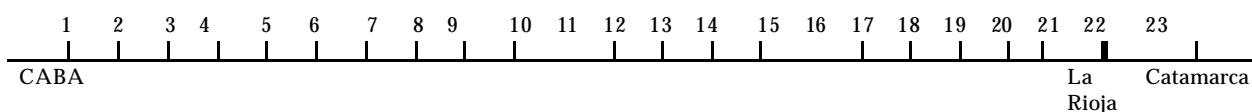


2.21. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.

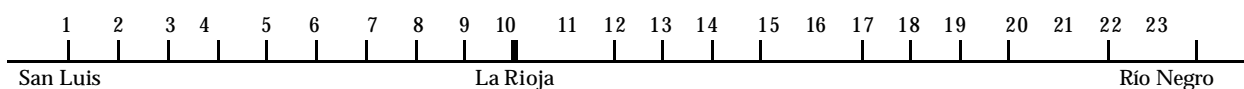


Fuente 2.10 – 2.21: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en www.me.gov.ar, octubre 2002.

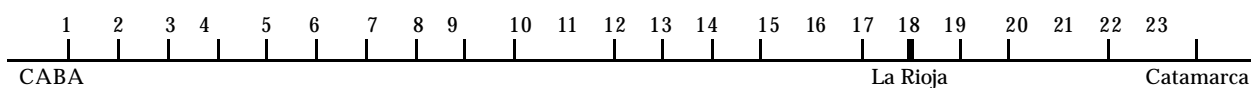
2.22. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB. Año 2000.(4)



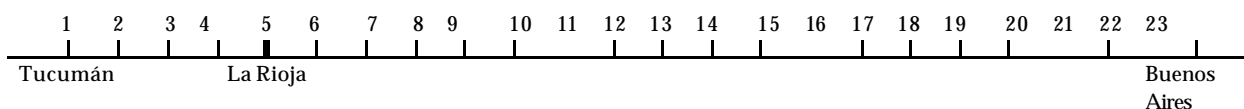
2.23. Tasa de crecimiento de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB. Años 1996-2000. (4)



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



2.25. Tasa de crecimiento de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación 5º año del secundario y 3º del Polimodal. Años 1996-2000. (4)

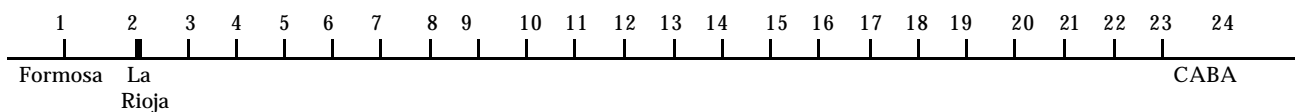


(4) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que en 2000 la Provincia de Neuquén no participó de los Operativos Nacionales de Evaluación. En 1996 la Provincia de San Luis no evaluó Lengua., por lo que en este caso sólo se empleó el dato de Matemática para calcular el promedio de 1996.

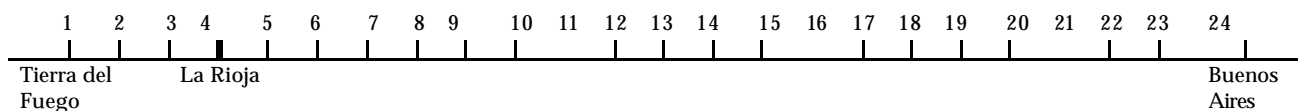
Fuente 2.22 – 2.25: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

3 POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

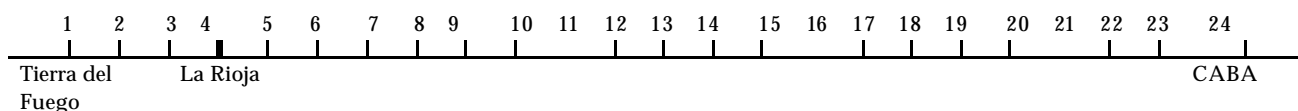
3.1. Porcentaje de ingresos de origen nacional. Año 2000.



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

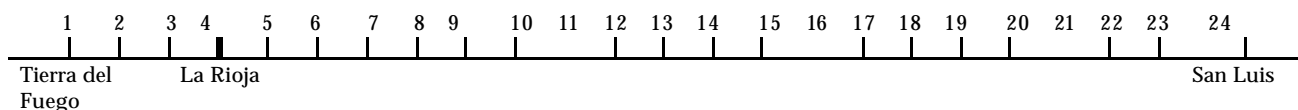


3.3. Ingresos coparticipados por habitante. Año 2000.

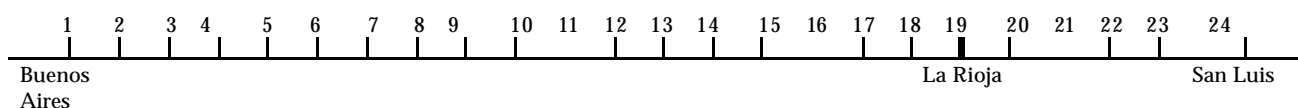


Fuente 3.1 – 3.3: elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, ejecuciones presupuestarias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

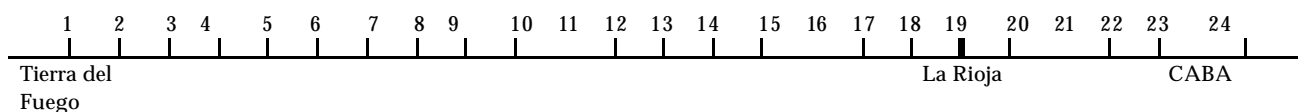
3.4. Stock de deuda acumulada per cápita. Año 2000.



3.5. Stock de deuda acumulada. Año 2000.

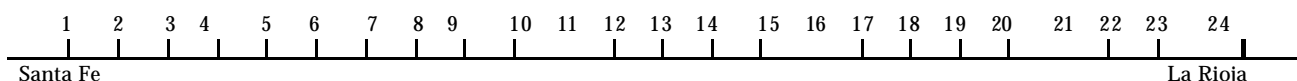


3.6. Crecimiento porcentual del stock de deuda acumulada. Años 1996-2000.

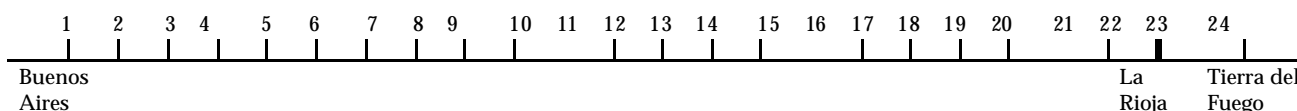


Fuente 3.4 – 3.6: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Stock de deuda provincial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

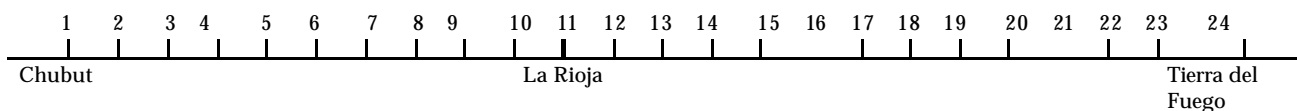
3.7. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Promedio de los años 1991-2000.



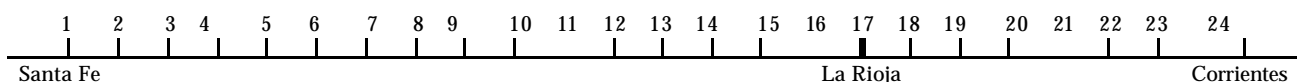
3.8. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Año 2000.



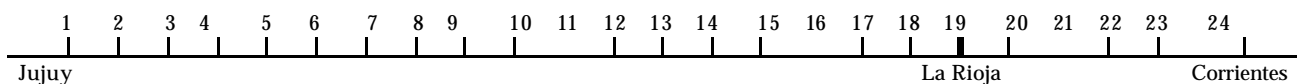
3.9. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto total. Años 1994-2000.



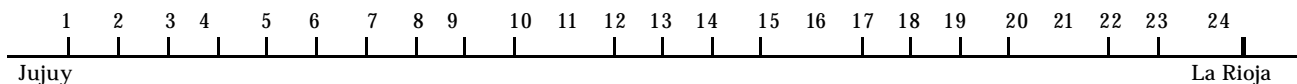
3.10. Gasto educativo como porcentaje del gasto social. Promedio de los años 1994-2000.



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

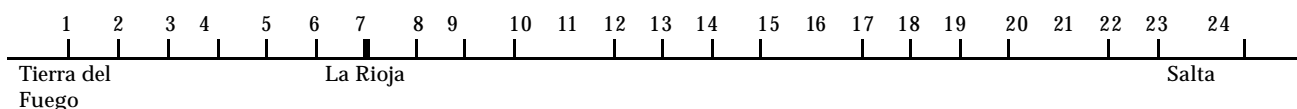


3.12. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto social. Años 1994-2000.

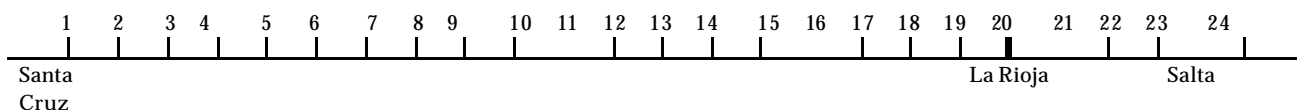


Fuente 3.7 – 3.12: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm, abril de 2003.

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

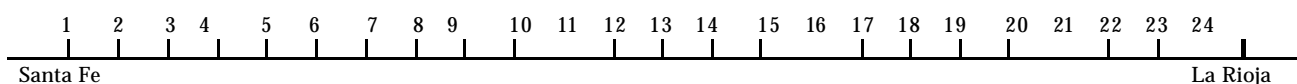


3.14. Gasto público por alumno del sector privado. Promedio de los años 1994-2000.



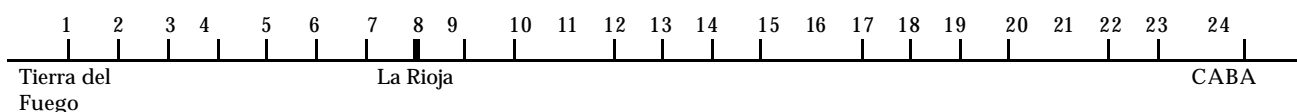
Fuente 3.13 y 3.14: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto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

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



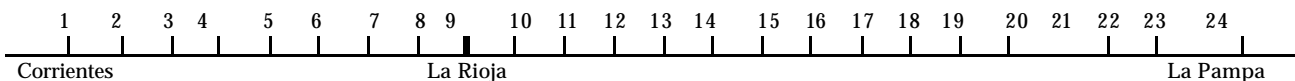
Fuente 3.15: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal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

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

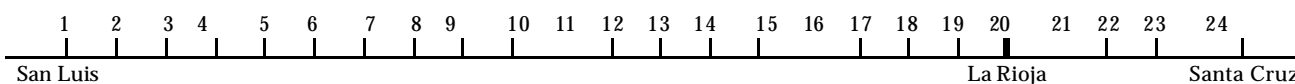


Fuente 3.16: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento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

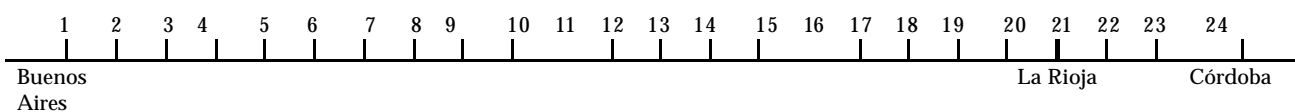
3.17. Porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Año 2000.



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



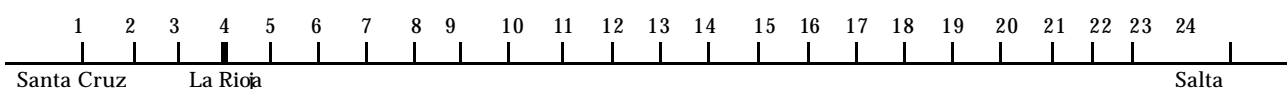
3.19. Crecimiento del porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Años 1994-2000.



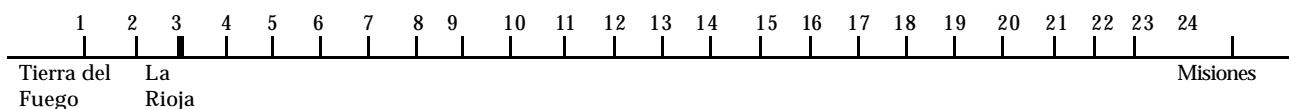
Fuente 3.17 – 3.19: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

4 POLÍTICAS LABORALES

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

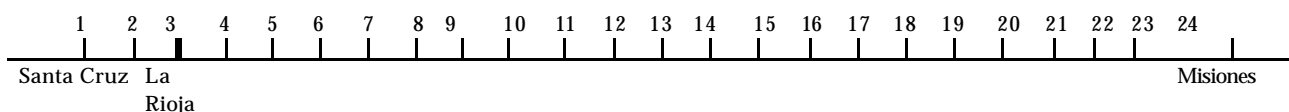


4.2. Salario de bolsillo de director de primaria jornada simple 10 años de antigüedad. Año 2002.

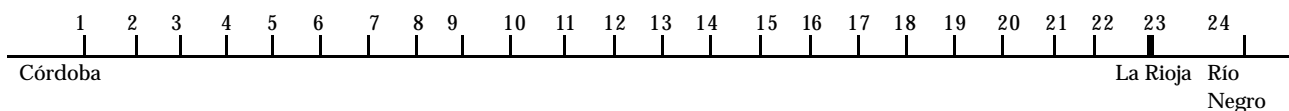


Fuente 4.1 y 4.2: elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

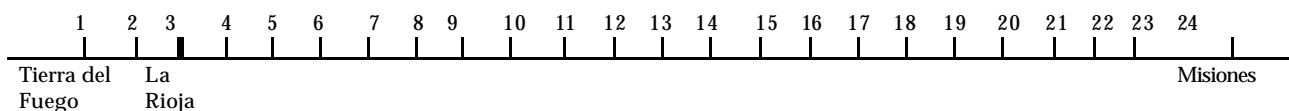
4.3. Salario de maestro de grado frente a canasta básica alimentaria. Año 2002.



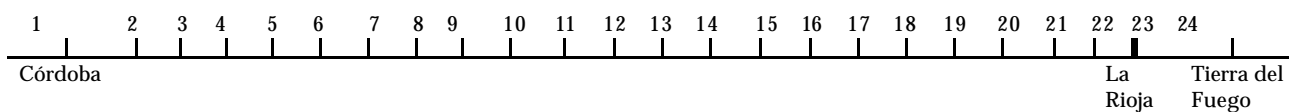
4.4. Crecimiento porcentual del salario de maestro de grado frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.



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

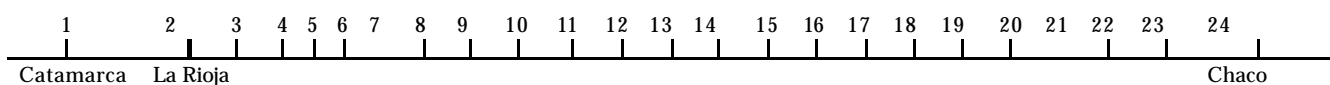


4.6. Crecimiento porcentual del salario de director de primaria frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.

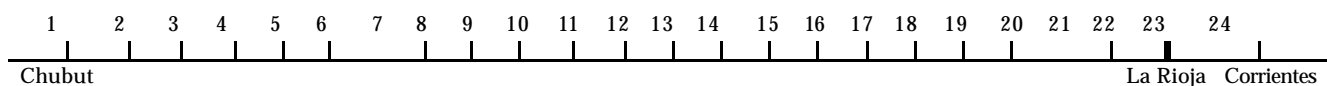


Fuente 4.3 – 4.6: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos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

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



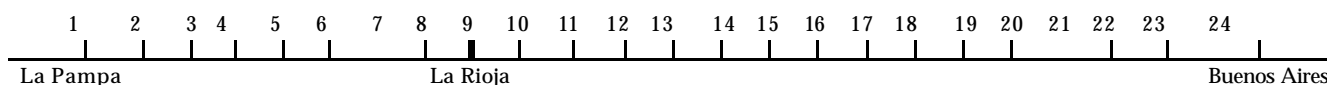
4.8. Tasa de crecimiento del salario de maestro de grado frente al salario medio público provincial. Años 1995-2000.



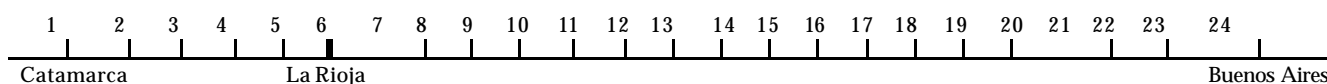
Fuente 4.7 – 4.8: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Gasto medio salarial,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

5. RELACIONES CON NACIÓN

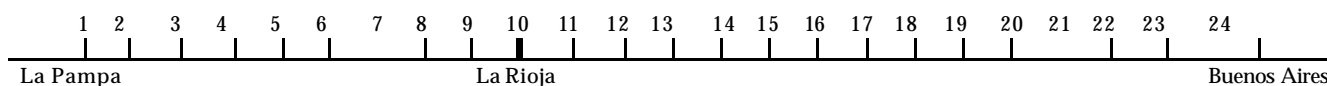
5.1. Total de transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología realizadas en el período 1993-1999 por alumno del año 1999. (5)



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



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

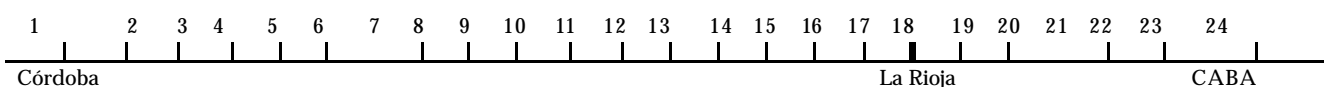


(5) Nota: No incluye las transferencias a los institutos terciarios, el FONID, ni las transferencias de los programas con financiamiento internacional.

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

6 REFORMA EDUCATIVA

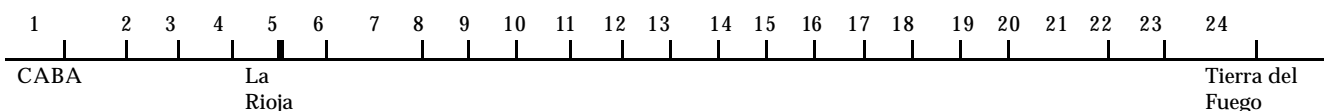
6.1. Porcentaje de alumnos del ex 7^{mo} grado y el ex 5^o año que cursan en la nueva estructura. Año 2000.



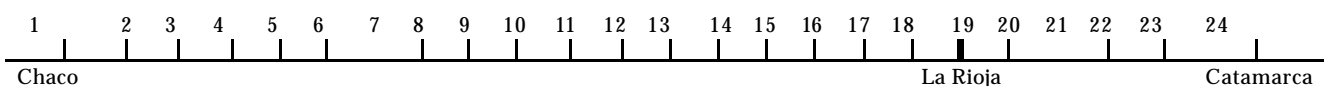
Fuente 6.1: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, Relevamiento Anual 2000; en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS

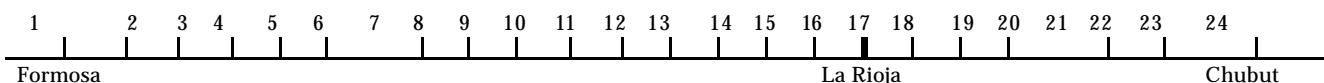
7.1. Porcentaje de alumnos de EGB 1 y 2 del sector público en jornada completa. Año 2000.



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



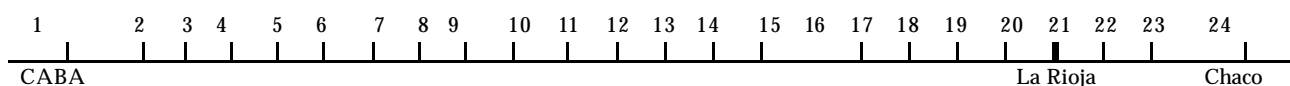
7.3. Porcentaje de beneficiarios de almuerzo gratuito del sector público. Año 2000.



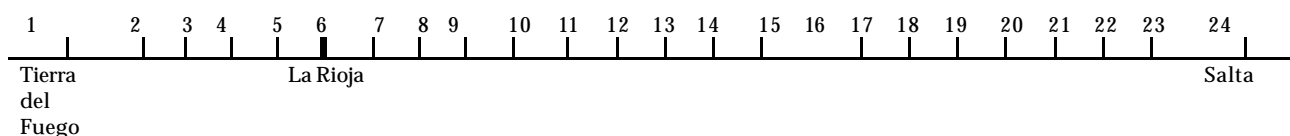
Fuente 7.1 – 7.3: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación (2001), Anuario Estadístico Educativo 2000, IDECE, en www.me.gov.ar, abril de 2002.

8 SECTOR PRIVADO

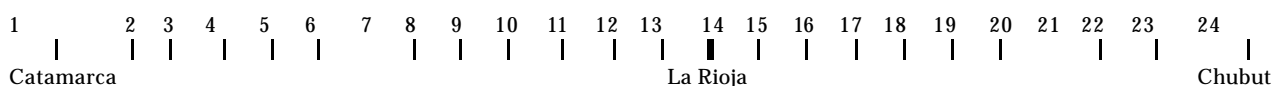
8.1. Porcentaje de alumnos en el sector privado. Año 2000.



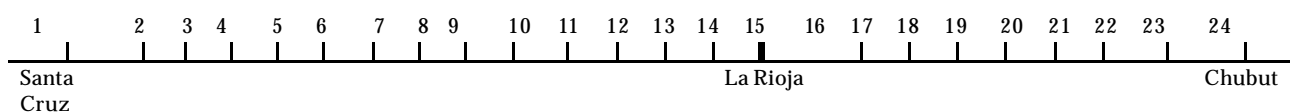
8.2. Crecimiento porcentual de alumnos en el sector privado. Años 1994-2000.



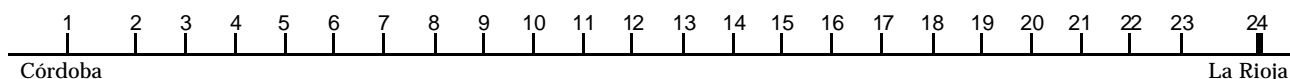
8.3. Porcentaje de escuelas con subvención. Año 2000.



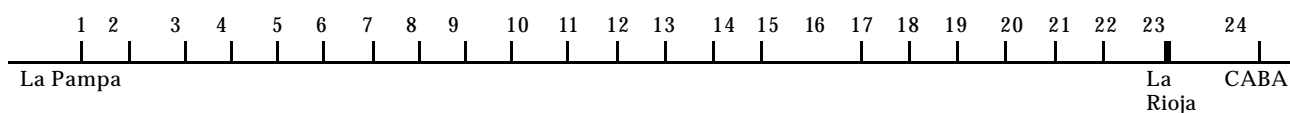
8.4. Porcentajes de escuelas confesionales. Año 2000.



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



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



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

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución de la Provincia de La Rioja.
- Meloni, O: *Gobernadores y elecciones ¿Es negocio ser austero? Evidencia a partir de Datos en Panel*, Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán, circa 2000.
- Cabrera, D: *Programa de Reforma Política. Informe Final*, Proyecto A192, PNUD, 2001.
- Schulman, J. E.: *La Rioja que resiste. Educación y lucha de clases. Historia de la Asociación de Maestros y Profesores de La Rioja*, La Rioja, Ediciones AMP, 2002.

ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Graciela Dascola, ex secretaria general, Unión de Docentes Argentinos La Rioja, Provincia de La Rioja.
2. Miguel Asis, ex ministro de educación, Ministerio de Educación, Provincia de La Rioja.
3. Edgar Páez, presidente, Junta de Educación Católica de La Rioja, Provincia de La Rioja.
4. Marisa Díaz de Tapia, secretaria de educación, Secretaria de Educación de La Rioja, Provincia de La Rioja.
5. Rogelio De Leonardi, secretario general, Asociación de Maestros y Profesores de La Rioja, Provincia de La Rioja.
6. Luisa Maldonado, periodista, Diario El Independiente, Provincia de La Rioja.
7. Juan Zain El Din, ex ministro de educación, Universidad Nacional de La Rioja, Provincia de La Rioja.
8. Humberto Escudero, director general de Planeamiento, Secretaria de Educación de La Rioja, Provincia de La Rioja.
9. Javier Tineo, ex secretario de educación, coordinador Área Educativa, Fundación Ser, Provincia de La Rioja.
10. Hilda Lucero, secretaria general, Sindicato de Educadores de La Rioja, Provincia de La Rioja.
11. Emilse Ozan, miembro del Equipo Técnico de Educación Superior, Secretaria de Educación de La Rioja, Provincia de La Rioja.
12. Helena Martín, miembro del Equipo Técnico de Educación Superior, Secretaria de Educación de La Rioja, Provincia de La Rioja.
13. Rosa Rapaciolli, encargada de la Unidad de Coordinación Legislativa, ex presidenta del Consejo Provincial de Educación, Cámara de Diputados de La Rioja, Provincia de La Rioja.
14. María Nazar, miembro de la Cátedra de Psicología Pedagógica, ex funcionaria del Ministerio de Educación, Universidad Nacional de La Rioja, Provincia de La Rioja.

15. Marcela Mercado Luna, ex Miembro de la Junta de Clasificación de Media, Biblioteca Mariano Moreno, Provincia de La Rioja.
16. Roberto Eluani, subsecretario de Coordinación Administrativa, Secretaria de Educación de La Rioja, Provincia de La Rioja.
17. María Girovini, coordinadora de la RFFDC, secretaria de Educación de La Rioja, Provincia de La Rioja.
18. Alejandra Cuello, asesora legal de la Subsecretaria de Coordinación Administrativa, Secretaria de Educación de La Rioja, Provincia de La Rioja.
19. Ana Almonacid, coordinadora de Educación Privada, Secretaria de Educación de La Rioja, Provincia de La Rioja.
20. Fernando Vega, director de Políticas Compensatorias, Secretaria de Educación de La Rioja, Provincia de La Rioja.
21. Rosa Berl, directora general de Educación Superior, Secretaria de Educación de La Rioja, Provincia de La Rioja.
22. Beatriz Tula de Almonacid, inspectora general de EGB3, Educación Polimodal y Superior, Secretaria de Educación de La Rioja, Provincia de La Rioja.
23. María Montivero, inspectora general de EGB 1 y 2, Secretaria de Educación de La Rioja, Provincia de La Rioja.
24. Lilian Belber de Minué Mercado, ex ministra de educación, Provincia de La Rioja.
25. Sara Iturralde, ex directora de investigación educativa del Ministerio de Educación, Provincia de La Rioja.
26. Nicolasa De Chirino, directora de Despacho, Secretaria de Educación de La Rioja, Provincia de La Rioja.
27. José Casas, secretario general, Unión de Educadores de la provincia de La Rioja, Provincia de La Rioja.
28. Cecilia Cre, miembro del Equipo Técnico de Educación Polimodal, Secretaría de Educación de La Rioja.