

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

PROVINCIA DE CÓRDOBA
(VERSIÓN DEFINITIVA)

Cecilia Veleda

Febrero de 2003

Informe Jurisdiccional N 15'

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
1 INTRODUCCIÓN	9
2 EL CONTEXTO PROVINCIAL	10
2.1 EL PESO ECONÓMICO Y DEMOGRÁFICO DE LA "ISLA" QUE NO PUDO ESCAPAR A LA CRISIS NACIONAL.....	10
2.2 POPULISMO, RACIONALIZACIÓN Y QUIEBRE DE LA HEGEMONÍA RADICAL	14
3 EL CONTEXTO EDUCATIVO	19
3.1 CARACTERÍSTICAS Y RESULTADOS DEL SISTEMA EDUCATIVO CORDOBÉS	19
3.2 EL MAPA DE PODER.....	29
4 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN.....	30
4.1 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN CORDOBESA	30
4.2 EL PAPEL SECUNDARIO DEL PODER LEGISLATIVO ANTE EL ESCENARIO EDUCATIVO.....	34
5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO	36
6 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN.....	39
6.1 EL MINISTERIO: UN GIGANTE FRAGMENTADO E INCONEXO	39
6.2 LA DINÁMICA ADMINISTRATIVA EN TRANSICIÓN.....	47
7 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	48
7.1 UN SIGNIFICATIVO ESFUERZO FINANCIERO	48
7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES.....	53
7.3 LA INCIERTA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO	55
8 LAS POLÍTICAS LABORA LES.....	56
8.1 LOS SALARIOS Y LAS CONDICIONES LABORALES DE LOS DOCENTES	56
8.2 LOS SINDICATOS EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL.....	60
8.3 LA FORMACIÓN Y LA CAPACITACIÓN DE LOS DOCENTES.....	62
9 RELACIONES CON LA NACIÓN	67
9.1 LA AUTONOMÍA FRENTE AL DIRECCIONAMIENTO DEL GOBIERNO NACIONAL.....	67
9.2 LA DÉBIL PRESENCIA DE LOS PROGRAMAS NACIONALES.....	72
10 LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA	74
11 LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN Y CURRÍCULUM	80
11.1 LA CAÓTICA TRANSFORMACIÓN CURRICULAR DE LOS '90.....	80
11.2 LAS FUNCIONES TÉCNICO - PEDAGÓGICAS DEL ESTADO.....	83
12 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO.....	84
13 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN	88
14 REFLEXIONES FINALES.....	92
15 ANEXO: CÓRDOBA EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL.....	95
1. EL CONTEXTO PROVINCIAL.....	95
2. CONTEXTO EDUCATIVO	100

1.1	POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	105
4.	POLÍTICAS LABORALES	108
5.	RELACIONES CON NACIÓN.....	110
6.	REFORMA EDUCATIVA	111
7.	DESIGUALDADES EDUCATIVAS.....	111
8.	SECTOR PRIVADO	111
16	FUENTES.....	112
16.1	BIBLIOGRAFÍA	112
16.2	NORMATIVA	116
16.3	FUENTES PERIODÍSTICAS.....	116
16.4	ENTREVISTAS REALIZADAS	116

RESUMEN EJECUTIVO

En el marco del proyecto "Las provincias educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 jurisdicciones argentinas" desarrollado por el equipo del Área de Política Educativa de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), se ha indagado sobre los aspectos centrales de la política educativa durante la década del '90. El objetivo principal de este proyecto es realizar un análisis de las características, los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de la educación en cada una de las provincias especialmente desde 1993, momento de renovación histórica del sistema educativo argentino, por la aplicación conjunta de la Ley Federal de Educación y la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias.

Este trabajo se basó tanto en información cuantitativa como cualitativa. En el primer caso se partió del procesamiento de una gran cantidad de datos estadísticos sobre los distintos ejes temáticos considerados. Estos datos fueron complementados con entrevistas realizadas con 55 actores relevantes de la política educativa provincial de los últimos diez años (ex ministros de educación, funcionarios del Ministerio, legisladores, sindicalistas, representantes del sector privado, investigadores, etc.), además de bibliografía, diarios y normativa. El presente informe es el resultado de la sistematización y análisis de este amplio material, comparado con el resto de las provincias.

El estudio comienza destacando la **relevancia de la provincia de Córdoba en el contexto nacional**, al ser la segunda jurisdicción en términos de su jerarquía demográfica y concentrar una porción muy significativa de los recursos económicos. Esta preeminencia parece encarnarse en el orgullo de la sociedad cordobesa, utilizado estratégicamente por los políticos, que han recurrido a la imagen de Córdoba como "isla" subrayando el carácter autónomo de la provincia. A pesar de su independencia, el informe señala que la provincia **no quedó exenta del embate de la crisis económica nacional de fines de los '90** y principios del nuevo siglo, traducida en el aumento substancial de la tasa de desempleo (22% entre 1995 y 2000) y la expansión de la pobreza (Gran Córdoba se ubica en el 7° lugar entre los aglomerados con mayor crecimiento porcentual de la población bajo la línea de pobreza entre 2001 y 2002).

La gran cantidad de habitantes que concentra la provincia queda reflejada en las **dimensiones de su sistema educativo**, que en el año 2000 se ubicaba en el segundo lugar en el orden nacional según el número de establecimientos (4.109) y en el tercer lugar según el número de alumnos (796.542).

En cuanto a los indicadores de rendimiento del sistema educativo cordobés, el informe distingue dos situaciones divergentes según se miren los referidos al tránsito de los alumnos por el sistema o aquellos que conciernen a la calidad educativa. En el primer caso, si los dos primeros ciclos de la EGB presentan valores cercanos a la media nacional, **tanto la EGB3 como el polimodal exhiben entre 1996 y 1999 un evidente deterioro** frente a dicha media en tasas tales como el **abandono interanual** (que en el EGB3 disminuyó sólo un 1,2% mientras que la media nacional lo hizo en un 40%), la **repitencia** (que en EGB3 aumentó un 10% mientras que para la media nacional decreció un 9%), la **sobreedad** (que en el mismo ciclo aumentó un 64% mientras que para la media nacional lo hizo en un 20%) y el **egreso** (que en EGB3 se redujo en un 0,7% cuando el promedio nacional se incrementó un 25%).

La situación provincial aparece como especialmente dramática cuando se la analiza a la luz de los resultados del resto de las jurisdicciones: Córdoba ocupaba el cuarto lugar entre las provincias con mayor crecimiento porcentual del abandono interanual entre 1996 y 1999 para el EGB 3 y el primer lugar para el ciclo polimodal. El mediocre panorama del nivel medio cordobés en cuanto al acceso y retención de los alumnos aparece avalado igualmente por la tasa neta de escolarización en el nivel secundario, que con un 66% ubicaba a Córdoba en un modesto doceavo puesto en el orden de las jurisdicciones –detrás de otras jurisdicciones “avanzadas” comparables tales como la Ciudad de Buenos Aires, Tierra del Fuego, Chubut, Santa Cruz, La Pampa y Santa Fe, entre otras.

Al contrario, **en el caso de los resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa (ONE), Córdoba ostenta standards muy cercanos a la media nacional** tanto en las pruebas realizadas al finalizar el polimodal como en el caso del 6° año de EGB. Esta situación se modifica a partir de 1998, cuando los resultados provinciales comienzan a mejorar, alejándose progresivamente de dicha media de manera muy moderada en el caso de las pruebas del polimodal y mucho más pronunciada en el caso de la EGB. Así, por ejemplo, en el año 2000 los alumnos cordobeses ocupaban el 6° lugar entre las provincias según el promedio de lengua y matemáticas obtenido en 6° año de la EGB y el 3° lugar para los alumnos de 3° año del polimodal.

Partiendo de este panorama global de la provincia, la investigación se concentra en el marco político y su evolución durante la década bajo estudio como uno de los elementos centrales para entender las dinámicas de poder que atravesaron al ámbito educativo durante esa etapa. Provincia eminentemente radical, Córdoba es gobernada durante tres períodos consecutivos –entre 1983 y 1995- por Eduardo César Angeloz. El sello de la raigambre partidaria del gobernador quedó sin dudas plasmado en su concepción de la educación, transmitida tanto en lo discursivo como en el rumbo efectivo que adoptó la política en la materia: en el marco de la reinstauración democrática en una provincia que había padecido una mano particularmente dura durante los años de dictadura militar, **Angeloz vio ante todo en la educación la vía privilegiada para la democratización de la sociedad**. Desde esta perspectiva, las acciones se orientaron fundamentalmente en torno a la inclusión y, en menor medida, a la participación. La inquietud por la ampliación de la cobertura del sistema se centró en los niveles inferiores del sistema –el inicial y el primario- y fue complementada con significativas acciones convergentes tales como la lucha contra el fracaso escolar mediante equipos especializados (la Dirección de Apoyo Escolar Interdisciplinaria o DAEI) o la inclusión de comedores escolares en las instituciones educativas de toda la provincia (el Programa de Asistencia Integral de Córdoba o PAICOR).

Por último, un rasgo que atravesó y tiñó cada una de las acciones durante esta primera mitad de la década bajo estudio fue el de la búsqueda de **consolidación de la autonomía provincial en materia de política educativa**. Pendiente de la imagen de gobierno propagada en el orden nacional a raíz de las aspiraciones presidenciales de su gobernador, la gestión angelocista afirmó un estilo propio puesto de manifiesto en diversas líneas adoptadas, que van desde la **conformación de sólidos equipos técnicos dentro del Ministerio, la implementación de una reforma curricular en el nivel primario, la sanción de la Ley Provincial de Educación en 1991, el desarrollo de un sistema de información estadística provincial y la concepción de un modelo jurisdiccional de capacitación docente**. Asimismo, la fortaleza y autarquía de Córdoba fue demostrada en el arduo proceso de negociación de la transferencia de los servicios

educativos provenientes de la órbita nacional liderado por el mismo Angeloz durante los primeros años de la década del '90.

Las variadas medidas instrumentadas en este período exigieron una inversión significativa en el área, por lo que el gasto educativo se duplica entre 1991 y 1994 (pasando de \$321 millones a \$640 millones), para mantenerse estable en 1995. Dado que el gasto total también crece a un ritmo superior a los recursos disponibles, las cuentas provinciales comienzan a acumular un importante déficit fiscal que deriva finalmente en cesación de pagos en el año 1995.

Es en este contexto, agravado por la repercusión del estallido mexicano conocido como el "Tequila", que asume anticipadamente como gobernador **Ramón Mestre**, radical representante de otra ala del partido radical, que inicia una etapa diametralmente opuesta a la de su antecesor. **La endeble situación financiera de la provincia lo lleva a lanzar una serie de medidas muy controvertidas para contener el gasto del sector**, tales como el cierre de las salas de 4 años de la educación inicial, la unificación de la dirección del nivel inicial y primario, el cierre de gran parte de las escuelas rurales, la fusión de grados o la modificación del régimen de suplencias. El drástico giro impreso a la política educativa sumado al estilo poco dialoguista y confrontador del gobernador –personalmente inmiscuido en cada una de las orientaciones adoptadas- lo llevan a enemistarse no sólo con los gremios docentes –con los que mantuvo relaciones muy tirantes durante todo su período de gobierno- sino también a distanciarse progresivamente de la sociedad en su conjunto. Este descontento general fue canalizado en la manifestación masiva conocida como la "pueblada" en agosto de 1996.

En este marco, ciertos intentos de reforma tales como la revisión de la carrera docente –y, por lo tanto, la modificación del Estatuto correspondiente-, la transformación del sistema de formación docente, o la reasignación de los aportes destinados al sector privado, no llegaron a ver el día ante la decidida oposición de la UEPC y de la Iglesia. Todos estos simultáneos frentes de batalla fueron desgastando al equipo del Ministerio de Educación que, atenido al estilo "resolutista" e inconsulto del gobernador fue perdiendo su capacidad de control sobre el sistema a medida que imponía forzosamente sus discutidas decisiones.

La rigidez imperante en las relaciones de fuerza entre las autoridades ministeriales y los diferentes actores ligados al sistema condicionó en gran medida el destino seguido por la reforma educativa, principal eje de acción durante la segunda mitad de la década del '90. En efecto, **optando por una implementación "por shock" para llegar a conducir el proceso desde el comienzo hasta su conclusión, el gobierno avanzó prescindiendo de la participación de los docentes e intimidando al Poder Legislativo**, que debió acompañar el proceso con expeditivas herramientas legales. El ritmo adquirido por la transformación educativa en la provincia se comprende mejor si se lo compara con el resto del país: si para el año 1997 el 100% de los años correspondientes al EGB3 se encontraban en Córdoba bajo la nueva estructura, sólo el 9,4% de la media del país lo había logrado. Del mismo modo, si en 1998 el 70% de los años del polimodal ya habían ingresado en la transformación, sólo el 4% de la media nacional lo había hecho. Este proceso de reforma fue acompañado por un moderado crecimiento de la inversión en el sector ya que, luego del recorte de casi \$70 millones en el año 1996, el gasto se mantuvo en los \$670 millones en 1997 y 1998 para incrementarse levemente en 1999.

En cuanto a la decisión concerniente a la cuestión más álgida de la transformación, es decir la localización del tercer ciclo de EGB, es preciso recurrir a dos elementos de análisis esenciales para su esclarecimiento. La especificidad cordobesa que constituyó la decisión de

secundarizar masivamente dicho ciclo respondió, por un lado, a la necesidad planteada por el entonces ministro de educación –Jorge Pérez– y el gobernador de aprovechar la transformación de la estructura del sistema para focalizar los esfuerzos en el nivel medio, según ellos hasta ese momento abandonado por la gestión angelocista. Desde esta concepción, la secundarización del 7° año implicaba exponer a los alumnos a una mayor exigencia y, por ende, favorecer la elevación de la calidad educativa. Sumado a este primer factor, la intención de “poner coto” a la intervención del gobierno Nacional en el ámbito provincial pudo también haber incidido en la decisión de la secundarización (así como otras cuestiones que formaron parte de la transformación tales como la denominación de los ciclos –el EGB 3 fue caratulado de “ciclo básico unificado” y el polimodal “ciclo de especialización”–, el rechazo de los programas nacionales, las críticas a los operativos nacionales de evaluación de la calidad educativa –ONE– y las miramientos demostradas frente a la Red Federal de Capacitación Docente), contraria a los deseos del Ministerio central.

Durante la fase terminal de la gestión mestriza, el justicialismo capitaliza –a través de Juan Manuel De la Sota– el malestar de la sociedad y logra imponerse en las elecciones del año 1999. En el ámbito educativo, el candidato a la gobernación se ganó el favor de la UEPC y del cuerpo docente en general gracias a la promesa de revertir cada una de las medidas objetadas hasta entonces. El “acuerdo de paz” entre el gobierno y los gremios quedó sellado ni bien asumió De la Sota en el *Pacto Educativo*, que implicó entre otras disposiciones el pasaje de la bonificación por presentismo al salario básico docente, la reapertura de las salas de 4 años y de las escuelas rurales, el apoyo a las escuelas urbano-marginales y la creación de 100 escuelas nuevas. Como contraparte, los gremios docentes se comprometieron a través de dicho pacto a mejorar la calidad educativa, sin quedar plasmada esta promesa en ninguna acción concreta. Más allá de la complacencia de los reclamos sindicales, el gobernador otorgó un espacio tal a los gremios docentes (llegó incluso a ofrecer la cartera educativa al entonces titular de la UEPC, Walter Grahovac) que terminaron, al menos durante la primera etapa, co-gestionando virtualmente la política educativa. Todas las iniciativas comentadas requirieron una fuerte inversión en el sector, por lo que el gasto educativo experimenta un significativo incremento, aumentando \$200 millones entre 1999 y 2001.

Tomando como central el análisis de estas dinámicas políticas, el trabajo no deja de considerar otros elementos estructurales determinantes en la construcción de la dinámica político-educativa de la provincia. Un primer rasgo sugerido en los párrafos anteriores es el que atañe al tipo de relación entablada con el gobierno nacional. En una década caracterizada por la recentralización de la conducción del sistema educativo en varios aspectos fundamentales, entre los cuales la implementación de la Ley Federal ocupó sin dudas un lugar preponderante, la provincia de **Córdoba demostró permanentemente un comportamiento autónomo delimitando la injerencia de la Nación en el rumbo adoptado**. Más aún, las autoridades provinciales entrevistadas se jactaban de haber invertido en ciertos aspectos el sentido de la intervención, por haber contribuido por ejemplo en el diseño de los contenidos básicos comunes nacionales (CBC) con los propios diseños curriculares o por haber precedido a la Ley Federal con la Ley General de 1991. En este sentido la provincia de Córdoba se asemeja notoriamente a otras de su porte, tales como la provincia de Buenos Aires, Mendoza y la Ciudad de Buenos Aires. Si bien el “freno” impuesto al Ministerio central puede explicarse por la variable político-partidaria, lo cierto es que tanto Angeloz como Mestre y De la Sota mantuvieron buenas relaciones con el entonces presidente Carlos Menem en los dos primeros casos y con De la Rúa en el tercero. Así, las resistencias parecen haber respondido más bien a la trayectoria de la

provincia en materia educativa y a las capacidades técnicas desarrolladas por el Ministerio de Educación cordobés, receloso frente al direccionamiento "iluminista" de los técnicos nacionales.

Puertas adentro del Ministerio provincial, otro rasgo que atraviesa las sucesivas gestiones es la **fragmentación de la administración central educativa**. En efecto, la desconexión impera tanto entre las direcciones de nivel –lo cual atenta contra una mayor articulación del sistema– como entre la Dirección de Institutos Privados de Educación y las direcciones oficiales –lo cual impide la coordinación de las acciones entre el sector público y privado–. Asimismo, los supervisores dependientes de dichas direcciones cuentan también con una gran independencia en sus funciones –lo que dificulta la adecuada comunicación entre la administración central y las escuelas–. Por último, la escisión entre las áreas de gestión y planificación del Ministerio aparece como un problema que se perpetúa limitando severamente la necesaria retroalimentación entre el planeamiento y los efectos permanentemente constatados de las medidas puestas en marcha.

Respecto de este "área técnica" del Ministerio cabe destacar que, a pesar del alto perfil de sus integrantes y del papel relevante cumplido fundamentalmente durante la gestión angelocista, sus tareas se han concentrado en lo esencial sobre el diseño curricular y la capacitación en lo que concierne a la antigua DIIE y al apoyo de las instituciones educativas en sus dificultades frente al fracaso escolar en el caso de los equipos de la DAEL. Al contrario, muy poco es lo que estos cuerpos técnicos han avanzado en tareas más específicas tales como la planificación a largo plazo, el control de gestión, la evaluación del sistema o la mejora de la calidad educativa.

Otra particularidad de la práctica política de la educación provincial destacada por el estudio, propia de la mayoría de las jurisdicciones argentinas, es la **debilidad y escasa injerencia del Poder Legislativo en materia educativa**. La legislatura se encuentra supeditada al Poder Ejecutivo y se remite a la presentación de proyectos en su mayoría no legislativos –de resolución o declaración–, de muy escasa incidencia en el destino de la educación provincial.

En el polo opuesto, la Iglesia constituye un actor ineludible en un análisis de la política educativa cordobesa. Su influjo resulta concordante con el gran peso relativo de los establecimientos confesionales dentro del sector, preponderancia explicada a su vez por la decisiva y antigua inserción de la Iglesia Católica en la provincia. **La influencia de los representantes de la Iglesia ha adquirido una materialidad paradigmática en el otorgamiento de subvenciones estatales a instituciones del sector privado, que insumen más de un 20% del gasto educativo** de la provincia. Hacia el año 2000 este porcentaje situaba a Córdoba en el primer puesto en orden nacional. Al igual que lo constatado para varias de las jurisdicciones argentinas, el poder de injerencia de la Iglesia quedó claro no sólo en los momentos en los que el gobierno intentó ejercer algún control sobre el sector privado –cuando la reacción del Consejo de Educación Católica a instancias del Ministerio y de los obispos ante el propio gobernador se hizo sentir sin titubeos–, sino también en situaciones en las que el debate comprendía igualmente a la educación pública, como en el caso de las discusiones sobre la Ley Provincial de Educación o la elaboración de los nuevos diseños curriculares.

Por último, el trabajo subraya **el significativo esfuerzo financiero que la provincia realiza en materia educativa** (gasto por alumno como porcentaje de los recursos fiscales por habitante), cuyo promedio entre 1994 y 2000 ubicaba a Córdoba en un destacado tercer lugar dentro del concierto nacional. Estos niveles de gasto se reflejan por otra parte en las remuneraciones de los docentes del antiguo nivel primario, según las cuales (\$632 de salario de

bolsillo para un docente de nivel primario con 10 años de antigüedad en el año 2000) Córdoba se encontraba hacia el final de la década claramente el tercer lugar en el orden nacional, detrás de dos provincias patagónicas: Santa Cruz (\$818,08) y Tierra del Fuego (\$787,21).

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"¹, desarrollado por el equipo de Política Educativa de CIPPEC. El objetivo principal de este proyecto es realizar un análisis de las características, los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de la educación, es decir, aquellas dinámicas, técnicas, tácticas y mecanismos vinculados a un cierto modo de ejercicio del poder, que están alineados en mayor o menor concordancia con la macropolítica en cada una de las provincias. El estudio parte especialmente del año 1993, momento de renovación histórica del sistema educativo argentino, por la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias y la sanción conjunta de la Ley Federal de Educación. A partir del estudio de casos provinciales, se realizará luego una comparación general para elaborar ciertas conclusiones y aprendizajes acerca de las continuidades y discontinuidades entre las jurisdicciones.

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

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

Por otra parte, cabe destacar que este estudio se propone analizar el contexto (de poder) en el cual se despliegan las políticas educativas, y es por ello que en nuestro recorte metodológico debimos excluir la visión desde las escuelas, concentrándonos en los actores de mayor peso en la toma de decisiones centralizadas. Sin embargo, esto no implica suponer que el poder desciende unilateralmente de arriba hacia abajo, ya que tampoco este estudio tiene por objetivo la exploración de los efectos de esas políticas educativas en las instituciones educativas, sino específicamente en los procesos de toma de decisiones y en las visiones y posiciones ante los distintos ejes que estructuran el campo de la educación desde el gobierno central provincial. Esta opción se basa igualmente en la hipótesis (a 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

¹ Una versión completa del proyecto se puede hallar en: www.cippec.org.

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 Córdoba.

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 55 actores relevantes de la política educativa provincial de los últimos años (el listado completo se puede observar en la página 116). En base a este amplio material se realizó este informe, que se presenta aquí en su versión preliminar, ya que el mismo será complementado con los análisis resultados de la comparación con las otras jurisdicciones.

Finalmente, deseamos agradecer a cada uno de los actores entrevistados por su tiempo y su disponibilidad a la hora de concedernos las entrevistas, brindarnos información y nuevos contactos que hicieron posible este trabajo.

2 EL CONTEXTO PROVINCIAL

2.1 EL PESO ECONÓMICO Y DEMOGRÁFICO DE LA "ISLA" QUE NO PUDO ESCAPAR A LA CRISIS NACIONAL

La provincia de Córdoba pertenece al grupo de provincias categorizadas como "avanzadas" en el orden nacional, junto con Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza, que representan el 68% de la población total del país. Su peso económico se constata si se considera que, para el año 2000, se ubicaba en el noveno lugar entre las provincias con mayor PBG per cápita (\$6. 700) y en el sexto lugar según el crecimiento porcentual del PBG per cápita entre 1993 y 2000². Si a esto se suma su peso demográfico expresado en el cuadro 1 –según el Censo Nacional de 2001, con 3.061.611 habitantes Córdoba era la segunda jurisdicción en cuanto al tamaño de su población-³ se comprende rápidamente la **incidencia de la provincia dentro del concierto nacional**. No obstante, el cuadro 2 muestra cómo –a pesar del buen posicionamiento de la provincia en cuanto al PGB per cápita- **el crecimiento porcentual del ingreso per cápita entre los años 1995 y 2000 resultaba inferior al correspondiente a la media de la región centro y a la media nacional**, situación característica

² Ver en anexo punto 1.21, pag.98.

³ Ver en anexo punto 1.22, pag.98.

de las provincias más avanzadas, cuyos recursos son derivados por coparticipación a las provincias con menores ingresos propios⁴.

Cuadro 1 - Características de la población

	1991			2001			Variación 1991-2001 (%)		
	Córdoba	Media Región Centro	Media País	Córdoba	Media Región Centro	Media País	Córdoba	Media Región Centro	Media País
Cantidad de habitantes	2.766.683	4.429.148	1.345.718	3.061.611	4.760.647	1.509.331	10,7	7,5	12,2
Cantidad de habitantes en edad escolar	681.897	1.050.927	347.756	704.688	s/d	s/d	3,3	s/d	s/d
Tasa de analfabetismo (a partir de los 15 años)	3,5	3,2	5,7	2,3	s/d	s/d	-34,3	s/d	s/d
	Córdoba	Total Región Centro	Total País	Córdoba	Total Región Centro	Total País	Córdoba	Total Región Centro	Total País
% de la población que vive en hogares con NBI	15,1	15,9	19,9	13,0	s/d	s/d	-13,9	s/d	s/d
% de la población que vive en zonas urbanas	86,0	92,8	87,2	88,8	94,4	89,3	3,2	1,7	2,4
% de la población con primaria completa	74,7	79,4	76,3	82,2	s/d	s/d	10,0	s/d	s/d
% de la población con secundaria completa	27,2	27,6	25,6	36,1	s/d	s/d	32,5	s/d	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.

En cuanto a la composición de la producción provincial, el sector terciario concentra aproximadamente un 64% del mismo, participación similar a la del promedio nacional (63%)⁵. El sector secundario aporta el 26,8% del Producto provincial (inferior al nivel nacional, que es del 29% del PBI), destacándose la industria manufacturera –cuya principal rama está representada por la industria automotriz y de alimentos y bebidas-. Durante la segunda mitad de la década del '90, la recesión económica experimentada por el país en su conjunto resintió severamente el mercado laboral cordobés: el cuadro siguiente expone el **enorme aumento de la**

⁴ En efecto, según el punto 1.18 del anexo (pag.97), la provincia se encontraba para el año 2000 en el decimoquinto lugar entre las provincias según la variación porcentual del ingreso per cápita familiar anual entre 1995 y 2000.

⁵ Dentro de este sector, las actividades más relevantes son "comercio, restaurantes y hoteles" (20%), "servicios comunales, sociales y personales" (20%), y "establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios a empresas" (17,4%).

tasa de desempleo entre los años 1995 y 2000, cuyo crecimiento porcentual (22%) superaba ampliamente al de la media regional (4,3%) y nacional (7,2%).

Cuadro 2 -Indicadores sociales y económicos seleccionados

	2000			Variación 1995-2000 (%)		
	Córdoba	Media Región Centro	Media País	Córdoba	Media Región Centro	Media País
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0,80	0,80	0,78	3,7	3,6	3,9
IDH ampliado	0,69	0,66	0,48	s/d	s/d	s/d
Ingreso per cápita (\$)	5.150	6.321	4.946	35,0	40,6	39,7
	2002			Variación 1995-2002 (%)		
	Córdoba	Media Región Centro	Total País	Córdoba	Media Región Centro	Total País
Brecha de ingresos*	18,2	23,2	20,4	65,5	102,6	77,4
Tasa de desempleo	19,4	17,5	17,8	22,0	4,3	7,2

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

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

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

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

Sin embargo, cabe señalar que el aumento del desempleo no ha sido absorbido por el empleo público ya que, tal como se exhibe en el siguiente cuadro, la cantidad de empleados públicos frente a los empleados privados y cada mil habitantes ha disminuido significativamente durante la segunda mitad de la década, con tasas de decrecimiento francamente superiores a la media del país. Tal como puede observarse en el anexo, Córdoba era **en el año 2000 la provincia con menor cantidad de empleados públicos cada mil habitantes y la segunda provincia con menor cantidad de empleados públicos cada 100 empleados privados**⁶.

⁶ Ver puntos 1.29 y 1.31 del anexo, pag.99 y 100 respectivamente.

Cuadro 3 – Administración central

	2000		Variación 94-00 (%)	
	Córdoba	Media País	Córdoba	Media País
Empleados públicos cada 100 empleados privados	24	66	-23,8	-13,1
Empleados públicos cada mil habitantes	25	51	-15,7	-1,2

Fuente: 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.

Más recientemente, la crisis económica de principios del nuevo milenio ha repercutido indudablemente en la provincia incidiendo a su vez en la situación de la población que, concentrada en un 43% en el departamento donde se sitúa la capital –segunda aglomeración urbana del país- presentaba significativos signos de reciente deterioro. En efecto, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro, **entre 2001 y 2002 tanto la población bajo la línea de indigencia como bajo la línea de pobreza de los aglomerados urbanos cordobeses aumentó a ritmos superiores que para la media de los centros urbanos del país.** La vertiginosa caída en la pobreza de la mitad de la población urbana (cuadro 4) queda reflejada en las tablas 1.24 y 1.26 en anexo (pág. 98 y 99), que muestran cómo las tasas de crecimiento porcentual de la población bajo la línea de pobreza y de indigencia por aglomerado urbano entre 2001 y 2002 ubicaban a Gran Córdoba respectivamente en el 7° y 6° puesto en el orden de las 24 jurisdicciones. Estos datos reflejan los efectos de la recesión económica vivida en el conjunto del país en la segunda mitad de la década de los '90 y, más recientemente, las consecuencias de la grave crisis vivida en el orden nacional hacia fines del año 2001.

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

	2002		Variación 2001-2002	
	Bajo la línea de indigencia	Bajo la línea de pobreza	Bajo la línea de indigencia	Bajo la línea de pobreza
Gran Córdoba	26,9	55,7	163,7	63,8
Río Cuarto	20,2	50,8	134,9	75,2
Media de aglomerados urbanos de la Provincia de Córdoba	23,6	53,3	149,3	69,5
Media de aglomerados urbanos del Centro	24,3	50,8	116,3	52,0
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.

Sin embargo, **los indicadores menos atados a la situación coyuntural revelan claramente la favorable posición de la provincia en cuanto a las condiciones de vida de sus habitantes**. Así, como lo muestra el cuadro 2, con un índice de desarrollo humano (IDH) de 0,80 –medido a partir de la longevidad, el nivel educativo y el nivel de ingresos de la población–, Córdoba se situaba para el año 2000 en el cuarto lugar en el orden nacional y en el segundo respecto del índice de desarrollo humano ampliado (IDHA) de 0,69 –que comprende una serie más compleja de indicadores, tales como la mortalidad infantil, la tasa de sobre-edad, la calidad educativa, la tasa de empleo y la de desempleo-⁷.

En lo que hace a su idiosincrasia, **la población cordobesa parece presentar dos perfiles contradictorios: por un lado, uno de rasgos conservadores, ligado al poder eclesiástico y militar; por otro, un perfil laico, intelectual, heredero de la reforma universitaria de 1918 y el "cordobazo"**⁸. Más allá de estas dicotomías, los cordobeses se caracterizan por reivindicar orgullosamente su origen. En efecto, la **innegable distinción de la provincia en cuanto a la construcción de un perfil autónomo en lo económico, en lo político y en lo cultural** ha sido alimentada desde la recuperación de la democracia por el discurso gubernamental a través de la imagen famosa de Córdoba como "isla". Esta figura encarna dos mensajes. Por un lado, una nítida concepción mediterránea que ubica a Córdoba por sobre el resto de las provincias del país en cuanto a sus potencialidades regionales pero diferenciándose simultáneamente de los acontecimientos centrados en la Capital de la República. Por otro lado, las siempre vigentes ambiciones políticas de líderes locales con probabilidades ciertas de jugar en el escenario de las decisiones nacionales. No obstante, Córdoba no ha quedado exenta –como se verá en el apartado que sigue– de las crisis fiscales e institucionales a las que han estado sujetas muchas provincias, situación que ha jaqueado a "la isla" y sus modelos.

2.2 POPULISMO, RACIONALIZACIÓN Y QUIEBRE DE LA HEGEMONÍA RADICAL

Provincia eminentemente radical, Córdoba es gobernada por la UCR desde el regreso a la democracia hasta el año 1999, cuando Juan Manuel de la Sota logra, después de varios intentos frustrados, acceder a la gobernación. Dentro de dicho lapso, la figura de **Eduardo César Angeloz** se impone durante tres períodos consecutivos al frente de la provincia (1983-1995). Si bien Angeloz provenía de un ala conservadora del radicalismo, enfrentada al alfonsinismo, las prioridades gubernamentales se concentraron desde los inicios mismos de su gestión en la **reinstauración democrática en una provincia que había padecido una mano particularmente dura durante los años de dictadura militar**. Dicha reinstauración implicó, por un lado, la participación efectiva de los diferentes sectores, poderes y partidos en la búsqueda de consensos alrededor de las diferentes esferas de gobierno. Caracterizado como **hombre moderado y negociador, Angeloz se preocupó por limar asperezas y lograr acuerdos con la oposición**, logrando así mantener buenos términos tanto con los partidos opositores, como con la Legislatura y los gremios.

⁷ Ver en anexo puntos 1.15 y 1.17 (IDH-IDHA), pag. 97.

⁸ Así, en una provincia que fue cuna de la Reforma Universitaria y precursora en innovaciones pedagógicas, grupos como el Nacionalismo Católico Cordobés (NCC) frenaban hacia los años '40 las propuestas de modernización en educación, promoviendo la "re-cristianización de la escuela". (Roitenburd, 1993).

En este contexto, **la educación constituyó la vía por excelencia para la transformación democrática mediante acciones orientadas en torno a la participación y a la inclusión**⁹. El primer propósito -fomentar la participación de los actores en la política educativa provincial- se concretó tanto en el **tipo de relación mantenida con la oposición, la Legislatura y los gremios, como en los espacios abiertos a la voz docente**. En efecto, el gobierno sostuvo durante aquellos años buenos términos con el principal gremio docente -la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC)- y estableció ámbitos oficiales sistemáticos de concertación a través de las paritarias. El lugar otorgado a los aportes de las escuelas a lo largo del proceso de reforma curricular del nivel primario constituye otra de las modalidades a través de las cuales los actores directamente implicados con la tarea educativa fueron convocados a intervenir la definición de ciertos aspectos de la política educativa.

No obstante, a contrapelo de esta apertura al consenso, el angelocismo demostró serias **dificultades para generar mecanismos permanentes de participación local**. En este sentido, si bien tanto la Constitución Provincial de 1987 como la Ley General de Educación de 1991 disponen la profundización de la descentralización del sistema educativo, ésta no fue concretada sino de modo muy limitado en lo que se refiere al sistema de supervisión de las escuelas, mientras que otras modalidades de participación, tales como los consejos de escuelas - con representantes de padres y alumnos- no llegaron nunca a introducirse en los establecimientos¹⁰. Juan Pablo Abratte interpreta en los siguientes términos estas contradicciones de la democratización educativa en la provincia de Córdoba: *"aunque la retórica oficial privilegió la democratización del sistema como finalidad de la reforma, las instancias participativas y la ampliación de la autonomía regional, local e institucional no lograron materializarse"* (Abratte, 2003).

Pero **si la cuestión educativa se erigió en una de las preocupaciones centrales de la política angelocista, fue fundamentalmente porque a través de ella logró enarbolar la bandera de la inclusión y la justicia social**. Así, el segundo objetivo de la democratización educativa -la ampliación de la cobertura del sistema- concentró en particular los esfuerzos de una gestión con inocultables sesgos populistas y se tradujo en las líneas desarrolladas, tales como la prioridad otorgada al nivel primario por sobre el nivel medio de enseñanza, el desarrollo de la educación rural, la promocionada lucha contra el fracaso escolar encarnada institucionalmente por los equipos de la Dirección de Apoyo Escolar Interdisciplinaria (DAEI), la expansión del nivel inicial y, muy especialmente, en el Programa de Asistencia Integral de Córdoba (PAICOR) orientado hacia la disminución de la deserción a través de la inclusión masiva de comedores en las escuelas primarias y la mejora de la salud de la población escolar. Tal como lo sostuvo la mayoría de los entrevistados, este vasto programa le permitió al gobernador construir una **sólida base de apoyo político** a través de los punteros intervinientes en la amplia red asistencial requerida en las instituciones educativas a lo largo y ancho de la provincia. Recurriendo a este tipo de prácticas populistas y movilizándolo habilidosamente el

⁹ Así lo sostiene Juan Pablo Abratte en su trabajo: *"la primera experiencia de reforma provincial -desde la recuperación de la democracia - la Reforma Educacional de Córdoba (REC), fue definida como un proyecto de cambio educativo orientado a la democratización de la educación. El análisis del discurso educativo oficial permitió advertir los sentidos que asumió la "democracia" en el marco de esta reforma, condensando la recuperación de las instituciones políticas y la vigencia de un modelo de intervención estatal de tipo bienestarista"*. (Abratte, 2003: 2).

¹⁰ En el apartado "Marco Legal" se retoman las disposiciones de las normas mencionadas.

chauvinismo cordobés, Angeloz construye poco a poco su poder hasta transformarse en un caudillo de peso con inocultables aspiraciones presidenciales.

No obstante, a diferencia de otros caudillos de su tipo, **supo delegar las áreas de gobierno otorgando amplia autonomía a sus ministros**, que dentro del área educativa consolidaron y dieron continuidad a cuerpos técnicos altamente especializados en su materia. Un alto funcionario ministerial graficaba en los siguientes términos el estilo de gobierno de Angeloz: *"él era un estadista de dejar hacer, fue de esas personas que, con grandes lineamientos de trazos gruesos, daba, a mi entender, demasiada libertad de acción a sus equipos de gabinete y ataba su suerte a la actitud de los propios funcionarios. No fue un gobernante de mucha centralización, de mucho compromiso y conocimiento en cada una de las áreas de gobierno, que vive cotidianamente haciendo una especie de control de gestión in situ, no es una persona que necesite informes periódicos"*¹¹.

Hacia el final del tercer período gubernamental el déficit fiscal comienza a crecer exponencialmente hasta alcanzar valores cercanos a los \$400 millones entre los años 1993 y 1995. Esta situación se agudiza y se torna crítica con el golpe de la crisis mexicana, el "Tequila", cuando el sector público colapsa ante la imposibilidad de cumplir con el pago de los salarios. Así es como, tras seis conflictivos meses con los empleados públicos, con un gobernador electo (Ramón Mestre) auditando sus últimas decisiones y sin el apoyo estratégico del co-provinciano -entonces ministro de economía en el orden nacional- Domingo Cavallo, **Angeloz debe renunciar, en medio de una ola de denuncias de enriquecimiento ilícito dirigidas hacia sus funcionarios más cercanos, seis meses antes de cumplir su período gubernamental**. El propio ex gobernador analizaba como sigue el opaco final de su gestión: *"en 1993, el Dr. Cavallo, había lanzado a Esquiaretti para competir en las elecciones. Fue una discusión mano a mano conmigo en la arena política. Ganamos todos los departamentos de la provincia de Córdoba y las seccionales. A partir de ahí el hombre se puso en la tarea de hacer una persecución permanente en Córdoba, y cuando vino el Tequila y quisimos hacer una gestión con EEUU, -lo teníamos resuelto, U\$S 140 millones-, hubo una interferencia de él, a pesar del compromiso que había asumido Menem delante de Primatesta que me había acompañado para hacer este requerimiento. Con eso Córdoba hubiera tenido la posibilidad... me tuve que ir antes, no quise dar lugar a la intervención federal"*¹².

Es en este contexto de fuerte crisis política, económica y social que asume Ramón Mestre, radical representante de un frente opuesto al de su antecesor. Juan Pablo Abratte, subraya el contexto en el que Mestre accede a la gobernación para dar cuenta del apoyo inicial con el que contó su gestión: *"la confluencia de la emergencia económica, la crisis de gobernabilidad y la asunción anticipada de una nueva gestión con amplio apoyo electoral configuró un escenario político que contribuyó a potenciar la legitimidad del nuevo gobierno, en un doble sentido: justificar el 'ajuste económico' y asentar los procedimientos utilizados para su ejecución (particularmente la centralidad del Ejecutivo en el diseño de las políticas). La 'delegación' se transforma así en la otra cara de la 'emergencia'"* (Abratte, 2003: 6). Apreciado por su gestión en la intendencia de la capital por dos períodos consecutivos (de 1983 a 1991), el flamante gobernador se diferencia abiertamente de Angeloz en su estilo político: **personalista, confrontador, autoritario y mentor de la racionalización del gasto, se enemistó muy rápidamente con la sociedad cordobesa que lo había votado masivamente y, por ende, su popularidad fue breve**.

¹¹ Entrevista realizada en la Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

¹² Entrevista realizada con el Dr. Eduardo César Angeloz, gobernador de la provincia de Córdoba (1983-1995), Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

Así, **debiendo sanear la compleja situación financiera de la provincia, lanza una serie de medidas muy controvertidas para contener el gasto** –retomadas en el apartado consagrado a la política presupuestaria-. Tal como lo afirman Alicia Carranza et al.: *"el objetivo inicial de la gestión del nuevo gobierno fue superar la crisis provincial y por ello presentó a la Legislatura la Ley N° 7850 o Ley de Emergencia Económica, cuyo texto disponía un importante recorte salarial para los agentes públicos, el congelamiento de las vacantes en la administración estatal y la emisión de bonos provinciales [los CECOR, posteriormente recuperados]. Si bien de la disminución del salario se exceptuó a los docentes, este fue el marco de política general en el que se tomaron las decisiones específicas para el sector"* (Carranza et al., 2003). Todas estas estrategias permitieron la progresiva recuperación de las cuentas provinciales, hasta llegar al superávit de \$187 millones en el año 1996.

Ahora bien, el tenor de muchas de las medidas adoptadas así como la modalidad intempestiva en la que fueron materializadas generaron **altos niveles de conflictividad sostenidos no sólo con los gremios de la salud y la educación, sino también con la Iglesia, la oposición y los medios de comunicación**, a quienes enfrenta o ignora sin importarle las consecuencias. Al respecto un periodista entrevistado comentaba: *"Mestre era torpe políticamente. Porque tenés que saber con quién pelearte. El se enfrentó con la prensa y así le fue"*¹³. Del mismo modo, puertas adentro de sus equipos conductivos, el gobernador no dejó de generar roces a causa de su particular manejo del poder. En efecto, **con grandes capacidades como administrador, Mestre concentró en su persona las decisiones de todas las esferas de gobierno**, concediendo una muy escasa sino nula libertad de decisión a sus ministros, que no lograron convencerlo del inevitable costo político de sus decisiones. Este parece haber sido especialmente el caso en el ámbito educativo, donde varios de sus más cercanos colaboradores no consiguieron reencauzar la modalidad poco dialoguista que adoptó la instrumentación de la Ley Federal ni cuestionar varias de las duras medidas tomadas en pos de la racionalización del gasto.

Partiendo del malestar social generado por Mestre, basándose en las promesas de revertir cada una de sus medidas y contando con el apoyo financiero para la inversión publicitaria por parte del propio Carlos Menem –con quien había estado históricamente enfrentado pero quien veía con buenos ojos el triunfo peronista en una provincia tradicionalmente radical y de las dimensiones de Córdoba- **Juan Manuel de la Sota** logra, en su tercer intento por acceder a la gobernación, captar el apoyo de una población harta de prepotencias y restricciones y ganar las elecciones en 1999. Una de las principales "zanahorias" utilizadas fue la propuesta de reducción impositiva que, una vez en el poder fue efectivamente concretada. Esta medida, sumada al aumento del gasto en las áreas de salud y educación a raíz de la reversión de las medidas adoptadas por la gestión anterior –y de la ampliación de la oferta a través de la construcción de edificios en el área educativa-, provocó un nuevo **aumento del déficit, que pasa del 4,6% en el año 2000 al 31,8% en el año 2001**. En este marco, la puesta en circulación de los LECOR en el año 2001 a pesar de la oposición de Domingo Caballo, no hizo más que complicar la situación, ya que sufrieron una vertiginosa pérdida de su valor, devaluando a su vez los salarios de los empleados públicos provinciales.

En cuanto a sus relaciones con los diferentes sectores, **De la Sota adulza velozmente el trato con los gremios gracias a la satisfacción de cada uno de sus reclamos**, por lo que obtuvo de ellos un claro apoyo tanto durante la campaña electoral como una vez instalado en el poder. En el caso de la educación, este acercamiento lo llevó incluso a proponer el cargo de ministro de

¹³ Entrevista realizada en la Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

educación al titular del principal gremio docente (la UEPC) -Jorge Grahovac-, quien rechazó la oferta ante la oposición unánime de sus pares sindicalistas.

Las líneas de acción desarrolladas tuvieron como fin esencial el de cobrar visibilidad y generar buena prensa sobre la gestión del socialista ante la sociedad y los sindicatos docentes de modo de generar un apoyo no sólo dentro de la provincia sino, más tarde, ante la Nación en su conjunto cuando la compleja coyuntura política de principios del nuevo milenio abrió las posibilidades para la carrera presidencial al flamante gobernador. Ciertas medidas en particular, tales como la creación de 100 escuelas o la adopción del programa nacional denominado *Escuelas para Jóvenes*¹⁴ ocuparon un lugar privilegiado en la publicidad gubernamental.

De modo similar a Mestre, **De la Sota tendió a la concentración del poder en su propia persona y en sus colaboradores más allegados**, por los que debía pasar el consentimiento de cada determinación. Partiendo de ellos, el equipo de gobierno se organizó en base a círculos concéntricos, con menor estabilidad y poder político cuanto más lejos se encontraran del centro. Este manejo de los cargos ministeriales terminó por expulsar a varios de los funcionarios convocados a las diferentes áreas, lo cual resultó a su vez en una dilución general del poder. La disgregación fue acentuada, en primer lugar, por la reorientación de los intereses del **gobernador, cada vez más preocupado por posicionarse y luego por competir como candidato a la presidencia**. En segundo lugar, dicha disgregación fue acelerada por las **delicadas denuncias de corrupción que comienzan a pesar sobre figuras íntimamente ligadas a De la Sota**, entre los que se encontraban su esposa -Olga Riotort- y Domingo Carbonetti.

La aguda crisis nacional contribuyó asimismo al debilitamiento de un gobierno visto en un principio como innovador -principalmente a causa de las propuestas de reducción impositiva y de reforma política- pero escasamente preparado para tales tormentas y con un capitán cada vez más ocupado por la carrera presidencial que por timonear su propio barco.

¹⁴ Implementado a partir del año 2001 en 44 escuelas secundarias oficiales y privadas de la provincia, el proyecto *Escuela para Jóvenes*, tenía por finalidad principal la de desarrollar, probar y generalizar propuestas de mejora de la calidad de la escuela secundaria a través de la introducción de cambios en el modelo institucional y curricular, la puesta en marcha de una estrategia integral para favorecer los niveles de logro de rendimiento y apoyar los aprendizajes de alumnos en riesgo de fracaso escolar. Entre sus principales acciones el proyecto prevé: a) La readecuación de las estructuras curriculares en torno a espacios curriculares nucleares (Matemáticas, Lengua, Ciencias Sociales y Naturales); b) La creación de la figura del coordinador de equipos de profesores; c) La implementación de un proceso específico de capacitación para los equipos de gestión y para los docentes de los espacios curriculares nucleares; d) La elaboración de estrategias alternativas para orientar la formulación de proyectos de apoyo a los alumnos con dificultades de aprendizaje; e) La organización de centros de actividades juveniles para el desarrollo cultural de los alumnos, de acuerdo con sus preferencias e intereses; f) La dotación de materiales de desarrollo curricular y de recursos didácticos para las prácticas de enseñanza y las estrategias de apoyo a los alumnos; g) La implementación de un proceso de evaluación permanente, para el seguimiento, monitoreo y evaluación de los logros y dificultades en la puesta en marcha de las distintas acciones del proyecto. (La Rocca, 2001).

Cuadro 5 – Contexto Político Provincial

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gobernador	Eduardo César Angeloz				Ramón Mestre				Juan Manuel de la Sota			
Partido	UCR								PJ			
Ministro Educación	Margarita Sobrino de Soriano			Juan Carlos Bocco		Jorge Pérez			Juan Carlos Maqueda		Evelyna Feraudo	

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

3 EL CONTEXTO EDUCATIVO

3.1 CARACTERÍSTICAS Y RESULTADOS DEL SISTEMA EDUCATIVO CORDOBÉS

Para caracterizar **el sistema educativo cordobés** resulta esencial comenzar por destacar que **forma parte de aquellos con mayor tamaño del país**. Más precisamente, en el año 2000 ocupaba el segundo lugar en el orden de las provincias en cuanto a la cantidad de establecimientos (4.109) –detrás de la provincia de Buenos Aires- y el tercer lugar según cantidad de alumnos (796.542) –detrás de Buenos Aires y de Santa Fe- considerando en ambos casos todos los tipos de educación¹⁵.

¹⁵ Ver en anexo puntos 2.1 y 2.3, pag. 102.

Cuadro 6 - Dimensiones del sistema educativo provincial. Año 2000

		Público			Privado			
		2000	%		2000	%		
Todos los tipos de Educación	Establecimientos	4.109	3.286	80,0	823	20,0		
	Alumnos	796.542	555.098	69,7	241.444	30,3		
	Cargos Docentes	35.353	26.478	74,9	8.875	25,1		
	Hs. Cátedra *	432.198	253.845	58,7	178.353	41,3		
Educación Común	Total	Establecimientos	3.703	2.930	79,1	773	20,9	
		Unidades Educativas	5.499	4.153	75,5	1.346	24,5	
		Alumnos	761.602	526.666	69,2	234.936	30,8	
		Cargos Docentes	32.872	24.786	75,4	8.086	24,6	
		Hs. Cátedra *	412.238	237.889	57,7	174.349	42,3	
	Inicial	Unidades Educativas	1.837	1.589	86,5	248	13,5	
		Alumnos	85.531	65.506	76,6	20.025	23,4	
		Cargos Docentes	3.881	3.022	77,9	859	22,1	
		Hs. Cátedra *	2.136	719	33,7	1.417	66,3	
	EGB1 y 2 /primario	Unidades Educativas	2.101	1.846	87,9	255	12,1	
		Alumnos	371.116	289.254	77,9	81.862	22,1	
		Cargos Docentes	19.662	15.843	80,6	3.819	19,4	
		Hs. Cátedra *	10.242	3.798	37,1	6.444	62,9	
	EGB 3	Unidades Educativas	698	332	47,6	366	52,4	
		Alumnos	159.274	97.311	61,1	61.963	38,9	
		Cargos Docentes	0	0	n/c	0	n/c	
		Hs. Cátedra *	0	0	n/c	0	n/c	
	Polimodal / secundario	Unidades Educativas	701	332	47,4	369	52,6	
		Alumnos	102.925	57.158	55,5	45.767	44,5	
		Cargos Docentes	8.241	5.427	65,9	2.814	34,1	
		Hs. Cátedra *	365.142	219.762	60,2	145.380	39,8	
Superior no Universitario	Unidades Educativas	162	54	33,3	108	66,7		
	Alumnos	42.756	17.437	40,8	25.319	59,2		
	Cargos Docentes	1.088	494	45,4	594	54,6		
	Hs. Cátedra *	34.718	13.610	39,2	21.108	60,8		

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

(1): En la Provincia de Córdoba los cargos docentes y las horas cátedra correspondientes al CBU (EGB 3) son consignadas en las plantas orgánicas de Polimodal.

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 se tiene en cuenta que la matrícula señalada es prácticamente la misma que la del año 1996, se comprende por qué **Córdoba se encuentra entre las jurisdicciones en las que menos ha crecido la cantidad de alumnos entre 1996 y 2000**¹⁶. Más aún, el cuadro siguiente muestra que la cantidad de establecimientos habría tendido incluso a disminuir en casi un 3%. Esto puede explicarse por el escaso crecimiento vegetativo de la población¹⁷, pero también estaría indicando ciertas deficiencias en la retención de los alumnos, aún con la extensión de la obligatoriedad escolar impuesta por la Ley Federal de Educación. A modo de hipótesis y apoyándonos en la percepción mayoritaria de los actores ligados al sistema entrevistados, podría pensarse que la conflictividad sostenida durante el proceso de implementación de la reforma –analizada en el apartado 11-, sumada a la adopción del modelo de “secundarización”

¹⁶ Ver en anexo punto 2.2, pag. 100.

¹⁷ Córdoba ocupa, de hecho, el puesto n° 20 según la variación porcentual de la cantidad de habitantes entre los últimos dos censos nacionales (1991-2001). Ver punto 1.2 (contexto provincial), pag.95.

para la localización del tercer ciclo de EGB podrían haber incidido negativamente en la retención.

Cuadro 7 - 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	752.192	523.403	228.789	796.542	555.098	241.444	5,90	6,06	5,53
Establecimientos	4.171	3.379	792	4.109	3.286	823	-1,49	-2,75	3,91
Alumnos/establ.	180	155	289	194	169	293	7,49	9,06	1,56

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.

Otro aspecto característico del sistema educativo cordobés es la importante porción de la matrícula comprendida en el sector privado. En efecto, **el porcentaje de alumnos inscriptos en dicho sector** –incluido en el cuadro 6-, **ubica a Córdoba entre las primeras provincias del país ya que, reuniendo todos los tipos de educación, dicho sector concentraba en el año 2000 un 30,3% de la matrícula total**, cifra superior a la media nacional, de 23,7%¹⁸.

Dentro de la provincia, tal como lo muestra el cuadro siguiente, la matrícula se concentra fuertemente en los departamentos de la Capital, Río Cuarto, Colón, Punilla, General San Martín y Tercero Arriba, todos pertenecientes a la región centro, la más densamente poblada. Cabe señalar en particular el caso de la Capital, que concentra alrededor del 40% de la matrícula en todos los niveles inicial, primario y secundario y más del 60% en el nivel superior no universitario.

¹⁸ Un análisis más detallado de la relevancia del sector en la educación cordobesa será realizado en el apartado dedicado al sector privado de educación.

Cuadro 8: Matrícula nivel inicial, primario y medio de educación común por departamento – Año 2001.

DEPARTAMENTO	INICIAL		PRIMARIO		MEDIO		SUPERIOR NO UNIVERSITARIO	
		%		%		%		%
CALAMUCHITA	1437	1,5%	5375	1,5%	1368	1,3%	135	0,3%
CAPITAL	35455	37,9%	150664	40,8%	44129	42,3%	28364	61,6%
COLON	5782	6,2%	23739	6,4%	5388	5,2%	836	1,8%
CRUZ DEL EJE	2088	2,2%	7656	2,1%	1770	1,7%	1103	2,4%
GENERAL ROCA	1147	1,2%	4249	1,2%	1131	1,1%	171	0,4%
GENERAL SAN MARTIN	4194	4,5%	13639	3,7%	4240	4,1%	3634	7,9%
ISCHILIN	1102	1,2%	4215	1,1%	879	0,8%	404	0,9%
JUAREZ CELMAN	1940	2,1%	6648	1,8%	1872	1,8%	365	0,8%
MARCOS JUAREZ	3136	3,4%	11048	3,0%	3473	3,3%	746	1,6%
MINAS	179	0,2%	693	0,2%	81	0,1%	-	-
POCHO	129	0,1%	627	0,2%	105	0,1%	-	-
PTE ROQUE SAENZ PEÑA	1292	1,4%	4259	1,2%	1242	1,2%	183	0,4%
PUNILLA	4468	4,8%	17633	4,8%	4667	4,5%	1107	2,4%
RIO CUARTO	6271	6,7%	25617	6,9%	8210	7,9%	1762	3,8%
RIO PRIMERO	1489	1,6%	5838	1,6%	1165	1,1%	148	0,3%
RIO SECO	413	0,4%	2000	0,5%	281	0,3%	-	0,0%
RIO SEGUNDO	3318	3,5%	11585	3,1%	3203	3,1%	165	0,4%
SAN ALBERTO	1112	1,2%	4553	1,2%	799	0,8%	116	0,3%
SAN JAVIER	1760	1,9%	6887	1,9%	2055	2,0%	893	1,9%
SAN JUSTO	6025	6,4%	21993	6,0%	6576	6,3%	2556	5,5%
SANTA MARIA	2454	2,6%	11002	3,0%	2821	2,7%	251	0,5%
SOBREMONTÉ	157	0,2%	639	0,2%	142	0,1%	-	0,0%
TERCERO ARRIBA	3604	3,9%	12177	3,3%	4251	4,1%	1101	2,4%
TOTORAL	660	0,7%	2171	0,6%	482	0,5%	64	0,1%
TULUMBA	449	0,5%	1707	0,5%	270	0,3%	-	0,0%
UNION	3417	3,7%	12243	3,3%	3710	3,6%	1962	4,3%
TOTAL GENERAL	93478	100,0%	368857	100%	104310	100,0%	46066	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por la provincia.

El sistema educativo de la provincia de Córdoba está compuesto, por otra parte, por un subsistema de educación municipal, descrito en el recuadro que sigue:

Recuadro 1. Sistema Educativo de la ciudad de Córdoba

En el año 1984, ante las dificultades financieras del gobierno provincial, el entonces intendente de la ciudad de Córdoba, Ramón Mestre, resuelve la creación de un subsistema municipal en las zonas socioeconómicamente más vulnerables de los suburbios de la capital cordobesa. Contando con la transferencia de recursos de la provincia para los gastos de infraestructura a través de la coparticipación provincial, el sistema fue puesto en funcionamiento con los docentes que se encontraban desempeñándose en la municipalidad de Córdoba en cargos administrativos. Así lo afirmaba Apolonia Bonancea, entonces Directora de Educación de la Municipalidad: *"teníamos que arreglarnos con el personal del que disponíamos, entonces empezamos a ver qué administrativos eran docentes y se los capacitó"*¹⁹.

Comenzando con 32 escuelas y 2.627 alumnos (FIEL, 1993), en 1999 el sistema estaba compuesto por 38 escuelas, 15.000 alumnos provenientes de familias de escasos recursos y un cuerpo de 600 docentes desde el nivel inicial hasta el 6° año de la EGB. Los docentes no se encuentran bajo el Estatuto del Docente sino bajo el régimen de la administración pública provincial, acceden a los cargos por concursos de antecedentes y oposición y sus salarios son superiores a los de sus pares provinciales. De acuerdo con Apolonia Bonancea –responsable por la creación de este subsistema educativo en los años '80- si *"los maestros tienen un compromiso particular con su tarea"* es justamente gracias a las condiciones laborales establecidas²⁰. Por otra parte, según la Directora a cargo del sistema en el momento de la realización de nuestro estudio, la Sra. Graciela Garza, el gasto educativo municipal representaba un 8,7% del gasto educativo provincial total²¹.

La discriminación positiva se erigió desde un inicio como el eje rector de este sistema educativo, idea que concierne no sólo la inclusión de los más desfavorecidos en la escuela sino también el logro de una buena calidad educativa. En este sentido, se orienta el permanente seguimiento de las escuelas a través de la investigación como un modo de determinar sus fortalezas, debilidades y necesidades. Asimismo, se han implementado diversas políticas innovadoras con el objetivo de mejorar las condiciones de aprendizaje y socialización de los alumnos tales como la enseñanza de idiomas extranjeros; el proyecto de huerta escolar, forestación y jardinería; el proyecto *"El diario como apoyo Educativo"*; el del *"Uso de energías alternativas"* y otros proyectos en deportes y recreación implementados en centros vecinales.

Según los testimonios, las dimensiones del sistema permiten un buen seguimiento del funcionamiento y resultados de las escuelas. Por otra parte, dada la pequeña escala de las áreas de gestión, existiría una muy buena articulación con otras áreas estatales como, por ejemplo, la de Infraestructura y la de Salud para la rápida resolución de problemas y la implementación de proyectos conjuntos.

¹⁹ Entrevista realizada con Apolonia Bonancea, Ex Directora de Educación de la Municipalidad de Córdoba y Ex Subsecretaria de Educación de la Provincia, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

²⁰ Idem.

²¹ Entrevista realizada con la Sra. Graciela Garza, Ex Directora de Educación de la Municipalidad de Córdoba, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

En cuanto a los indicadores de la "performance" del sistema educativo, cabe detenerse, por un lado, en aquellos referidos al tránsito de los alumnos por el sistema y, por otro, a los que conciernen a la calidad educativa. Comenzando por los primeros, la radiografía obtenida en el año 1999 plasmada en el cuadro siguiente evidencia que los indicadores se acercaban notoriamente a la media nacional en los dos primeros ciclos de la EGB, mientras que en el EGB 3 y el polimodal presentaban en la mayoría de los casos tasas inferiores a dicho parámetro.

Cuadro 9 - Indicadores educativos. Año 1999

		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Córdoba	92,9	79,6	79,4
	Media Región Centro	92,6	84,5	82,9
	Media País	91,8	84,1	81,4
Tasa de abandono interanual	Córdoba	1,2	8,3	15,4
	Media Región Centro	1,4	6,5	12,4
	Media País	2,0	7,7	13,6
Tasa de repitencia	Córdoba	5,8	12,0	5,3
	Media Región Centro	5,9	9,0	4,7
	Media País	6,3	8,2	4,9
Tasa de sobreedad	Córdoba	18,5	32,6	29,9
	Media Región Centro	18,4	31,7	33,0
	Media País	21,4	33,0	37,3
Tasa de egreso	Córdoba	92,1	73,9	57,7
	Media Región Centro	91,0	78,5	64,5
	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.

La situación de la provincia se presenta como especialmente crítica si se considera la **evolución de los indicadores referidos al tránsito de los alumnos por el sistema entre 1996 y 1999**, años clave de implementación de la transformación educativa. En este sentido, el cuadro 9 expone la **deficiente posición relativa de la provincia, particularmente en los ciclos de EGB3 y polimodal**. En el primer caso (EGB 3), las distancias verificadas entre la provincia respecto de la media regional y nacional aparecen específicamente amplias para la tasa de abandono interanual (entre los años mencionados decreció en sólo un 1,2%, mientras que la media nacional disminuyó en casi un 40%) y la tasa de sobreedad (creció en 64,6% mientras que la media nacional lo había hecho en sólo un 20%). En el segundo caso (Polimodal), los indicadores concernientes al crecimiento porcentual del abandono interanual (de casi 44% frente al decrecimiento del 10% para la media del país) y a la tasa de egreso (que decreció en un 15,4% frente al crecimiento del 6% para la media del país) resultan particularmente alarmantes.

Cuadro 10 - Evolución de los indicadores educativos

		Variación 1996-1999 (%)		
		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Córdoba	0,5	-1,4	-5,9
	Media Región Centro	-0,5	4,8	0,2
	Media País	0,2	7,4	2,8
Tasa de abandono interanual	Córdoba	-36,8	-1,2	43,9
	Media Región Centro	-28,9	-31,8	4,0
	Media País	-23,1	-39,8	-9,9
Tasa de repitencia	Córdoba	1,8	10,1	8,2
	Media Región Centro	23,9	-1,2	-2,2
	Media País	8,6	-8,9	-14,0
Tasa de sobriedad	Córdoba	25,0	64,6	57,4
	Media Región Centro	26,4	34,8	46,1
	Media País	17,6	20,0	37,1
Tasa de egreso	Córdoba	4,5	-0,7	-15,4
	Media Región Centro	3,8	16,6	0,4
	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.

La situación provincial aparece como especialmente dramática cuando se la analiza a la luz de los resultados del resto de las jurisdicciones. Desde esta perspectiva, tal como se exhibe en anexo, **Córdoba ocupaba el primer lugar entre las provincias según el crecimiento porcentual del abandono interanual entre 1996 y 1999 para el ciclo polimodal y el cuarto lugar para el EGB 3**²². Del mismo modo, al observar la variación porcentual de la tasa de repitencia en dichos ciclos se constata que la provincia ocupa para ambos un preocupante segundo lugar²³. Aunque no contamos con la información como para afirmarlo, podría pensarse que **estos desfavorables resultados podrían estar reflejando, por un lado, las falencias del traumático proceso de transformación educativa vivido en esos años por los ciclos mencionados** (cuestión retomada en el apartado referido a la reforma educativa) **y, más específicamente, los efectos de la secundarización del tercer ciclo de EGB**. En este sentido, las cifras estarían confirmando la impresión de varios de los entrevistados en contacto permanente con las escuelas, quienes afirmaban detectar en su práctica cotidiana un aumento de la deserción "más notoria en las zonas urbano-marginales por no existir una articulación entre los niveles"²⁴.

El mediocre panorama del nivel medio cordobés en cuanto al acceso y retención de los alumnos aparece avalado igualmente por la tasa neta de escolarización, que según el censo de 2001 y tal como se expone en el siguiente cuadro, equivalía a la media nacional (66%). Esta tasa **ubicaba a Córdoba en un modesto doceavo puesto en el orden de las jurisdicciones** –detrás de otras jurisdicciones "avanzadas" comparables tales como la Ciudad de Buenos Aires, Tierra del Fuego, Chubut, Santa Cruz, La Pampa y Santa Fe, entre otras²⁵. La pobreza de las evoluciones logradas a lo largo de los noventa se comprende si se tiene en cuenta que, diez años antes, con

²² Ver en anexo puntos 2.15 y 2.13, pag. 103 y 102 respectivamente.

²³ Ver en anexo puntos 2.19 y 2.21, pag. 103 y 104 respectivamente.

²⁴ Entrevista realizada con la Sra. Elba Giana, Supervisora Educación Primaria, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

²⁵ Ver anexo punto 2.8, pag. 101.

una tasa de 57,4% la provincia se encontraba por encima de dicha media (entonces de 53,7%). A su vez, esta posición "media" resulta llamativa en una jurisdicción con el peso económico, las características socioeconómicas de su población y la trayectoria educativa de Córdoba.

Cuadro 11 - Tasa Neta de Escolarización

Nivel	Tasa Neta de Escolarización año 2001		Variación de la Tasa Neta de Escolarización (%) 1991-2001	
	Córdoba	Media País	Córdoba	Media País
Inicial	85,5	75,7	s/d	s/d
Primario	95,7	94,7	-0,9	-0,8
Secundario	66,1	66,1	8,1	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.

Al contrario, **en lo que hace a los indicadores de calidad del sistema**, los resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa (ONE) -expuestos en el cuadro siguiente- muestran que **Córdoba presenta valores cercanos a la media nacional** hasta el año 1998, cuando los resultados provinciales comienzan a mejorar, alejándose progresivamente de dicha media de manera muy moderada para las pruebas realizadas al finalizar el secundario o polimodal y mucho más pronunciada en el caso del 6° año de EGB. En el anexo aparece la indiscutida destacada posición de la provincia en el orden nacional, al encontrarse, tanto para el año 1996 como el 2000, entre las primeras provincias respecto del parámetro aquí considerado²⁶.

²⁶ Ver anexo puntos 2.22 y 2.24, pag .104.

Cuadro 12 - Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa

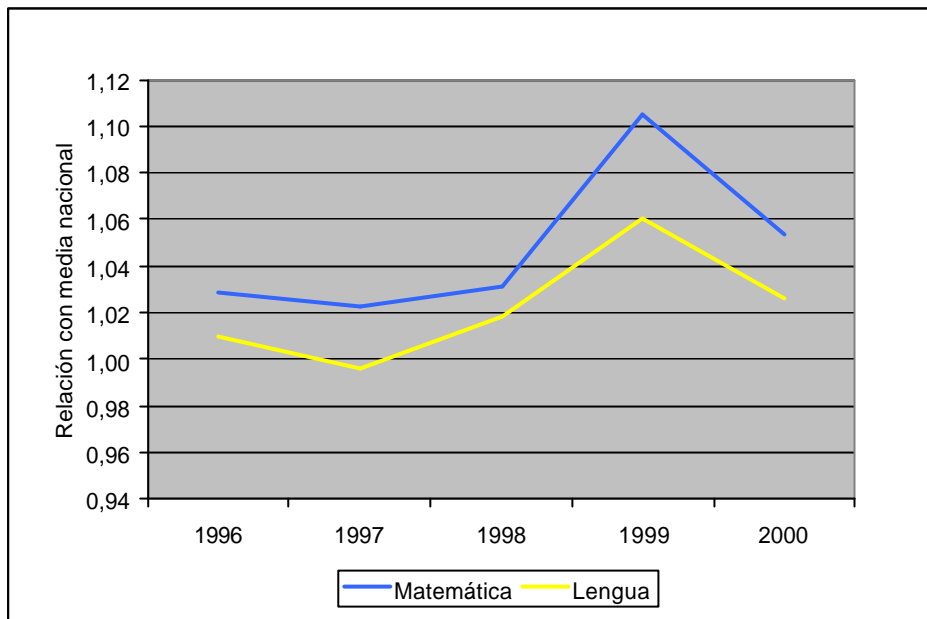
Año	6to. Grado/Año		Finalización del Secundario		
	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática	
1993	Córdoba	n/c	n/c	64,0	47,2
	Media Región Centro	n/c	n/c	62,8	48,0
	Total País	n/c	n/c	61,5	46,4
1994	Córdoba	n/c	n/c	68,8	53,8
	Media Región Centro	n/c	n/c	71,3	57,9
	Total País	n/c	n/c	69,7	56,0
1995	Córdoba	n/c	n/c	66,7	56,8
	Media Región Centro	n/c	n/c	68,7	59,0
	Total País	n/c	n/c	66,4	56,2
1996	Córdoba	58,8	52,0	62,0	57,0
	Media Región Centro	60,2	52,5	62,4	59,8
	Total País	58,2	50,6	60,3	57,4
1997	Córdoba	59,9	57,8	64,4	61,4
	Media Región Centro	63,1	59,6	67,6	64,3
	Total País	60,2	56,5	65,2	62,3
1998	Córdoba	64,9	68,8	68,5	70,0
	Media Región Centro	66,5	69,6	69,8	70,7
	Total País	63,8	66,7	67,0	67,0
1999	Córdoba	60,3	70,0	69,3	70,7
	Media Región Centro	60,3	66,9	69,2	71,7
	Total País	56,9	63,4	65,7	68,7
2000	Córdoba	63,2	61,0	63,8	64,6
	Media Región Centro	64,0	60,5	62,6	64,8
	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.

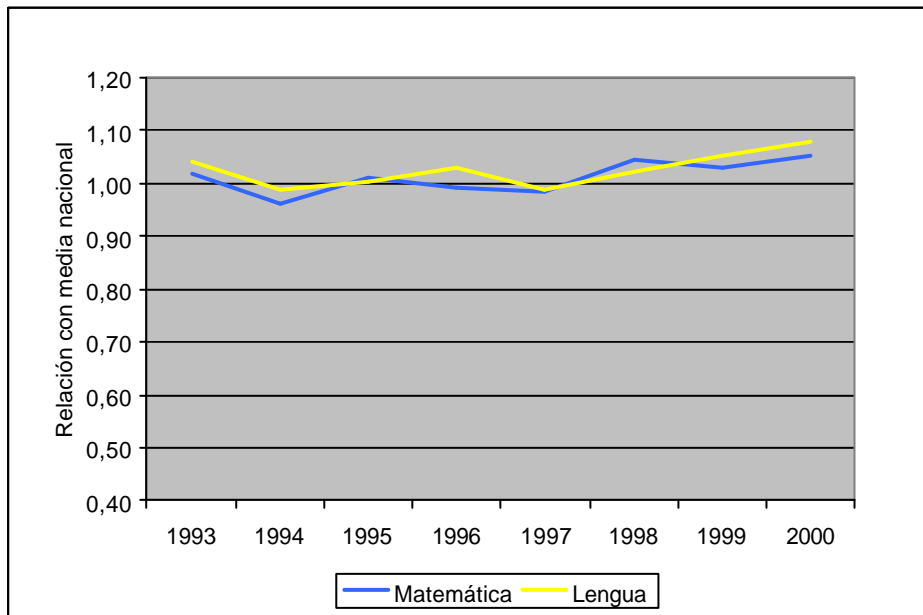
La evolución mencionada aparece claramente plasmada en los dos siguientes gráficos, que cotejan la evolución de los resultados en los ONE de la provincia frente a la media nacional. El primero refleja la indiscutible mejora comparativa experimentada por los resultados de los alumnos de 6° año de la EGB, marcadamente superiores en matemáticas que en lengua. El segundo evidencia la tendencia constante en el caso de los resultados del último año del polimodal, muy parejos en las dos disciplinas evaluadas.

Gráfico 1 – 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.

Gráfico 2 – 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.

3.2 EL MAPA DE PODER

En el marco de la contextualización del sistema educativo cordobés, es necesario introducir el mapa de los actores que intervienen en la formulación e implementación de la práctica política de la educación provincial. En los siguientes apartados analizaremos con más detalle las relaciones y los circuitos de poder que se establecen entre los actores que aquí sólo se esbozan.

Responsable último de la política educativa, el gobernador ha jugado un papel bien diferente según las sucesivas gestiones. Como ha sido mencionado en el apartado precedente, si bien para Eduardo Angeloz la educación ocupó un lugar prioritario, el gobernador parece haberse mantenido más bien alejado de las decisiones concretas en la materia, concediendo un amplio margen de decisión a sus ministros. Al contrario, Ramón Mestre tuvo una fuerte injerencia en la definición de la política educativa determinando no sólo las líneas generales de las medidas a tomar, sino interviniendo también en los aspectos más técnicos, como pudo ser en su momento la elaboración de los nuevos contenidos curriculares durante la transformación educativa. Por último, De la Sota parece haber mantenido una relación más distante con la cuestión educativa, si no fuera para ganarse el apoyo de los gremios docentes o para promocionar ciertas líneas de acción en la carrera presidencial (como lo fue por ejemplo la difusión del proyecto nacional *Escuela para Jóvenes*).

Más allá del grado de intervención del gobernador, es indudable que el Ministerio de Educación concentra el mayor poder en la conducción y direccionamiento de la política educativa. Este poder no es compartido, tal como sucede en otras provincias, con un órgano colegiado como el Consejo de Educación, ni equilibrado por la participación del Poder Legislativo, dado que su rol en la política educativa provincial aparece más bien opacado.

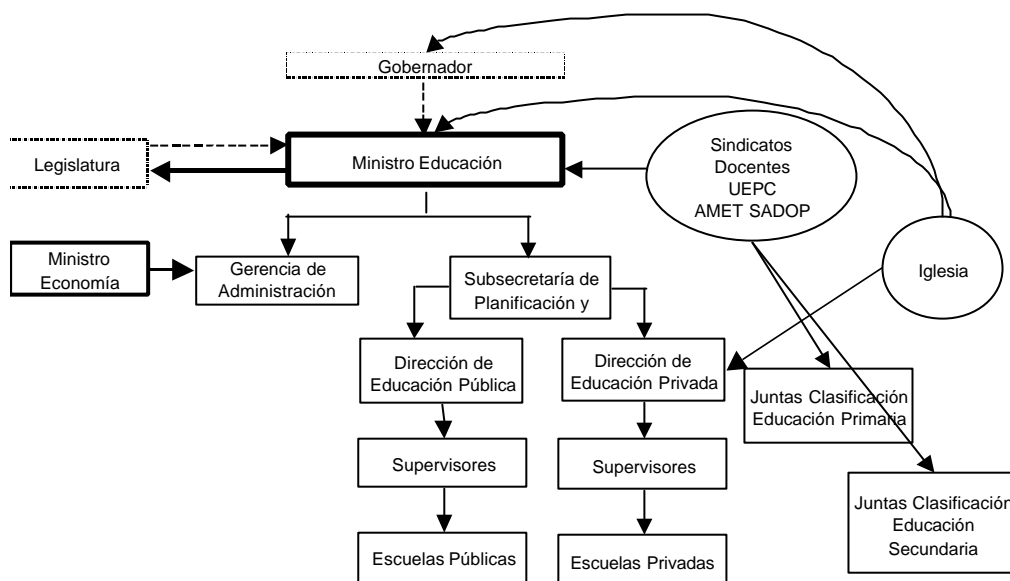
Fuera del ámbito gubernamental, los gremios docentes han tenido una injerencia diversa en la política educativa, dependiente del estilo de cada una de las gestiones que se sucedieron en el período considerado. El principal gremio provincial, la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC) -gremio bien organizado y de peso que congrega tanto a los docentes de nivel primario como del secundario e incluso parte de los docentes del sector privado- pudo hacer oír su voz en forma consensuada durante la gestión de Angeloz, que se caracterizaba por abrir las puertas a la participación a través de ámbitos oficiales sistemáticos – fundamentalmente las paritarias-. En el polo opuesto, la posibilidad de diálogo con el Poder Ejecutivo durante el período mestrista parece haber quedado reducida a la protesta, exceptuando los infructuosos encuentros con un ministro de educación sin posibilidad de resolver por sí mismo los conflictos. Por último, con la llegada de De la Sota al poder, la UEPC tuvo un lugar privilegiado en el gobierno de la educación, pasando –según lo afirmaron varios entrevistados- prácticamente a co-gestionar el sistema educativo provincial.

Por otra parte, la UEPC ha intervenido indirectamente en la política educativa a través de su presencia en las Juntas de Clasificación de educación primaria y media. Falta agregar a esta lista la presencia en la provincia de otros dos gremios de menor relevancia: el Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP) –de reciente organización y expansión- y la Asociación de Maestros de la Enseñanza Técnica (AMET).

Por último, la Iglesia es un actor influyente en la definición de las políticas educativas, fundamentalmente a través del Consejo de Educación Católica, pero también mediante los

propios obispos provinciales. Las relaciones con el gobierno han sido de "coexistencia pacífica" mientras éste último no afectara sus intereses, tal como ocurrió a propósito de diversas cuestiones en las tres gestiones que se sucedieron en la década del '90 (la Ley Provincial de Educación durante la gestión angelocista, el intento de cierre de los institutos de formación docente durante la gestión mestrista y el control de los aportes durante la gestión delasotista), momentos en los que la Iglesia reaccionó dirigiéndose tanto a las autoridades educativas como interpelando directamente a las autoridades máximas de la provincia.

Diagrama 1. Mapa de poder de la educación cordobesa



4 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN

4.1 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN CORDOBESA

La década de los noventa se inaugura en Córdoba con la **Profesora Margarita Sobrino de Soriano** al frente del Ministerio de Educación. Docente de trayectoria muy respetada en el ámbito educativo, Soriano conducía la política educativa desde el año 1987, cuando había reemplazado al prestigioso educador Jorge Peyrano, continuando con la línea de acción iniciada por él desde 1983. A grandes trazos, esto implicaba –entre otras cuestiones- **mantener el alto perfil y la solidez de los equipos técnicos ministeriales** que, entre otras iniciativas, habían llevado adelante una importante reforma en el nivel primario al introducir significativas transformaciones en los contenidos curriculares; **sostener la permanente convocatoria a concursos docentes, priorizar la formación de maestros y profesores y preservar los buenos términos existentes con el principal gremio, la UEPC**. En este sentido, cabe destacar que –en el marco de la permanencia de Angeloz a lo largo de doce años en el poder- el área educativa se

caracterizó por su continuidad, por su coherencia y por la solvencia de los cuerpos técnicos, que ubicaron a la provincia entre aquellas más fortalecidas en cuanto a su capacidad de desarrollo autónomo de políticas educativas.

Por otra parte, contando con un gran apoyo del gobernador Angeloz y gozando de una gran autonomía en la definición y puesta en práctica de las políticas, la ministra debió enfrentar dos hechos clave para la educación provincial durante los primeros tres años de la década de los '90, antes de abandonar el cargo para asumir como diputada nacional. Uno de ellos fue el conflictivo **proceso de transferencia de los servicios educativos del ámbito nacional a la provincia**. Tal como se verá con más detalle en el apartado dedicado a las relaciones de la provincia con el gobierno nacional, **el propio Angeloz acompañó a la ministra interviniendo personalmente** en defensa de los reparos de la provincia frente a un traspaso visto como poco consensuado y poco claro en cuanto a las partidas presupuestarias que debían acompañarlo. Sosteniendo que *"la transferencia de los servicios educativos que impulsa el gobierno nacional (...) producirá un impacto desmesurado en las finanzas provinciales, afectando seriamente su sistema de remuneraciones, de jubilaciones y de servicios en general"*²⁷, el gobernador libró una verdadera batalla con el entonces ministro de economía de la Nación, Domingo Caballo, en el marco del deterioro general de las relaciones entre la provincia y el gobierno nacional.

Por su parte, la ministra planteaba la posición de la provincia en el ámbito propiamente educativo -el Consejo Federal de Educación- y ponía en evidencia los abusos cometidos por el gobierno nacional afirmando que *"las objeciones que Córdoba opone al proyecto de transferencia de servicios educativos de enseñanza media impulsado por la Nación no hacen única referencia al tema presupuestario. También ponen en cuestión el espíritu centralista que tiene el proyecto y el desconocimiento de todo el trabajo que realizaron las provincias en el Consejo Federal de Educación para concertar una propuesta y concretar el traspaso"*²⁸. Más precisamente, de acuerdo con Cocorda (2001), las condiciones de aceptación para la provincia pasaban por: *"1) asegurar la unidad del sistema educativo argentino respetando los procesos de federalización; 2) asegurar la expansión de los servicios en beneficio del alumno; 3) garantizar los derechos laborales provisionales y salariales de los docentes. Para tales objetivos se exige que el proceso sea gradual, progresivo, y con el financiamiento por parte de la Nación"*.

Un segundo acontecimiento de gran importancia por aquellos años fue el de la **elaboración y sanción de la Ley General de Educación de 1991**, previa concertación con los diferentes sectores ligados a la educación. Sin embargo, este trabajo de consenso liderado por la ministra no impidió que se generaran conflictos alrededor de ciertas cuestiones, tales como la referida al gobierno de la educación. Volveremos sobre este punto en el apartado dedicado a los marcos legales de la educación provincial.

Hacia fines del año 1993, ante la renuncia de Soriano, Angeloz nombra a **Juan Carlos Bocco**, legislador provincial con escasa experiencia en materia educativa que llega al Ministerio en el contexto de progresivo debilitamiento del angelocismo en la provincia. Su presencia a la cabeza de la cartera educativa respondió esencialmente al escenario político del momento. El propio Bocco se refería a su llegada al ministerio en los siguientes términos: *"¿Cómo un no pedagogo cae al Ministerio de Educación?. Porque en ese momento se visualizaban conflictos políticos y hacía falta una opinión distinta que permitiera tener las mejores relaciones con todos los componentes del*

²⁷ "Angeloz reiteró la necesidad de concertar la transferencia", *La voz del Interior*, 05/11/1991.

²⁸ "Polémica situación plantea el traspaso de los servicios educativos", *La voz del Interior*, 23/08/91.

quehacer educativo, Iglesia, gremios... Bueno, yo en eso no he fracasado"²⁹. Bocco estaba particularmente preparado para tratar con los gremios docentes, ya que entre 1987 y 1991 había intervenido en el Ministerio de Educación como asesor, resolviendo los problemas ligados a la cuestión salarial.

Así, en el marco de la pérdida de legitimidad del gobierno que representaba y de la conflictividad que acarrearón las crecientes dificultades económicas de la provincia, Juan Carlos Bocco **se dedicó más a mantener los problemas en el mínimo nivel posible que a continuar con la línea pedagógico-reformista de su antecesora**. Esta es la principal razón por la cual, fuera de la implementación del Programa de Incorporación de Nuevas Tecnologías en la Educación de Córdoba (PROINTEC) y del intento de reforma de la enseñanza media, resulta difícil citar medidas de relevancia durante su año y medio de gestión. Finalmente, hacia mediados del año 1995 el ministro abandona anticipadamente su cargo cuando el propio gobernador Angeloz presenta su renuncia en medio del caos financiero, la deuda comprometida con los docentes y los dos meses de clases perdidos por paros.

Con la nueva gestión radical liderada por Ramón Mestre, asume el **Ing. Jorge Pérez**, doctor en bioquímica con amplia trayectoria en el ámbito universitario y ligado al angelocismo, ya que había sido responsable de la Secretaría de Ciencia y Tecnología entre 1990 y 1995. Su nombramiento –resistido por los gremios docentes por no provenir del sistema– respondió a una negociación política dentro del radicalismo a la que Mestre tuvo que atenerse. Esta imposición no cercenaría, sin embargo, la voluntad del gobernador, ya que toda la segunda línea de autoridades ministeriales –desde la secretaria de Gestión Educativa hasta los directores de nivel– se conformó con funcionarios que venían acompañándolo fielmente desde su gestión en la municipalidad de Córdoba entre 1983 y 1991. A pesar de las diversas filiaciones y los disonancias iniciales, varios testimonios señalan que llegó a conformarse un equipo de trabajo aceitado, aunque fuertemente supeditado a la voluntad del gobernador. En efecto, el estilo personalista de Mestre fue mencionado por varios de los entrevistados, incluso por el propio Jorge Pérez que ilustraba en los siguientes términos sus relaciones con el gobernador: *"las decisiones del gobierno eran de Mestre, eso es por la personalidad de Mestre (...) él tenía un modus operandi muy particular, por ejemplo la relación gremial la llevaba adelante yo (...) pero no podía tomar decisiones presupuestarias que implicaran aumentar el gasto en el sector educativo. (...) Mi relación era con Mestre, si él decidía que había que dar un 10% más a educación, se cumplía. (...) Es un modelo de gestión en el que el gabinete es un equipo que trabaja para el gobernador. Indudablemente él era el responsable frente a la sociedad y nosotros éramos los fusibles, como debe ser. Había una relación que no se horizontalizaba a nivel de gabinete"*³⁰.

Establecidas las reglas de juego, la gestión de Jorge Pérez se inició en un **contexto general de gran desorden fiscal que funcionó como disparador y excusa para las drásticas medidas tomadas en pos del ajuste del gasto educativo**. Impulsadas por el propio gobernador sin miramientos ante la reacción de los docentes y la sociedad en su conjunto, tanto la introducción del presentismo en el salario docente como el cierre de las salas de cuatro años, la eliminación de gran parte de las escuelas rurales, la fusión de grados y la unificación de la dirección de los ciclos inicial y EGB fueron varias de las estrategias destinadas a controlar el gasto en educación.

²⁹ Entrevista realizada con el Sr. Juan Carlos Bocco, provincia de Córdoba, octubre 2002.

³⁰ Entrevista realizada con el Ing. Jorge Pérez, provincia de Córdoba, octubre 2002.

Ante este enérgico avance inconsulto, el gran foco de acción en materia educativa durante dicho período, es decir **la implementación de la Ley Federal de Educación, quedó íntimamente asociado para los gremios docentes a las estrategias de ajuste**, lo cual reforzó el rechazo de la UEPC, que adhiriendo a la óptica propia de la CTERA, ya concebía a la reforma como una política neoliberal. En este sentido se expresaba, por ejemplo, el entonces dirigente de la UEPC: *"las cosas son muy preocupantes, graves. Constatamos que aquello que habíamos anunciado y previsto en 1995 sobre la improvisación y el apresuramiento, y que acá se iban a disfrazar a través de esto que le llaman transformación educativa lo estamos empezando a vivir ahora"*³¹. Se desata de este modo una virtual guerra entre los gremios y el gobierno, en la que el ministro no era más que la cara visible -impotente para responder a los reclamos de los docentes- detrás del cual se ocultaba el verdadero mentor de las disposiciones: el propio gobernador.

La animadversión a Mestre generada por las medidas en materia educativa se extiende poco a poco a la sociedad en su conjunto y comprende también a la Iglesia, fundamentalmente a causa del intento de cierre de los institutos de formación docente, en su mayoría pertenecientes al sector privado –como se verá en el apartado consagrado a la formación docente-. Así fue **como la oposición mancomunada organiza una "pueblada" en agosto de 1996** - "la más grande manifestación de protesta que recuerde Córdoba en la última década"³² según *La voz del Interior*- y una "marcha del silencio" en noviembre de 1997 en oposición a la introducción de la circular 10³³. Más allá de las manifestaciones multitudinarias, una resistencia más insidiosa y cotidiana tuvo lugar desde las escuelas mismas a través de la permanente "toma de escuelas" –o interrupción de las clases- que, según afirmaba una alta funcionaria ministerial "era el problema que más tiempo insumía en la gestión. Había que desplazarse permanentemente a las escuelas para resolverlo. Supuestamente se debía a falencias de infraestructura, pero era evidente que se trataba de una cuestión política"³⁴.

El amplio descontento con la gestión de Mestre generó un "caldo de cultivo" estratégicamente aprovechado por Juan Manuel de la Sota que, tal como fue expuesto en el párrafo 2.2., revirtió unánimemente las disposiciones antipopulares del gobierno anterior y sumó a sus filas al secretario general de la UEPC -el peronista Walter Grahovac-. Este último recibió incluso la propuesta de asumir personalmente la responsabilidad por la cartera educativa, oferta que el sindicalista rechazó a causa de la falta de consenso dentro del propio gremio. Ante la negativa, el gobernador opta por un hombre de su confianza ajeno al ámbito educativo, **Juan Carlos Maqueda**. *"De amplia maniobra política pero sin compromiso con la cuestión técnica"*³⁵, tal como lo describiera uno de nuestros entrevistados, Maqueda asume con la principal misión de acordar las líneas básicas de acción con los gremios, que pasan a co-dirigir la política educativa. El "acuerdo de paz" entre el gobierno y los sindicatos se hizo explícito en

³¹ "Mañana comienzan a regir las modificaciones al sistema educativo. Ministro Pérez: el alumno es la prioridad que debemos atender", *La voz del Interior*, 03/03/96.

³² "Convocan a una pueblada de docentes para el viernes 23", *La voz del Interior*, 16/08/96.

³³ La circular 10 dispone la inscripción obligatoria de los alumnos aspirantes al CBU en una escuela asignada por su cercanía al domicilio. Esta medida, justificada desde el gobierno por permitir la previsión de la matrícula y una mejor distribución de los recursos, generó un amplio rechazo por parte de los padres y gremios docentes que reclamaban la libertad de elección del establecimiento educativo. A pesar de las fuertes críticas la circular fue mantenida.

³⁴ Entrevista realizada en la provincia de Córdoba, octubre 2002.

³⁵ Entrevista realizada con el Sr. Gabriel Osman, periodista del diario *La Mañana*, provincia de Córdoba, octubre 2002.

el **Pacto Educativo firmado en 1999**. Este pacto implicó, por parte del gobierno, la reversión de varias de las medidas tomadas por la gestión precedente –eliminación del presentismo, reapertura de las salas de 4 años y de las escuelas rurales, apoyo a las escuelas urbano-marginales y la creación de 100 escuelas nuevas-. Como contraparte, los gremios docentes se comprometieron a través de dicho pacto a mejorar la calidad educativa, sin quedar plasmada esta promesa en ninguna medida concreta.

Luego de más dos años al frente del Ministerio, Maqueda abandona el cargo para asumir como vicepresidente del Senado de la Nación. Es reemplazado entonces a principios del año 2002 por **Evelyna Feraudo**, docente jubilada proveniente de la Legislatura provincial que comienza a ponerle coto al protagonismo gremial. Dado que De la Sota había lanzado ya para ese entonces la candidatura presidencial, las acciones en materia educativa se limitaron a mantener el *status quo*, a minimizar los conflictos.

El cuadro siguiente resume el perfil y la continuidad de los cinco ministros que condujeron la política educativa cordobesa a lo largo de la década de los '90, introducidos en los párrafos precedentes. Entre ellos, sólo dos –Margarita Sobrino de Soriano y Evelyna Feraudo– contaban con experiencia previa en el sistema educativo como docentes. Al contrario, Juan Carlos Bocco y Juan Carlos Maqueda, ambos abogados ajenos al ámbito educativo, accedieron al Ministerio con un cometido esencialmente político antes que para conducir los aspectos técnicos de la cartera. Por su parte, la experiencia de Jorge Pérez en el sistema educativo puede ser considerada como parcial ya que provenía del ámbito académico universitario, razón por la que su designación fue recibida con reticencia por el cuerpo docente. En cuanto a la duración de sus gestiones, Pérez fue el único en permanecer durante los cuatro años de gobierno, aunque es preciso destacar que el recambio de ministros tanto durante la gestión de Angeloz como la de De la Sota (Margarita Sobrino de Soriano y Juan Carlos Maqueda respectivamente) fue motivado por el pasaje de los ministros a la legislatura nacional y no por conflictos políticos.

Cuadro 13- Ministros de Educación desde 1991 hasta 2002.

Gobernador	Cantidad	Cantidad se gún gobernadores	Duración promedio (en años)	Experiencia previa en el sistema educativo		
				Si	No	Parcial
Eduardo César Angeloz	2	2	2	1	1	-
Ramón Mestre	1	1	4	-	-	1
Juan Manuel de la Sota	2	2	2	1	1	-
Total	5	5	-	2	2	1

Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida en la provincia.

4.2 EL PAPEL SECUNDARIO DEL PODER LEGISLATIVO ANTE EL ESCENARIO EDUCATIVO

Para analizar el papel que cumple el Poder Legislativo provincial en la política educativa cordobesa es preciso señalar ante todo que la Legislatura ha sufrido recientemente dos transformaciones significativas. La primera de estas tuvo lugar en el año 1987, en ocasión de la reforma constitucional impulsada por Eduardo Angeloz con el objetivo principal hacer posible su reelección. En aquel momento se modificó el sistema de representación en la Legislatura,

garantizando el acceso de las fuerzas minoritarias³⁶. Sin embargo esta modificación no parece haber favorecido la efectiva participación de los diversos partidos políticos y la construcción de consensos. Así opinaba una legisladora entrevistada que sostenía: *"la partidocracia prevalece por sobre cualquier otra lógica e impide la construcción de acuerdos básicos"*³⁷.

La segunda de las reformas mencionadas fue concretada en el año 2001 tras consulta popular por Juan Manuel de la Sota, e implicó el cambio del sistema bicameral al unicameral, con lo que se redujo la cantidad de legisladores de 133 a 70. Según diversas versiones, esta reforma -fuertemente publicitada y presentada como un ejemplo de honestidad y renuncia por haber racionalizado el gasto público- fue utilizada ante todo como una herramienta política estratégica para posicionar favorablemente a De la Sota en el escenario nacional como candidato a presidente. Por otro lado, se sostiene que esta reforma podría haber operado como pantalla del aumento del gasto público total, lo cual cuestiona la posición global del gobierno frente a la cuestión del uso eficiente de los recursos.

En función de lo dicho, más allá de las excusas esgrimidas, las transformaciones de la Legislatura parecen haber sido propiciadas fundamentalmente como una estrategia más o menos directa de acumulación de poder político. **A pesar de la atención particular recibida, en los hechos, el Poder Legislativo cumple un papel por lo menos secundario en las políticas educativas**, al igual que en la mayoría de las jurisdicciones argentinas. En este sentido, una legisladora radical afirmaba, *"el rol del Poder Legislativo es acotado. Los grandes problemas se tratan desde el Ejecutivo"*³⁸; asimismo, otra legisladora sostenía que *"existe una enorme concentración de las políticas educativas en el Ejecutivo. Por la Ley 8113 es el Ministerio el que fija las políticas y por lo tanto todo queda en manos del Ejecutivo"*³⁹. En efecto, **el papel de la Legislatura se encuentra reducido a la presentación casi exclusiva de proyectos de resolución o declaración**. A través de los primeros, el Poder Legislativo expresa al Ejecutivo el anhelo de ver realizado determinado proyecto, generalmente ligados a cuestiones de infraestructura o equipamiento de los establecimientos. Según una legisladora entrevistada, *"la comisión de educación es la que más proyectos de declaración presenta"*⁴⁰. A través de los proyectos de resolución, los legisladores solicitan informes al Ejecutivo sobre medidas tomadas.

La escasa relevancia del Poder Legislativo en la política educativa provincial parecería explicarse igualmente por el perfil de los integrantes de la comisión respectiva -sólo minoritariamente especialistas en la materia- y por la escasa información con la que cuentan para desempeñar su labor. Cabe destacar además que la Comisión de Educación comprende en el caso cordobés también a las áreas de Cultura, Ciencia, Tecnología e Informática, lo que

³⁶ Según Mauricio Alfredo Salgado y Esteban José Cocorda (2001), *"el radicalismo, desvelado por conseguir la reelección de Angeloz cuanto antes, acordó con el entonces bloque de la Unión Demócrata del Centro (UDC) el respaldo para comenzar a tratar la reforma a partir del artículo 70 para llegar más rápido al famoso 101 de la reelección. A cambio, el radicalismo estableció el actual sistema de representación en la Legislatura que garantiza el acceso a una tercera fuerza, espacio que por entonces tenía la UDC que después se transformó en la actual Ucedé"*.

³⁷ Entrevista realizada en la Provincia de Córdoba, octubre 2002.

³⁸ Entrevista realizada con la legisladora Noris Tais, bloque UCR, provincia de Córdoba, octubre 2002.

³⁹ Entrevista realizada con la legisladora Luz Remedi, bloque Unión por Córdoba, provincia de Córdoba, octubre 2002.

⁴⁰ Entrevista realizada con la legisladora Noris Tais, bloque UCR, provincia de Córdoba, octubre 2002.

constituye un indicador más de la insuficiente especificidad de la tarea. Desde esta perspectiva, el rol descrito para este caso se ajusta notoriamente a lo expresado por Jones et al. (2000) respecto del Poder Legislativo Nacional: *"al alejar los incentivos electorales de los legisladores de los votantes y acercarlos a los intereses del líder partidario provincial, las reglas argentinas han creado un Congreso amateur, que no tiene experiencia ni incentivos para iniciar legislación influyente o para controlar a la administración pública"*.

5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO

La provincia de Córdoba presenta una larga tradición en términos normativos. La estructura legal de su sistema educativo es completa y, como lo muestra el cuadro siguiente, antigua comparada con la de muchas otras jurisdicciones.

Cuadro 14 - Normativa educativa fundamental

Normativa	Tipo y número	Año de sanción	Reglamentaciones y modificaciones	Ejes involucrados
Constitución Provincial		1923	Modificada en 1987 y 2001	
Ley General de Educación	Ley 8113	1991	Modificada por la Ley 8525	Reforma Educativa
Régimen de los establecimientos de enseñanza no oficiales	Ley 5326	1972	--	Sector Privado
Educación Inicial	Ley 7730	1988		Reforma Educativa
Estatuto del Docente Nivel Inicial y Primario	Decreto Ley 1910	1957	Reglamentado por el Decreto 3999/67. Modificado por los Decretos leyes 2029/E/57, 2055/E/57, 2062/E/57, 2423/E/57, 2759/E/57 y 385/E/63, y las leyes 4938 (1967), 5137 (1970), 5263 (1971), 5362 (1972), 5809 (1974), 6489 (1979) y 6980 (1983).	Políticas Laborales
Estatuto del Docente Nivel Medio y Superior y Educación Especial	Decreto Ley 214	1963	--	Políticas Laborales
Reglamento general de Escuelas Primarias	Decreto 41009-A	1938	--	Autonomía Escolar
Reglamento General de Escuelas de Enseñanza Media y Especial	Resolución 979	1963	--	Autonomía Escolar
Reglamento General de Institutos de Enseñanza Superior	Resolución 164	1976	--	Autonomía Escolar

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

En lo que concierne a la Constitución –ampliamente reformada en el año 1987-, ésta se refiere en su segunda parte -Título II Capítulo II- a la cuestión educativa. Entre los cuatro artículos destinados a la materia, el n° 62 merece una atención particular ya que allí aparecen los principios generales de la educación provincial, incluidos igualmente en la Ley General de Educación. Cabe destacar ciertos aspectos distintivos de dichos principios. En primer lugar, el **derecho explícito otorgado a los municipios para crear instituciones educativas**, incluido en la

reforma constitucional de 1987, cuando el sistema educativo dependiente de la ciudad de Córdoba ya llevaba tres años de vida. En segundo lugar, el **carácter asistencial de la educación pública estatal**. Se trata de la inclusión de un concepto que pretende ir más allá de la idea de gratuidad a través del cual la gestión angelocista dejó sentado en la propia constitución su talante populista. En tercer lugar, **el derecho a que los alumnos reciban educación religiosa en las escuelas públicas**, que si bien aparece en la propia Constitución no parece constituir una práctica generalizada en las escuelas estatales de la provincia.

En cuanto a la **Ley General de Educación 8113**-corolario de la reforma educativa que se había implementado en Córdoba durante la década de los '80-, resulta significativo subrayar ante todo que **fue sancionada en el año 1991, dos años antes que la Ley Federal de Educación, anticipando algunas de las innovaciones por ésta introducidas, tales como la extensión de la obligatoriedad escolar** para los niños de cinco años y para el ciclo básico de la educación media (8° y 9° año de la EGB3)⁴¹. A modo de hipótesis, podría pensarse que, en una provincia gobernada entonces por el radicalismo, pudo haber existido la preocupación por dejar sentada la propia visión de la educación antes de la sanción de la ley que venía anunciándose para el conjunto del país por parte del gobierno justicialista. De hecho, posteriormente a la Ley Federal de Educación, **las bases establecidas por la Ley 8113 sólo fueron modificadas marginalmente por la breve Ley 8525 de 1996**. En este sentido afirmaba una entrevistada: *"el tiempo y la inversión de recursos en la sanción de la Ley Provincial no predisponía al gobernador (Angeloz) a aceptar la Ley Federal. Luego, la Ley 8525 adecua la Ley Provincial a la Federal de un modo muy pragmático"*⁴².

Emanada de un proceso de consulta a través de la conformación de una comisión representativa de los diferentes sectores involucrados en la educación, la redacción final del proyecto de la Ley 8113 estuvo, sin embargo, a cargo de una comisión ejecutiva que, según afirmaron varios entrevistados, no tuvo en cuenta varios de los aspectos sugeridos por las entidades participantes hasta entonces. Asimismo, Abratte pone en duda el efectivo proceso de consenso dentro de la propia Legislatura en los siguientes términos: *"la sanción de la ley estuvo centrada en la mayoría partidaria, las convergencias entre los bloques fueron escasas. La lógica predominante fue una lógica de partidos, en la que cada sector desarrolló propuestas heterogéneas que, en líneas generales, reflejaban las 'tradiciones' educativas de cada partido e interpretaciones singulares del Congreso Pedagógico y de la nueva Constitución Provincial, como referentes para legitimar la propia propuesta y deslegitimar la del adversario y no como base para establecer consensos partidarios respecto al proyecto educativo"* (Abratte, 2003: 5).

El punto central del debate se concentró sobre los artículos concernientes al gobierno de la educación. Tanto desde los partidos opositores como desde los gremios se señalaba la excesiva centralización del poder en el Ministerio de Educación⁴³. Finalmente, a pesar de las

⁴¹ La extensión de la obligatoriedad escolar queda establecida por el artículo 24 de la Ley General de Educación n° 8113.

⁴² Entrevista realizada con la Lic. Alicia Carranza, Directora Cátedra Organización y Administración Escolar, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, provincia de Córdoba, octubre 2002.

⁴³ Las iniciativas presentadas en los cuatro proyectos de ley alternativos elaborados por los bloques de la Democracia Cristiana, la Ucedé, el Justicialismo y los diputados radicales enrolados en el Movimiento Nacional de Renovación y Cambio mostraban en algunos aspectos importantes diferencias con la propuesta oficial. "Podría diferirse el tratamiento del proyecto de ley de educación", *La voz del Interior*, 23/02/91.

fuerzas objetivas planteadas, el artículo 49 estipula que éste "será el órgano del Poder Ejecutivo Provincial responsable de la planificación, organización, gobierno, administración y fiscalización generales del área, de acuerdo con el principio constitucional de centralización política y normativa"⁴⁴.

No obstante, es preciso señalar que la sección segunda del primer capítulo del título III consagra varios artículos a la creación del Consejo General de Educación u "órgano participativo que representará a los principales agentes y sectores vinculados a la educación, en el gobierno central del sistema". A pesar de su "concepción ambiciosa de la participación"⁴⁵ la ley habilitaba al Consejo para desarrollar únicamente funciones consultivas y no resolutivas. Por otro lado, ni el Consejo General ni los Consejos del Centro Educativo (consejos por escuela creados en el artículo n°75) habían llegado a conformarse hasta el momento de la publicación de este informe. Refiriéndose a este incumplimiento, el ex ministro de educación, Juan Carlos Bocco explicaba en una entrevista otorgada a la revista *Novedades Educativas*: "esto ha sido de común acuerdo con el gremio. Ya que entendimos que el gobierno de la educación, a la luz de la Ley Federal, tenía que reformularse y replantearse -incluso esto ha sido conversado con el gobierno nacional, que sugirió que las provincias no avanzaran en la creación de estos consejos-" (*Novedades Educativas*, 1995).

Otros aspectos controvertidos fueron puntualizados también por la Iglesia a través del Consejo de Educación Católica, que objetaba la omisión en los principios filosóficos del rol de la familia en educación y la ausencia de un capítulo específico sobre el rol de los institutos privados donde se especificara el nivel de subsidios destinados al sector⁴⁶. Estas diferencias fueron, tal como lo explicara la Lic. Ana María Marengo (responsable del Consejo Provincial de Educación Católica) discutidas en forma directa con las más altas esferas gubernamentales: "los obispos tuvieron una reunión con Angeloz en la comisión chica para acordar los puntos de su interés"⁴⁷. Retomaremos este tipo de "estrategias de negociación" en el apartado referido al sector privado de educación.

Más allá de las normas-marco que acabamos de describir, la labor de los maestros y profesores se encuentra regida por **dos Estatutos**: el correspondiente a los docentes de nivel inicial y primario, que data del año 1957 -reglamentado sólo diez años más tarde y modificado en múltiples ocasiones, tal como lo muestra el cuadro siguiente- y el de los docentes de nivel medio y superior, del año 1963. Cabe destacar la precocidad de este Estatuto, inexistente aún en varias jurisdicciones en el momento de la realización de este estudio. Durante la gestión de Ramón Mestre, con la excusa inicial de unificar los Estatutos de los docentes de ambos niveles educativos, se comenzó a negociar con los gremios ciertas transformaciones más profundas tales como las referidas a la estabilidad y la antigüedad. Con respecto a estas dos cuestiones, Jorge Pérez sostenía: "no existe en el contexto de la administración pública, y en el de la docencia menos aún, un concepto de la estabilidad absoluta. Siempre está subordinada a algunos criterios de evaluación. (La antigüedad) es insostenible, no se le hace un favor al docente sino que lo alienta al solo paso del

⁴⁴ El principio de "centralización política y normativa y descentralización operativa" figura en el artículo n° 63 de la Constitución Provincial.

⁴⁵ Entrevista realizada con la Lic. Alicia Carranza, Directora Cátedra Organización y Administración Escolar, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, provincia de Córdoba, octubre 2002.

⁴⁶ "Podría diferirse el tratamiento del proyecto de ley de educación", *La voz del Interior*, 23/02/91.

⁴⁷ Entrevista realizada con la Lic. Ana María Marengo, responsable del Consejo Provincial de Educación Católica, provincia de Córdoba, octubre 2002.

tiempo y no a la superación permanente"⁴⁸. Sin embargo, el alto grado de conflictividad sostenido con los sindicatos durante este período truncó las intenciones del gobernador.

El funcionamiento de los establecimientos educativos se encuentra regulado, por su parte, por un completo marco normativo: en efecto, **todos los niveles cuentan con su respectivo reglamento**, aunque, tal como lo afirmara una legisladora entrevistada "*los reglamentos no rigen realmente la vida de las escuelas. Es más bien la costumbre la que dicta cómo se hacen las cosas*"⁴⁹.

Por su parte, la legislación correspondiente al **sector privado** de enseñanza merece un comentario aparte. **Sancionada en el año 1972, la Ley 5326** se caracteriza por su exhaustividad, ya que abarca desde los principios fundamentales de la enseñanza privada, pasando por las reglas de adscripción de los institutos del sector a la enseñanza oficial, las condiciones laborales de los docentes, el gobierno del sector y el régimen de supervisión, hasta el sistema de aportes estatales –aspectos retomados en los apartados referidos a la administración central, las políticas laborales y el sector privado-. Asimismo, a través de esta Ley se crea la Dirección General de Institutos Privados de Enseñanza, órgano perteneciente al Ministerio de Educación Provincial y responsable de la gestión de sus escuelas.

Por último, **la Ley 7730 de 1988 correspondiente al nivel inicial de educación**, también merece ser comentada especialmente. Cristalizando un proceso de desarrollo del nivel, traducido en la expansión de los jardines de infantes, que comenzó en los inicios mismos de la gestión angelocista, esta Ley "*reconoce a la educación inicial como una etapa pedagógica con identidad propia en el contexto de la educación permanente e incluye a los niños comprendidos entre los 0 y 5 años de edad*". Por otra parte, dicha ley anticipa a la Ley Federal al declarar la obligatoriedad de asistencia a los jardines de infantes para los niños de 5 años. Esta Ley constituye la **culminación de una serie de normativas precedentes que fueron dándole forma al nivel inicial y que manifiestan la atención particular que le fue consagrada por parte de la gestión angelocista**. Estas disposiciones son la Ley 8274 de 1986, que facilita la creación de jardines de infantes en las zonas socio-económicamente carenciadas y en las zonas de baja densidad poblacional, el Decreto 8308 de 1987 que incluye al nivel en la Dirección General de Escuelas Primarias y el Decreto 8912 de 1988, que establece la extensión del servicio a los niños de tres y cuatro años.

6 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN

6.1 EL MINISTERIO: UN GIGANTE FRAGMENTADO E INCONEXO

Un primer factor a destacar al considerar la estructura a partir de la cual se organiza la administración del sistema educativo es la inexistencia, contrariamente a otros casos provinciales, de un segundo organismo participativo, como el Consejo Provincial de Educación. Tal como fue mencionado en el apartado anterior, pese a que la Ley General de Educación 8113 prevé la creación de dicho consejo, hasta momento de la elaboración del presente informe éste

⁴⁸ "Revisión total del estatuto de los maestros", *La voz del Interior*, 09/10/97.

⁴⁹ Entrevista realizada con la legisladora Luz Remedi, bloque Unión por Córdoba, provincia de Córdoba, octubre 2002.

no había sido aún conformado. Así, en la provincia de Córdoba, la regulación y la gestión del sistema educativo se realiza únicamente desde el Ministerio de Educación.

A la falta de un organismo representante de los diversos sectores ligados a la educación se le suma la carencia de sedes regionales de gestión local: ambos factores son indicadores de la **gran centralización de la toma de decisiones en política educativa**. En efecto, **si bien existen centros regionales de inspección, éstos funcionan únicamente para el nivel primario** -la supervisión a nivel secundario se encuentra aún concentrada en la sede central- **y no poseen ningún tipo de atribución en los aspectos administrativos**. Por otra parte, las zonas de inspección definidas en el año 1978 parecen responder más a la necesidad de acortar las distancias en una provincia extensa que a un proyecto administrativo-pedagógico tendiente a reforzar la especificidad y autonomía del espacio local. El escaso avance del proceso de descentralización en un sistema educativo de las dimensiones del cordobés fue destacado por varios de los entrevistados como una de las grandes cuentas pendientes de la reforma administrativa. Así lo expresaba, por ejemplo, el ex ministro de educación, Juan Carlos Bocco: *"yo creo que las inspectoras de la provincia de Córdoba tendrían que trabajar en pequeños ministerios de educación regionales y resolver allí la mayoría de las cosas"*⁵⁰. En el momento de nuestra visita a la provincia se estaban dando pasos en este sentido, a través de la unificación de las regiones correspondientes al sector público y privado de enseñanza y de la capacitación del personal de las regionales.

Concentrando así el poder de decisión y compuesto por una gran cantidad de direcciones, coordinaciones y gerencias, **el Ministerio de Educación se caracteriza por su gran volumen** -acorde a las dimensiones del segundo sistema educativo más extenso del país-, **complejidad e insuficiente coordinación entre las diversas oficinas**. En cuanto a su volumen, la estructura ministerial -considerablemente reducida por Mestre tanto en función de la lógica de ajuste del momento como de su estilo personalista- experimentó un nuevo crecimiento con la gestión de De la Sota, ya que fueron adicionadas -al igual que en el resto de los Ministerios- cuatro gerencias (Sistemas, Recursos Humanos, Legales y de Administración) directamente dependientes del ministro de educación y replicadas en varias de las direcciones y coordinaciones⁵¹. Según la sub-secretaria de educación: *"en todos los Ministerios existen nuevas gerencias. Una gerencia de sistemas que mantiene una correlación con la gerencia de sistemas de todos los otros ministerios y con la dirección general de sistemas. Además todos los ministerios tienen una gerencia de recursos humanos, otra de asuntos legales y otra de administración. La gerencia de recursos humanos*

⁵⁰ Entrevista realizada con el ex ministro de educación, Juan Carlos Bocco, provincia de Córdoba, octubre 2002.

⁵¹ El siguiente cuadro, extraído del trabajo de Mauricio Alfredo Salgado y Esteban José Cocorda (2001), muestra bien las fluctuaciones sufridas en el tamaño del conjunto de los ministerios desde el regreso de la democracia:

Estructuras institucionales por períodos de gobierno: 1983-2003

Estructura/Período	1983-1987	1987-1995	1995-1999	1999-2003
Ministerios	11	12	6	9
Secretarías	3	6	7	19
Subsecretarías	28	34	15	1
Direcciones	88	113	49	85

Fuente: Mauricio Alfredo Salgado y Esteban José Cocorda (2001) en base a Leyes Orgánicas de Ministerios y Decretos Reglamentarios.

se maneja con la Dirección General de Personal, las de asuntos legales se nuclean tras la fiscalía, y las de administración se encuentran ligadas con todos los Ministerios y con el de economía. Esto permite una relación transversal entre los ministerios. Esta estructura es más moderna, a pesar a que a la gente le cuesta asumirla. Es menos burocrática, permite toma de decisiones más rápidas, aunque todavía no está bien aceiteada..."⁵².

Otro de los rasgos particulares de este Ministerio es la desconexión entre las diferentes direcciones. Así, por ejemplo, la Dirección de Institutos Privados de Enseñanza –al igual que lo verificado para la mayoría de los ministerios jurisdiccionales- cuenta con una gran autonomía y tiende a desempeñar sus funciones en forma paralela y aislada de las direcciones de nivel oficiales⁵³. Asimismo, varios de los entrevistados se refirieron a la histórica división entre las áreas de planificación y gestión del Ministerio de Educación: "la Dirección de Investigaciones e Innovaciones Educativas (DIIE, actualmente Coordinación de Proyectos y Políticas Educativas) siempre tuvo una relación conflictiva con las direcciones de nivel. Existe un prejuicio mutuo: las direcciones de nivel sostienen que son las que verdaderamente conocen el sistema al estar 'en la trinchera', mientras que la dirección de planeamiento cree que sólo ahí se piensa la política educativa. Por otro lado, la estructura que siempre hemos mantenido ayudó a que la disociación se mantenga. Estoy viendo estructuras en otras provincias, por ejemplo en Mendoza empezaron a incluir a los cuerpos técnicos en las propias direcciones de nivel y eso parecía funcionar bien", explicaba una alta autoridad ministerial entrevistada⁵⁴. A partir de estos testimonios y otros recabados en la provincia, no resulta aventurado plantear que la escisión entre estas dos áreas clave de la conducción educativa impone severos límites a una adecuada retroalimentación entre el planeamiento a largo plazo y los efectos permanentemente constatados de las medidas puestas en marcha.

Por su parte, las direcciones de nivel también parecen funcionar en forma cuasi-independiente las unas de las otras así como de los programas nacionales presentes en la provincia. Más aún, los supervisores dependientes de dichas direcciones cuentan también con una gran autonomía en sus funciones.

El aparato de la administración central educativa está compuesto por aproximadamente 750 agentes, de los cuales alrededor de 500 se desempeñan en direcciones administrativas y 250 en direcciones pedagógicas⁵⁵. En estas últimas, particularmente en el área de planeamiento (o Coordinación de Proyectos y Políticas Educativas), se concentra el personal con perfil netamente técnico. En efecto, conformados desde los inicios de la gestión angelocista e integrados por especialistas en diversas disciplinas (pedagogía, psicología, psicopedagogía, trabajo social, etc.) los equipos técnicos de las antiguas Dirección de Investigaciones e Innovaciones Educativas (DIIE) y Dirección de Apoyo Escolar Interdisciplinario (DAEI) se caracterizan por su calificación y experiencia gracias a la estabilidad a lo largo de veinte años de ejercicio en estas reparticiones estratégicas de la cartera educativa. Sin embargo, tal como manifestara una entrevistada, estos equipos habrían experimentado un

⁵² Entrevista realizada con la Dra. Amelia López, subsecretaria de gestión educativa, provincia de Córdoba, octubre 2002.

⁵³ En el artículo n°41 de la Ley 5326 de Enseñanza Privada se estipulan las amplias funciones del Director General de Institutos Privados de Enseñanza.

⁵⁴ Entrevista realizada con la Dra. Amelia López, subsecretaria de gestión educativa, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

⁵⁵ Entrevista realizada con el Ing. Juan Carlos Quintana, Responsable Gerencia de RRHH, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

progresivo debilitamiento: "el capital técnico ha sido manipulado a través de las distintas gestiones. Durante a tercera gestión de Angeloz comienza a desvirtuarse porque el reclutamiento de los técnicos pierde su carácter a-político. Con Mestre la DIIE y la DAEI se fusionan y achican sin que existiera una política para el área más allá del diseño de los contenidos curriculares. Con De la Sota se desarman estas dos áreas y se comienza a trabajar por programas"⁵⁶. Retomaremos esta cuestión en el apartado referido a las políticas de planificación y currículum.

En el diagrama que sigue se expone el organigrama de la administración central vigente en el momento de la realización del presente estudio:

⁵⁶ Entrevista realizada con funcionaria ministerial, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

Diagrama 2 – Organigrama Ministerio de Educación

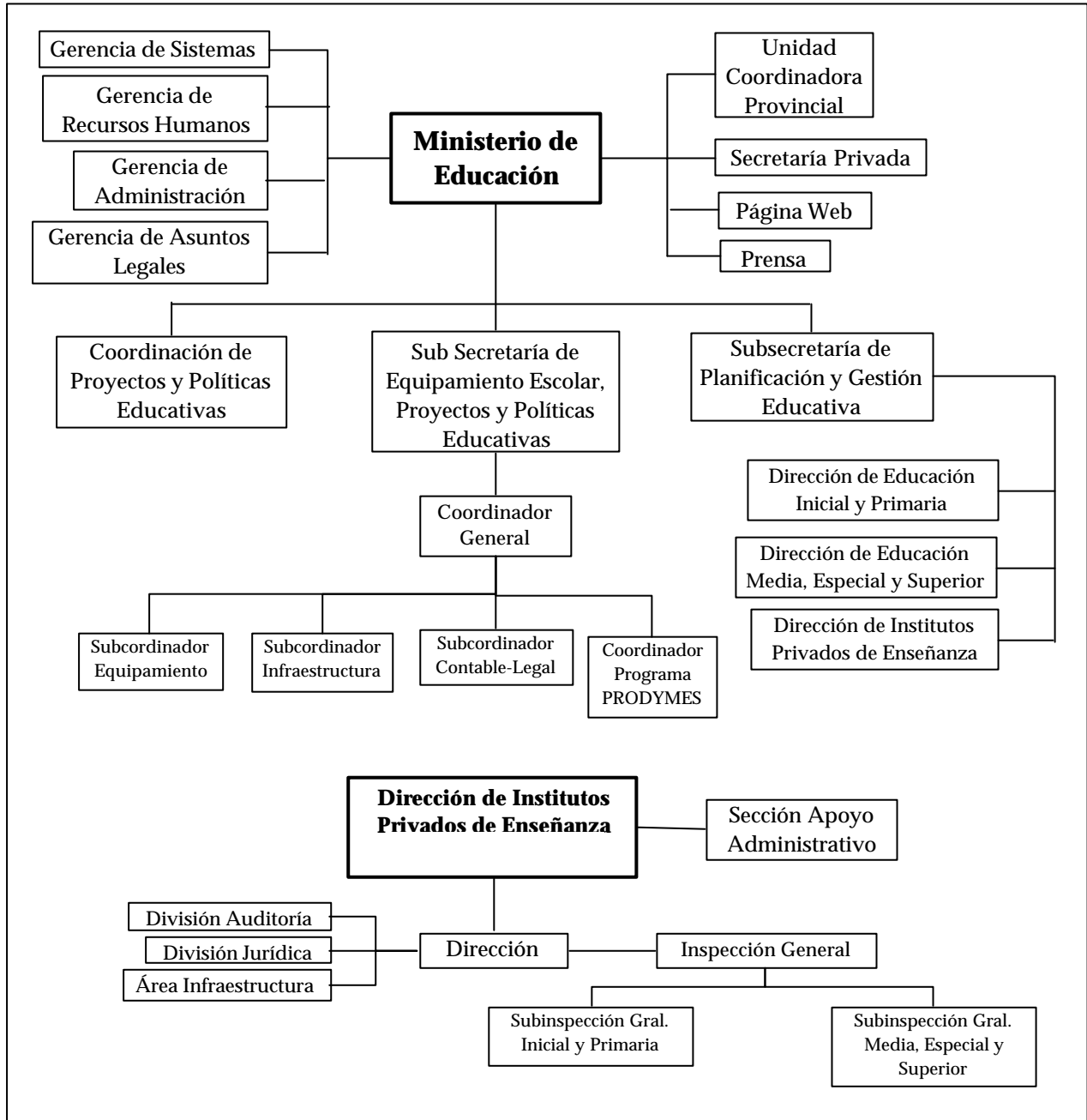


Diagrama 2 – Organigrama Ministerio de Educación

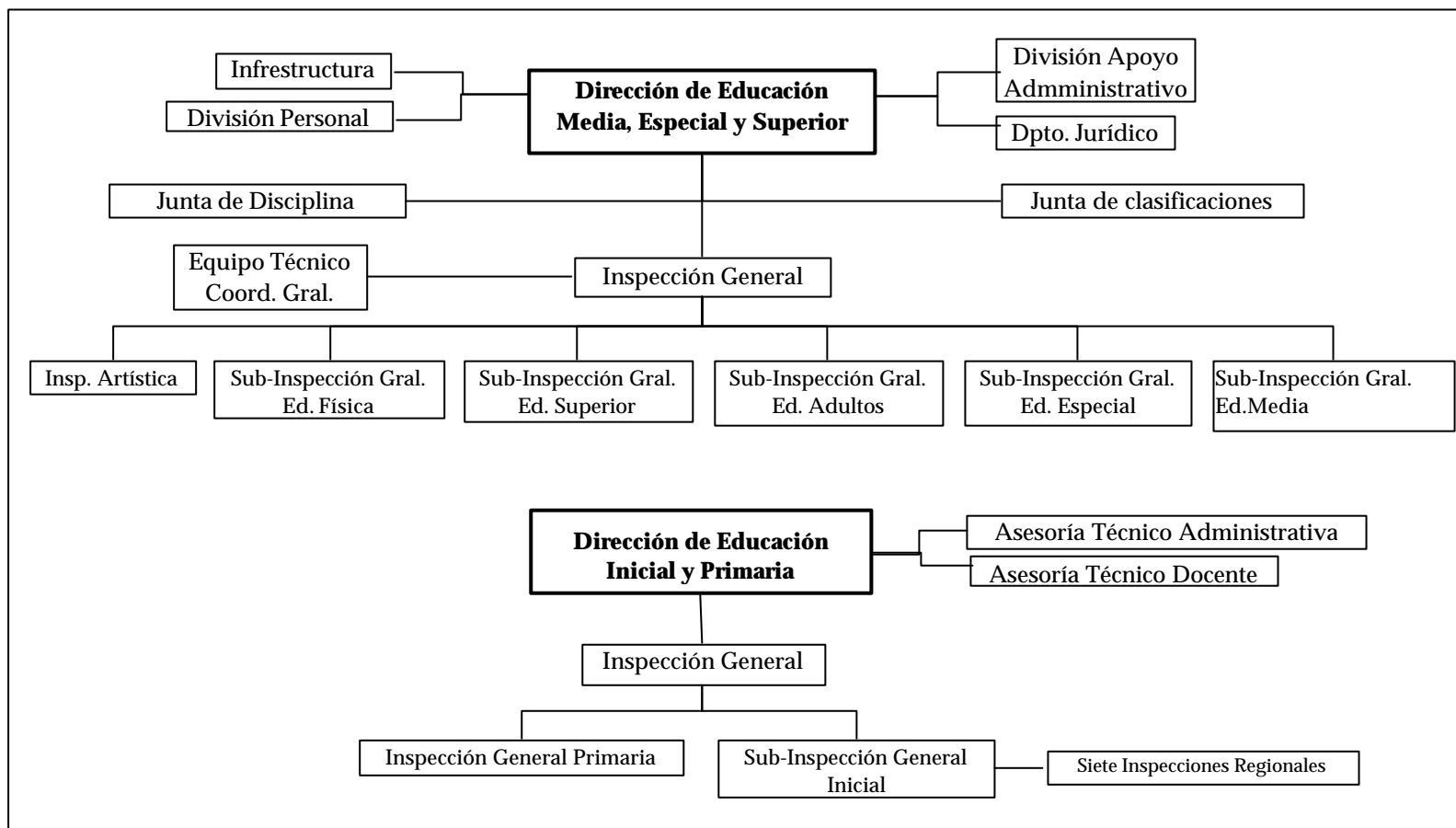
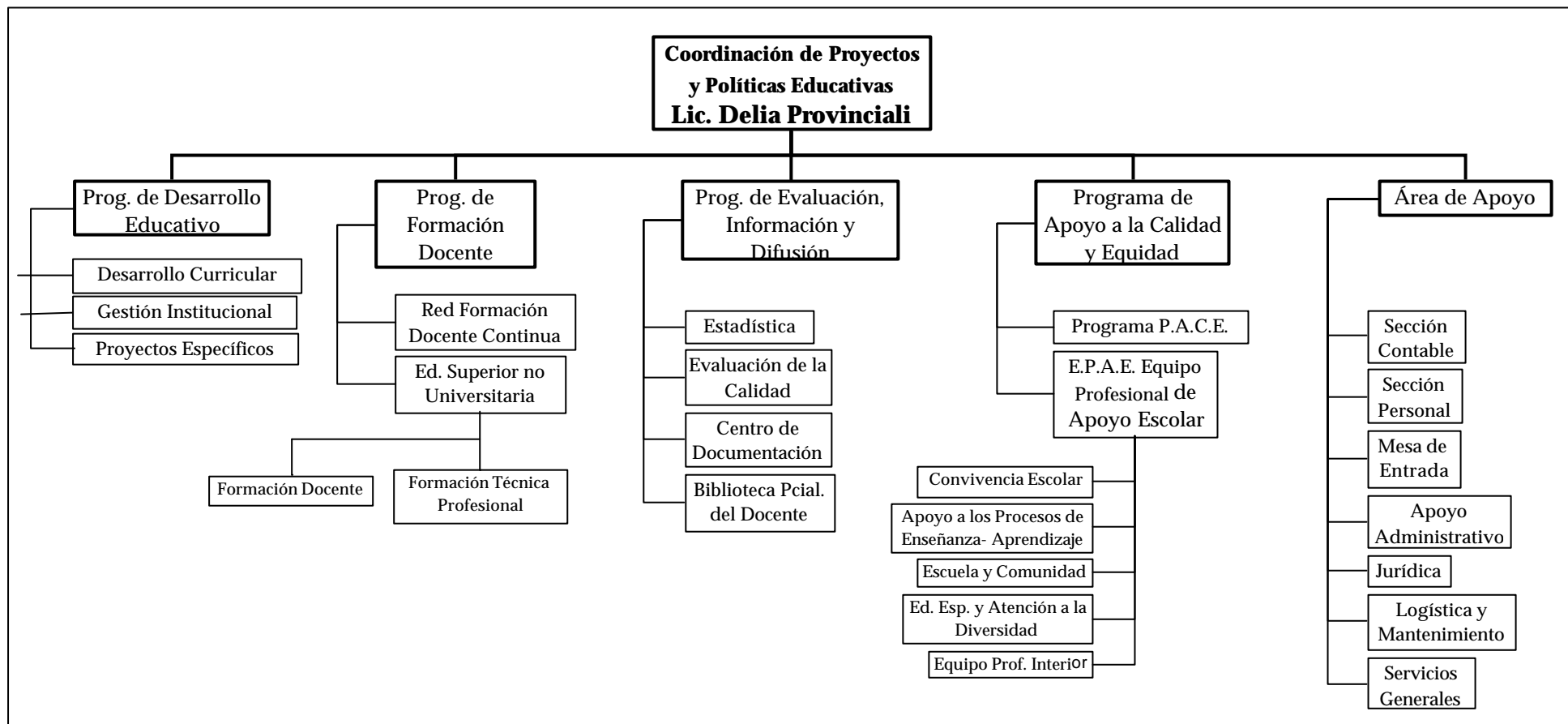


Diagrama 2 – Organigrama Ministerio de Educación



6.2 LA DINÁMICA ADMINISTRATIVA EN TRANSICIÓN

Los procesos administrativos de la provincia de Córdoba han comenzado a experimentar un vuelco importante muy recientemente, desde la incorporación del sistema Meta 4 –que unificó los sistemas utilizados en la administración pública provincial- y la puesta en marcha del “Programa de Reforma en la Gestión Administrativa del Sector Educativo” (PREGASE), ambos en el año 1999. Ya en funcionamiento para ese entonces en la mayoría de las jurisdicciones –dado que había sido lanzado en el año 1996-, la introducción del PREGASE había sido rechazada en Córdoba por Ramón Mestre, al igual que la casi totalidad de los programas propuestos por el gobierno nacional, con lo que comienza a operar en la provincia recién con el cambio de gestión. Paralelamente –también con la llegada de De la Sota al poder- se decide informatizar la administración pública provincial en su conjunto, el Ministerio de Educación incluido. Dado que ambos programas, perseguían la reforma administrativa, y confluían en varios de sus objetivos, comienzan a trabajar conjuntamente y a retroalimentarse, tal como lo explicaba uno de los responsables del PREGASE entrevistado: “PREGASE, que tiene como objetivo la reforma administrativa asociada a la incorporación de software, de ser titular del software pasó a ser un usuario del Meta 4. Así, de ser amos y señores de la reforma pasamos a ser arduos colaboradores del Meta 4, ya que se trataba de una empresa española que no tenía el know how sobre la cuestión educativa. Había que transmitirles lo que necesitaba específicamente el Ministerio de Educación”⁵⁷.

Uno de los principales focos de acción iniciales se concentró en el ordenamiento de las Plantas Orgánico Funcionales (POF) y la agilización y minimización de errores en la liquidación de sueldos. Esta última cuestión en particular –la más problemática hasta entonces- se logró gracias a la informatización y la unificación de las tareas desarrolladas hasta entonces en las oficinas encargadas de los recursos humanos y de la liquidación de sueldos, dado que anteriormente la carga de las novedades sobre el personal docente (licencias, ascensos, altas, bajas, etc.) era discrecional y estaba divorciada de la liquidación de sueldos, con lo que los tiempos y el control en el proceso eran muy poco eficientes. Tal como lo revelaba uno de los responsables del PREGASE, “se logró integrar lo que antes era legajo, movimientos y sueldos. La recepción de la novedad, su registro y la incidencia en sueldo forman ahora parte del mismo paquete y se realizan en la Coordinación de Recursos Humanos, cuando antes se hacían desde oficinas físicamente separadas”⁵⁸. Asimismo, a partir del año 2000 se comienza a pagar los sueldos a través del recibo único por docente.

Estas mejoras son señaladas por Mauricio Alfredo Salgado y Esteban José Cocorda (2001): “la implementación del sistema Meta4, paquete informático de administración de recursos humanos, ha permitido detectar situaciones irregulares, principalmente en el Ministerio de Educación (incompatibilidades en la acumulación de horas cátedra y cargos, doble gasto originado por la designación de interinos y suplentes en cargos de docentes titulares con licencia, retrasos en los procedimientos administrativos de altas, bajas, licencias, traslados, reubicaciones, etc.) que se encuentran en vías de corrección”. El cuadro que sigue sintetiza claramente algunos de los avances alcanzados por el trabajo desarrollado conjuntamente por el Meta 4 y el PREGASE:

⁵⁷ Entrevista realizada con un responsable del PREGASE en Córdoba, provincia de Córdoba, agosto 2002.

⁵⁸ Idem.

Cuadro 15: Transformaciones introducidas por el PREGASE en la gestión administrativa.

Antes implementación de los programas	Resultados implementación de los programas
* Seguimiento de plantas por persona.	* Seguimiento de plantas por "plazas" (puestos laborales).
* Presupuestación basada en el ejercicio anterior.	* Presupuestación basada en la demanda real.
* Control insuficiente de doble gasto, ausentismo, designaciones fuera de planta y sobredimensionamiento de plantas.	* Control informatizado de plantas y servicios docentes.
* Trámites escolares periódicos repetitivos.	* Trámites escolares por novedad.
* Desinformación ejecutiva.	* Información ejecutiva y de Planeamiento.

Fuente: Ministerio de Educación de la provincia de Córdoba, PREGASE.

En esta incipiente labor de reforma administrativa todavía quedaban –al momento de la publicación del presente informe- varias cuentas pendientes, tales como la mejora en el control y seguimiento del presupuesto, la descentralización de varios trámites administrativos, la introducción del legajo por alumno y la disminución de la carga administrativa que pesa sobre las escuelas, entre otras. Si bien estos constituían objetivos a abordar por los programas arriba mencionados, el trabajo se encontraba aplazado en el momento de nuestra visita a la provincia ya que, como afirmaba un integrante del PREGASE entrevistado *"con la devaluación y la debacle económica no se ha podido seguir invirtiendo en equipos. Ideas podés tener un montón pero tenés que poder llevarlas a cabo"*⁵⁹.

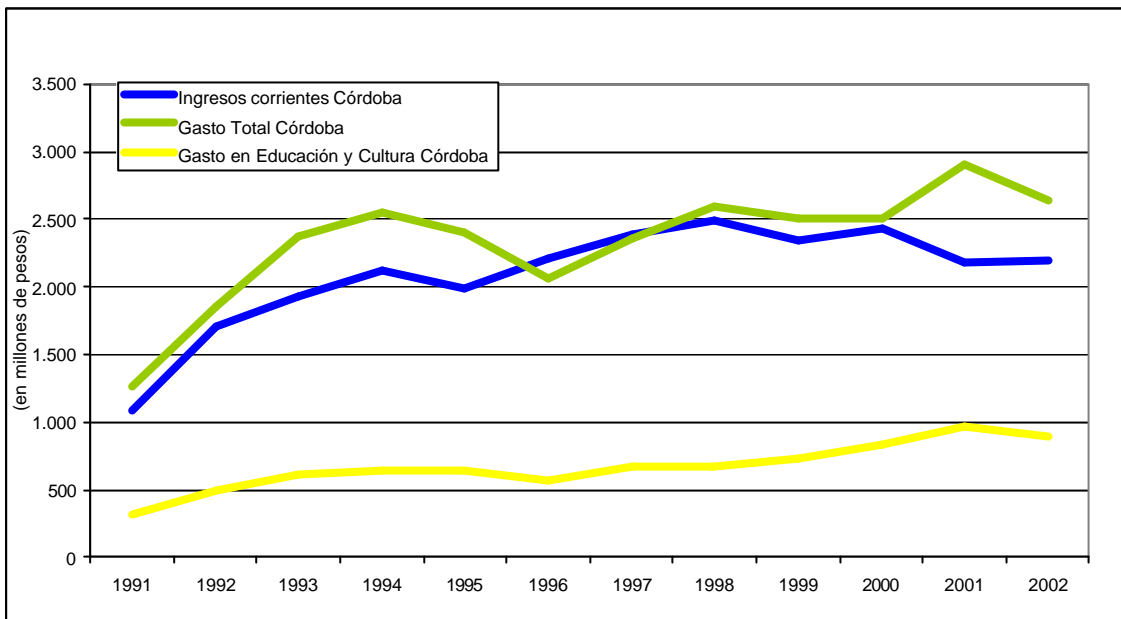
7 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

7.1 UN SIGNIFICATIVO ESFUERZO FINANCIERO

El análisis del gasto educativo exige tomar en consideración el gasto provincial en general para entender las dinámicas que vinculan a ambos a lo largo de los años '90. Así, en el siguiente cuadro, que traza la tendencia seguida por ambos gastos, pueden distinguirse **tres ciclos económicos bien diferenciados**.

⁵⁹ *Idem.*

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



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

Nota: El Gasto en Educación y Cultura del año 2002 es una estimación realizada por el Ministerio de Economía.

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

El primero se extiende desde principios de la década hasta el año 1994, etapa en la cual el gasto total crece vertiginosamente, ya que casi se duplica en sólo tres años, pasando de \$1.262 millones en el año 1991 a \$2.542 millones en el año 1994, reduciéndose levemente en 1995. Por su parte, **el gasto educativo sigue una tendencia similar**, pasando de \$312 millones en el año 1991 a \$640 millones en 1994 –tal como lo indica el cuadro 16 más abajo-. Si bien durante dicho período los ingresos totales también evidencian un significativo aumento, no resultan suficientes para evitar la profundización del déficit fiscal, que alcanza el tope de la década en el año 1993, momento en que llegó a representar más del 20% de los ingresos. Esta etapa corresponde al ocaso de los 12 años de hegemonía angelocista, interrumpida abruptamente en 1995 seis meses antes de su finalización oficial justamente a causa de los graves problemas financieros que acuciaban a la provincia, que comportaron una virtual cesación de pagos, con un atraso salarial de tres meses en el área educativa.

En este marco asume **a fines del año 1995 Ramón Mestre**, quien **debe enfrentar como cuestión prioritaria la crítica situación financiera provincial**. Acudió para ello, por un lado, a **los primeros bonos puestos en circulación en la provincia -los CECOR-** y, por otro lado, a un **drástico ajuste en todos los sectores de la administración**. En efecto, el gasto total fue recortado

al siguiente año en aproximadamente 342 millones de pesos, mientras que el gasto educativo sufrió una merma de casi 70 millones de pesos. Como fue mencionado en el sub-apartado 2.2., esta contundente embestida conllevó en el área educativa fuertes enfrentamientos con los gremios y el brote de un malestar general en la sociedad en su conjunto. A propósito de la cuestión, ciertas versiones sostenían que parte de esa enemistad podría haberse evitado, dado que varias de las medidas resistidas, tales como el cierre de las salas de 4 años o de las escuelas rurales, por ejemplo, no habrían tenido una incidencia significativa en la reducción del presupuesto. En este sentido se expresaba un legislador entrevistado: "Mestre razonó como la persona que pierde el empleo, vuelve a la casa y le dice a la esposa que le saque la lechuga al canario"⁶⁰.

Cuadro 16 - 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	1.087,8	1.711,7	1.946,8	2.143,0	2.016,8	2.244,1	2.416,1	2.512,8	2.364,2	2.452,2	2.205,5	2.322,4
Gasto total	1.262,1	1.853,8	2.367,2	2.542,3	2.402,0	2.060,5	2.360,7	2.597,2	2.499,7	2.565,3	2.907,7	2.639,2
Gasto en Servicios Sociales	612,7	931,2	1.252,5	1.362,7	1.123,6	1.021,5	1.167,8	1.184,3	1.246,2	1.277,7	1.507,7	1.482,3
Gasto en Educación y Cultura	312,0	487,7	607,1	640,0	636,5	567,7	672,9	677,5	727,7	837,3	964,4	887,4
Déficit*	-16,0	-8,3	-21,6	-18,6	-19,1	8,2	2,3	-3,4	-5,7	-4,6	-31,8	-13,6
Stock de deuda*	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	40,6	39,8	35,8	44,8	49,5	120,8	237,0

* % del ingreso total

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

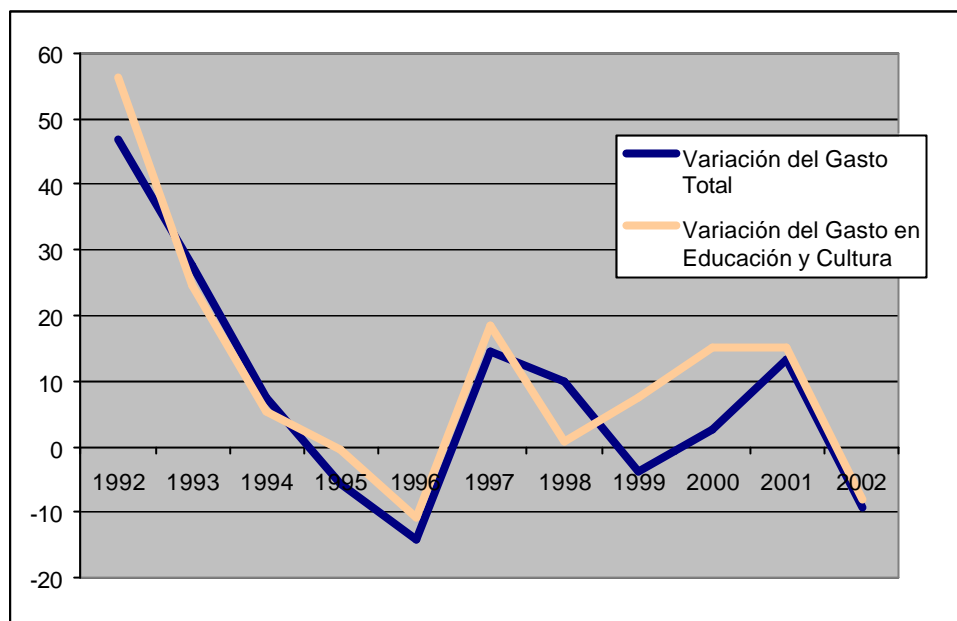
s/d = sin datos

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

Las reducciones operadas en el gasto, sumadas al progresivo aumento de los ingresos provinciales, **permitieron alcanzar en 1996 el superávit**. Desde entonces, tanto los ingresos como el gasto total crecen hasta el año 1998, cuando éstos últimos sufren un recorte de alrededor de 100 mil pesos (tal como lo indica el cuadro anterior). Cabe destacar que dicho ajuste no fue trasladado al sector educativo que, al contrario, habiéndose recuperado en 1996 y expandido muy moderadamente hasta 1998, aumenta unos \$50 millones en 1999. Así, los datos de los que disponemos estarían indicando que, **posteriormente al recorte inicial, el gasto educativo volvió a su nivel anterior para mantenerse constante y crecer sobre el final de la gestión mestrista**⁶¹. El siguiente cuadro expresa claramente las variaciones que año a año presentaron tanto el gasto educativo como el gasto total a lo largo de la década:

⁶⁰ Entrevista realizada en Provincia de Córdoba, octubre 2002.

⁶¹ Al respecto, ciertas versiones afirman que, si hubo reducción presupuestaria, fue fundamentalmente en el rubro de suplencias, lograda a través de estrategias que se exponen en el apartado siguiente, referido a las políticas laborales. Así opinaba un funcionario ministerial entrevistado: "el rubro más significativo que incidió en el control del presupuesto fue la no designación de suplentes. Antes las suplencias constituían el 20 % de la masa salarial, y en ese momento se logra bajar al 5%. [Pero también durante su gestión Mestre tomó otras medidas como el cierre de las salas de 4 años...] Yo creo que esas medidas no fueron significativas en la caída

Gráfico 4 – Variación interanual del gasto total y gasto educativo

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

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

Posteriormente, **con la llegada de la nueva gestión al Ministerio, el gasto total experimenta un salto significativo entre 1999 y 2001** (de más de \$400 millones) para disminuir nuevamente en 2002. Por su parte, **el gasto educativo –tal como puede observarse en el gráfico anterior-, se incrementa de manera mucho más pronunciada** (casi \$240 millones) entre los mismos años. **Este aumento**, a contrapelo de la disminución de los ingresos -explicada en parte por la muy promocionada reducción impositiva ejecutada por De la Sota-, **fue solventado a través de la emisión de una segunda camada de bonos provinciales, los IECOR y el endeudamiento**⁶². Así, **el déficit alcanza su techo máximo del período considerado en el año 2001**, cuando llega al 31,8% de los ingresos totales (cuadro 16). Un legislador entrevistado recalca la riesgosa contradicción entre la ampliación del gasto y la insuficiente disponibilidad de recursos sostenida por el gobierno delasotista: *“en 2001 el gasto público de Córdoba superó los 2.800 millones de pesos. Fue un récord histórico. Un rasgo preocupante de la gestión pública es que comenzó a generar un déficit corriente cada vez mayor desde el 99 hasta acá, que llevó a que estallara el déficit el año pasado y a que crezca la deuda pública. El problema es la falta de prudencia fiscal, se dijo que se bajarían los impuestos un 20 % pero eso era sustentable si se era prudente con el gasto, si no se genera crisis fiscal. Entonces desde octubre de 2001 tenemos 800 millones de pesos de bonos en la calles, pero*

del presupuesto, lo significativo fueron las suplencias”. Entrevista realizada con un funcionario ministerial, Provincia de Córdoba, octubre 2002.

⁶² En este sentido, el punto 3.5 del anexo (pag.105) muestra que, para el año 2000, Córdoba era la tercera provincia con mayor stock de deuda acumulada.

cuando le pagan el sueldo al maestro él se hace cargo, porque los bonos ya se devaluaron un 15%. Por lo tanto, Córdoba entra en crisis no sólo por la crisis nacional sino por la imprudencia de De la Sota"⁶³.

Concentrándonos en el **gasto educativo** en particular, y tal como lo indica el siguiente cuadro, **el porcentaje que éste representa dentro del gasto total creció significativamente a lo largo de toda la década**, pasando del 24,7% en 1991 al 33,4% en el 2000, manteniéndose siempre –excepto en 1991- por sobre el porcentaje mínimo establecido por la Ley 8113 (el 25%). La relevancia otorgada al sector educativo frente al resto de las áreas de gobierno queda plasmada en la tabla 3.7 en anexo (pag.106) ya que **la provincia se ubica en el 7° lugar en el orden nacional según el promedio del gasto educativo como porcentaje del gasto total entre 1991 y 2000**. Por su parte, el gasto por alumno crece paulatinamente a un ritmo similar al evidenciado por el promedio correspondiente a la región central y al conjunto de las jurisdicciones. Es sin embargo un tercer indicador -el gasto por alumno como porcentaje de los recursos fiscales por habitante- el que permite precisar la comprensión del esfuerzo financiero en educación durante el período considerado. A la luz de este parámetro, **el esfuerzo que la provincia realiza (en función de sus recursos) resulta superior al de la región central y al de la media nacional**. En efecto, como lo muestra en la tabla 3.15 en anexo (pag. 107), al ser comparada con el resto de las jurisdicciones la provincia de Córdoba se ubica en un destacado tercer lugar según el promedio del indicador mencionado entre 1994 y 2000.

Cuadro 17 - El esfuerzo financiero por la educación

	Gasto Educativo 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		
	Córdoba	Total Región Central	País	Córdoba	Total Región Central	País	Córdoba	Total Región Central	País
1991	24,7	27,3	24,3	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1992	26,3	28,8	27,0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1993	25,6	29,2	27,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1994	25,2	28,5	27,2	952,5	914,1	996,4	216,5	185,1	174,5
1995	26,5	29,2	27,7	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1996	27,6	29,7	27,3	862,6	986,5	993,8	196,1	203,7	179,7
1997	28,5	31,4	28,5	951,9	1.067,3	1.057,1	s/d	s/d	s/d
1998	26,1	30,3	27,9	1.047,8	1.118,9	1.097,9	208,6	201,9	177,1
1999	29,1	32,6	29,5	1.053,4	1.190,3	1.146,8	s/d	s/d	s/d
2000	33,4	34,1	30,9	1.180,6	1.210,7	1.164,2	241,5	229,9	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.

⁶³ Entrevista realizada con un legislador provincial, Provincia de Córdoba, octubre 2002.

7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES

Los cuadros 18 y 19 nos permiten analizar la evolución del gasto educativo en su composición, tanto por su objeto como por su finalidad. Lo primero a subrayar respecto del primero de estos dos aspectos del gasto es que casi la totalidad es reservada para el pago de los sueldos docentes: más del 90% de los recursos –sumando los “gastos en personal” y las “transferencias al sector privado” también utilizadas para el pago salarial- fueron destinados a este rubro entre los años 1991 y 2000. Este rasgo característicamente rígido del gasto educativo hace que queden muy escasos fondos sobrantes para la inversión en políticas técnico-pedagógicas o de transformación del sistema. En este sentido se expresaba el ex ministro de educación, Jorge Pérez: *“el 90% del recurso presupuestario estaba destinado al pago de sueldos y este era uno de los desvelos de Mestre y mío pero eran un corset inevitable. No podés gestionar la educación con el 10% de recurso libre de disponibilidad. Es muy alto el costo porque también el sueldo está en un piso. Entonces estás en un brete, si vos querés aumentar los sueldos terminás de agotar las partidas no destinadas a sueldos”*⁶⁴. Más aún, con el crecimiento vegetativo de la matrícula, sumado a aquel estimulado por la extensión de la obligatoriedad escolar, la parte del presupuesto destinada a salarios tendería a engrosarse. Un funcionario ministerial formulaba el dilema en los siguientes términos: *“uno de los problemas que tienen todos los gobernadores, porque los asusta el peso de la parte educativa, es que no entienden que no se pueda hacer ajuste. Para colmo educación tiene incrementos anuales en vez de disminución. La estructura administrativa se puede reducir, pero la parte de los docentes es a la inversa, siempre se va inflando”*⁶⁵.

Un segundo punto a destacar es el importante incremento verificado en los aportes estatales consagrados al sector privado en el año 1993, cuando la parte de las erogaciones corrientes destinadas al sector privado pasa del 12,6% 1992 al 20,9%. Dicho salto se explica sin lugar a dudas por la recepción de los establecimientos del sector, hasta ese momento sostenidos por el gobierno nacional. Con una antigua tradición en educación privada, Córdoba recibe en 1993 más de 170 establecimientos y alrededor de 6.800 nuevos docentes⁶⁶. El tamaño de los servicios transferidos explica en parte las conflictivas negociaciones al respecto con el gobierno nacional, cuestión retomada en el apartado destinado a las relaciones de la provincia con el gobierno nacional (Pág. 65).

En tercer lugar, un dato a recalcar es el que concierne a las “erogaciones de capital”, que experimentan un visible aumento entre 1999 y 2000, pasando de comportar el 0,8% del gasto total educativo al 8,5%. Dicho aumento podría explicarse por la puesta en marcha en la provincia de importantes obras de infraestructura, fundamentalmente la construcción de 100 escuelas nuevas, financiadas en gran medida por el BID a través del contrato de préstamo 1287/OC-AR, de \$282.477.093 que comprendía –entre otros componentes- la ampliación y mejoramiento de la infraestructura educativa de las 100 escuelas realizadas en el año 2000, de otras 110 escuelas licitadas y el programa de remodelación y mantenimiento de 1000 establecimientos educativos (Salgado y Cocorda, 2001: 9).

⁶⁴ Entrevista realizada con Jorge Pérez, ministro educación 1995-1999, provincia de Córdoba, octubre 2002.

⁶⁵ Entrevista realizada con un funcionario ministerial, Provincia de Córdoba, octubre 2002.

⁶⁶ Convenio de transferencia de los servicios educativos nacionales a la provincia de Córdoba, Diputados 39° reunión, Discurso diputado Tieffemberg, 10-XII-1992.

Cuadro 18 - Gasto Educativo Total por objeto del gasto

<i>Objeto del gasto</i>	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
En millones de pesos corrientes										
Total gasto educativo (1 + 2)	324,5	466,3	599,1	626,8	624,7	595,3	661,9	716,0	735,7	837,1
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	96,2	97,6	98,5	97,0	97,9	96,3	97,1	95,8	99,2	91,5
1.1. Gastos en personal	84,8	86,1	77,8	76,8	75,2	73,9	74,6	74,0	73,9	73,4
1.2. Gastos en bienes y servicios no personales	1,0	1,0	1,1	1,1	0,9	1,0	1,2	1,3	1,0	1,8
1.3. Transferencias al sector privado	14,2	12,6	20,9	22,1	23,9	25,1	24,1	23,8	24,2	23,7
1.4. Otras transferencias	0,1	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,9	0,9	1,1
2. Erogaciones de capital como % del gasto educativo provincial	3,8	2,4	1,5	3,0	2,1	3,7	2,9	4,2	0,8	8,5

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

Por último, en lo que tiene que ver con la finalidad del gasto –o la inversión según la estructura de los niveles educativos- detalladas en el cuadro 21, cabe remarcar dos cuestiones. Por un lado, el claro **incremento del peso relativo de la educación media a partir del año 1993**, cuando pasa de absorber sólo el 22,6% en 1992, a alcanzar el 38,3% del gasto. Este alza se explica, sin dudas, por el impacto de la transferencia de los servicios educativos del mencionado nivel a la provincia. No obstante, cuando se compara el gasto destinado a la enseñanza media en la provincia con aquel del resto de las jurisdicciones, se constata que **Córdoba es una de las que destina un porcentaje menor a la enseñanza media frente al gasto en educación elemental**. En efecto, tal como se observa en anexo, se trata de la jurisdicción en la que menos creció el porcentaje del gasto destinado a la educación media frente a la educación primaria entre los años 1994 y 2000⁶⁷. Esta relación del gasto entre ambos niveles del sistema traduce claramente las distancias en los salarios de los docentes ya que, tal como se señala en el apartado siguiente, los salarios de los profesores del nivel medio (EGB3 y polimodal) se encuentran claramente relegados respecto de aquellos percibidos por los docentes del nivel primario (EGB 1 y 2), aún en una provincia que localizó especialmente sus esfuerzos alrededor de la enseñanza media durante la segunda mitad de la década bajo estudio.

⁶⁷ Ver punto 3.19 del anexo, pag.108.

Cuadro 19 - Gasto Educativo Total por nivel educativo. En porcentaje

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	Córdoba	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	Córdoba	60,4	54,2	43,5	42,7	42,7	45,7	51,2	51,5	53,9	57,0
	Total País	61,9	62,0	52,3	49,9	47,4	48,0	47,9	47,6	47,8	48,0
Educación Media	Córdoba	24,1	22,6	38,3	38,1	38,8	37,0	39,8	37,3	37,4	33,6
	Total País	18,1	18,9	26,2	28,4	30,7	29,6	29,3	29,8	32,9	32,6
Educación Superior	Córdoba	1,9	1,9	1,6	1,5	1,5	1,6	6,4	5,7	5,9	5,4
	Total País	3,1	3,0	3,1	3,8	5,5	5,7	5,7	6,2	5,2	5,1
Sin discriminar	Córdoba	13,6	21,3	16,6	17,6	17,1	15,6	2,6	5,5	2,8	4,0
	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.

Un segundo punto a señalar es la marcada contracción de los "gastos sin discriminar" en el año 1997, cuando se reducen en 13 puntos porcentuales. Estos gastos atañen todas las finalidades no comprendidas en ningún nivel del sistema, es decir fundamentalmente lo que hace a sostenimiento de la administración central, en lo que hace a sus cuerpos conductivos. Podría pensarse que dicha reducción responde a la reestructuración de la administración central llevada a cabo durante la gestión mestrista, cuando, tal como lo explicaba el entonces ministro de educación: "no tuve un solo asesor contratado durante cuatro años –cuando abundaban en la gestión anterior-, trabajábamos con el personal de planta. Y esto fue parte de lo que significó una decisión de reducción de gasto. Si algo Mestre ha tratado de combatir como peste eran los gastos improductivos, fundamentalmente en la parte burocrática. Lo ponía de la nuca si lo que teníamos que plantear era que había que designar personal administrativo"⁶⁸.

7.3 LA INCIERTA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

La dinámica de elaboración presupuestaria en la provincia de Córdoba parece caracterizarse por la **carencia de mecanismos formalizados y la consiguiente neta preeminencia de los intereses y las prioridades del Poder Ejecutivo**. Esto implica, por un lado, que **el Poder Legislativo no cuenta con posibilidades reales de intervenir en el proceso**, no sólo a causa de las reglas institucionales en las que este último actor debe desempeñarse – imposibilidad de la oposición de contrarrestar el peso del oficialismo- sino también por las maniobras utilizadas por el Poder Ejecutivo para obstaculizar la participación de la Legislatura –restricciones en el acceso a la información, demoras en la presentación del presupuesto, etc.⁶⁹. Un legislador integrante de la comisión de presupuesto comentaba como sigue el pobre rol jugado por la Legislatura: "como oposición podemos protestar, denunciar, plantear alternativas pero en el esquema que tiene Córdoba la mayoría tiene la posibilidad de imponer el presupuesto. En un sistema de legislatura unicameral, con la mayoría que tiene Unión por Córdoba, la posibilidad de la oposición es

⁶⁸ Entrevista realizada con Jorge Perez, ex ministro de educación (1995-1999), provincia de Córdoba, octubre 2002.

⁶⁹ Análisis de la cuenta de inversión 2001, Provincia de Córdoba, Lic. Alfredo F. Blanco.

denunciar, pero si el oficialismo se mantiene impermeable a las observaciones, ellos votan. La inteligencia de la oposición es crear los estados de opinión. ¿Y dentro del oficialismo? El dato real es que si el Ejecutivo les manda un presupuesto y les dice que aprueben, eso se aprueba"⁷⁰.

Dentro del Poder Ejecutivo, tanto el ministro de economía como el propio gobernador suelen poner en práctica su poder de veto, recortando las partidas propuestas por el Ministerio de Educación. Así, tal como lo explicara un funcionario ministerial, "la elaboración del presupuesto en los últimos 10 años no se ha hecho de acuerdo a las necesidades del servicio sino a las económicas. Es decir que se fija una política educativa pero para cumplimentarla al 100% hay que contar con tanto presupuesto que cuando llega a economía se hacen recortes, aunque la política se mantiene. Pero como los recursos se disminuyen, se termina haciendo cualquier cosa"⁷¹.

8 LAS POLÍTICAS LABORALES

8.1 LOS SALARIOS Y LAS CONDICIONES LABORALES DE LOS DOCENTES

Lo primero a destacar en cuanto a los salarios de los docentes cordobeses es la **gran distancia existente entre aquellos que perciben los docentes del primer y segundo ciclo de la EGB respecto de los que se desempeñan en el ciclo básico unificado (CBU o EGB 3) y en el ciclo de especialización (CE o polimodal) y el nivel superior**. En efecto, como lo muestra el cuadro siguiente, las remuneraciones netas de los docentes cordobeses pertenecientes al antiguo nivel primario -\$632,08 para un maestro de grado con 10 años de antigüedad- se encontraban hacia el final de la década claramente por encima de la media nacional (\$477,73) y en el tercer lugar en el orden nacional, detrás de dos provincias patagónicas: Santa Cruz (\$818,08) y Tierra del Fuego (\$787,21)⁷². A propósito de las ventajas comparativas de los salarios cordobeses, un miembro de la Junta de Clasificación del nivel primario aseveraba: "ya hace varios años que, cuando se llama a inscripción se presentan docentes de muchas otras provincias porque los sueldos cordobeses son netamente superiores, y les conviene"⁷³. En comparación, los docentes del antiguo nivel medio y del nivel superior se encontraban para la misma época en una clara situación desfavorable, dado que la hora cátedra de un docente con la misma antigüedad se rondaba los \$25,98, por debajo de la media nacional (\$30,43).

⁷⁰ Entrevista realizada con un legislador provincial, provincia de Córdoba, octubre 2002.

⁷¹ Entrevista realizada con un funcionario ministerial, provincia de Córdoba, octubre 2002.

⁷² Ver en anexo punto 4.1, pág. 108.

⁷³ Entrevista realizada con un miembro de las Juntas de Clasificación de nivel primario, provincia de Córdoba, octubre 2002.

Cuadro 20 - 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	Córdoba	632,1	763,3	82,8
	Media Región Centro	460,3	550,7	83,6
	Media País	477,7	568,3	84,1
Director	Córdoba	839,7	1034,3	81,2
	Media Región Centro	702,7	845,9	83,1
	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.

De hecho, los sueldos del personal del nivel medio y superior quedaron estacionados desde 1993, devaluándose incluso a lo largo de la década con el congelamiento de la antigüedad en 1995 y el cobro del 80% del salario en LECOP –rápidamente depreciados- a partir del año 2000. Muy al contrario, los docentes del antiguo nivel primario –si bien padecieron las mismas modificaciones que las mencionadas para el caso de los salarios del nivel medio- gozaron en el año 1997 de un incremento en concepto de bonificación por presentismo. Si esta medida implicó un sustantivo aumento en los salarios docentes, su carácter disciplinador generó fuertes conflictos entre el gremio mayoritario (UDAP) y el gobierno, por lo que la cuestión merece un comentario aparte.

Introducido a través del Decreto 827, el **“presentismo” comportaba una bonificación mensual de \$100 –posteriormente incrementada a \$150- por “asistencia perfecta y puntualidad”**, monto que correspondía al 50% del sueldo básico de un docente sin antigüedad. Si bien posteriormente las presiones gremiales dieron lugar a una progresiva revisión de ciertos criterios fijados para acceder al cobro de este adicional, **la medida no perdió su sesgo coercitivo ni dejó de ser fuertemente criticada por los gremios docentes**⁷⁴. En este sentido se expresaba una supervisora entrevistada: *“yo creo que hubiera sido aceptable implementar el pago del presentismo con algunas licencias. Pero como Mestre no lo flexibilizó, se fue todo al diablo y perdió las elecciones. La idea no estaba mal, pero la forma totalitaria y salvaje en que se implementó contribuyó a su antipatía. Se generó además un doble discurso, una cosa muy perversa, ya que el gobierno mismo permitía violar la ley autorizando tácitamente a los directores de escuela a mentir acerca de las ausencias cuando se trataba de casos extremos”*⁷⁵. Tal como fue expuesto en el apartado 2, la antipatía mencionada por la entrevistada fue interpretada por De la Sota, quien se ganó el apoyo de la UEPC, entre otras razones gracias a la promesa de incorporar el complemento por presentismo al sueldo básico, decisión concretada una vez que asumió como gobernador y plasmada en el “Pacto de Calidad Educativa de Córdoba” que se firmó en 1999 con la UEPC, AMET y SADOP.

En el cuadro siguiente se exhiben los vaivenes sufridos en la segunda mitad de la década del '90 por los salarios de los docentes primarios comparados con aquellos de los empleados del

⁷⁴ En su estudio titulado “De las condiciones de trabajo y de vida de los docentes cordobeses 1998/2000” la UEPC sostenía que la implementación del presentismo “significó echar por tierra los convenios laborales. Si bien en forma explícita nadie prohibía las licencias, lo cierto es que las castigaban con la quita de una suma muy significativa en los paupérrimos salarios docentes, lo que nos llevó como Sindicato a luchar en las calles, en la Justicia y hasta presentar un recurso ante la Comisión Internacional de Derechos Humanos”. (UEPC, 2000).

⁷⁵ Entrevista realizada en la provincia de Córdoba, octubre 2002.

sector público y privado y cotejados con la evolución de la canasta básica. El primer "salto" producido entre 1996 y 1997 se explica por el adicional incluido en concepto de presentismo. A partir de ese momento, las remuneraciones cordobesas superan francamente al salario docente medio nacional, más aún con el segundo incremento producido en 1999 por el pago del Incentivo Docente (FONID). Así, a pesar de la reducción experimentada en el año 2000 los sueldos cordobeses resultaban claramente más altos que el de la media nacional. Como el costo de vida en el territorio cordobés resulta similar al de la media del país, se constata que el poder adquisitivo de los docentes cordobeses es mayor que el correspondiente a la media del país.

Por otra parte, puede observarse que Córdoba presenta una relación entre el sueldo de los maestros y el salario privado promedio más favorable que la correspondiente a la media del país.

Cuadro 21 - Evolución del salario docente frente a los salarios promedio del sector público y privado y frente a la canasta básica, en pesos corrientes

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salario bruto del docente primario	Córdoba	515,6	515,6	688,3	688,3	823,3	763,3
	Media País	564,0	484,7	554,1	565,0	628,6	568,3
Salario del empleado público promedio	Córdoba	1.110,8	1.053,2	1.199,1	1.255,1	1.314,9	1.276,9
	Media País	1.035,1	992,0	1.022,8	1.053,0	1.064,5	1.049,6
Salario del empleado privado promedio	Córdoba	1.106,5	1.072,5	1.076,1	1.101,3	1.074,7	1.041,0
	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	Córdoba	65,9	65,6	65,2	66,3	63,9	62,2
	Media País	65,4	65,1	64,7	65,8	63,4	61,7

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

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

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

Un importante **foco de fricción** entre los gremios y el gobierno se centró a lo largo de la década en la **cuestión de las licencias docentes**. Si durante la primera mitad de los años '90 la gestión angelocista se abstuvo de tomar medidas al respecto -aún cuando "la cantidad de licencias docentes había crecido exponencialmente, llegando a detectarse una relación de 7 suplentes cada un titular"⁷⁶, por lo que se destinaba cerca de un 20% de la masa salarial a las suplencias⁷⁷- la instrumentación del presentismo implicó una drástica disminución de las licencias. A su vez, el gasto en suplencias fue reducido mediante la modificación del régimen respectivo para las

⁷⁶ Entrevista realizada con la Prof. Apolonia Bonancea, Secretaria de Educación 1995-1999, provincia de Córdoba, octubre 2002.

⁷⁷ "Preocupa al gobierno el alto índice de ausentismo docente", *La voz del Interior*, 24/09/92.

escuelas urbanas: en estos casos, el suplente no es designado sino tras 8 días de ausencia del docente titular, lapso durante el cual son los docentes recién recibidos quienes ocupan su lugar, en calidad de *ad-honorem* (lo cual les permite comenzar a sumar puntaje). Con la llegada de De la Sota al poder y la derogación del presentismo, se dispuso la privatización de los controles médicos aunque, según ciertos testimonios, la medida no habría producido los resultados esperados, ya que la cantidad de suplencias habría vuelto a aumentar considerablemente.

Otro punto a destacar respecto de las condiciones laborales es el referido a la **convocatoria a concursos de ascenso docente**. Estas instancias de evaluación, cruciales para la legitimación de los cuadros superiores del sistema educativo, fueron anualmente organizadas durante toda la gestión angelocista hasta el año 1993 –interrumpidos luego al agudizarse la crisis político-económica sobre el final del tercer período de gobierno-. Al contrario, con la llegada de Mestre al poder, los concursos docentes fueron interrumpidos ya que, como sostuvo la entonces secretaria de educación, *"la transformación llevaba mucho tiempo y se hacían muchas cosas a la vez. No se llegó a hacer todo"*⁷⁸. De este modo, la ronda de concursos para vice directores, directores y supervisores fue retomada recién en el año 2000, al asumir la gestión peronista encabezada por De la Sota, regularizándose la situación de revista de los cargos mencionados – en su mayoría hasta entonces interinos-.

Si, por un lado, estas convocatorias eran positivamente evaluadas por la mayoría de los actores entrevistados –tanto por la calidad de los programas utilizados como por la revalidación y legitimación de los cargos que implicaron- una medida posterior tomada por el Ministerio de Educación habría menoscabado los logros alcanzados. En efecto, en el año 2002, la ministro Evelyn Feraudo dispuso la anticipación de la jubilación obligatoria –que pasa desde entonces a 50 años para las mujeres y a 53 para los hombres-, al tiempo que la Nación se responsabiliza por los pasivos de la caja de jubilaciones. Dado que los cargos supervisivos y directivos corresponden a la etapa final de la carrera docente, son generalmente ocupados por el personal de mayor edad, con lo cual, a través de la disposición antes mencionada, muchos de los docentes recientemente designados quedaron en situación de jubilarse, desperdiciándose en gran medida de este modo el esfuerzo, los recursos y el valor simbólico de los concursos implementados.

Por último, resulta significativo detenerse sobre el **intento de reforma del Estatuto del Docente propiciado por el propio Ramón Mestre**, personalmente preocupado por concretar una transformación significativa en la organización del trabajo docente. Partiendo de la idea de que el Estatuto *"tuvo en su momento una serie de beneficios para el docente mientras que hoy se ha transformado en un corsé para una reforma cualitativa"*⁷⁹, el entonces titular de la cartera educativa - Jorge Pérez- hizo conocer, a poco de haber asumido, el propósito de introducir significativas modificaciones en la regulación de la carrera docente. Los puntos salientes de la propuesta oficial –enviada en 1995 a la Legislatura- radicaban en el acceso a la función por concurso de antecedentes y oposición, cargos a término con evaluaciones cada cuatro años (en caso de

⁷⁸ Entrevista realizada con la Prof. Apolonia Bonancea, Secretaria de Educación 1995-1999, provincia de Córdoba, octubre 2002.

⁷⁹ "Proyectan reducir beneficios estatutarios de los docentes", *La voz del Interior*, 21/10/95.

obtener resultados negativos dos veces consecutivas el docente perdería su cargo), cargos directivos a término y la reducción de la bonificación por antigüedad⁸⁰.

El gobierno y los gremios habían ya mantenido ciertas reuniones para analizar conjuntamente las propuestas cuando un conflicto desatado con relación a la sectorización para el tercer ciclo de EGB –la circular 10- (ver nota pag. 33), bloqueó las tratativas. Jorge Pérez se refería en los siguientes términos a la reforma que llegó a constituirse en una de las prioridades de la política educativa de ese entonces: *"el Estatuto lo habíamos consensuado en gran parte con el gremio. Algunos problemas no fueron acordados pero la posición nuestra es que el acceso a la educación tiene que ser por concurso público, de título, antecedente y oposición... yo creo que hay que darle más importancia al currículum y no al legajo. Además los cargos se deberían cubrir por concurso, y luego un tribunal de jerarquía debería evaluar periódicamente en forma eliminatoria el desarrollo y desempeño del profesional. (...) La idea mía era que los cargos directivos tienen que ser a término. Porque la conducción escolar no puede condenar a la institución de por vida"*⁸¹. La complicación de las negociaciones hizo que, como en la mayoría de las jurisdicciones donde hubo iniciativas en este sentido, la reforma del Estatuto no haya llegado a concretarse.

8.2 LOS SINDICATOS EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL

El escenario sindical de la provincia de Córdoba tiene por protagonista principal al gremio mayoritario, la **Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC)**. **Gremio combativo, numeroso y con gran capacidad de movilización, la UEPC congrega tanto a los docentes del nivel primario como del nivel medio, así como a gran parte de los docentes del sector privado.** De sus estrategias de discusión con el gobierno, cabe destacar el recurso a la investigación y a la publicación de sus resultados⁸², como un modo de *"construir otra mirada sobre la cotidianeidad del trabajo docente, un conocimiento más amplio y profundo, con bases científicas (...) para poder aportar a las discusiones que tienen que ver con la práctica pedagógica, el trabajo docente y las condiciones en que éste se lleva a cabo"*⁸³. A raíz de este trabajo académico, el gremio ha mantenido, por otra parte, fluidas relaciones con la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales (FLACSO).

Afiliada a la CTERA y adhiriendo durante la década tanto a sus posturas políticas como a sus convocatorias a paros nacionales, **el posicionamiento de la UEPC ha variado con las sucesivas gestiones gubernamentales.** Si en los inicios de la década el gremio mantuvo buenos términos con el gobierno angelocista era, según lo afirmaron dos de sus representantes, porque *"se trataba de una etapa donde se valoraba la participación, el consenso y la educación en general. Además*

⁸⁰ "Se trazarán los primeros lineamientos para tratar la reformulación del estatuto", *La voz del Interior*, 25/09/97.

⁸¹ Entrevista realizada con Jorge Pérez, ministro educación (1995-1999), provincia de Córdoba, octubre 2002.

⁸² Destacando el valor de la investigación por parte del gremio, Walter Grahovac, secretario general del gremio, subrayaba en una entrevista otorgada a la revista *Novedades Educativas*: "En el '88 comenzamos a investigar (...), nos dimos cuenta de que el docente siempre dejó en manos de otro la discusión de la educación. En Argentina es común escuchar a pedagogos, a psicólogos, a sociólogos hablar de educación. El docente lo ve como natural. Tenemos que recuperar esa capacidad". *Revista Novedades Educativas, Serie "Testimonios", julio 1995.*

⁸³ *De las condiciones de trabajo y de vida de los docentes cordobeses 1998/2000, UEPC, (2000).* Otras publicaciones a destacar durante el período bajo análisis son: *Escuelas urbano marginales 1998-1999, UEPC (2000)* y *la publicación anual de la revista Educar.*

había ámbitos sistemáticos de discusión a través las paritarias permanentes”⁸⁴. En efecto, y a pesar de la declarada afiliación peronista del entonces secretario general del gremio –Walter Grahovac-, la UEPC demostró durante la primera mitad de la década bajo análisis una actitud dialoguista y conciliadora con las propuestas gubernamentales, más allá de los esporádicos enfrentamientos a causa de las cuestiones salariales.

La posición del gremio se endurece notoriamente durante el período mestrista, cuando una serie de medidas altamente controvertidas fueron tomadas unilateralmente sin mediar la voz de los representantes del cuerpo docente. En esos años, los frentes de batalla del sindicato estuvieron concentrados **no únicamente en la defensa de los salarios y las condiciones laborales docentes, sino también en el rechazo de la implementación de la reforma educativa**, directamente asociada según ellos a la política de ajuste, ya que –como fue desarrollado en el apartado 4.1.- desde un inicio se adoptaron disposiciones orientadas a reducir el gasto educativo. Por otra parte, la UEPC se oponía fuertemente a la celeridad con la que fue instrumentada la transformación, así como a la falta de participación de los docentes en el proceso en su conjunto. La siguiente frase, formulada por Jorge Pérez meses antes del comienzo de la reforma, muestra claramente la falta de apertura demostrada por el gobierno en ese entonces: *“las reformas en el sistema educativo posibilitarán salir del estancamiento (...) lo único que no se negocia en esta transformación es el estudiante. Si es necesario vulnerar algún derecho de los trabajadores, lo haremos”*⁸⁵.

El enfático descontento sindical frente a la política y a la actitud adoptada por el gobernador Mestre –a quien estaban dirigidas las críticas y quien nunca accedió a recibir al gremio- fue aprovechado por **De la Sota**, quien una vez en la gobernación llegó a ofrecer la cartera educativa a Walter Grahovac. Si bien el sindicalista rechazó la propuesta a raíz de la oposición del propio gremio, lo cierto es que **la UEPC logra ocupar un lugar muy relevante en los inicios de la gestión**, cuando consiguió –tal como lo afirmaron varios de nuestros entrevistados- a co-gestionar la política educativa. La paz con el sindicato mayoritario fue además sellada por el flamante gobernador a través del célebre **“Pacto de Calidad Educativa”**, donde el gobierno se comprometía a derogar la mayoría de las medidas de la gestión anterior, mientras que al cuerpo docente le correspondía por su parte “trabajar en pos de la calidad educativa”.

La otra organización gremial con relativo peso en la provincia es la representación jurisdiccional del sindicato nacional que nuclea a los docentes del sector privado: el **Sindicato Argentino de Docentes Privados** (SADOP). A pesar del desarrollo de la educación privada en la provincia y a la extensión del sistema, el sindicato comienza a surgir con más fuerza en el escenario provincial con la transferencia, cuando se manifiesta en defensa de los intereses de sus representados. Pero no es sino años más tarde –con Claudio Gelatti a la cabeza- que, aprovechando la capacitación suministrada en el marco de la Red Federal de Formación Docente, el gremio logra afianzar la relación con los docentes del sector y sumarlos a sus filas. A partir de su organización y crecimiento, *“SADOP reclama la especificidad de la problemática del*

⁸⁴ Entrevista realizada con Carmen Nevreda y Oscar Ruibal, representantes UEPC, Provincia de Córdoba, octubre 2002.

⁸⁵ “Pérez advirtió a los docentes que no se negociará la reforma”, *La voz del interior* 16/12/95.

docente del sector privado"⁸⁶, razón por la cual ha tenido ciertos roces con la UEPC, dado que éste último ya contaba con docentes de escuelas privadas entre sus afiliados.

En cuanto al posicionamiento frente al gobierno, **SADOP se ha caracterizado por mantener un estilo moderado y conciliador**. En este sentido, un entrevistado sostenía que "en Córdoba ha tenido más fuerza la curia que la organización sindical del sector"⁸⁷. En efecto, en ciertos conflictos abiertos con el sector –a raíz, por ejemplo, de la intención de cerrar gran parte de los institutos de formación docente durante el mestrisimo o de modificar el sistema de atribución de los aportes estatales al sector durante el delasotismo- la Iglesia, a través del Consejo de Educación Católica (CEC) o de los propios obispos, parecía defender más categóricamente los intereses del sector probablemente en razón del innegable poder eclesiástico en la provincia.

Por último, existen dos sindicatos de relevancia menor en el contexto cordobés, la Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET), quien lideró el enfrentamiento con el gobierno en rechazo a las modificaciones que la transformación educativa suponía en las escuelas técnicas, y la Asociación de Docentes de la Enseñanza Media (ADEM), con un papel secundario en las reivindicaciones.

Cuadro 22- Datos sobre los sindicatos provinciales de docentes.

Nombre del Sindicato	Cantidad de Afiliados ⁸⁸	Porcentaje de Afiliados / Total de cargos docentes	Relación con sindicatos nacionales / agrupaciones sindicales
UEPC	27300	56%	Adherido a CTERA
SADOP	S/d	-	Seccional del sindicato nacional
ADEM	190	1%	S/d
AMET	S/d	-	Seccional del sindicato nacional

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

8.3 LA FORMACIÓN Y LA CAPACITACIÓN DE LOS DOCENTES

El carácter sobredimensionado de la oferta de formación docente -rasgo común a la mayoría de las jurisdicciones- **no es excepción en Córdoba**. Conformada por 221 institutos, de los cuales más de la mitad (el 61%) pertenece al sector privado –tal como lo muestra el cuadro 23-, dicha oferta se encuentra repartida en todas las regiones de la provincia, aunque se concentra mayoritariamente en la región de Capital y Gran Córdoba, Este, Centroeste y Noroeste.

⁸⁶ Entrevista realizada con la Prof. Irma Ciani, Secretaria de Educación y Prensa de SADOP, provincia de Córdoba, octubre 2002.

⁸⁷ Entrevista realizada en la provincia de Córdoba, octubre 2002.

⁸⁸ Datos brindados por los propios sindicatos en cifras aproximadas.

Cuadro 23: Oferta educativa de Formación Docente según regiones –2002-

Regiones	Estatales		Privados		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Noreste	8	31%	18	69%	26	12%
Traslasierra	5	50%	5	50%	10	5%
Norte	8	89%	1	11%	9	4%
Noroeste	10	59%	7	41%	17	8%
Centroeste	3	11%	25	89%	28	13%
Este	15	37%	26	63%	41	19%
Centrosudoeste	2	18%	9	82%	11	5%
Sur	13	68%	6	32%	19	9%
Capital y Gran Córdoba	23	38%	37	62%	60	27%
Total	87	39%	134	61%	221	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno de Córdoba, Ministerio de Educación (2002), *Mapa de Educación Superior No Universitaria de Córdoba*.

El tamaño del subsistema de formación docente se explica, ante todo, por el **significativo número de establecimientos recibidos de la órbita nacional en el año 1995**: en aquel momento fueron transferidos a la provincia 116 institutos, es decir aproximadamente la mitad de los existentes en el año 2002⁸⁹. Por otra parte, si bien no disponemos de suficiente información como para aseverarlo, parecería que la densa presencia de los IFD responde a las presiones políticas de actores locales antes que a una política de desarrollo de la educación superior diseñada desde el nivel central en base a criterios propios de planificación educativa.

El diagnóstico resulta similar al del resto de las provincias también en lo que concierne al perfil mayoritario de los egresados de los institutos de formación docente (IFD): un estudio realizado en el año 1998 por el Ministerio de Educación sobre la oferta y la demanda de graduados confirmaba el **exceso de docentes de nivel inicial y de los dos primeros ciclos de EGB y una carencia de profesores para el tercer ciclo de EGB y el polimodal** –en particular para las materias de matemáticas y lengua en ciertas zonas del interior-.

Dada la cantidad y la dispersión geográfica de los institutos de formación, en el Ministerio existen dos organismos específicamente destinados al subsistema. Por un lado, la **Sub-inspección General de Educación Superior** –dentro de la Dirección de Educación Media, Especial y Superior- sobre la cual recae la responsabilidad por la administración de estas instituciones. Por otro lado, recientemente se ha creado –dentro de la Coordinación de Proyectos y Políticas Educativas- un departamento de **Programación de la Formación Docente Continua**, cuyo propósito inicial fue el de acompañar a las instituciones en el proceso de acreditación y, más ampliamente, facilitar la implementación de políticas de formación y capacitación docente, tareas tradicionalmente desarrolladas desde distintas áreas del ministerio.

Partiendo del diagnóstico de la sobreoferta de formación docente e influenciado por su trayectoria académica, Jorge Pérez se propone, hacia mediados de la década del '90, una transformación de este subsistema orientada en dos direcciones principales: su entroncamiento con la Universidad –como un modo de despegar la formación de los futuros docentes de la

⁸⁹ "Completó la Nación el proceso de traspaso de sus escuelas", *La voz del Interior*, 03/01/95.

enseñanza media para asemejarla a la educación universitaria- y la reducción de su estructura. El **propósito de imbuir a los docentes en las dinámicas propias de la formación universitaria** –que implican según Pérez una mayor autonomía y una mayor rigurosidad académica y científica, entre otras ventajas- era igualmente compartido por el gobernador, tal como lo manifiesta el entonces ministro de educación en la siguiente cita: “(cuando Mestre me llamó) *yo le dije que mi experiencia había sido fundamentalmente en grado, postgrado, carrera de investigación científica, gestión de la ciencia y la tecnología pero no a nivel de enseñanza básica. Y él tuvo una expresión que yo comparto: que la tradición universitaria de Córdoba no se había derramado sobre el sistema de educación básica y que era necesario encaminarse en ese sentido*”⁹⁰.

Así, ya en 1995 el Ministerio de Educación anuncia que se limitaría la inscripción en los institutos de formación docente⁹¹. Un año más tarde, en forma más concreta, el ministro comunica la **intención de reducir la oferta de formación docente** de los 172 establecimientos existentes en ese entonces –110 privados y 62 oficiales- a sólo 27 –20 oficiales y 7 privados-⁹², tras señalar que “*en toda España existen apenas 70 institutos de formación docente, mientras en Córdoba hay 170*”⁹³. Asimismo, para los 7 institutos privados que permanecerían en funcionamiento, se preveía la suspensión del subsidio oficial y el cierre progresivo de la inscripción. En su trabajo sobre la formación docente durante la etapa mestrista Edelstein et al. (2003) sostienen que entonces: “*se produce un cruce de informaciones que genera confusión y resistencia, a la vez que **alimenta el fantasma de medidas que puedan derivar en reconversión, fusión o cierre de los institutos**. Circulan en simultaneidad un documento de la Provincia sobre política educativa con lineamientos generales y orientaciones acerca del reordenamiento del sistema de formación docente; los borradores de los CBC/Nación para la formación docente; documentos para la concertación; y un primer borrador para orientar a los IFD en la elaboración de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI)*”⁹⁴.

La divulgación de estas drásticas medidas provocaron ante todo fuertes reacciones dentro del propio partido radical, que recordaba que “*el cierre de escuelas no forma parte de la filosofía del partido*”⁹⁵. Paso seguido, se hizo sentir el enérgico rechazo de dos actores cruciales de la política educativa provincial: la UEPC y la Iglesia. Así, encolumnados bajo la misma bandera, ambos grupos organizaron la multitudinaria “pueblada” de agosto de 1996 –a la que se sumaron igualmente padres y alumnos- para aunar esfuerzos frente a la disposición. Por su parte, la Iglesia “*muy atenta a la formación docente católica, que representa el 50% de la oferta de formación docente*”⁹⁶, reforzó la estrategia mediante una entrevista personal que mantuvieron los obispos de la provincia con el gobernador. Frente al unánime rechazo, la iniciativa fue finalmente abandonada.

⁹⁰ Entrevista realizada con Jorge Pérez, ministro de educación (1995-1999), Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

⁹¹ “Limitarán las inscripciones en algunos institutos terciarios”, *La voz del Interior*, 28/10/95:

⁹² “El gobierno revisaría las pautas de la reforma educativa”, *La voz del Interior*, 15/08/96.

⁹³ “Pérez: es absurdo reducir la reforma al cierre de escuelas”, *La voz del Interior*, 13/08/96.

⁹⁴ El documento relativo al tema elaborado desde la Jurisdicción es de 1998 y se titula PEI, un instrumento para la transformación de los IFD.

⁹⁵ “Pese a los retos del gobernador, no cesa el malestar en la UCR”, *La voz del Interior*, 15/08/96.

⁹⁶ Entrevista realizada con la Lic. Ana María Marengo, responsable del Consejo Provincial de Educación Católica, provincia de Córdoba, octubre 2002.

Fue probablemente este estrepitoso fracaso de la tentativa de reforma el que disuadió al gobierno mestrista de comenzar la acreditación de los IFD impulsada por el Ministerio de la Nación. No fue entonces sino en 1999, con el cambio de gestión, que comienza dicho proceso. Atento a las sensibilidades de los sectores involucrados, el Ministerio de Educación tranquiliza inmediatamente a las instituciones anticipando que la instancia de acreditación no implicaría el cierre de establecimientos, sino más bien una ocasión de auto-evaluación. Así fue como, si bien según varios entrevistados la acreditación resultó sumamente positiva para las instituciones - dado que favoreció el trabajo en grupo, incitó un replanteo de las propias prácticas, llevó a muchos docentes a capacitarse y supuso la inclusión de nuevas funciones⁹⁷ el proceso sólo derivó en el cierre de aproximadamente 6 instituciones y la transformación de funciones de unos pocos institutos –que pasaron a formar para el tercer ciclo de EGB y el polimodal, en ningún caso en formación técnica-. En suma, hasta el momento de nuestra visita a la provincia, 120 instituciones habían acreditado, de las cuales 15 lo habían hecho plenamente, mientras que el resto sólo con reservas⁹⁸.

A pesar del fortalecimiento que según varios actores provinciales implicó el proceso de acreditación, la formación docente presenta ciertas falencias tales como la desconexión con el resto del sistema educativo, las dificultades que representan las nuevas funciones (investigación y capacitación) y la sobredimensión de la oferta, a las que se refería la Prof. Marita Suárez, responsable departamento Formación Docente Ministerio de Educación de Córdoba: *“Los IFD no tienen en cuenta los niveles de destino. Hay una ruptura entre ellos y las escuelas (...). En cuanto a la capacitación, los IFD de nivel inicial y primario están haciéndolo, aunque encuentran muchas trabas presupuestarias. Y la investigación es vista como una tarea extra, no existen horas ni lineamientos sistematizados para la investigación. Además tienen una inercia de funcionamiento, muy característico del nivel medio, difícil de romper. Fuera de todo esto, hay que decir que, luego de la desvalorización que sufrieron con Mestre, ahora los IFD no encuentran una identidad”*⁹⁹.

Las políticas de capacitación en la provincia merecen un comentario aparte. **Durante el período angelocista, la capacitación estuvo –sobre todo en los años ’80- íntimamente ligada a la reforma curricular completada en los niveles inicial y primario** e inconclusa en el nivel medio. Dado que los docentes participaron intensamente a través de talleres en dicha reforma, el trabajo y las conclusiones de los mismos eran transmitidos a las escuelas a través de multiplicadores (docentes que, habiendo participado en la capacitación, eran responsables de capacitar a su vez a sus colegas) en forma permanente, a lo cual se sumaba un congreso de capacitación anual en las diferentes regiones. Refiriéndose a esta modalidad de capacitación imperante hasta mediados de los ’90, la Sra. Susana Sargiotti de Dapen sostenía: *“se nos criticaba que no abarcábamos a toda la provincia en los congresos anuales o que la capacitación no comprendía a todos los docentes de una institución... pero como queríamos mantener el carácter voluntario de la*

⁹⁷ Entrevistas desarrolladas con la Sra. María Antonia Garcés de Bagatelli, rectora Escuela Normal Carbó, provincia de Córdoba, octubre 2002; Sra. Beatriz Taibero de Jaime, rectora del Instituto San José, provincia de Córdoba, octubre 2002.

⁹⁸ Entrevista realizada con la Sra. Marita Suárez, responsable departamento Formación Docente Ministerio de Educación de Córdoba, provincia de Córdoba, octubre 2002.

⁹⁹ Idem.

participación y como, además, la capacitación institucional resultaba mucho más onerosa, optamos por mantener la estrategia"¹⁰⁰.

La Dirección de Investigaciones e Innovaciones Educativa (DIIE) –con especialistas concentrados a la vez sobre la reforma curricular y la capacitación- fue el organismo ministerial encargado de organizar la formación continua de los docentes cordobeses, que recibió particular atención durante todo el período. Tal es así que, como sostenían Olga Faucher y Nora Gómez (responsables de la DIIE) en una entrevista realizada por *Novedades Educativas*, en el momento en que llega la Red Federal de Formación Docente Continua a la provincia “creíamos que teníamos que ofrecer nuestra experiencia en el ámbito de la capacitación para que la Red también se integrara a una propuesta provincial, no sólo que la propuesta provincial apareciera subsumida a una propuesta federal. Entonces, cuando llegó la propuesta de la Red, a través de un documento que explicaba cómo debía desarrollarse, nosotros también pensamos en un modelo de Red en Córdoba, que no estuviera divorciado del sistema que ya estaba instalado, porque nuestra provincia no se abrió a la capacitación a partir de la Red, tenía una historia” (*Novedades Educativas*, 1995).

No obstante, el proceso de capacitación a través de la Red Federal de Formación Docente Continua quedó a partir del año 1996 en manos de los equipos maestrías. **Las pretensiones de imprimir un sello propio a la capacitación que acompañó la transformación educativa generaron desde un inicio fricciones entre las autoridades provinciales y las nacionales**, aunque por motivos diversos a los expuestos por los técnicos de la gestión precedente. Fiel a su estilo concentrador de poder, Mestre aspiraba a centralizar las acciones, con la idea de controlar directamente el proceso argumentando que garantizaría así su homogeneidad y sistematicidad. No obstante, como desde la Nación se imponía el criterio de los “cupos”, según el cual tanto los IFD como los gremios, las universidades y las ONG contaban con un derecho preestablecido por ley para participar como oferentes, el gobierno provincial debió terminar ateniéndose a las condiciones exigidas. Descontento con la estrategia utilizada, se expresaba críticamente el entonces ministro de educación de la provincia, Jorge Pérez: “nos obligaron a poner cupos para que participaran las estructuras gremiales, lo cual era parte del clientelismo para mantener tranquilo al gremio, cuando no es un rol que le corresponde. Yo creo que los gremios no son estructuras reconocidas para dar formación superior. También había un cupo para la universidad, un cupo para los institutos terciarios, un cupo para los gremios, para ONG... Además las ofertas que no eran seleccionadas se presentaban por fuera de las instituciones, entonces la realidad fue que vos tenías un curso excelente, uno intermedio y uno mediocre. Era todo muy anárquico. Yo me opongo al curso, la capacitación para una transformación debía ser sistemática, continua y en servicio, no con el curso, que es espasmódico. Había desesperación por acumular puntos, por no quedar afuera de la transformación, por las exigencias de los créditos, y esto es nefasto en educación”¹⁰¹. En el siguiente cuadro figuran la cantidad de proyectos de capacitación presentados por las diversas instituciones:

¹⁰⁰ Entrevista realizada con la Sra. Susana Sargiotti de Dapen, Sub-directora de Nivel Inicial y Primario (1987-1991) y Directora de Educación Inicial y Primaria (1991-1995), provincia de Córdoba, octubre 2002.

¹⁰¹ Entrevista realizada con Jorge Pérez, ministro de educación (1995-1999), provincia de Córdoba, octubre 2002.

Cuadro 24 - Instituciones que presentaron proyectos de capacitación por tipo*

Provincia	IFD	Universidad	ONG	Gremios	Otros	Sin datos	Total
Córdoba	51	4	1	5	4	26	91

* Se excluyen los equipos de capacitación de las cabeceras provinciales que desarrollaron acciones centralizadas y los programas nacionales que también generaron capacitación.

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación, *La política de capacitación docente en la Argentina La Red Federal de Formación Docente Continua (1994-1999)*. Elaboración propia sobre la base de los datos del REFEPEC. Información provisoria.

Otros testimonios recabados en la provincia también exponen un balance más bien negativo de la capacitación que acompañó la implementación de la Ley Federal de Educación. Desde distintos ámbitos se manifestaba que, si bien los contenidos y el material de la capacitación eran de muy buena calidad, no existió una unidad de criterio, no estuvo bien organizada ni llegó a todo el personal de la provincia. En este sentido se explayaba una supervisora entrevistada: "los cursos de Red Red eran absolutamente voluntarios. Pero además el detalle es que como la oferta de cursos no estaba en manos de la provincia, lo daban... vos y yo, nos sentábamos y presentábamos un proyecto. Por eso había muy buenos y muy malos. Se diversificó alevosamente la oferta"¹⁰². Desde una perspectiva diferente, la prof. Cristina Vairo, en ese momento responsable de la DIIE, destacaba que el proceso "hizo que el docente tomara conciencia de la necesidad de capacitarse (y que) dejó instalada en las instituciones una actitud hacia el cambio"¹⁰³. Asimismo, la prof. Vairo comentó que la capacitación comprendió a aproximadamente 52.000 docentes y que, partiendo de la decisión de compensar la formación de base, el Ministerio de Educación provincial optó por reforzar la formación en disciplinas para los docentes del nivel primario, mientras que, para los docentes del nivel medio se prefirió fortalecer la formación en el "sujeto del aprendizaje".

9 RELACIONES CON LA NACIÓN

9.1 LA AUTONOMÍA FRENTE AL DIRECCIONAMIENTO DEL GOBIERNO NACIONAL

La histórica distinción de la provincia de Córdoba dentro del contexto nacional -derivada tanto de su relevancia demográfica, su peso económico, su trayectoria política y de su independencia fiscal¹⁰⁴ como de las dimensiones de su sistema educativo y de su gobierno, así como también de la asentada tradición educativa propia- sirven, entre otras cuestiones, para

¹⁰² Entrevista realizada en la Provincia de Córdoba, octubre 2002.

¹⁰³ Entrevista realizada con la prof. Cristina Vairo, directora DIIE (1995-1999), provincia de Córdoba, octubre 2002.

¹⁰⁴ La provincia de Córdoba se mantuvo -a lo largo de la década del '90- entre las provincias con mayor autonomía relativa en términos fiscales. Los recursos que la provincia recibió por coparticipación rondaron durante ese lapso entre el 50 y el 60%.

explicar la particularidad que manifestó durante la década del '90 la relación entre el gobierno de Córdoba y la administración nacional. **La fortaleza de la provincia parece haber contribuido a la consolidación de un comportamiento autónomo**, característica que comparte con otros distritos "grandes" como Buenos Aires, Santa Fe o Mendoza.

En el plano macropolítico, si bien durante la década del '90 Córdoba presenta la singularidad de haber sido el único distrito con peso en el orden nacional gobernado por el radicalismo, las relaciones con el gobierno justicialista encabezado por Menem resultaron ser más bien cordiales o incluso amistosas, tanto durante la gestión del Angeloz –aunque deterioradas sobre el final de su tercer gobierno- como la de Mestre. Los lazos fueron particularmente estrechos en este segundo caso dada la afinidad que generaba la orientación de racionalización y ajuste de la gestión mestrista. En efecto, en ese entonces se hablaba del "menemismo" para calificar las repetidas coincidencias entre ambos. Del mismo modo, De la Sota mantuvo muy buenos términos con el presidente De la Rúa durante los dos primeros años de su mandato. Hacia fines del año 2001, cuando se modifica estrepitosamente el escenario político nacional, el gobernador cordobés comienza a tejer sus redes dentro del partido justicialista para posicionarse como candidato presidenciable intentando mantener el *status quo* en la política provincial.

Teniendo en cuenta el panorama brevemente descrito, **las razones que explican la demarcación cordobesa en materia educativa parecerían residir más en el recorrido construido por la provincia al respecto que en el tinte de las relaciones macro-políticas de cada momento**. Asimismo, -y conjuntamente con las capacidades técnicas del Ministerio- la **soberanía financiera** de la provincia permitió a las autoridades educativas de turno mantener cierta distancia con las prioridades planteadas por el gobierno central durante una década signada por la recentralización de la definición de los grandes lineamientos de la política educativa. El cuadro que sigue muestra claramente cómo las transferencias de fondos por alumno que el Ministerio nacional envió a la provincia por todo concepto se encuentran durante toda la década muy por debajo de la media nacional. En efecto, **hacia el año 2000 Córdoba era la tercera provincia con menor cantidad de recursos por alumno recibidos del Ministerio Nacional entre 1993 y 2000**¹⁰⁵.

Cuadro 25- Total transferencias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Años 1993-2000.

	Miles de pesos					Total – Pesos por alumno	
	Programas del MCCyT	Institutos terciarios	Programas con financ. Int.	FONID	Total	Provincia	Media Nacional
1993	1.560.900	17.553.190	0	0	19.114.090	s/d	s/d
1994	9.881.840	20.612.450	0	0	30.494.290	44,6	66,4
1995	7.252.751	23.128.169	0	0	30.380.920	s/d	s/d
1996	16.301.510	23.510.690	0	0	39.812.200	55,9	90,2
1997	12.513.751	21.602.170	0	0	34.115.921	47,1	96,8
1998	28.485.130	21.016.610	663.863	0	50.165.603	65,8	102,8
1999	13.270.727	19.671.607	292.589	20.424.300	53.659.223	29,2	46,8
2000	11.130.530	17.940.751	377.073	43.218.950	72.667.304	95,4	130,0
Total	100.397.139	165.035.637	1.333.525	63.643.250	330.409.551	326,6	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.

¹⁰⁵ Ver punto 5.1 en anexo, pag.110.

La posición de autonomía sostenida por la provincia en el plano educativo se hizo evidente en forma particular frente a las dos grandes políticas propiciadas durante los noventa por el gobierno central: **la transferencia de los servicios educativos nacionales** y la implementación de la reforma educativa.

En lo referido a la transferencia, la primera observación apunta a destacar que –dada la extensión del territorio provincial y del desarrollo que en dicho ámbito había alcanzado el sistema de educación media dependiente del gobierno nacional- la provincia de Córdoba fue uno de los distritos que mayor cantidad de escuelas recibió como resultado de la culminación del proceso de descentralización. La magnitud de este proceso –que duplicó la estructura educativa involucrando a aproximadamente 556 establecimientos, 6.412 cargos y 140.868 horas cátedra y 928 cargos de personal no docente (Cocorda, 2001)- determinó importantes trastornos de carácter pedagógico, administrativo, previsional y presupuestario¹⁰⁶. Considerando únicamente el nivel medio, según Cocorda (2001), la transferencia *“incrementó el presupuesto provincial en un 16%, sin contar la equiparación salarial que comenzaría a abonarse a partir de febrero de 1993. Esto colocaría a la provincia como tercera en magnitud, detrás de la provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”*.

Preocupados desde un inicio por la incidencia de tal ampliación del sistema, **tanto el propio Angeloz como Margarita Sobrino intervinieron decisivamente en la dilatada negociación** fijando condiciones a las medidas adoptadas por la Nación e impulsando, junto con otras jurisdicciones, la **necesidad de que el Congreso Nacional sancionara una normativa específica en la materia que regulara ciertos aspectos de la transferencia** y asegurara la continuidad en el financiamiento¹⁰⁷. Cocorda (2001) sostiene en este sentido que la provincia planeó una minuciosa estrategia de negociación con la Nación, organizada a través de tres frentes institucionales: *“la ministra de educación en el Consejo Federal de Educación, el propio gobernador con el Presidente de la Nación y, finalmente, la incorporación del tema como parte de una estrategia parlamentaria impulsada por el gobierno de Córdoba con el bloque de legisladores nacionales de la oposición (UCR)”*. Las prolongadas tratativas y la interposición de Angeloz –enfrentado a Domingo Cavallo por esta cuestión- hicieron que, tal como destacaba Juan Carlos Bocco (ministro sucesor de Margarita Sobrino) en los siguientes términos, Córdoba recepcionara las escuelas nacionales en una buena posición: *“nosotros discutimos mucho tiempo la transferencia de los servicios educativos. Firmamos en condiciones altamente ventajosas para la provincia en cuanto a lo que era terminar establecimientos terciarios y sobre todo garantizarnos el pago de las diferencias salariales que había por los docentes que nos pasaban. Córdoba tenía una presencia importante y era escuchada de una manera especial, por todos los avances que había hecho, lideraba toda una transformación educativa, nosotros íbamos con todo nuestro equipo técnico”*¹⁰⁸.

No obstante, cabe subrayar siguiendo a Cocorda (2001), que la concentración de las discusiones sobre el aspecto financiero de la transferencia relegó a un segundo plano otra gran

¹⁰⁶ “Reclamos que siguen en pie”, *La voz del interior*, 28/11/91.

¹⁰⁷ Subrayando la necesidad de concertar la transferencia, Angeloz sostenía hacia fines de 1991 que *“la transferencia de los servicios educativos que impulsa el gobierno nacional amenaza comprometer seriamente la situación del Estado provincial. El mecanismo de traspaso que pretende imponer la Nación producirá un impacto desmesurado en las finanzas provinciales, afectando seriamente su sistema de remuneraciones, de jubilaciones y de servicios en general”*. “Angeloz reiteró la necesidad de concertar la transferencia”, *La voz del interior*, 05/11/91.

¹⁰⁸ Entrevista realizada con Juan Carlos Bocco, ex ministro de Educación, provincia de Córdoba, octubre 2002.

preocupación de la provincia, que consistía en la unificación y armonización de su sistema educativo bajo la Ley Provincial 8113. En este sentido, si bien Córdoba logró firmar un convenio comparativamente ventajoso, el traspaso terminaría paralizando la reforma educativa provincial que venía desarrollándose desde los años '80 e impactaría negativamente sobre la gestión administrativa del sector. En efecto, tal como señala Cocorda (2001), cuestiones tales como *"la recepción de los establecimientos y sus plantas funcionales, la certificación de los títulos, el régimen de incompatibilidades para los cargos docentes, la adecuación curricular, el estado de las escuelas y el origen de su propiedad, los problemas previsionales en relación a las cajas en las que debían continuar realizando sus aportes, los conceptos laborales empleados para obtener la equiparación salarial del personal, todo eso pasó a ser resorte de las decisiones jurisdiccionales, generando innumerables avatares en el manejo de la cosa administrativa, y no como podía esperarse, una discusión federal previa"*.

En relación con la **implementación de la reforma educativa**, un primer aspecto a subrayar –ya destacado en el apartado referido a los marcos legales de la educación cordobesa– concierne a la **Ley Provincial de Educación**. Si bien la Ley 8113 de 1991 constituye la culminación y cristalización de la reforma educativa desarrollada en la provincia a lo largo de los años '80, no parece poco plausible concebirla igualmente como una anticipación y una protección frente a una ley nacional ya anunciada por aquellos años y que implicaba a los ojos de las autoridades del momento una amenaza de sujeción a los designios del gobierno central. Juan Pablo Abratte interpreta la cuestión en términos similares: *"si se analiza la sanción de la Ley General de Educación como una estrategia centrada en el ámbito local, puede advertirse la necesidad del gobierno de brindar legitimidad jurídica a las políticas implementadas desde la reapertura democrática. Sin embargo, desde los 'cruces' entre la Provincia y la Nación, puede advertirse cómo la urgencia de dictar una ley que brindara status jurídico a la reforma cordobesa, adquiere un valor estratégico frente a los intentos de la Nación de efectuar la transferencia de sus servicios y de sancionar una Ley General o Ley Federal de Educación, orientada a regular el sistema educativo en su conjunto. La Ley Provincial parece dirigirse a fortalecer una **posición de 'resistencia' respecto de un proyecto nacional** que presentaba amplios márgenes de incertidumbre acerca de la autonomía de las jurisdicciones en la regulación de los sistemas educativos"* (Abratte, 2003).

Partiendo de esta base, hacia mediados de la década se plantearon divergencias importantes a nivel de la conducción educativa entre el gobierno provincial y el nacional. De hecho, en un principio, el equipo más cercano a Mestre –el que lo había acompañado en la creación y gestión del sistema educativo municipal– había adoptado una posición de rotundo rechazo a la transformación. Esta perspectiva fue moderada con la mediación de Jorge Pérez, quien planteó la opción de aprovechar la implementación de la Ley Federal como una oportunidad para transformar la educación secundaria, nivel del sistema que desvelaba tanto al ministro como al gobernador por haber sido relegado hasta ese momento por la gestión angelocista. Jorge Pérez analizaba el posicionamiento de la provincia en los siguientes términos: *"en principio había, como en otros lugares del país, una oposición a la reforma. Pero acá se le dio un tinte político con el discurso de la injerencia, que significaba un **aterrizaje demasiado fuerte de la Nación sobre la provincia, pautando cuestiones desde Buenos Aires como iluminados que venían a imponerse**, menospreciando las capacidades locales. Porque esto fue una constante de la gestión de Susana [Decibe], yo se lo dije personalmente. Ahora, la respuesta no era constructiva sino que trataba de ser divergente, salir con propuestas curriculares o de títulos, o de habilitaciones totalmente al margen de lo que planteaba el Consejo Federal de Educación. Ellos [el equipo mestrista] habían hecho un trabajo interesante pero con bastantes cuestiones, no se si llamarle partidarias... más bien jurisdiccionales. Entonces con los debates internos se logró comulgar esto de que había que tomar los lineamientos de la*

transformación educativa pero adaptados al modus operandi que nosotros creíamos más adecuado para la provincia de Córdoba"¹⁰⁹.

Tal como lo sugiere la cita, luego de un intenso trabajo de consenso interno, se decidió adoptar la reforma, aunque dejando asentada la distinción cordobesa a través de ciertas disposiciones que condujeron a la indefectible confrontación entre el gobierno provincial y nacional. **Entre los "matices" incorporados en el proceso de transformación cordobés pueden citarse fundamentalmente la secundarización del 7° año del EGB 3, la denominación de los ciclos –el EGB 3 fue caratulado de "ciclo básico unificado" y el polimodal "ciclo de especialización"–, las críticas a los operativos nacionales de evaluación de la calidad educativa (ONE) y las resistencias demostradas frente a la Red Federal de Formación Docente Continua** a la que nos referimos con mayor detalle en el sub-apartado correspondiente a la formación docente. De estas disidencias, la que provocó más descontento en las autoridades del ministerio nacional fue la que correspondió a la localización de los terceros ciclos de la EGB en los establecimientos de enseñanza media ya que, según ellas, este modelo atentaba contra la extensión de la obligatoriedad escolar y el aumento de la retención. Frente a esta confrontación, el gobierno provincial pretendió minimizar los términos del debate haciendo aparecer los puntos de diferencia como meramente formales. Así lo expresaba en una entrevista Jorge Pérez: *"en nuestro diseño de la transformación aparecieron diferencias bastante sustantivas con la Nación que en realidad no eran muy profundas. Porque la Nación se había impuesto como una guerra santa que no se hablara más de primaria y secundaria y me molestaba. Nuestra idea para adecuar la situación educativa provincial a lo pautado por la Ley Federal, era reacomodar el sistema de forma tal de que el nivel primario se restringiera a seis años abarcando EGB 1 y EGB 2 y el nivel medio se conformara de seis años integrando EGB 3 y polimodal. Entonces adecuábamos la Ley General de Educación de la Provincia a la Ley Federal, no hacíamos ninguna transgresión de fondo"*¹¹⁰.

En síntesis, la cuestión de la reforma educativa puso en la superficie las distancias entre el ministerio nacional y el cordobés. A pesar de la oposición de la Nación al modo en que la reforma se llevaba adelante en la provincia y de sus intentos por controlar el proceso, las dimensiones del sistema educativo provincial y el peso político de la jurisdicción hicieron que Córdoba se transforme, junto con Buenos Aires, en uno de los dos grandes paradigmas de la reforma¹¹¹. En este sentido, resulta interesante retomar las palabras de Jorge Pérez cuando, interrogado por *La voz del interior* a propósito de la puja con el gobierno nacional decía: *"La ministra nacional de educación, Susana Decibe, cambió su postura hacia la reforma educativa cordobesa y algunos sectores*

¹⁰⁹ Entrevista realizada con el Ing. Jorge Pérez, ex ministro de educación, provincia de Córdoba, octubre 2002.

¹¹⁰ *Idem*.

¹¹¹ Así lo percibe también Silvia Novick de Senen Gonzalez (2003) en su trabajo sobre la implementación de la reforma y la relación entre las jurisdicciones y la Nación: *"la situación de las provincias de Buenos Aires y Córdoba tuvo una evolución similar en cuanto a la estrategia inmediata –implementación con sello propio–, pero con sentidos y contenidos dispares. Se trata de administraciones con fuerte autonomía política y técnica. Ello coincide con un alto desarrollo de la economía (respectivamente 30 y 7% de la generación del Producto Bruto Geográfico de Argentina, para los años 1995 y 2000) y con una capacidad contributiva propia. [...] El financiamiento de la reforma se inició con recursos propios, o con recursos externos solicitados y gestionados por la jurisdicción. Las propuestas de transformación fueron generadas por equipos político-técnicos de la provincia, identificados políticamente con las conducciones. Esta estrategia incidía en que tanto los beneficios como los costos políticos –si los había– eran exclusivos de la provincia. En los dos casos analizados, este estilo de gestión de la política puede asociarse con una confrontación política con el gobierno nacional"*.

atribuyeron esa actitud a las buenas relaciones entre Mestre y Menem. No tiene nada que ver. En el tema educativo sucedió que la decisión de Córdoba fue muy agresiva y rápida y algunas transformaciones no se transmitieron adecuadamente, a punto tal que la Nación pensó que nuestra trayectoria no tenía nada que ver con la Ley Federal. Esto generó un fuerte choque inicial. Cuando entraron a ver diseños curriculares, metodología y carga horaria, entendieron finalmente que estábamos en el camino correcto. Más aún, la Nación tomó más relación con lo que se hacía en Córdoba que con lo que se realizaba en Buenos Aires"¹¹².

9.2 LA DÉBIL PRESENCIA DE LOS PROGRAMAS NACIONALES

Parte de la transformación educativa, los programas nacionales también encontraron obstáculos ostensibles en el territorio cordobés. Si bien su baja presencia en las jurisdicciones más grandes parece haber caracterizado al proceso de la reforma, **Ramón Mestre contribuyó a restar relevancia a esta intromisión del gobierno central rechazando casi unilateralmente su llegada a la provincia.** El siguiente cuadro plasma los efectos limitados que el Plan Social Educativo –uno de los pilares de la presencia del Ministerio Nacional en las provincias- tuvo en Córdoba: las transferencias por alumno llegadas a través del Pacto Federal y el Plan Social resultaron menos de la mitad que las recibidas por la media nacional.

Cuadro 26 - 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	619.900	941.000	0	0	1.560.900	s/d	s/d
1994	2.851.700	6.800.140	0	230.000	9.881.840	14,4	42,3
1995	2.156.585	4.604.360	0	491.806	7.252.751	s/d	s/d
1996	4.266.672	10.315.943	0	1.718.895	16.301.510	22,9	60,7
1997	4.605.166	3.339.447	897.850	3.671.288	12.513.751	17,3	67,7
1998	6.143.743	15.588.594	5.982.950	769.843	28.485.130	37,4	58,7
1999	5.004.000	1.923.877	6.210.850	132.000	13.270.727	18,0	36,7
Total 1993-1999	25.647.766	43.513.361	13.091.650	7.013.832	89.266.609	109,4	252,5
	Programa 28 - Innovación Educativa	Programa 29 – Gestión de Prog. y Proy. Educativos	Progr. 33. Acciones compensatorios	Progr. 37 - Equipamiento e Infraestructura Escolar	Total	Provincia	Media Nacional
2000	41.640	914.839	8.094.985	2.079.066	11.130.530	14,6	23,2
Total 1993-2000					100.397.139	120,3	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.

Más aún, ciertos testimonios recabados en la provincia dejan abiertas algunas dudas respecto de los beneficios que, aunque de modo circunscripto, el plan habría acarreado. Si se considera la evaluación que el responsable del plan en el momento de nuestra visita realizaba al

¹¹² "El nivel educativo en Córdoba no es bueno, admitió Pérez", *La voz del Interior*, 08/06/97.

respecto podría incluso llegar a hipotetizarse que, tal como fue gestionado, el Plan Social podría haber resultado contraproducente: **“el Plan Social no ha sido valorado. Durante el gobierno de Mestre se bajaban los lineamientos a través de los supervisores pero las escuelas no tenían contacto con los responsables del programa.** Además no se exigía a las escuelas la rendición de gastos. Todavía falta presentar la rendición de las escuelas medias. Esto generó problemas con el control de gastos. El material llegaba a las escuelas pero faltaba comunicación, y esto hizo que muchas veces no sirviera realmente. Por otra parte, no se ha trabajado con las otras áreas del Ministerio. No existe una voluntad política para organizar las acciones. Y como la acción sobre las escuelas está fragmentada las escuelas se terminan mareando”¹¹³.

Con respecto al resto de los programas, sólo el Proyecto de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria (PRODYMES) fue admitido a principios del año 1995 por la gestión angelocista, aunque –tal como queda plasmado en el cuadro siguiente- su incidencia se revela visiblemente exigua:

Cuadro 27- Transferencias de los programas con financiamiento internacional (PRISE, PRODYMES 1 y 2). Años 1993-2000.

	Miles de pesos			Pesos por alumno	
	PRISE	Programa 41 - PRODYMES 2	Total	Provincia	Media Nacional
1995	0	0	0	s/d	s/d
1996	0	0	0	0,0	5,0
1997	0	0	0	0,0	6,1
1998	0	663.863	663.863	0,9	22,7
1999	0	292.589	292.589	0,0	26,9
2000	0	377.073	377.073	0,0	13,5
Total	0	1.333.525	1.333.525	1,8	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.

Con la llegada de Ramón Mestre ningún otro programa –tales como el PRISE o el PREGASE- fue instrumentado en Córdoba. **Si bien este rechazo parece haber estado motivado por la intención de evitar cualquier intromisión del Ministerio nacional en la marcha de la política educativa provincial, una segunda razón parece haber estado más bien ligada con el aspecto puramente financiero.** En efecto, la idea de “no comprometer a la provincia con préstamos” mencionada por Jorge Pérez en la siguiente cita fue igualmente expuesta por otros entrevistados: “yo hice un análisis económico cuando tomé el Ministerio y como ocurre en estos organismos de financiamiento internacional a veces se te confunde si lo que quieren es resolver el problema o mantener un grupo burocrático de consultores que cobran una buena suma. Y la imposición de esos planes es el diagnóstico, lo elaboran a partir de una consultora contratada y el diagnóstico para nosotros era tal vez lo único que teníamos claro. El problema era la solución y cuando ves las cifras

¹¹³ Entrevista realizada con el Sr. Alfredo Antonio Bernabey, responsable del PACE, provincia de Córdoba, octubre 2002.

realmente disponibles que quedaban de estos préstamos, que los pagan las provincias, porque en última instancia, directa o indirectamente es la sociedad la que está amortizando el préstamo (...) lo que nos puede quedar disponible de estos préstamos anualmente esta alrededor de los 5 millones de dólares o de pesos, en un presupuesto de 700 millones de dólares que tenía la provincia, yo hago un manejo racional de recursos y no le debemos nada a nadie. Entonces la decisión política nuestra fue no comprometer a la provincia en préstamos de este tipo y manejarnos con recursos genuinos del presupuesto, con mucha más autonomía"¹¹⁴. Esta fuerte renuencia a adoptar una deuda puede haber formado parte, por otro lado, de un plan de gobierno a largo plazo que partía de la hipótesis de un segundo período gubernamental, reelección mediante.

10 LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

Tal como sucedió en la mayoría de las jurisdicciones, desde mediados de la década de los '90 la implementación de la reforma educativa concentró en Córdoba los mayores esfuerzos del Ministerio de Educación. La modalidad que adoptó este proceso en el caso cordobés parece haber respondido, por una parte, al deseo de diferenciación de una jurisdicción destacada en el orden nacional y opuesta en términos partidarios al gobierno central y, por otra, al estilo poco dialoguista, centralizador e inflexible del entonces gobernador, Ramón Mestre. Del primer factor resultó una **transformación con significativos matices propios** –aspecto desarrollado en el apartado anterior- y el segundo condujo a una **instrumentación sumamente conflictiva, poco consensuada, vertiginosa y traumática**.

Prácticamente ignorada durante la gestión angelocista y rechazada en un inicio por la gestión mestrista, fundamentalmente en función de un posicionamiento político partidario, **la estrategia de implementación "por shock"**¹¹⁵ **parece haber sido preferida por razones netamente políticas**. De acuerdo con estas motivaciones, el proceso debía comenzar y terminar durante la gestión de Ramón Mestre, quien aspiraba a controlar la marcha de los cambios imprimiéndoles su propio sello. En efecto, el gobernador se inmiscuyó personalmente –al igual que en el resto de las esferas de gobierno- en cada una de las decisiones y tareas de la instrumentación de la reforma, "incluyendo la elaboración de los diseños curriculares", tal como afirmara la Prof. Apolonia Bonancea, entonces subsecretaria de educación¹¹⁶.

Partiendo de esta preocupación, la reforma fue implementada raudamente siguiendo "los tiempos de la política y no los tiempos de las personas"¹¹⁷, como lo reconociera la Prof. Graciela Santiago, entonces Directora de educación media, especial y superior. Esta visión de la modalidad de implementación adoptada en la provincia de Córdoba es sostenida igualmente por Alicia Carranza et al. (2003), quienes lo expresan en los siguientes términos: "comenzar el diseño del cambio por el nivel medio en el último tramo del año 1995, para ser puesto en marcha en marzo

¹¹⁴ Entrevista realizada con el Ing. Jorge Pérez, ex ministro educación, provincia de Córdoba, octubre 2002.

¹¹⁵ Tal era la caracterización utilizada por los entrevistados, tanto por los que entonces habían ocupado cargos en el Ministerio de Educación como por actores extra-estatales.

¹¹⁶ Entrevista realizada con la Prof. Apolonia Bonancea, Ex Subsecretaria de Educación, provincia de Córdoba, octubre 2002.

¹¹⁷ Entrevista realizada con la Prof. Graciela Santiago, Ex directora de educación media, especial y superior, provincia de Córdoba, octubre 2002.

de 1996, implicó un cronograma vertiginoso de toma de decisiones a nivel de las instituciones, de los directivos y de los padres. Esta situación provocó un estado de malestar generalizado. Son reiterados los testimonios acerca de lo que se consideran tiempos pedagógicos necesarios, para vehiculizar decisiones de relevancia. Al respecto, cuestionan la **primacía de los tiempos políticos en detrimento de los tiempos requeridos para los cambios educativos**¹¹⁸.

Llegado a la gobernación a mediados de 1995, Mestre determina la implementación en bloque del tercer ciclo de la EGB (denominado en Córdoba "ciclo básico unificado" o CBU) para el siguiente año lectivo y del polimodal (denominado en Córdoba "ciclo de especialización" o CE) para el año 1997. La premura del gobernador se plasmó desde un inicio en la sanción de la Ley 8525 de 1996, que definía la nueva estructura del sistema educativo. Con la necesidad de contar con el instrumento para continuar con la reforma, el Poder Ejecutivo comenzó desde dicha ocasión avasallando a la Legislatura e instándola a considerar el proyecto de ley como un trámite sumarísimo¹¹⁹.

El carácter abrupto de los acontecimientos acarrió múltiples y variados trastornos¹²⁰. El primer efecto a subrayar, por haber condicionado a su vez indefectiblemente todo el proceso de implementación, fue la **falta de participación de los diversos actores ligados a la educación**. Consecuencia tanto del ritmo adoptado como del talante del gobernador, la falta de consenso fue denunciada como sigue en un editorial de *La voz del Interior*: "ni los educadores, ni los legisladores, ni la dirigencia política y empresarial han tomado parte de un debate que era y es absolutamente necesario, ya que toda reforma que se haga en el campo de la educación es de competencia de toda la sociedad. El actual gobernador de la provincia, fiel a su estilo, puede echar mano a un discutible argumento de 'ejecutividad' que no agota para nada lo que es el arte de gobierno en una democracia, en la que las categorías del diálogo y el consenso ocupan un lugar fundamental"¹²¹. De los actores mantenidos al margen, los docentes a través de sus representaciones gremiales fueron, en tanto responsables de la tarea diaria de educar, los más afectados y los que no dejaron de hacer sentir su descontento a lo largo de los cuatro años de gestión mestrista. El hecho de no haber convocado al cuerpo docente aparece como especialmente controvertido en una provincia que en los ochentas había consolidado un fuerte hábito participativo en particular a través de la reforma del nivel primario.

En su trabajo comparativo sobre las culturas políticas provinciales y los estilos de gestión en la implementación del tercer ciclo de la EGB, Claudio Suasnábar (2003) subraya el pobre papel reservado por las autoridades a los docentes cordobeses: "en las estrategias de reforma que se dieron en los estados provinciales parecerían delinarse tres grandes modalidades de intervención, las cuales supusieron diferentes formas de relación entre el nivel central y la base del

¹¹⁸ En este mismo sentido se expresa Claudio Suasnábar (2003): "en jurisdicciones como Córdoba y Buenos Aires la aceleración del procesos de implementación a partir de una modalidad de tipo masivo fue el resultado de una decisión que privilegió una lógica política".

¹¹⁹ A propósito del proyecto de ley del Ejecutivo, la legisladora frepasista Griselda Baldata indicaba que "es inconsciente, apresurado e improvisado". "Una ley a marcha forzada", *La voz del Interior*, 02/09/96.

¹²⁰ Según Senen González (2001) "la implementación del CBU originó, en Córdoba, el movimiento de 100.000 hs. cátedra dentro del sector público y 22.000 en los colegios dependientes de a DIPE. A su vez hubo un incremento de 41.000 hs. oficiales y 31.000 privadas. Ausencia de planificación Percepción de improvisación que genera resistencias por parte de los actores".

¹²¹ "La educación en Córdoba en una hora clave", *La voz del Interior*, 28/01/96.

sistema. Un primer tipo es aquel donde el eje del proceso de cambio estuvo puesto fundamentalmente en lograr la participación de los docentes. En este caso las gestiones educativas intentaron legitimar su intervención y rol de conducción desde el lugar de procesar y sintetizar las demandas de la base, tal como se plantearon en las experiencias de La Pampa y Santa Fe. **Un segundo tipo está representado por Córdoba y Buenos Aires donde la intervención del nivel central parece haber delegado mucho menos en la base, y por tanto, la participación (comparada con la estrategia del tipo uno) estuvo más recortada al aula y la escuela.** Si bien la extensión geográfica y complejidad de estos sistemas provinciales constituía una dificultad, no fue menos importante la fuerte tradición de conducción centralizada de estas jurisdicciones".

En el plano logístico, el apresuramiento repercutió sobre la adecuación de la infraestructura escolar, que resultó insuficiente para albergar a los alumnos que habían finalizado 6° año a comienzos del ciclo lectivo 1996. Las estrategias buscadas en la emergencia, tales como la detección de la capacidad ociosa, la construcción de aulas en los establecimientos primarios o el reacondicionamiento de los establecimientos de nivel medio, no evitaron el desorden a la hora de recibir a los alumnos ingresantes por primera vez al CBU (Miranda, 2001). Asimismo, se plantearon **dificultades en la pesada faz administrativa de la transformación,** tal como lo ilustran claramente en la cita que sigue Carranza et al. (2003): "la secundarización del séptimo grado produjo un enorme volumen de trabajo administrativo, vinculado a la reubicación de maestros primarios y de profesores del nivel medio, que vieron reducidas sus horas cátedra en una institución e incrementadas en otras. **Esta tarea se realizó sin el tiempo necesario** para el estudio sobre las titulaciones que resolvieran el alcance de cada una de ellas, respecto al dictado de nuevos espacios curriculares. La envergadura y complejidad de esta tarea, que comprometía el futuro laboral de los agentes, generó un alto grado de ansiedad en los directores, bajo cuya responsabilidad quedó, en un primer momento, la selección de docentes, sin contar con asesoramiento técnico ni personal administrativo suficiente".

Otro problema destacado por los representantes gremiales residió en la **carencia de los nuevos diseños curriculares correspondientes al tercer ciclo de la EGB a inaugurar en 1996.** Dado que para ese momento todavía no habían sido aprobados los contenidos básicos comunes de dicho ciclo por el Consejo Federal de Cultura y Educación, no se había elaborado aún la propuesta curricular provincial, por lo que "hasta el mes de octubre, cuando llegaron los nuevos espacios curriculares, no se sabía lo que se tenía que enseñar"¹²².

El siguiente cuadro expresa claramente el ritmo adquirido por la transformación educativa en la provincia de Córdoba comparada con el resto del país: si para el año 1997 el 100% de los años correspondientes al EGB3 se encontraban en Córdoba bajo la nueva estructura, sólo el 9,4% de la media del país lo había logrado. Del mismo modo, si en 1998 el 70% de los años del polimodal ya habían ingresado en la transformación, sólo el 4% de la media nacional lo había hecho.

¹²² Entrevista realizada con Soledad García y Alicia Estefanini, responsables área Educación Media UEPC, provincia de Córdoba, octubre 2002.

Cuadro 28 – Implementación de la Ley Federal de Educación

			1997	1998	1999	2000	2001
% alumnos en nueva estructura	EGB 3	Córdoba	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
		Media País	9,4	30,3	60,5	74,5	76,4
	Polimodal	Córdoba	38,7	69,7	98,1	99,8	99,1
		Media País	2,1	3,9	10,1	22,6	43,1
Crecimiento de la matrícula	EGB 3 / 7º Primario, 1º y 2º Medio	Córdoba	-2,3	-0,1	1,5	2,7	2,3
		Media País	0,2	3,3	4,3	2,5	2,1
	Polimodal / 3º a 5º Medio	Córdoba	7,7	1,8	-3,7	-2,0	2,3
		Media País	3,7	3,6	4,7	5,2	5,3
Tasa neta de escolarización	EGB 3 / 7º Primario, 1º y 2º Medio	Córdoba	78,8	75,6	77,5	80,7	s/d
		Media País	69,2	71,0	74,4	76,3	s/d
	Polimodal / 3º a 5º Medio	Córdoba	58,1	58,9	57,0	56,3	s/d
		Media País	46,1	47,1	48,9	50,2	s/d

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

En suma, se trató de un proceso atropellado para el cual los docentes no estaban preparados y que, por lo tanto, vivieron con mucho desconcierto y hasta de modo "traumático", tal como lo afirmaron varios de los entrevistados. La desconfianza del cuerpo docente no respondía únicamente al carácter expedito de la transformación, sino también al hecho de que fuera acompañada de otros anuncios -tales como la reforma del estatuto del docente- y medidas controvertidas como la fusión de escuelas, la eliminación de cargos directivos en el nivel inicial, el cierre de las salas de cuatro años en los jardines de infantes, la transformación de las escuelas de jornada completa en escuelas de jornada simple y el cierre de escuelas rurales. Justificadas por el gobierno en el marco de la grave crisis fiscal que atravesaba la provincia en 1995, estas disposiciones hicieron que **la reforma quedara asimilada indefectiblemente a una política de ajuste**. Esta percepción robusteció la posición de rechazo colectivo que frente a la Ley Federal habían adoptado los gremios adheridos a la CTERA, cuyo caso era el del gremio mayoritario cordobés, la UEPC.

La confrontación fue por lo tanto permanente y se cristalizó de forma particularmente aguda en ciertas manifestaciones multitudinarias como la "marcha de las antorchas" de abril de 1995 y la "pueblada" de agosto de 1996. Fuera de esta modalidad de reclamo, los gremios docentes no pudieron acceder durante todo el período de gestión a la reiteradamente solicitada reunión con el gobernador, autor cardinal de la modalidad de transformación adoptada¹²³. La visión crítica de la UEPC queda claramente expresada en las siguientes palabras formuladas por el entonces titular del sindicato, Walter Grahovac: "*creo que las cosas son muy preocupantes, graves. Constatamos que aquello que habíamos anunciado y previsto en 1995 sobre la improvisación y el apresuramiento y el disfraz de muchos aspectos del ajuste provincial a través de esto que le llaman la transformación educativa, lo estamos empezando a vivir ahora*"¹²⁴. Por su parte, el gobierno, sin replantearse la tónica de la orientación elegida, interpretaba constantemente la oposición como

¹²³ La discordancia con la estrategia implementada provocó la renuncia, hacia mediados de 1997, de Ana María Martini, entonces directora de enseñanza del Nivel Inicial y Primario. Según reportaba *La voz del Interior*, un grupo de docentes manifestó en ese momento que "la reforma exige la reubicación de personal, fusiones, cierres de escuelas, y para eso se necesita estudiar cada situación y consensuar con los afectados. Los tiempos políticos no son los pedagógicos". "Renunció la titular de escuelas primarias". *La voz del Interior*, 28/05/97.

¹²⁴ "El gobierno improvisa", *La voz del Interior*, 03/03/96.

producto del malentendido causado por las "fallas en la comunicación de las medidas proyectadas"¹²⁵.

De las espinosas medidas mencionadas anteriormente, el **cierre de las 537 salas de 4 años** (a las que asistían cerca de 9 mil niños) y la quita de subvención para las mismas salas del sector privado merece un comentario aparte¹²⁶. Argumentando que el cumplimiento de la obligatoriedad escolar desde el preescolar hasta el 9° año de la EGB requería un manejo racional de los recursos, la clausura de las salas de 4 años estaba destinada a la reubicación de los docentes en las nuevas salas de 5 años abiertas para garantizar la exigencia de extensión de la obligatoriedad escolar al preescolar¹²⁷. A propósito de la decisión, Jorge Pérez sostenía que "no significa para el gobierno ningún ahorro económico"¹²⁸, explicación frente a la cual Walter Grahovac denunciaba lo que consideraba una "política de destrucción del nivel inicial y un abandono de las políticas sociales que alcanzara al sector gremial y a la sociedad en su conjunto"¹²⁹. En efecto, en varias oportunidades los padres de alumnos junto a los docentes demostraron enérgicamente su descontento mediante la toma de escuelas¹³⁰. **Esta disposición adoptada frente a la educación inicial resultó especialmente inoportuna en una provincia que a lo largo de los años '80 había desarrollado y expandido en forma significativa este tramo escolar**, otorgándole legitimidad como nivel fundamental e independiente del resto a través de la Ley 7730 del año 1988, que establecía igualmente desde entonces la obligatoriedad de la sala de 5 años. Fue como resultado de estos esfuerzos que, según lo afirma un documento oficial del año 1993 (Dirección General del Nivel Inicial y Primario, 1993: 14), ya para el año 1988 se había logrado cubrir el 90% de la demanda educativa de 5 años.

Las **decisiones tomadas en torno a la reestructuración de los niveles educativos no hicieron más que ahondar el malestar**. Prevista ya desde la gestión angelocista, la "secundarización" del 7° año del tercer ciclo de la EGB concentró las mayores resistencias¹³¹. Desde la óptica del ministro y el gobernador, tal como fue mencionado anteriormente, esta opción resultaba concordante con la intención de aprovechar la transformación de la estructura del sistema para reformar el nivel medio. En efecto, si la gestión angelocista había puesto el acento en el nivel primario, la gestión mestrista –con un representante de la universidad a la cabeza del Ministerio de Educación– se propuso desde un inicio priorizar el nivel medio "derramando" el espíritu universitario sobre el sistema. Desde esta perspectiva la **secundarización del 7° año equivalía a acercar el CBU a los niveles más altos del sistema, lo cual resultaba indudablemente positivo para las autoridades** ya que, como lo afirmara Jorge Pérez: "cuando uno visualiza lo que es la primaria tiene claro que se trata de un maestro omnicomprendivo que maneja ciertas áreas de conocimiento y un chico en una actitud pasiva frente a ese docente. Cuando hablamos del secundario estás hablando de una especialización mayor del docente en el

¹²⁵ Declaración de Ramón Mestre en una entrevista realizada por *La voz del Interior*. "La marcha fue grande pero son más los que apoyan la reforma", 25/08/96.

¹²⁶ "Cierran 537 salas para niños de 4 años", *La voz del Interior*, 16/02/96.

¹²⁷ Ramón Mestre justificó el cierre de los jardines y salas para niños de 4 años afirmando que "la ley fija lo que el Estado está en condiciones de garantizar, que es la obligatoriedad de la enseñanza a partir de los 5 años". "Mestre: se invertirá más en educación", *La voz del Interior*, 05/03/96.

¹²⁸ "Ministro Pérez: el alumno es la prioridad que debemos atender", *La voz del Interior*, 03/03/96.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ "Padres ocuparon 18 jardines de infantes", *La voz del Interior*, 21/03/96.

¹³¹ "Córdoba apura la adecuación de su sistema educativo", *La voz del Interior*, 21/12/94.

área temática que desarrolla, mayor número de docentes en ese caso y con un proceso de construcción de conocimiento que tiene mucho más peso sobre el alumno. Es más enseñarle a aprender que transmitirle conocimiento"¹³².

En la vereda opuesta, las visiones críticas de esta concepción alertaban sobre los efectos negativos que la secundarización del 7° podría tener en términos de retención de los alumnos, aparentemente constatados posteriormente ya que, según lo afirmaba una supervisora entrevistada: "con la transformación de los niveles aumentó la deserción, más aún en las zonas urbano-marginales. No existe una articulación entre los niveles"¹³³. Tal como se constata en el cuadro anterior (n° 27), Córdoba exhibe efectivamente desde 1997 tasas de crecimiento de la matrícula inferiores la media nacional. Como puede observarse en anexo, la provincia ocupaba el 4° lugar entre las 24 jurisdicciones según el crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual en EGB3 entre 1996 y 1999¹³⁴. Al contrario, los resultados en las evaluaciones nacionales de calidad posicionan favorablemente a **una provincia que, aspirando a "mirar hacia adelante en función de la calidad de la educación"**¹³⁵ parece haber priorizado éste último aspecto frente a la equidad.

Por último, la instrumentación del **ciclo de especialización** (CE, o polimodal) en 1997 acarreó sus propias dificultades. Una de ellas tuvo que ver con la decisión acerca de las **modalidades**, dado que, si bien desde el Ministerio de Educación se aspiró a "darle una racionalidad a la oferta determinando las orientaciones escuela por escuela"¹³⁶, esta imposición generó tal rechazo en las instituciones educativas que finalmente fueron los supervisores los que, conjuntamente con los directores, terminaron arbitrando sobre la cuestión. Esta resolución condujo a una **repartición geográfica considerablemente anárquica de las orientaciones**, principalmente definidas en última instancia en función de la historia institucional y del perfil de sus docentes, con lo que, tal como lo afirmaba la entonces responsable del área "**no hubo grandes cambios respecto de lo que las escuelas venían haciendo**"¹³⁷.

Si bien las escuelas partían de la estructura curricular establecida por el Decreto 149, la gran dispersión respondió, por un lado, al margen liberado por las denominadas *formación y práctica especializada*, donde los directivos tendían a ubicar a los docentes que no se ajustaban a los nuevos perfiles requeridos y, por otro, a que muchas de ellas no respetaron las pautas indicadas. En consecuencia, como lo refirieron dos representantes de la UEPC entrevistadas: "bajo un mismo título se terminaron aprobando asignaturas completamente distintas. A raíz de esto, cuando un alumno se cambia a otra escuela con la misma orientación debe rendir equivalencias porque no es seguro que haya aprendido lo mismo"¹³⁸. En este mismo sentido, un responsable de las Juntas de Clasificación del Nivel Medio sostenía: "**si antes de la reforma existían en la provincia 42 planes de estudio, hoy hay uno por escuela**"¹³⁹. Por otra parte, al igual que en el resto de las

¹³² Entrevista realizada con el Ing. Jorge Pérez, ex ministro educación, provincia de Córdoba, octubre 2002.

¹³³ Entrevista realizada con una supervisora nivel inicial y primario, provincia de Córdoba, octubre 2002.

¹³⁴ Ver en anexo punto 2.13, pag.100.

¹³⁵ Entrevista realizada con la Prof. Graciela Santiago, Ex directora de educación media, especial y superior, provincia de Córdoba, octubre 2002.

¹³⁶ Idem.

¹³⁷ Idem.

¹³⁸ Entrevista realizada con Soledad García y Alicia Estefanini, responsables Area Educación Media UEPC, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

¹³⁹ Entrevista realizada en la provincia de Córdoba, Octubre 2002.

jurisdicciones pero profundizado por el escaso margen de tiempo, **la reasignación de docentes en función de las nuevas estructuras curriculares resultó sumamente compleja**, particularmente en el caso de los profesores de idiomas y de actividades prácticas, ya que sus perfiles presentaban las mayores dificultades para adecuarse a los nuevos contenidos¹⁴⁰.

En suma, la transformación de la estructura de los niveles parece haber seguido en Córdoba el **modelo de “adaptación reactiva”**, es decir que conjugó el acatamiento de las líneas nacionales con ingredientes puramente locales (Miranda, 2001). Más allá de esta diferenciación, **el proceso se caracterizó por su celeridad, el escaso consenso propiciado, la conflictividad con el frente gremial y la sociedad en su conjunto y por priorizar la calidad por sobre la equidad**. En su trabajo sobre la cuestión, Silvia Novick de Senen Gonzalez (2001) pone un denominador común a estos rasgos propios del proceso de transformación cordobés al calificarlo de tecnocrático: *“la práctica de la planificación de la reforma parece haber quedado reducida al diseño de formas pragmáticas de gestión e implementación con énfasis en lo normativo que, en primera instancia, parecerían no ser la respuesta a un diagnóstico de la realidad social y educativa en la cual la reforma tendría lugar”*.

11 LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN Y CURRÍCULUM

11.1 LA CAÓTICA TRANSFORMACIÓN CURRICULAR DE LOS ‘90

Al igual que lo acaecido en otras jurisdicciones con destacadas capacidades técnicas, **la provincia de Córdoba experimentó en los años ‘80 un importante proceso de renovación curricular, particularmente desarrollado para los niveles inicial y primario**. Durante aquella década, el cambio en educación implicaba ante todo para las autoridades ministeriales el replanteo de los contenidos transmitidos en las escuelas, por lo que la denominada “Reforma Educativa” pasó principalmente por la revisión y renovación de los contenidos curriculares. En una provincia preocupada por la generación de ámbitos de participación en el contexto de retorno a la democracia, esta transformación liderada por la Dirección de Investigación e Innovación Educativa (DIIE) convocó a los docentes de toda la provincia, que trabajaron junto con especialistas entre 1984 y 1987. Posteriormente, luego de un período de “puesta a prueba” de los documentos preliminares en las escuelas entre 1987 y 1991, los diseños definitivos comenzaron a ser utilizados.

Solicitados a principios de los ‘90 por el gobierno nacional para considerarlos en la elaboración de los Contenidos Básicos Comunes que acompañaron a la Ley Federal, estos lineamientos curriculares tuvieron vigencia en el nivel inicial y primario de la provincia hasta el año 1998, cuando el Ministerio de Educación –hasta ese momento concentrado sobre la transformación curricular del nivel medio- “bajó” a las escuelas una versión preliminar de los nuevos diseños, producto de la adecuación de los lineamientos locales a lo estipulado por los CBC. Así, fue sólo tardíamente en la década de los noventa que los contenidos de ambos niveles fueron revisados a la luz de la transformación educativa, razón por la cual, según afirmara Cristina Vairo –entonces responsable de la DIIE- *“no hubo tiempo de recoger impresiones”*¹⁴¹. El

¹⁴⁰ “Falta de docentes complica el ciclo de especialización”, *La voz del Interior*, Octubre 2002.

¹⁴¹ Entrevista con la Prof. Cristina Vairo, directora DIIE 1995-1999, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

apresuramiento y escasa participación contrastaron notoriamente este proceso con aquel vivido en la década precedente ya que, tal como afirmara una supervisora entrevistada: "*si bien en Córdoba hubo algún nivel de consulta a supervisores y a directores, no dejó de ser un trabajo superficial. Porque un documento curricular es algo específico y complejo y tenés que tener un cierto tiempo para leerlo, criticarlo y hacer aportes*"¹⁴². El exiguo margen de tiempo previsto para la elaboración de los diseños de los niveles inicial y primario hizo que quedaran inconclusos, ya que hasta el momento de este estudio las escuelas continuaban trabajando con documentos provisorios.

El tratamiento menor recibido por los contenidos curriculares del nivel inicial y los dos primeros ciclos de la EGB se explica por la prioridad otorgada durante la gestión mestrista al nivel medio. En efecto, partiendo de la idea según la cual la educación secundaria había sido relegada hasta ese momento, la transformación de los niveles comienza –tal como fue desarrollado en el apartado anterior- por la EGB3 desde 1996, para lo cual era preciso contar con los diseños curriculares respectivos. Es por esta razón que, contrariamente a lo verificado en la mayoría de las jurisdicciones, los diseños del tercer ciclo de la EGB y del polimodal fueron elaborados antes que cualquier otro y concentraron los mayores esfuerzos de los equipos técnicos ministeriales. Al comenzar tan tempranamente, los equipos técnicos encargados de la tarea -conformados por generalistas de la DIIE y especialistas universitarios y profesores de institutos de formación docente- no pudieron disponer de los CBC nacionales, ya que para ese entonces no existían sino orientaciones generales.

Partiendo de un proyecto curricular desarrollado durante la gestión angelocista en el marco de la reforma curricular de los '80 -aunque menos acabado que para los niveles anteriores-, estos equipos elaboraron un borrador que fue repartido a las escuelas para su estudio a inicios del ciclo lectivo 1996. **La primera dificultad se presentó en torno a la estructura curricular del tercer ciclo de la EGB**, que estipulaba la carga horaria y los docentes necesarios para los diferentes espacios curriculares. Dado que la organización por áreas de los contenidos a transmitir implicaba la reducción de las plantas orgánico-funcionales (ya que, por ejemplo, un solo docente debía responsabilizarse por el área de Ciencias Sociales, que reúne a disciplinas tales como Historia, Geografía y Sociología), la decisión final acordada con los gremios fue la de mantener las disciplinas. La Dra. Amelia López, Subsecretaria de Planificación y Gestión Educativa de la gestión siguiente, comentaba su visión crítica respecto del resultado de este proceso: "*todavía estamos con ese problema. Porque un chico de 11 años o 12 se encuentra frente a 12-15 docentes con todo lo que eso implica, y con la dificultad de que los docentes lo que hicieron fue traer los mismos contenidos que enseñaban en cursos más altos a cursos más bajos. Yo creo que el tipo de transformación a la cordobesa fue excesivamente disciplinista. Es un problema que tiene que ver con el sesgo técnico de las conducciones que pasaba por creer que por poner más contenidos disciplinarios se aprende más*"¹⁴³. Del mismo modo, esta disposición parece haber disgustado a las autoridades del Ministerio nacional, para quienes el concepto de área y la disminución de la cantidad de docentes en un ciclo concebido para la retención escolar resultaban uno de los factores clave. Finalmente, luego del período abierto a la consulta de las instituciones educativas, los diseños definitivos comenzaron a ser utilizados en el año 1998.

El ciclo de especialización (CE) presentó sus propias dificultades, también íntimamente ligadas a la problemática laboral. En efecto, la "pulseada" que la cuestión de las

¹⁴² Entrevista realizada en la Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

¹⁴³ Entrevista realizada con la Dra. Amelia López, Secretaria Educación gestión De la Sota, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

orientaciones del polimodal generó entre las escuelas y las autoridades del Ministerio a raíz del intento de este último de asignarlas según su criterio (cuestión analizada en el apartado anterior), desgastó la capacidad conductiva del gobierno, que para minimizar las fricciones terminó otorgando un amplio margen de autonomía a las instituciones en la elaboración de los diseños curriculares institucionales. Así, si bien llegó a producirse un diseño preliminar para el polimodal lo cierto es que, a través de la definición del Proyecto Educativo Institucional (PEI), que comprendía el Proyecto Curricular Institucional (PCI), las escuelas aprovecharon para presentar sus propios planes que, según varios de los entrevistados, *"en la mayoría de los casos no respetaban la cantidad de asignaturas y horas del ciclo de especialización"*¹⁴⁴. En efecto, privilegiando la protección de los cargos docentes existentes en la institución, las escuelas tendieron a utilizar los espacios de formación y práctica especializada para incluir bajo dicha etiqueta a los docentes cuyos perfiles no se adecuaban a las disciplinas incluidas en la formación obligatoria.

Este proceso derivó en una poco menos que caótica dispersión curricular en la cual se aprobaban asignaturas completamente diferentes bajo un mismo título mientras que, en contrapartida, las escuelas no experimentaron grandes transformaciones reales en sus proyectos pedagógico-curriculares. En el año 2000, cuando concluye la implementación de la transformación educativa asume simultáneamente la nueva gestión, determinada a ordenar la cuestión curricular en el CE, proceso que se encontraba aún en pleno desarrollo en el momento de la realización de esta investigación.

En cuanto a los diseños curriculares del nivel superior no universitario, éstos fueron elaborados recién hacia el año 2000 por la gestión delasotista. Ese año, el Ministerio de Educación convocó a los rectores de los institutos de formación docente a presentar y discutir sus propias propuestas. Fue en base a estos proyectos que los equipos técnicos de la Coordinación de Proyectos y Políticas Educativas (CPPE) prepararon los diseños definitivos, que comenzaron a ser utilizados por las instituciones en el año 2001. Estos diseños consistían sólo en una estructura básica que fijaba pautas respecto de la carga horaria por espacio curricular, las denominaciones, las prácticas docentes y los lineamientos curriculares por nivel a partir de las cuales los IFD debían concebir sus diseños institucionales. **La modalidad adoptada parece haber derivado en los mismos resultados que en el CE**, ya que, según afirmara una entrevistada, *"hoy hay una gran variedad en los contenidos transmitidos a los futuros docentes por la autonomía otorgada a las instituciones"*¹⁴⁵.

En suma, del proceso descrito cabe subrayar la prioridad otorgada durante la gestión de Ramón Mestre a los diseños de la educación media -el CBU y el CE-. Esta preferencia demarca a la provincia de Córdoba del resto de las jurisdicciones ya que, en la mayoría de ellas, dichos diseños quedaron relegados hacia fines de la década, por lo que las gestiones dispusieron de muy escasos recursos para financiar los equipos técnicos encargados de trabajar sobre los nuevos contenidos de los dos ciclos más complejos del sistema. Sin embargo, el nivel de conflicto sostenido por el gobierno con la UEPC en torno a la transformación obstaculizó las posibilidades de participación docente e hizo que los nuevos diseños elaborados "en escritorio" resultaran desvirtuados en las escuelas por prevalecer el criterio de mantener intactas las plantas orgánico-funcionales.

¹⁴⁴ Entrevista realizada en la Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

¹⁴⁵ Entrevista realizada en la Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

11.2 LAS FUNCIONES TÉCNICO - PEDAGÓGICAS DEL ESTADO

Con el regreso de la democracia **a principios de los años '80 se instituye en el Ministerio de Educación cordobés un área técnico-pedagógica que tendría gran relevancia en la política educativa de la década**. Creada con la doble premisa de concretar una reforma curricular y luchar contra el fracaso escolar, este área fue conformada por especialistas de diversas disciplinas –muchos de ellos provenientes de la universidad e incorporados a través de entrevistas- y estuvo orientada principalmente desde su nacimiento al nivel inicial y primario. Para cumplir con los objetivos mencionados, este ala técnica del Ministerio fue dividida en dos direcciones: la **Dirección de Investigaciones e Innovaciones Educativas (DIIE) y la Dirección de Apoyo Escolar Interdisciplinario (DAEI)**.

La primera de ellas –integrada por una mayoría de especialistas en pedagogía- estuvo abocada enteramente durante los años '80 a la transformación educativa del nivel primario. La segunda –constituida por técnicos más heterogéneos como psicólogos, médicos, fonaudiólogos, trabajadores sociales y antropólogos- trabajaba en forma descentralizada sobre el combate del fracaso escolar. Tal como comentara una de las profesionales que formó parte de los equipos de la DAEI desde sus inicios: *“el objetivo era recuperar a las instituciones educativas para la democratización, y eso implicaba combatir el fracaso escolar desnaturalizando la repitencia y la deserción. Se comenzó con un entusiasmo rayano en militancia”*¹⁴⁶. Cada unidad operativa desconcentrada tenía a su cargo entre 10 y 15 escuelas y sus funciones consistían principalmente en la asistencia médica a los alumnos y el asesoramiento a las escuelas acerca de sus proyectos, programas y capacitaciones.

La llegada del equipo mestrista al Ministerio implicó la pérdida de relevancia de la DAEI. Fusionada a la DIIE y reducida a través del retiro del personal que se encontraba trabajando en comisión de servicio, la DAEI se atuvo durante aquel período de intensa implementación de la reforma a acompañar a las escuelas, alteradas por el vertiginoso proceso de cambio. Así, los equipos de la DAEI, que según la entonces secretaria de educación *“no sabían entrar a las escuelas ni lograban atenderlas a todas, por lo que sólo trabajaban con algunos alumnos en algunas escuelas”*¹⁴⁷, ocuparon durante este período un lugar más bien secundario ya que, tal como lo formulara una de sus integrantes: *“no existía política para el sector, se nos dejaba estar, nada más”*¹⁴⁸. Al contrario, la DIIE cobró un papel protagónico al nuclear dos acciones fundamentales de la transformación educativa iniciada en la segunda mitad de la década del '90: la elaboración de los nuevos diseños curriculares y la organización de la Red Federal de Formación Docente en la provincia.

Una tercera etapa se abre para los cuerpos técnicos del Ministerio con el nuevo cambio de gestión, cuando quedan nucleados en diferentes equipos bajo la Coordinación de Proyectos y Políticas Educativas (CPPE). Si para algunos entrevistados –antiguos miembros de las direcciones originarias- la organización en programas de las acciones técnico-pedagógicas *“es la muestra del desmantelamiento del área rompiendo con los antiguos bloques para armar líneas más*

¹⁴⁶ Entrevista realizada con la Lic. Susana Arcelle, Integrante de la DAEI, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

¹⁴⁷ Entrevista realizada con Apolonia Bonancea, secretaria educación gestión R.Mestre, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

¹⁴⁸ Entrevista realizada con una integrante de la DAIE, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

manejables por razones probablemente políticas"¹⁴⁹, según la responsable de la Coordinación, esta nueva modalidad "tiene por objetivo lograr una mayor especificidad en la función"¹⁵⁰. En el momento de nuestra visita a la provincia cinco eran los proyectos en curso: el de Convivencia (para trabajar sobre los conflictos de convivencia y la violencia escolar, fundamentalmente en el tercer ciclo de la EGB y en el polimodal), el de Escuela-Comunidad (en 47 escuelas urbano-marginales, para crear redes inter-institucionales locales), el de Apoyo a los Procesos de Enseñanza-Aprendizaje (para abordar los problemas de fracaso escolar en 43 escuelas urbano-marginales) y el de Diversidad y Educación Especial. Desde una visión crítica, esta modalidad de acercamiento a las escuelas resulta problemática porque "la complejidad de las escuelas no se adapta a esta segmentación"¹⁵¹.

Más allá de las mutaciones sufridas por esta dirección clave, y si bien parece indiscutible su prestigio y relevancia al compararla con su similar en la mayoría de las provincias argentinas, la fragmentación existente entre las diferentes áreas del Ministerio -a la que nos referimos en el apartado dedicado a la administración central- conduce a poner en duda el alcance de su incidencia en las prácticas de las escuelas. En efecto, una constante parece haber dominado las relaciones mantenidas tanto entre la DIIE y la DAEI como entre estas dos y las direcciones de nivel: la desconexión persistente de sus acciones, fundamentalmente a causa de "diferencias políticas y personales entre sus directores"¹⁵². Tal como se comenta en el apartado referido a la administración central, esta división, basada en el prejuicio mutuo entre aquellos "que conocen el sistema" (las direcciones de nivel) y los que "planifican" (las direcciones técnicas) atenta contra un genuino apoyo técnico a las escuelas y contra una adecuada planificación apoyada en el conocimiento de su realidad cotidiana. En este sentido, cabe destacar por último que **los cuerpos técnicos del Ministerio se han concentrado principalmente sobre las reformas curriculares y las acciones de capacitación docente, mientras que otras funciones más largoplacistas** -tales como la investigación, la planificación y el control de gestión- no han formado parte de las prioridades del área o, en última instancia, de las autoridades políticas a cargo.

12 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO

El sector privado adquiere en Córdoba una gran relevancia: para el año 2000 la provincia se ubicaba en el segundo lugar -detrás de la Capital Federal- según el porcentaje de alumnos inscriptos en el sector¹⁵³. Tal como se observa en el cuadro 29 más adelante, con un 30,3% de los alumnos asistentes a establecimientos privados, la provincia supera ampliamente a la media nacional, si bien se constata que dicha parte se ha mantenido invariable a lo largo de la década del '90 luego de haber aumentado 2 puntos entre 1994 y 1996 producto de la transferencia de los servicios educativos de nivel medio y superior no

¹⁴⁹ Entrevista realizada en la Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

¹⁵⁰ Entrevista realizada con la Lic. Delia Provinciali, Directora Coordinación de Proyectos y Políticas Educativas, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

¹⁵¹ Entrevista realizada en la Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

¹⁵² Entrevista realizada en la Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

¹⁵³ Ver anexo, punto 8.1 (pag.111).

universitario. De hecho, la matrícula perteneciente al sector privado resulta particularmente significativa en los niveles superiores del sistema: tal como se observa en el cuadro 8 (pag.22), en el año 2000 el nivel superior no universitario concentraba casi el 60% de la matrícula, mientras que el polimodal reunía el 44,5% y el EGB3 prácticamente el 40%.

El histórico peso detentado por el sector en la provincia parece haberlo dotado de una cierta autonomía en su funcionamiento. La independencia de la que goza el sector se evidencia en primer lugar **en la organización del gobierno escolar**; a cargo de la Dirección de Institutos Privados de Enseñanza (DIPE) desde 1972, cuando su creación es dispuesta por la Ley 5326. Dependiente de la Subsecretaría de Planificación y Gestión Educativa, la DIPE parece tratar en los hechos directamente con el ministro e interactuar sólo marginalmente con el resto de las direcciones de nivel del Ministerio. El titular del órgano –habitualmente representante del sector elegido por el ministro- es el responsable, entre otras cuestiones, de elevar las ternas para la designación de los supervisores extraídas de una lista de interesados propuestos por los representantes legales. En segundo lugar, la autarquía del sector queda plasmada **en la conducción del subsistema**, ya que sus autoridades cuentan con un gran margen de libertad para determinar las medidas a adoptar¹⁵⁴.

Más reveladora aún que su independencia resulta la capacidad de influencia que sobre el Poder Ejecutivo pueden desplegar los representantes privados. Dicha capacidad adquiere materialidad especialmente en el proceso de otorgamiento de subvenciones estatales a instituciones del sector, que –tal como lo indica el siguiente cuadro- insumen más de un 20% del gasto educativo de la provincia. En este sentido, la tabla en anexo (pag.112) muestra que **en 2000 Córdoba era la provincia con mayor porcentaje del gasto educativo destinado al sector privado**. Del mismo modo, el gasto por alumno del sector privado con relación al gasto por alumno del sector público se mantiene en niveles notoriamente superiores a la media regional y al total del país a lo largo de toda la década.

¹⁵⁴ Por sólo citar un ejemplo, cabe recordar que –tal como fue desarrollado en el apartado anterior- durante el proceso de transformación educativa el Ministerio de Educación dispuso en un primer momento la distribución de las orientaciones del ciclo de especialización entre los establecimientos educativos públicos, mientras que los privados contaron con la libertad de decidir desde un inicio la modalidad a adoptar.

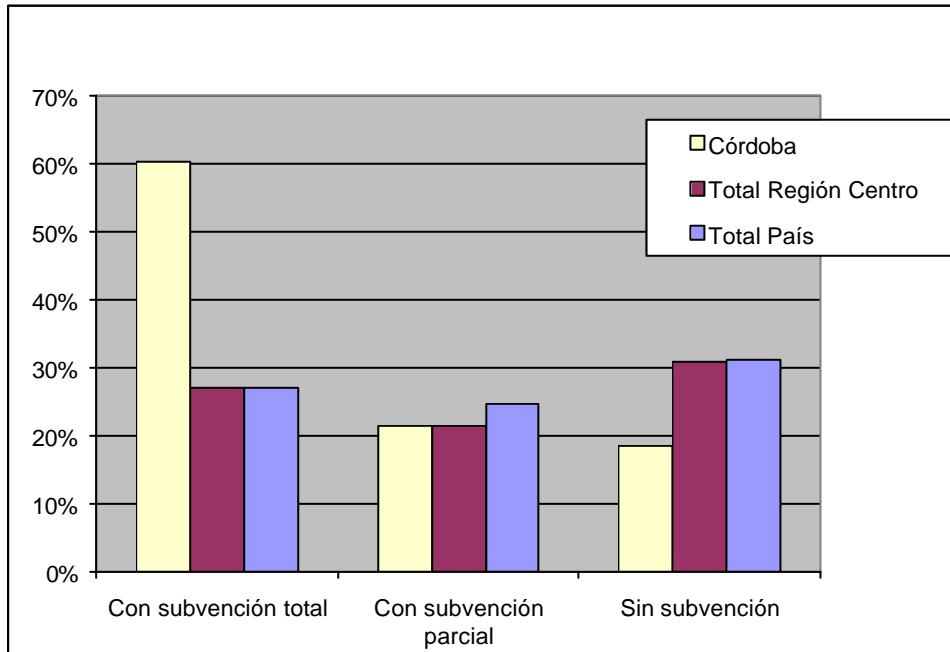
Cuadro 29- Evolución del sector privado

	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		
	Córdoba	Central	Total País	Córdoba	Central	Total País	Córdoba	Central	Total País
1993	s/d	s/d	s/d	20,6	14,5	10,5	s/d	s/d	s/d
1994	28,3	30,8	24,4	21,5	15,1	11,3	0,69	0,40	0,39
1995	s/d	s/d	s/d	23,4	16,5	12,4	s/d	s/d	s/d
1996	30,4	30,4	23,9	24,1	16,4	12,8	0,73	0,45	0,47
1997	30,2	29,4	23,5	23,4	15,5	12,5	0,71	0,44	0,47
1998	30,7	29,6	23,7	22,8	15,7	12,8	0,67	0,44	0,47
1999	30,7	29,0	23,2	24,0	15,8	13,1	0,71	0,46	0,50
2000	30,3	29,6	23,7	21,7	15,8	13,2	0,64	0,45	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.

La importancia de las transferencias destinadas al sector toma significación cuando se considera que **aproximadamente el 60% de los establecimientos recibe subvención total** – proporción que supera ampliamente al total de la región centro y del país-. Si a esto se suma el 20% de las escuelas que benefician de una subvención parcial, se comprende que el sistema de aportes al sector se encuentra sumamente extendido.

Gráfico 5 – 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.

Si bien la cantidad y distribución de los aportes al sector no parece ajustarse a los criterios de equidad, los intentos realizados para controlarlos se han visto sistemáticamente frustrados, fundamentalmente a partir de la interposición de los representantes de la Iglesia Católica. Este fue el caso durante la gestión de Ramón Mestre, cuando *"se revisaron los aportes instituto por instituto. Había algunos donde los aportes eran muy elevados y otros situados en localidades donde solamente había oferta privada y no recibían nada. No había una distribución equitativa y queríamos nivelar"*¹⁵⁵. Tanto en esta ocasión como en el momento del conflicto generado en torno a los institutos de formación docente (sobre el que nos extendemos en el apartado correspondiente a la formación docente), los representantes eclesíásticos hicieron sentir su voz impidiendo toda limitación de los derechos adquiridos. En efecto, tal como lo afirman Carranza et al. (2003): *"un sector directamente afectado por las medidas anunciadas [durante la gestión de Ramón Mestre] fue la Iglesia Católica. La decisión de encarar una fuerte regulación estatal de la oferta educativa, los anuncios sobre la imposibilidad de superponer especialidades del Nivel Medio entre escuelas oficiales y privadas y la posibilidad del cierre de los Institutos Superiores produjeron una notable oposición desde la cúpula eclesíastica. El día 15 de agosto los obispos habían denunciado un avasallamiento por parte del gobierno y difundido un comunicado en el que solicitaban al gobernador que detuviera la implementación de la transformación educativa"*.

En las mediaciones tuvieron injerencia, por un lado, el Consejo de Educación Católica ante el Ministerio de Educación como responsable *"del seguimiento de la política educativa a nivel provincial en lo que afecta a las escuelas públicas y privadas"*¹⁵⁶ según los términos utilizados por su directora, y, por otro lado, los propios obispos en forma directa con el gobernador. Así, por ejemplo, luego de la "pueblada" de agosto de 1996, el cardenal Raúl Francisco Primatesta, arzobispo de Córdoba, señalaba: *"yo le decía el otro día al gobernador que no es la economía la que hace la educación sino la educación la que hace la economía"*¹⁵⁷.

Al igual que lo constatado para varias de las jurisdicciones argentinas, **el poder de injerencia de la Iglesia quedó claro** no sólo en los momentos en los que el gobierno intentó inmiscuirse o ejercer algún control sobre el sector privado, sino **también en situaciones en las que el debate comprendía igualmente a la educación pública**, como en el caso de las discusiones sobre la Ley Provincial de Educación o la elaboración de los nuevos diseños curriculares. A propósito de esta cuestión una entrevistada comentaba: *"el Consejo de Educación Católica pidió lugares estratégicos para intervenir en la elaboración de los diseños curriculares, como por ejemplo en Ética"*¹⁵⁸.

El influjo de este actor resulta concordante con el gran peso relativo de los establecimientos confesionales dentro del sector, preponderancia explicada a su vez por la decisiva y antigua inserción de la Iglesia Católica en la provincia. El siguiente gráfico muestra

¹⁵⁵ Entrevista realizada con la Prof. Apolonia Bonancea, Ex Subsecretaria de Educación, provincia de Córdoba, octubre 2002.

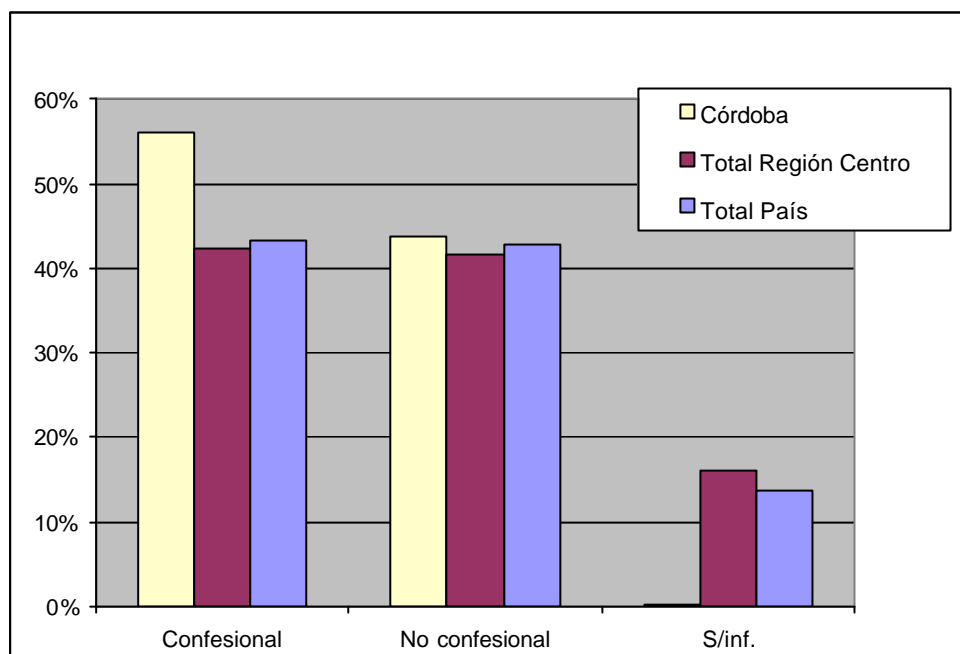
¹⁵⁶ Entrevista realizada con la Lic. Ana María Marengo, responsable Consejo de Educación Católica, Provincia de Córdoba, octubre 2002.

¹⁵⁷ "Primatesta estableció prioridades", *La voz del Interior*, 25/08/96.

¹⁵⁸ Entrevista realizada en Provincia de Córdoba, octubre 2002.

en este sentido cómo, con un 56% de escuelas religiosas, Córdoba superaba en 2003 ampliamente a la región y al conjunto de las provincias.

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



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

13 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN

Al igual que en la mayoría de las provincias, los supervisores cordobeses se encuentran – tanto en el sector público como en el sector privado- fundamentalmente abocados a las tareas administrativas, a la resolución de los conflictos y urgencias de las escuelas y a la canalización de sus demandas hacia la administración central. Tal como lo muestra el cuadro siguiente- considerando todos los niveles de ambos sectores- **los supervisores son responsables de una excesiva cantidad de escuelas lo que, sumado a la carencia de viáticos, complica significativamente el contacto frecuente con las instituciones educativas y, más aún, el seguimiento de los aspectos pedagógicos de su funcionamiento.** La carga laboral resulta particularmente pesada dentro del sector privado, situación que abona la interpretación expuesta en el apartado anterior acerca del escaso control ejercido por el Estado sobre el subsistema.

Cuadro 30 - Cantidad promedio de escuelas por supervisor por ciclo y sector*.

	Público	Privada
Cantidad de escuelas de nivel inicial por supervisor de nivel inicial	75	60
Cantidad de escuelas de EGB 1 y 2 (primarias) por supervisor de EGB 1 y 2	23	50
Cantidad de escuelas de Polimodal (media) por supervisor del ciclo polimodal	16	45

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

* Cantidad promedio, obtenida de la división entre la cantidad de supervisores y las unidades educativas por nivel.

Otra cuestión a destacar es que **en la provincia existen sistemas de supervisión propios y con culturas bien diferenciadas para cada uno de los niveles de enseñanza**. Así, el cuerpo supervisivo correspondiente al nivel inicial es el de más reciente consolidación: el concurso de ascenso convocado en el año 2000 por la gestión delasotista permitió conformarlo e institucionalizarlo luego de diez años sin convocatoria alguna. La etapa maestría resultó particularmente crítica para la supervisión del nivel ya que, conjuntamente con el cierre de las salas de cuatro años y la unificación en las escuelas de la dirección del nivel inicial con la del primario, se eliminó la inspección específica y la sub-inspección general del nivel inicial (cargo máximo de la carrera docente en la provincia). Refiriéndose a estas medidas, una supervisora entrevistada comentaba: *"todo esto fue vivido como un ataque sectorial [...] desde el gobierno se justificaba por razones económicas pero yo creo que era porque no existía la voluntad política de deslegitimar el nivel"*¹⁵⁹.

En lo que concierne a los supervisores de los dos primeros ciclos de EGB, tal como lo muestra el siguiente cuadro, constituyen el equipo numéricamente más importante.

¹⁵⁹ Entrevista realizada en la Provincia de Córdoba, octubre 2002.

Cuadro 31 - Cantidad de supervisores por nivel, tipo de supervisor y sector

Sector	Público	Privado	Total
Cantidad total de supervisores	129	29	158
Supervisores generales nivel inicial	21	4	25
Supervisores de EGB 1 y 2 (primaria)	60	5	65
Supervisores de materias especiales EGB 1 y 2	1	-	1
Supervisores de educación especial	3	2	5
Supervisores de educación física	11	2	13
Supervisores de educación artística	1	-	1
Supervisores generales de Polimodal (media)	21	3	24
Supervisores de materias especiales de media	-	-	-
Supervisores de Educación de Adultos	9	-	9
Supervisor de Ed. Superior	2	1	3
Supervisores que comparten Nivel Medio y Sup.	-	5	5
Supervisores que comparten todos los niveles	-	7	7

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

Divididos en 9 regiones, **su distribución** a lo largo y a lo ancho de la provincia **no parece responder a una política centrada en la especificidad educativa local sino más bien a las enormes distancias que separan los centros urbanos de la provincia**, razón por la cual no parece existir un proyecto claro y organizado respecto de la función del supervisor. En este sentido, una supervisora entrevistada subrayaba que *"lo que más padecen los inspectores es el aislamiento y la soledad de su tarea. No existen espacios institucionalizados de intercambio más allá de los 'grupos de autoayuda' donde cada uno comenta su experiencia. Esto hace también que cada inspector haga lo que le parezca"*¹⁶⁰. Las relaciones mantenidas con las autoridades políticas del Ministerio parecen seguir los mismos patrones que en el resto de las jurisdicciones, ya que, tal como lo afirmaba una supervisora consultada: *"el gobernador le pide a los supervisores que mantengan ordenadas las escuelas, que no haya conflictos y que recopile constantemente información. Esto hace que los supervisores no se sientan escuchados y que piensen que no tienen un poder real... más allá de su rol en el control y el ajuste del sistema"*¹⁶¹.

En este marco, las relaciones de este cuerpo de supervisores con los niveles conductivos del Ministerio parecen haber sido especialmente conflictivas durante el proceso de transformación educativa, ya que la mayoría de ellos se oponía a la reforma. Apolonia Bonancea, entonces subsecretaria de educación manifestaba las dificultades encontradas en los siguientes términos: *"los supervisores se reunían con el ministro, que les transmitía la metodología de implementación. Pero entre los supervisores de primaria había algunos 'alarmistas' que muchas veces*

¹⁶⁰ Entrevista realizada en la Provincia de Córdoba, octubre 2002.

¹⁶¹ Idem.

interferían. La relación no era muy fluida"¹⁶². Las relaciones parecen haber mejorado visiblemente con la llegada del Dr. Maqueda al Ministerio, ya que en el año 2000 fue organizado un exigente concurso de ascenso que contribuyó a realzar el lugar y la tarea de supervisión.

Por su parte, **los supervisores de los ciclos EGB3 y polimodal parecen haber jugado un rol más activo durante la implementación de la reforma.** Según una entrevistada, "Mestre pedía implementar y acompañar a las escuelas por lo que se nos respetaba y se nos daba un margen de decisión"¹⁶³. Si bien esta opinión debería ser contrastada con la percepción de otros supervisores del nivel, podría pensarse a modo de hipótesis que este lazo diferencial con los inspectores de enseñanza media durante la gestión mestrista se encuentra íntimamente ligado al fuerte acento puesto durante aquellos años sobre la transformación del nivel. Más recientemente, al igual que para los supervisores de los otros niveles, la gestión delosotista convocó a concurso de ascenso en el año 2001, el cual implicó la revalidación, luego de varios años, de los cargos de estos actores clave del sistema. En cuanto a su distribución, la mitad de ellos se desempeña en la capital cordobesa y el resto en el interior. Sin embargo, del mismo modo que en el caso de los supervisores de EGB, esta repartición no pareciera estar fundada en un proyecto orgánico sino a la emergencia coyuntural de necesidades en las distintas regiones.

La **supervisión del sector privado constituye una red paralela, coordinada por el supervisor general**, funcionario de la Dirección de Institutos Privados de Enseñanza (DIPE). **Divididos en 4 regiones**¹⁶⁴, estos inspectores realizan su **carrera exclusivamente dentro del sector**, y –si bien existieron en la provincia iniciativas para organizar concursos de ascenso similares a los existentes dentro del sector público– **son elegidos por el ministro a partir de una terna presentada por los representantes legales de las instituciones educativas.** El control contable lo realizaban al momento de nuestro estudio 4 contadores también dependientes de la DIPE, a cargo de los 823 establecimientos privados de la provincia. La visible insuficiencia del personal encargado de auditar la utilización de los recursos estatales constituye un elemento más que refuerza la interpretación de la autonomía del sector.

Por último, un rasgo que caracteriza al sistema de supervisión cordobés es la caótica y fragmentada organización de las acciones. Esto es así porque, en tanto intermediarios entre la administración central y las escuelas, los supervisores se encuentran presos de las desconexiones existentes entre las diferentes áreas de la administración central, lo que genera frecuentemente importantes dificultades en la comunicación y en la apropiación de las líneas lanzadas por las diferentes áreas del Ministerio: las direcciones de nivel por un lado, la dirección de planeamiento por otro (la Coordinación de Proyectos y Políticas Educativas) y los programas nacionales por último. En este sentido, por ejemplo, una responsable de la antigua DAEI afirmaba: "no se puede operar conjuntamente con los supervisores, porque ven a la DAEI como un rival"¹⁶⁵.

En suma, **los supervisores no parecen ocupar un lugar estratégico en la política educativa cordobesa.** La falta de una concepción clara sobre su rol por parte de las autoridades

¹⁶² Entrevista realizada con la Prof. Apolonia Bonancea, Subsecretaria de Educación 1995-1999, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

¹⁶³ Entrevista realizada en la Provincia de Córdoba, octubre 2002.

¹⁶⁴ En el momento de nuestra visita a la provincia se estaba trabajando en la unificación de las regiones de supervisión del sector público y el sector privado para lograr una mayor coordinación de las acciones.

¹⁶⁵ Entrevista realizada en la Provincia de Córdoba, octubre 2002.

políticas y la gran cantidad de establecimientos que cada uno tiene bajo su responsabilidad hacen que sus tareas queden reducidas al aspecto puramente administrativo, situación particularmente espinosa en el sector privado. Por otra parte, **la acción supervisiva se caracteriza por su fragmentación**, no sólo entre los distintos niveles educativos –lo cual atenta contra una buena articulación del sistema educativo–, sino también entre los sectores (público y privado) y entre las diversas líneas políticas propiciadas desde las diferentes áreas del Ministerio.

14 REFLEXIONES FINALES

El presente trabajo ha indagado las dinámicas que caracterizaron a la práctica política de la educación en la provincia de Córdoba a lo largo de la década del '90, centrandó la atención sobre sus condicionantes políticos y económicos.

Comprender lo sucedido en la política educativa cordobesa implica ante todo considerar la relevancia del angelocismo (1983-1995), no sólo por haber dominado la primera mitad del período bajo estudio, sino por haber trazado ya desde los años '80 significativas acciones estructurantes de la educación provincial. En efecto, tanto la conformación de los equipos técnicos del Ministerio de Educación, como la instrumentación de la reforma curricular en el nivel primario, la sanción de la Ley Provincial de Educación, la puesta en marcha del Programa de Asistencia Integral de Córdoba (PAICOR) o la expansión del nivel inicial son algunas de las medidas a través de las cuales la provincia demuestra -en forma previa a la finalización de la descentralización y a la sanción de la Ley Federal de Educación- una incuestionable autonomía en la definición de la política educativa.

A su vez, dichas orientaciones reflejan sin dudas lo que constituyó el objetivo prioritario perseguido por la gestión angelocista en la materia, es decir la democratización política y social de la educación. La primera de las vertientes expresó una preocupación característica del radicalismo de aquellos años y se tradujo en la instauración de mecanismos de participación activa del cuerpo docente en la concepción de los lineamientos de la cartera educativa, tales como las paritarias o los talleres en los que se sometía a consideración los nuevos contenidos curriculares del nivel primario. En su segunda acepción, la democratización fue sinónimo de inclusión social, cuyos elementos inherentes fueron la extensión de la obligatoriedad escolar –determinada para la sala de 5 años desde 1988 y para el 8° y 9° de la EGB desde 1991–, la lucha contra el fracaso escolar y el aumento de la retención.

Esta última función del sistema educativo cobró un auge especial en el marco del modelo populista consumado por Angeloz y su máximo exponente se cristalizó en el Programa de Asistencia Integral de Córdoba (o PAICOR), que extendió su red de comedores escolares a lo largo y ancho del territorio provincial requiriendo la intervención de numerosos punteros políticos. Combinando de este modo la prédica populista con ciertos componentes clientelares, el PAICOR se transformó en uno de los pilares de la continuidad del gobernador en el poder y por lo tanto uno de los emblemas de su gestión. La ingerencia de Angeloz fue sin embargo limitada en el ámbito educativo –ya que otorgó gran libertad de decisión a los equipos técnicos de la cartera- y se hizo especialmente visible en ciertas coyunturas como por ejemplo durante el proceso de negociación de las transferencias de los servicios educativos de nivel medio y

superior no universitario a principios de la década del '90, cuando intervino personalmente enfrentándose con Domingo Cavallo por las condiciones financieras del traspaso.

Provincia con gran peso demográfico, económico y político dentro del concierto nacional, única jurisdicción "grande" gobernada por el radicalismo durante la hegemonía menemista de los '90, Córdoba da pruebas de su fortaleza e independencia frente al gobierno nacional no sólo en aquella ocasión sino también más tarde, ya bajo la gestión mestrista, responsable de la implementación de la transformación educativa. Esta vez los límites puestos a la intervención del Ministerio de la Nación se manifestarán tanto en el rechazo a la introducción de sus programas en la jurisdicción como en la adopción de un paradigma alternativo de reestructuración de los niveles educativos. En espejo con el modelo de "primarización" del EGB3 elegido por la provincia de Buenos Aires, Córdoba –con un ministro interesado en reformar el nivel medio a imagen y semejanza de la universidad- opta por "secundarizar" dicho ciclo crucial de la transformación contra todos los designios de las autoridades nacionales, preocupadas por la retención de los alumnos en el sistema educativo. En este sentido, si la gestión angelocista se distingue por haber priorizado la inclusión social concentrando sus esfuerzos en el nivel primario de enseñanza, la gestión mestrista aparece más bien inquieta por la calidad educativa y el nivel medio de educación, lo cual pone de manifiesto las distancias existentes entre estas dos alas del radicalismo cordobés.

Más allá de estas particularidades y si bien -al igual que en la mayoría de las provincias- la reforma educativa ocupa un lugar primordial en la agenda de gobierno durante la segunda mitad de la década, el ansia de control del gasto cobró tal preponderancia para Ramón Mestre (1995-1999) que subsumió desde un principio al proceso de implementación de la Ley Federal, indefectiblemente visualizado por los docentes y gran parte de la sociedad cordobesa como una política de ajuste. Así, la eficiencia en la utilización de los recursos, justificada por el complejo contexto económico provincial de 1995, pasó a operar como condicionante de la política educativa de los cuatro años siguientes.

Las diversas medidas tomadas en pos de la racionalización del gasto sumadas al estilo personalista y confrontador del gobernador ofuscaron a los sindicatos docentes -principalmente a la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC)- que, sin posibilidades efectivas de participar en las definiciones concernientes a la transformación, mantuvieron un frente hostil que fue erosionando la capacidad de control del sistema por parte de las autoridades educativas. Progresivamente, el apoyo que Mestre va perdiendo entre los docentes y la comunidad educativa va siendo captado por el candidato justicialista Juan Manuel De la Sota. El descontento que despertaban las medidas tomadas para el sector educativo confluye con aquel que producían las determinaciones para el resto de las áreas de gobierno –vistas igualmente como arbitrarias y guiadas unilateralmente por la lógica del recorte-, por lo que De la Sota termina triunfando en las elecciones de 1999 gracias a las promesas –una a una concretadas- de revertir las controvertidas disposiciones mestristas. En este marco, la UEPC –liderada por un declarado justicialista- pasa a co-gestionar virtualmente la política educativa provincial.

La mira pasa a estar puesta esencialmente en el apaciguamiento de la provincia y la conquista del apoyo de la sociedad, por lo que los fines puramente políticos parecen predominar por sobre los propiamente educativos. A menos de dos años de haber asumido, en un período de enroques múltiples en el orden nacional a partir de la destitución de De la Rúa a fines de 2001 y con las posibilidades abiertas para la carrera presidencial, De la Sota visualiza a

la educación como un elemento más para la propaganda política, transmitiendo –al igual que en otros ámbitos- una imagen dinámica e innovadora. No obstante, la educación recibe justamente gracias a este viraje una atención particular, reflejada directamente en el gasto educativo, que aumenta significativamente entre 1999 y 2001 en un contexto de inédito deterioro de la situación económica nacional, por lo que la inversión es sostenida en base al endeudamiento y la emisión de títulos públicos.

Frente a estos tres modelos que se sucedieron a lo largo de la década bajo estudio, dos actores ligados a la educación provincial han demostrado modalidades constantes de participación. El Poder Legislativo, por un lado, ha ocupado un lugar más bien secundario en la orientación de la política educativa, respondiendo a las iniciativas del Poder Ejecutivo antes que presentando propuestas propias de relevancia. De modo similar a lo constatado en la mayoría de las jurisdicciones, la escasa injerencia de la Legislatura parece responder al alineamiento de sus representantes –raramente especialistas en la materia sobre la que actúan- con el gobernador de turno. Este punto amerita ser resaltado ya que, aún tratándose de una provincia comparativamente “moderna” en cuanto a su marco institucional y al asentamiento de las reglas democráticas, no exhibe un Poder Legislativo con la independencia y la incidencia en la política característico de otras jurisdicciones comparables, tales como la Ciudad de Buenos Aires o Mendoza.

Muy al contrario, la Iglesia, de histórica y expandida inserción en la jurisdicción, constituye un actor ineludible en la toma de decisiones concernientes no sólo al sector privado de enseñanza –mayoritariamente católico- sino también al sistema educativo en su conjunto, como sucedió por ejemplo en ocasión de la sanción de la Ley General de Educación o durante la elaboración de los diseños curriculares provinciales. Con respecto a la defensa de los intereses del sector privado confesional, los representantes de la Iglesia han sabido jaquear en forma directa a los tres gobernadores en las diversas ocasiones en que se pretendió poner en cuestión sus derechos adquiridos.

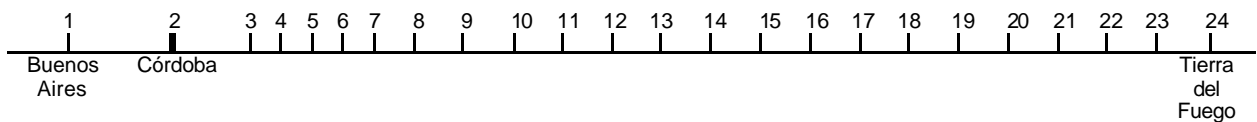
A la hora de balances, los diez años analizados arrojan un panorama desventajoso para una provincia que cuenta con el potencial técnico y los recursos propios como para haberse destacado en mayor medida en el contexto nacional. Así, por sólo exponer un ejemplo significativo, hacia principios del nuevo milenio, Si bien Córdoba vio desarrolladas sus capacidades técnicas fundamentalmente durante las tres gestiones de Angeloz, no parece haber podido sin embargo en los años siguientes afinar su profesionalismo más allá de lo que hace a aspectos tales como la elaboración de los contenidos curriculares, la capacitación docente o la producción de información. Tareas más complejas como la planificación a largo plazo, el control de gestión o la evaluación constituyen aún cuentas pendientes. Con un Ministerio fragmentado y fluctuante al son de los vaivenes en las altas esferas del gobierno provincial y sin continuidad en sus propósitos, aún bajo la égida de un mismo partido político, quedan planteadas fuertes dudas sobre la gobernabilidad del segundo sistema educativo del país en una década atravesada por importantes cambios en la materia.

15 ANEXO: CÓRDOBA EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL

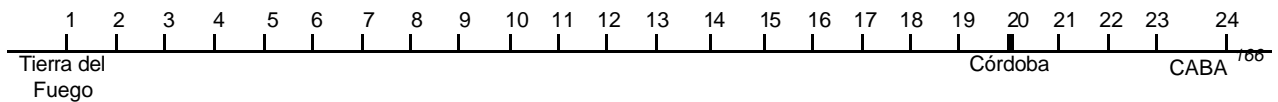
En los siguientes cuadros se expone la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones según los distintos ejes y datos recolectados para la elaboración de este informe. En todos los casos (salvo excepciones señaladas en los cuadros) el total de jurisdicciones es de 24 y la posición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

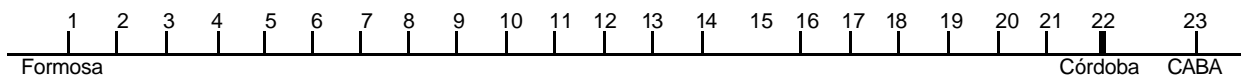
1.1. Cantidad de Habitantes. Año 2001.



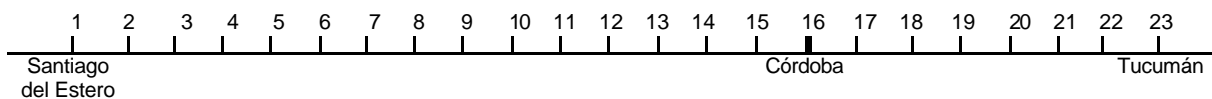
1.2. Tasa de crecimiento porcentual de cantidad de habitantes. Años 1991-2001.



1.3. Porcentaje de habitantes en edad escolar. Año 2001. (1)

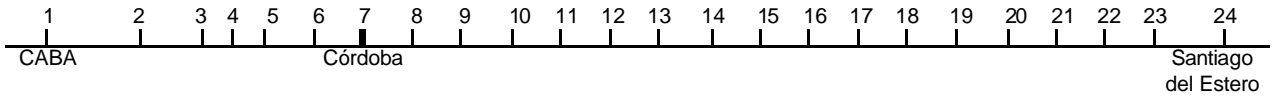


1.4. Tasa de crecimiento porcentual de la proporción de habitantes en edad escolar. Años 1991-2001. (1)

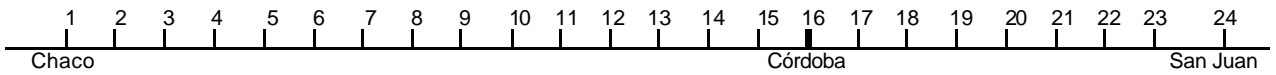


(1) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que no se disponen los datos para la provincia de Buenos Aires, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

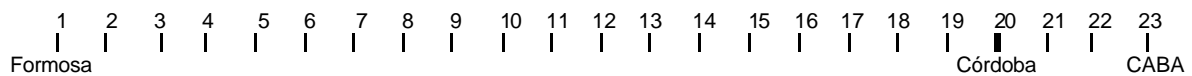
1.5. Porcentaje de población urbana. Año 2001.



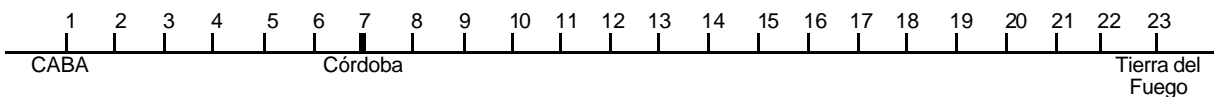
1.6. Tasa de crecimiento porcentual de la población urbana. Años 1991-2001.



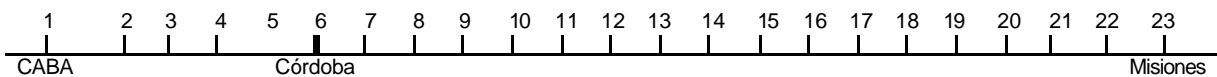
1.7. Porcentaje de población que vive en hogares con NBI. Año 2001. (2)



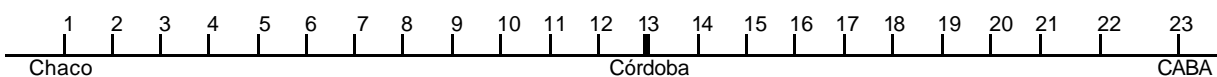
1.8. Tasa de crecimiento porcentual de población que vive en hogares con NBI. Años 1991-2001.(2)



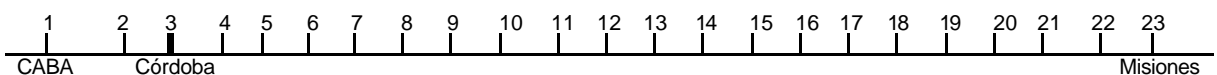
1.9. Porcentaje de la población con primaria completa. Año 2001. (2)



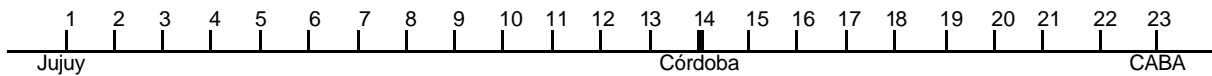
1.10. Tasa de crecimiento porcentual de la población con primaria completa. Años 1991-2001.(2)



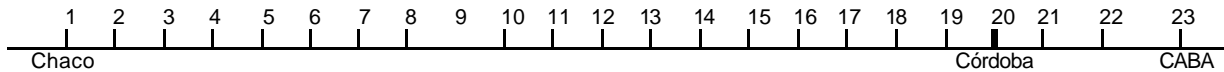
1.11. Porcentaje de la población con secundaria completa. Año 2001. (2)



1.12. Tasa de crecimiento porcentual de la población con secundaria completa. Años 1991-2001.(2)



1.13. Tasa de analfabetismo. Año 2001. (2)



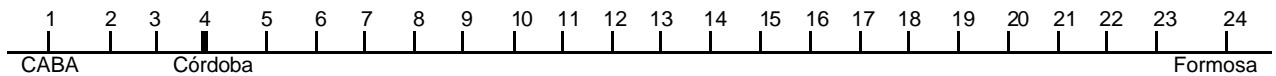
1.14. Crecimiento porcentual de la tasa de analfabetismo. Años 1991-2001. (2)



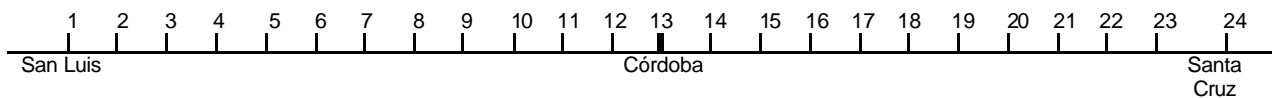
(2) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que no se disponen los datos para la provincia de Buenos Aires, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

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.

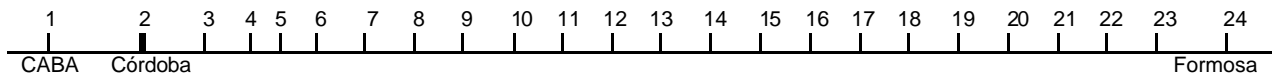
1.15. Índice de Desarrollo Humano (IDH). Año 2000.



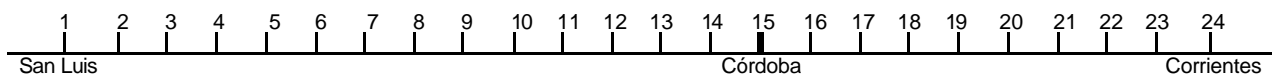
1.16. Tasa de crecimiento del IDH. Años 1995-2000.



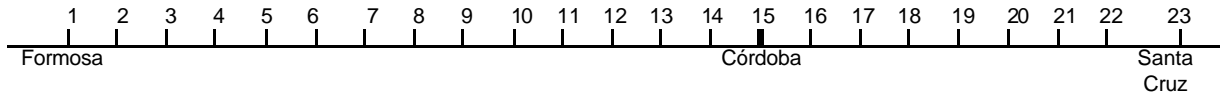
1.17. Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA). Año 2000.



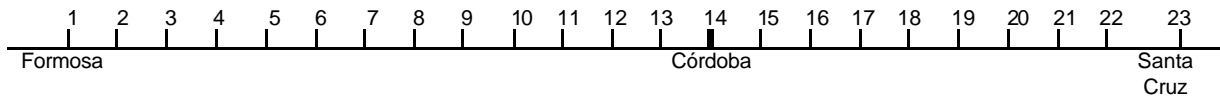
1.18. Tasa de crecimiento del ingreso per cápita familiar anual. Años 1995-2000.



1.19. Brecha de Ingresos. Año 2002. (3)

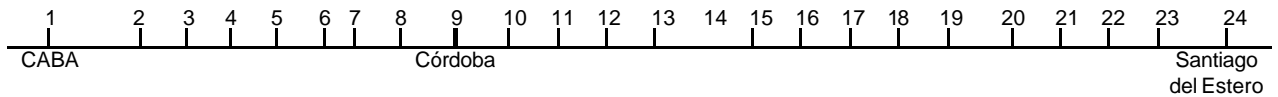


1.20. Tasa de crecimiento de brecha de ingresos. Años 1995-2002. (3)

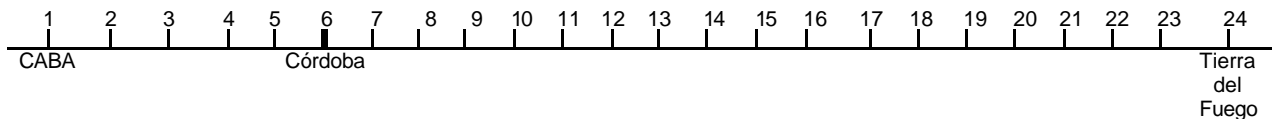


(3) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que no se disponen los datos para la provincia de Río Negro

1.21. PBG per cápita. Año 2000.

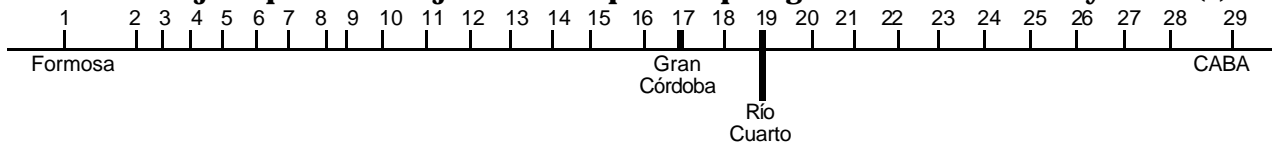


1.22. Tasa de crecimiento de PBG per cápita. Años 1993-2000.

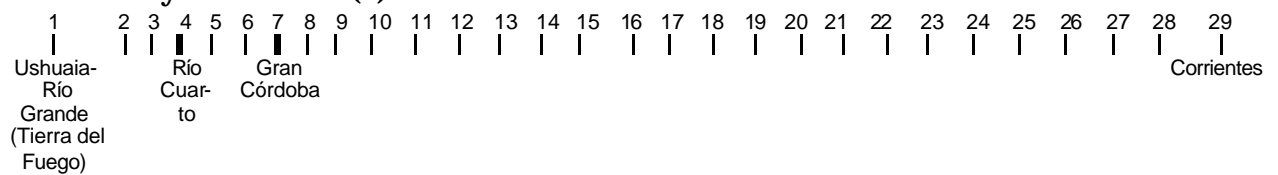


Fuente 1.15 – 1.22: Elaboración propia en base PNUD(2000), "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", en www.undp.org.ar, abril de 2003.

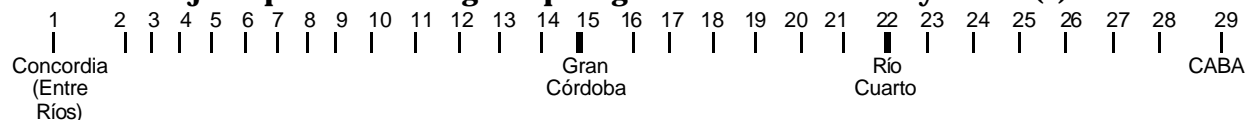
1.23. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2002. (4)



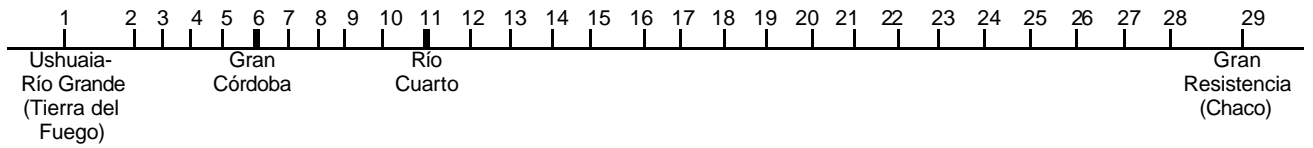
1.24. Tasa de crecimiento porcentual de la población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (4)



1.25. Porcentaje de población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2002. (4)



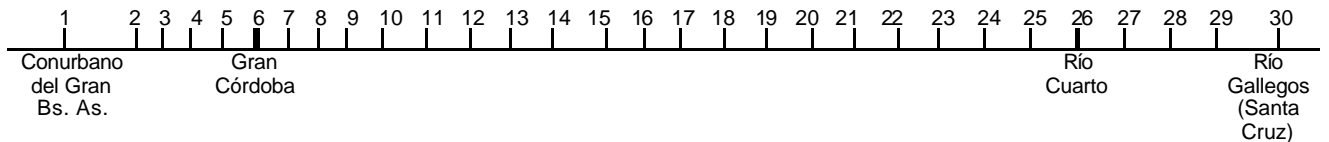
1.26. Tasa de crecimiento porcentual de la población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (4)



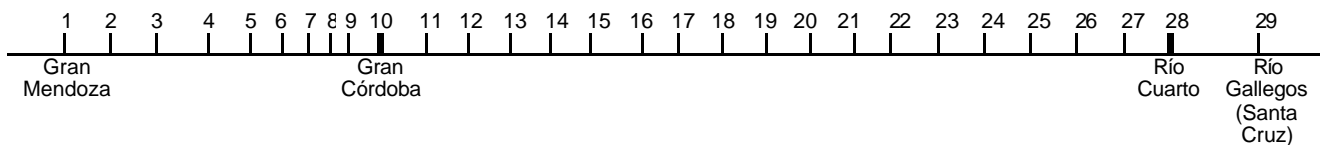
(4) Nota: No se disponen los datos para algún aglomerado urbano de la provincia de Río Negro.

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.



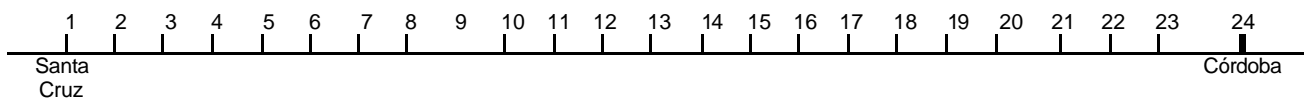
1.28. Tasa de crecimiento porcentual de desempleo por aglomerado urbano. Octubre 1995-2002.(5)



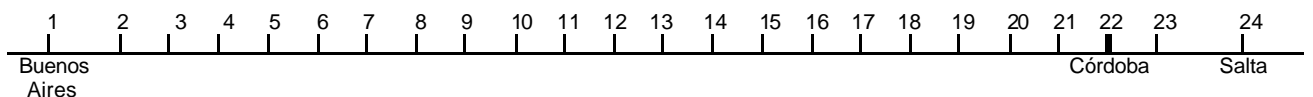
(5) Nota: No se disponen datos para el aglomerado urbano Viedma-Carmen de Patagones de la provincia de Río Negro.

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.

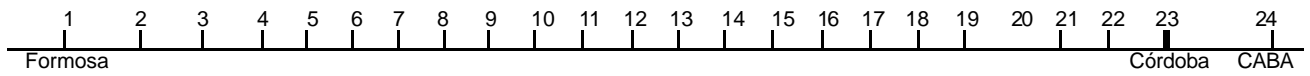
1.29. Empleados públicos cada mil habitantes. Año 2000.



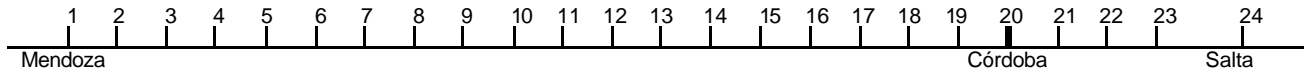
1.30. Crecimiento porcentual de empleados públicos cada mil habitantes. Años 1994-2000.



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



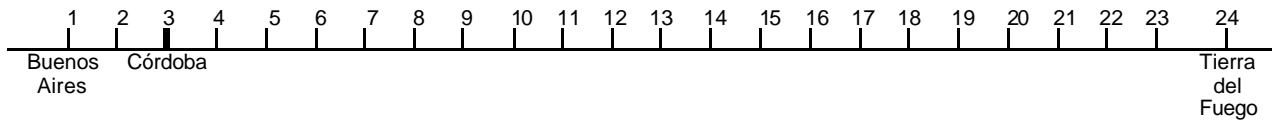
1.32. Tasa de crecimiento de empleados públicos cada 100 empleados privados. Años 1994-2000.



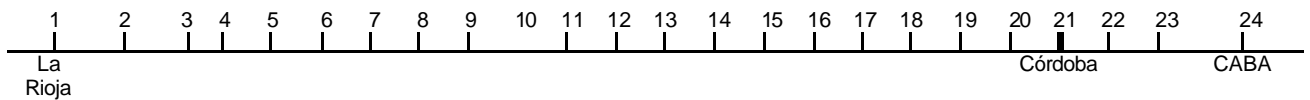
Fuente 1.29 – 1.32: elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>,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

2. CONTEXTO EDUCATIVO

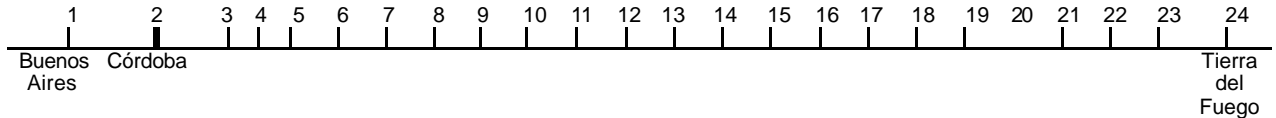
2.1. Cantidad de alumnos 2000



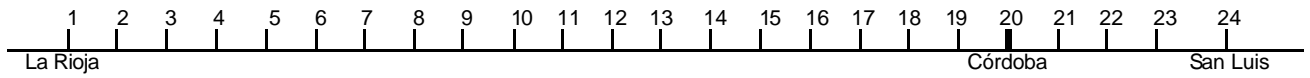
2.2. Crecimiento porcentual de la cantidad de alumnos. Años 1996-2000.



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.

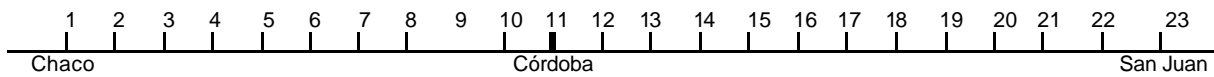
2.5. Tasa neta de escolarización para el nivel inicial. Año 2001. (6)



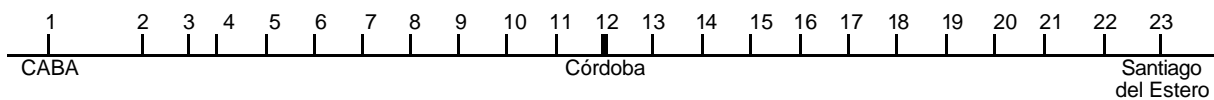
2.6. Tasa neta de escolarización para el nivel primario. Año 2001. (6)



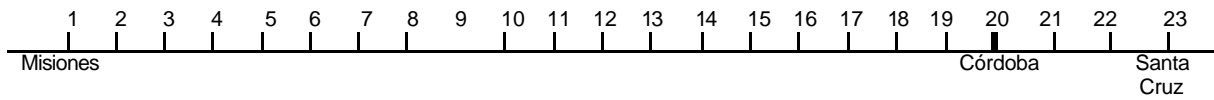
2.7. Crecimiento porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel primario. Años 1991-2001. (6)



2.8. Tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Año 2001. (6)



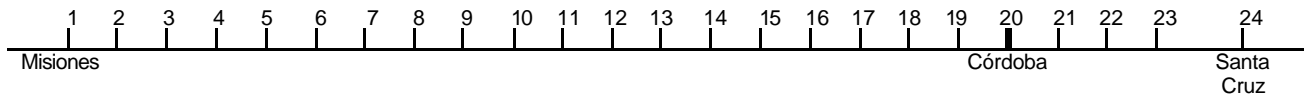
2.9. Crecimiento porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Años 1991-2001. (6)



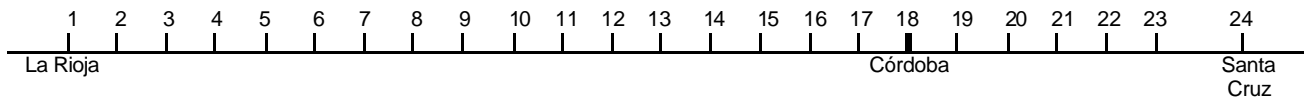
(6) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que no se disponen los datos para la provincia de Buenos Aires, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

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

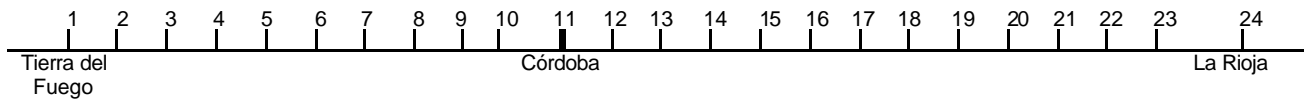
2.10. Tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



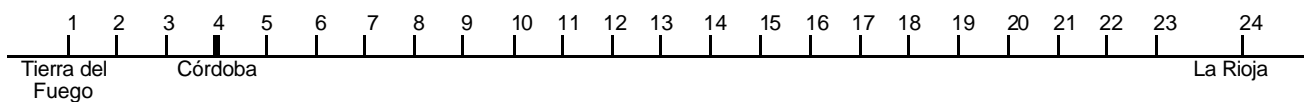
2.11. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



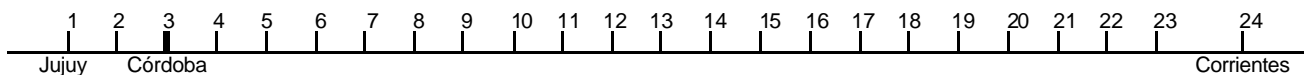
2.12. Tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Año 1999.



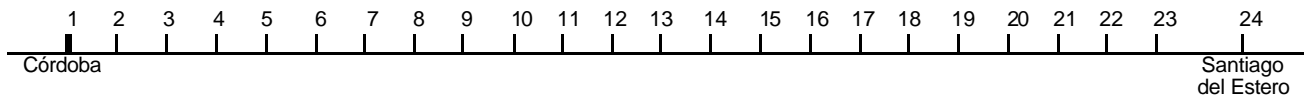
2.13. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



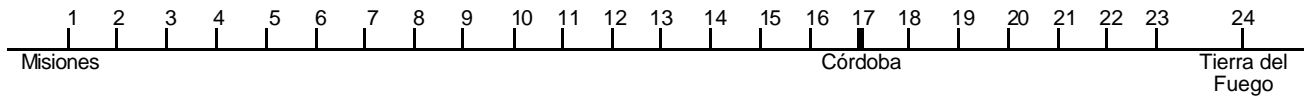
2.14. Tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Año 1999.



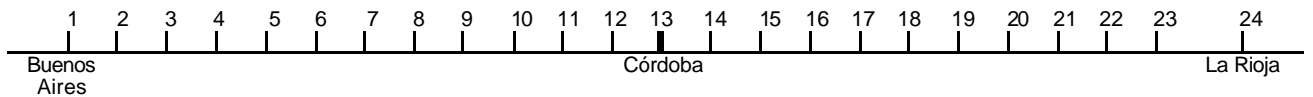
2.15. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.



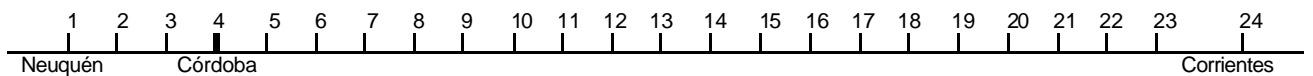
2.16. Tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



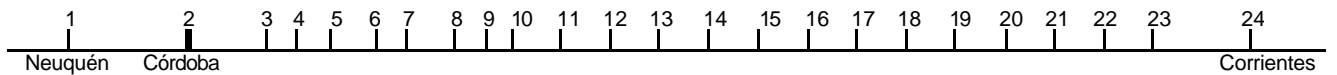
2.17. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



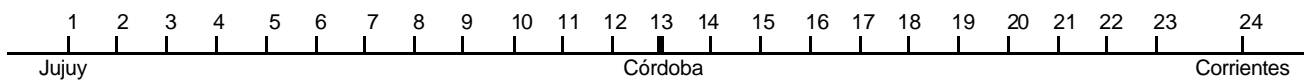
2.18. Tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Año 1999.



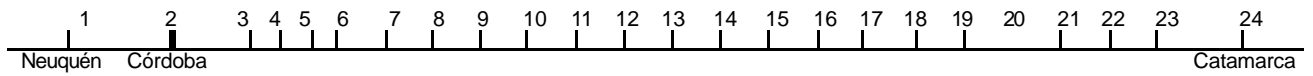
2.19. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



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

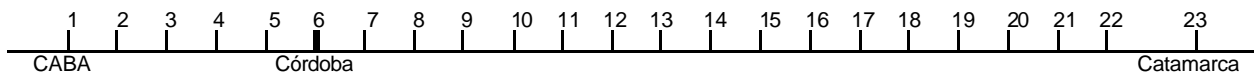


2.21. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.

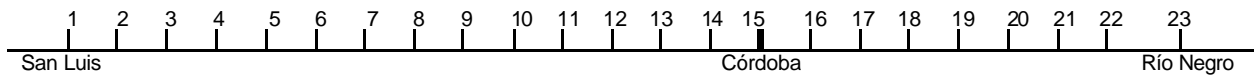


Fuente 2.10 – 2.21: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en www.me.gov.ar, octubre 2002.

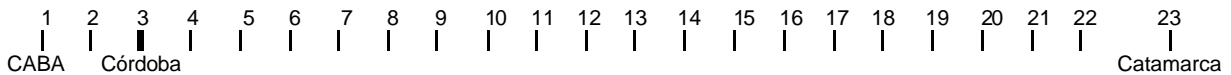
2.22. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB frente a media nacional. Año 2000.(7)



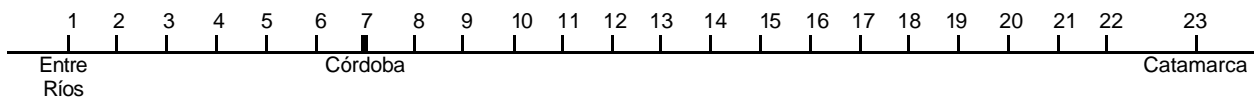
2.23. Tasa de crecimiento de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB frente a media nacional. Años 1996-2000. (7)



2.24. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 5º año del secundario y 3º del Polimodal frente a media nacional. Año 2000. (7)



2.25. Tasa de crecimiento de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación 5º año del secundario y 3º del Polimodal frente a media nacional. Años 1993-2000. (7)

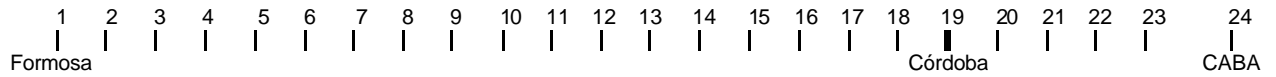


(7) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que en 2000 la Provincia de Neuquén no participó de los Operativos Nacionales de Evaluación. En 1996 la Provincia de San Luis no evaluó Lengua., por lo que en este caso sólo se empleó el dato de Matemática para calcular el promedio de 1996.

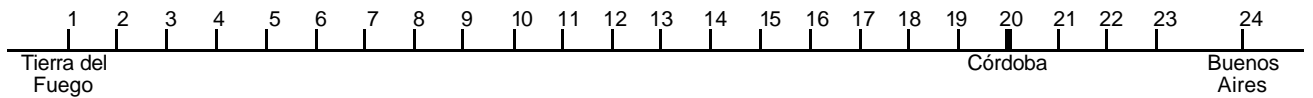
Fuente 2.22 – 2.25: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

1.1 POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

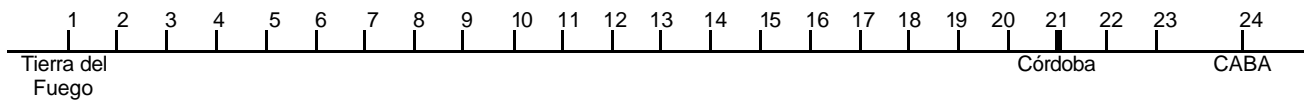
3.1. Porcentaje de ingresos de origen nacional. Año 2000.



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

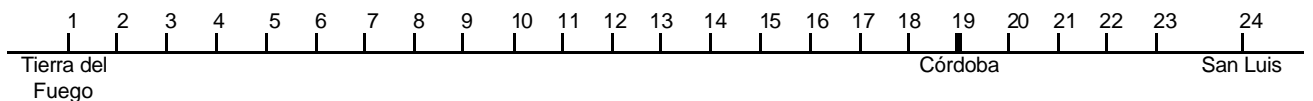


3.3. Ingresos coparticipados por habitante. Año 2000.

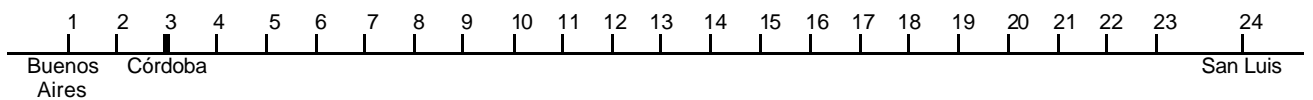


Fuente 3.1 – 3.3: elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, ejecuciones presupuestarias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

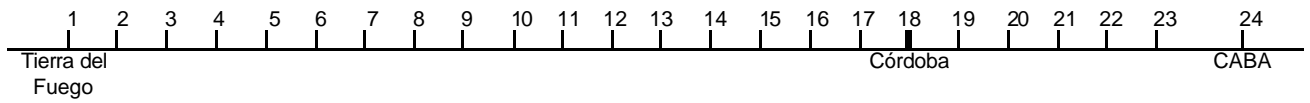
3.4. Stock de deuda acumulada per cápita. Año 2000.



3.5. Stock de deuda acumulada. Año 2000.

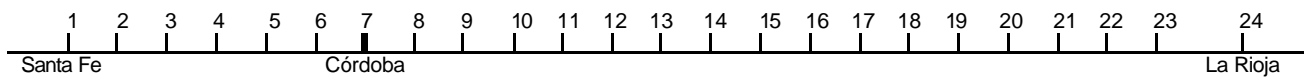


3.6. Crecimiento porcentual del stock de deuda acumulada. Años 1996-2000.

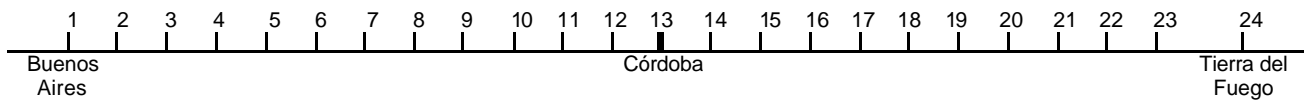


Fuente 3.4 – 3.6: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Stock de deuda provincial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

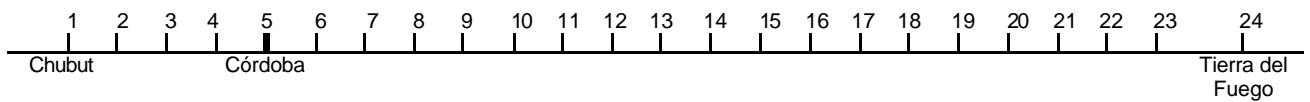
3.7. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Promedio de los años 1991-2000.



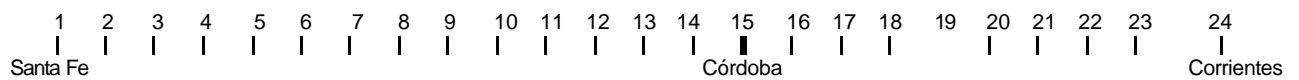
3.8. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Año 2000.



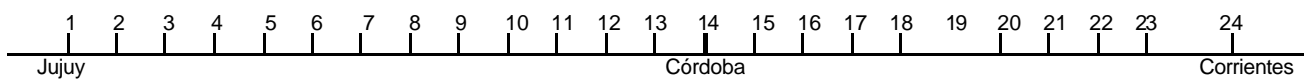
3.9. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto total. Años 1994-2000.



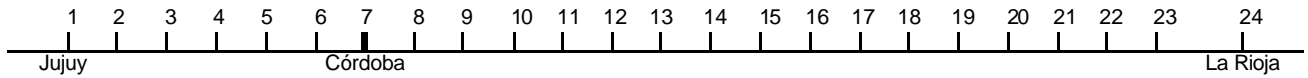
3.10. Gasto educativo como porcentaje del gasto social. Promedio de los años 1994-2000.



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

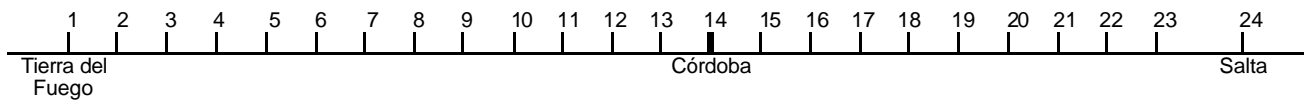


3.12. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto social. Años 1994-2000.

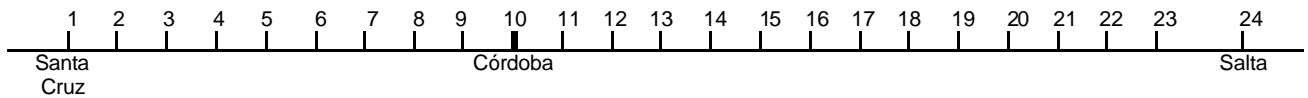


Fuente 3.7 – 3.12: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm, abril de 2003.

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

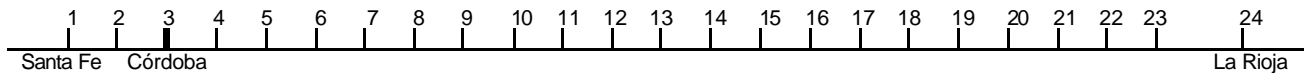


3.14. Gasto público por alumno del sector privado. Promedio de los años 1994-2000.



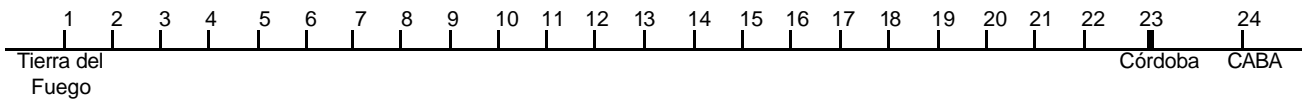
Fuente 3.13 y 3.14: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto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



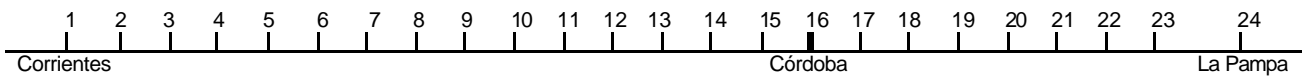
Fuente 3.15: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal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

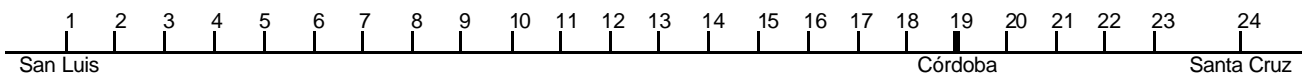


Fuente 3.16: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento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

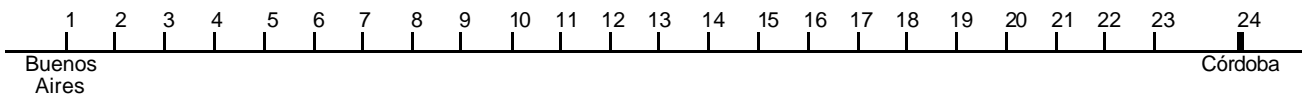
3.17. Porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Año 2000.



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



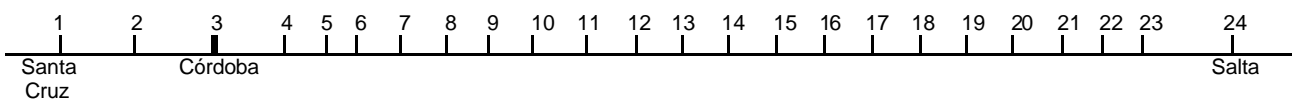
3.19. Crecimiento del porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Años 1994-2000.



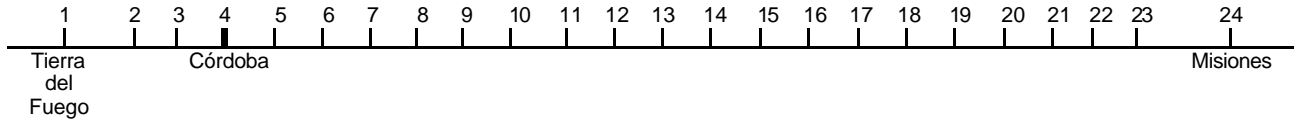
Fuente 3.17 – 3.19: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

4. POLÍTICAS LABORALES

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

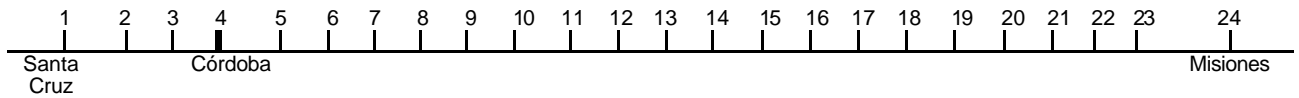


4.2. Salario de bolsillo de director de primaria jornada simple 10 años de antigüedad. Año 2002.

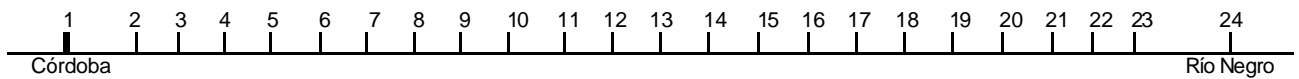


Fuente 4.1 y 4.2: elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

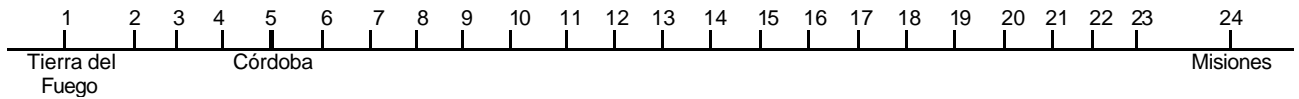
4.3. Salario de maestro de grado frente a canasta básica alimentaria. Año 2002.



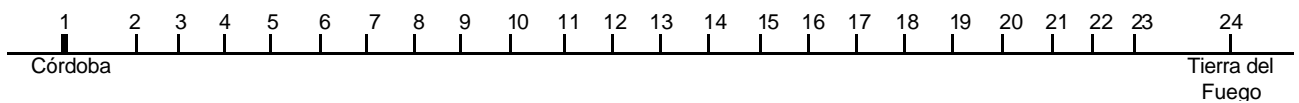
4.4. Crecimiento porcentual del salario de maestro de grado frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.



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

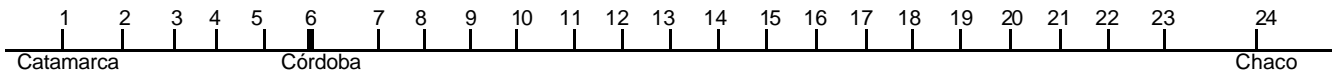


4.6. Crecimiento porcentual del salario de director de primaria frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.

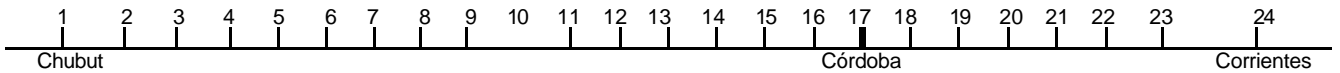


Fuente 4.3 – 4.6: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos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

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



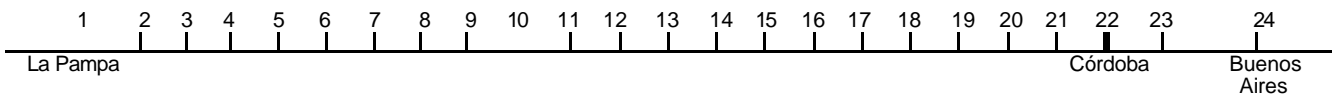
4.8. Tasa de crecimiento del salario de maestro de grado frente al salario medio público provincial. Años 1995-2000.



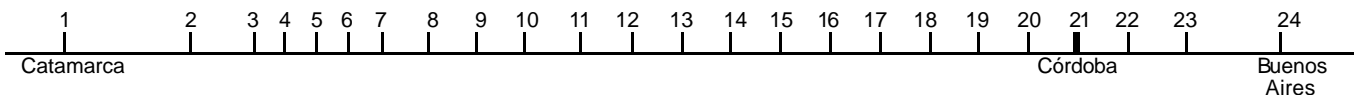
Fuente 4.7 – 4.8: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Gasto medio salarial,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

5. RELACIONES CON NACIÓN

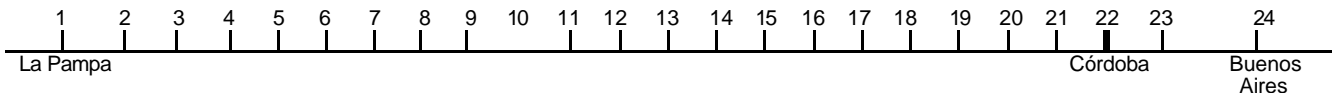
5.1. Total de transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología realizadas en el período 1993-1999 por alumno del año 1999. (8)



5.2. Transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología por cantidad de alumnos. Año 2000. (8)



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. (8)

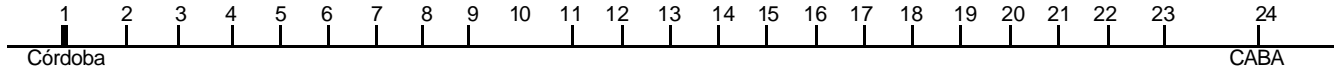


(8) Nota: No incluye las transferencias a los institutos terciarios, el FONID, ni las transferencias de los programas con financiamiento internacional.

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

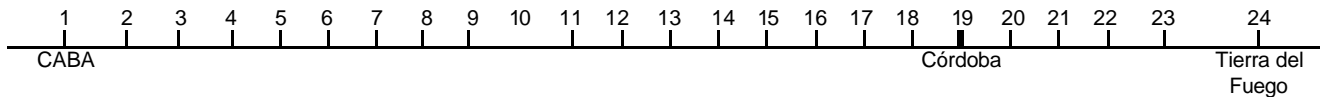
6.1. Porcentaje de alumnos del ex 7^{mo} grado y el ex 5^o año que cursan en la nueva estructura. Año 2000.



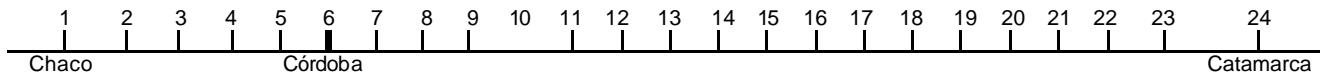
Fuente 6.1: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, Relevamiento Anual 2000; en <http://dinece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS

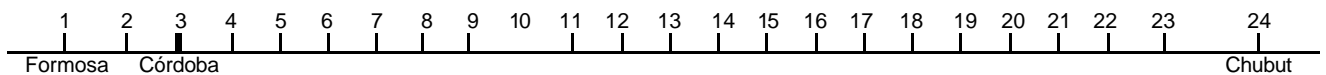
7.1. Porcentaje de alumnos de EGB 1 y 2 del sector público en jornada completa. Año 2000.



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



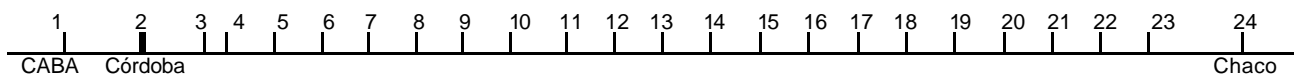
7.3. Porcentaje de beneficiarios de almuerzo gratuito del sector público. Año 2000.



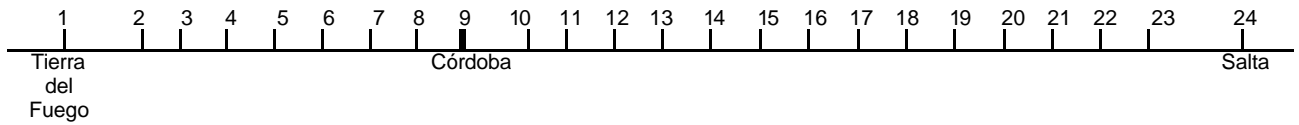
Fuente 7.1 – 7.3: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación (2001), Anuario Estadístico Educativo 2000, IDECE, en www.me.gov.ar, abril de 2002.

8. SECTOR PRIVADO

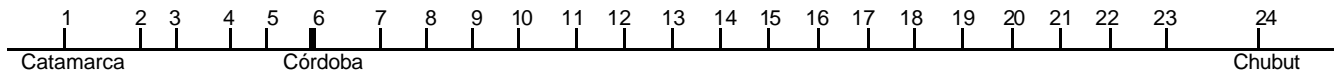
8.1. Porcentaje de alumnos en el sector privado. Año 2000.



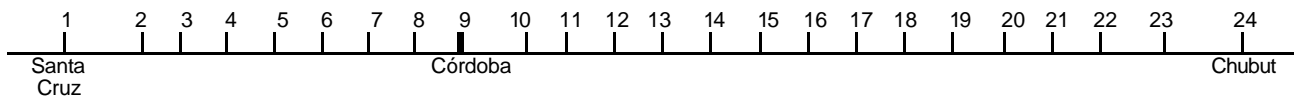
8.2. Crecimiento porcentual de alumnos en el sector privado. Años 1994-2000.



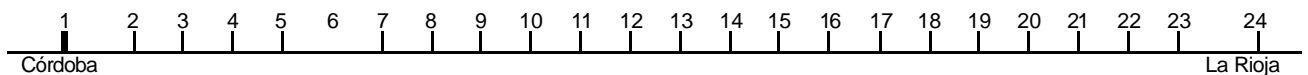
8.3. Porcentaje de escuelas con subvención. Año 2000.



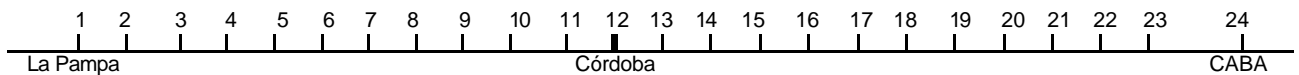
8.4. Porcentajes de escuelas confesionales. Año 2000.



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.

16 FUENTES

16.1 BIBLIOGRAFÍA

Abratte, Juan Pablo, *Las reformas educativas en la provincia de Córdoba. Entre la autonomía provincial y las regulaciones nacionales*, Ponencia presentada en el Coloquio Nacional A diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?, UNC, junio 2003.

Angeloz, Eduardo César, *La aventura de la democracia, 12 años de realizaciones*, Ministerio de

Coordinación, Gobierno de la provincia de Córdoba, 1995.

Blanco Alfredo F., *Análisis de la cuenta de inversión*, Provincia de Córdoba, 2001.

Carranza Alicia, Kravetz Silvia, Castro Alejandra, Pacheco Marcela, Abratte Juan P., Bosio Teresa M. y Sobrero Viviana, *Descentralización, Autonomía y Participación. Un análisis de la implementación de la reforma educativa en la provincia de Córdoba, 1996-1997*, Revista Páginas, Año 1, N° 1, Editor Naranja, 1999.

Carranza, Alicia; Kravetz, Silvia; Castro, Alejandra; Pacheco, Marcela; Abratte Juan P. y López, Vanesa, *El nivel medio en la provincia de Córdoba. Políticas y sentidos de la reforma educativa*, Ponencia presentada en el Coloquio Nacional A diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?, UNC, junio 2003.

Cocorda, E., "La descentralización educativa en la Argentina: un aprendizaje difícil. El caso de la provincia de Córdoba entre 1989 y 1992", en Martinic S. Y Pardo M. *Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina*, PREAL-CIDE, Santiago de Chile, Septiembre 2001.

Crespo, H., *Identidades / diferencias/ divergencias: Córdoba como "ciudad de frontera. Ensayo acerca de una singularidad histórica*, En Altamirano, C. (Ed.) *La Argentina en el siglo XX* Ariel. Bs. As., 1999.

Edelstein, G. E., *Reforma y Formación Docente. Un análisis de caso en la jurisdicción Córdoba*, Ponencia presentada en el Coloquio Nacional A diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?, UNC, junio 2003.

Gobierno de Córdoba, Ministerio de Educación, Dirección de Desarrollo de políticas Educativas, *Anuario escolar 2001*.

Gobierno de Córdoba, Ministerio de Educación, Dirección de Desarrollo de Políticas Educativas, *Evaluación de la calidad educativa de la provincia de Córdoba*, Resultados del año 2000, Nivel Medio, Córdoba.

Gobierno de Córdoba, Ministerio de Educación, Dirección de Desarrollo de Políticas Educativas, *Evaluación de la calidad educativa de la provincia de Córdoba*, Resultados del año 2000, Nivel Primario, Córdoba.

Gobierno de Córdoba, Ministerio de Educación, Subsecretaría de Programación Educativa, Dirección de Investigaciones e innovaciones educativas, *Estadísticas de la Educación, 1983-1987*, Córdoba, 1988.

Gobierno de Córdoba, Ministerio de Educación, Dirección de Desarrollo de Políticas Educativas, *Estadística de la educación, 1989-1990*.

Gobierno de Córdoba, Ministerio de Educación, Dirección de Desarrollo de Políticas Educativas, *Estadística de la educación, 1991*.

Gobierno de Córdoba, Ministerio de Educación, Dirección de Desarrollo de Políticas Educativas, *Estadística de la educación, 1992-1993*.

Gobierno de Córdoba, Ministerio de Educación, Dirección de Desarrollo de Políticas

Educativas, *Estadística de la educación*, 1993-1994.

Gobierno de Córdoba, Ministerio de Educación, Dirección de Desarrollo de Políticas Educativas, *Estadística de la educación*, 1996.

Gobierno de Córdoba, Ministerio de Educación, Dirección de Desarrollo de Políticas Educativas, *Estadística de la educación*, 1998.

Gobierno de Córdoba, Ministerio de Educación, Dirección de Desarrollo de Políticas Educativas, *Estadística de la educación*, 1999.

Gobierno de Córdoba, Ministerio de Educación, Subsecretaría de Planificación y Gestión Educativa, Dirección de enseñanza Media, Especial y Superior, Dirección de Institutos Privados de Enseñanza, *Mapa de Educación Superior no Universitaria de Córdoba*, 2002.

Jones, M.; Saiegh, S.; Spiller, P. y Tommasi, M., *Políticos profesionales – Legisladores "Amateurs": El Congreso argentino en el siglo XX*, Documento N° 45, CEDI. 2000.

La Rocca, Susana; Mereshian, Noemí y Tucci, Susana, *Transformación educativa y calidad. Revisando los cambios en la educación secundaria*, Ponencia presentada en el Coloquio Nacional A diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?, UNC, junio 2003.

Mangalavite Pedro, Santiago Graciela, Vairo Cristina y Leaniz Teresita, *Las leyes y la educación en el Nivel Medio, Especial y Superior*, Editorial Triunfar, Córdoba, Argentina, 2000.

Mangalavite P., Santiago G., Vairo C. y Leaniz T. (comp.), *Las leyes y la educación, una trama compleja y postergada*, Editorial Triunfar, Córdoba, 2000.

Ministerio de Economía y Finanzas, Provincia de Córdoba, *Diagnóstico sobre la asignación de recursos en el área educativa*, Workshop N° 1, abril 1992.

Ministerio de Educación, Dirección de Educación Inicial y Primaria, Provincia de Córdoba, *Mapa de la Provincial de Educación Inicial y Primaria*, 2001.

Miranda Estela María, *Políticas y estrategias de transformación de la educación en la provincia de Córdoba: su impacto en el sistema educativo y en las instituciones escolares, 1995-1999*, Informe Académico, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Filosofía y Humanidades, Secretaría de Ciencia y Tecnología, Córdoba, febrero 2001.

Miranda, Estela, "Tensiones y conflictos en procesos recientes de transformación de la educación en Argentina: contextos, políticas y actores", en Martinic S. Y Pardo M. *Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina*, PREAL-CIDE, Santiago de Chile, Septiembre 2001.

Montenegro, Marcela, *Los factores y procesos que dan cuenta de la situación de la demanda y la oferta de educación de jóvenes de 15 a 17 años en Córdoba*, Ponencia presentada en el Coloquio Nacional A diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?, UNC, junio 2003.

Municipalidad de Córdoba, *Política Educativa Municipal*, 1991-1999, S/D.

Nicolini, M. A., *Reforma educativa y transformaciones en la gestión del supervisor escolar en la provincia de Córdoba*, Ponencia presentada en el Coloquio Nacional A diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?, UNC, junio 2003.

Revista *Educación en Córdoba*, Año 1, N° 1, 2001.

Revista *Educación en Córdoba*, Año 2, N° 2, 2002.

Revista *Novedades Educativas*, Serie "Testimonios" n° 3, "Panorama educativo de la provincia de Córdoba", Julio 1995.

Roitenburd, Silvia, "Educación y control social. El nacionalismo católico cordobés (1862-1944)", en Puiggrós, Adriana: *La educación en las provincias y territorios nacionales (1885-1945)*, Editorial Galerna, Buenos Aires, 1993.

Santiago G. y Vairo C., *Escuela, crisis y valores*, Escuelas Inclusivas, Curso de Capacitación Docente, Editorial Brujas, 2002.

Salgado M. A. y Cocorda E. J., *Construcción de políticas públicas en áreas críticas de los estados subnacionales de Argentina*, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9- Nov. 2001.

Seminario de Diagnóstico y Propuestas, *La transformación educativa para el nuevo siglo*, Editorial SADOP, Buenos Aires, diciembre 2000.

Senen Gonzalez, Silvia, "Las prácticas de planificación en el proceso de implementación de la transformación de la calidad del sistema educativo de la provincia de Córdoba", en Miranda Estela María, *Políticas y estrategias de transformación de la educación en la provincia de Córdoba: su impacto en el sistema educativo y en las instituciones escolares, 1995-1999*, Informe Académico, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Filosofía y Humanidades, Secretaría de Ciencia y Tecnología, Córdoba, febrero 2001.

Senen Gonzalez, Silvia, *Primeros pasos de la reforma educativa: contextos y prácticas en las jurisdicciones*, Ponencia presentada en el Coloquio Nacional A diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?, UNC, junio 2003.

SIEMPRO, *Informe de la situación social de la provincia de Córdoba*, Presidencia de la Nación, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Agosto 2002.

Sonnet Fernando H., y Gertel Héctor, Proyecto de inversión en el sector educativo provincial, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias económicas, Instituto de Economía y Finanzas, En *Revista Realidad provincial*, Actualidad económica, Año IV, N°18, enero-febrero 1994.

Suasnábar, C., *Cultura política, burocracias provinciales y estilos de gestión en la implementación del Tercer Ciclo de la EGB*, Ponencia presentada en el Coloquio Nacional A diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?, UNC, junio 2003.

Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC), Cuadernos de Investigación, *De las condiciones de trabajo y de la vida de los docentes cordobeses*, 1988/2000, ediciones La Tiza,

diciembre 2000.

Unión de Educadores de la provincia de Córdoba (UEPC), período 1996-1999, *Escuelas Urbano Marginales de la ciudad de Córdoba*, 1998-1999, Córdoba,

Universidad Nacional de Córdoba, *Sinopsis del informe sobre evaluación de la situación nutricional en escolares de la provincia de Córdoba*, marzo 1989

16.2 NORMATIVA

- Constitución de la provincia de Córdoba, 1987.
- Convenio de Transferencia de los Servicios Educativos Nacionales a la Provincia de Córdoba, 10 de Diciembre 1992.
- Ley de la Enseñanza Privada, N° 5326, 1972.
- Ley 8525, 1996.
- Ley general de educación N° 8113, 1991.
- Pacto de Calidad Educativa de Córdoba, 1999.

16.3 FUENTES PERIODÍSTICAS

- La voz del Interior (1991-2001)
- Diario Clarín (1991-2001)

16.4 ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Amuchástegui Liliana, Ex Supervisora General Educación Inicial y Primaria, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
2. Dr. Angeloz César, Ex Gobernador, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
3. Sr. Appolloni Luis Antonio, Consultor PREGASE, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
4. Lic. Arcelle Susana, Integrante de la DAEL, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
5. Sr. Bernabey Alfredo Antonio, Responsable PACE, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

6. Legislador Blanco Alfredo, Diputado Bloque UCR, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
7. Legislador Bocco Juan Carlos, Ex Ministro Educación, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
8. Sra. Bonancea María Apolonia, Ex Subsecretaria de Educación, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
9. Sr. Carbó, Eduardo, Miembro de la Comisión de Planes y Programas de la Dirección de Enseñanza Media, Especial y Superior de Córdoba, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
10. Sr. Carranza, Juan Carlos, Periodista La voz del Interior, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
11. Lic. Carranza, Alicia, Directora Cátedra Organización y Administración Escolar, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Córdoba, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
12. Sra. Cevallos, Gloria, Junta de Clasificaciones de Enseñanza Media, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
13. Sra. Ciani, Irma, Secretaria Educación y Prensa SADOP, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
14. Sra. Dufour, María Ercilia, Supervisora Educación Inicial, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
15. Sra. Estefanini, Alicia, Responsable Educación Media UEPC, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
16. Sra. Feraudo, Evelyn, Ministra Educación primera gestión De la Sota, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
17. Sra. Garcés de Bagatelli, María Antonia, Escuela Normal Superior Dr. Alejandro Carbó, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
18. Sra. García, Soledad, Responsable Educación Media UEPC, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
19. Sra. García, Estela, Junta de Clasificaciones de la Enseñanza Primaria, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
20. Sra. Garza, Graciela, Subsecretaria Educación Municipalidad de Córdoba, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
21. Prof. Gaviglio, Mónica, Sub-inspectora General Dirección de Educación Media, Especial y Superior (DEMES), Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
22. Sra. Giana, Elba, Supervisora Educación Primaria, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
23. Prof. Giménez, Juan José, Supervisor de Educación Media, Especial y Superior (DEMES), Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

24. Ing. Jaime, Ricardo, Subsecretario de Gestión Educativa, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
25. Sr. Li Gambi, José Antonio, Ex Subsecretario de Gestión Educativa, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
26. Ing. Pérez, Jorge, Ex Ministro de Educación, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
27. Sr. Lipchak, Miguel, Junta de Clasificaciones de Enseñanza Media, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
28. Sr. Lixemberg, Julio, Ex Responsable PAICOR, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
29. Dra. López, Amelia, Subsecretaria de Educación, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
30. Lic. López Molina, Eduardo, Integrante de la DAEI, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
31. Contador Lozano, José Luis, Ex Director Administración, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
32. Lic. Marengo, Ana María, Responsable del Consejo de Educación Católica, provincia de Córdoba, Octubre 2002.
33. Sra. Matteucci, Norma, Directora Equipo Técnico DEMES, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
34. Dra. Miranda, Estela, Directora Cátedra Política Educacional Universidad Nacional de Córdoba, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
35. Prof. Monayer Norma, Inspectora General DEMES, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
36. Ing. Morcillo, Ramiro José, Consultor PREGASE, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
37. Sra. Nebreda, Carmen, Titular UEPC, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
38. Sra. Open de Merchier, Elisa, Supervisora General Dirección Institutos Privados de Enseñanza, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
39. Sr. Osman, Gabriel, Periodista La Mañana, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
40. Sr. Perotti, Julio, Periodista La voz del Interior, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
41. Lic. Provinciali Delia, Responsable Coordinación de Proyectos y Políticas Educativas (CPPE), Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
42. Ing. Quintana, Juan Carlos, Responsable Gerencia de RRHH, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
43. Sra. Remedi, Luz, Presidenta de la Comisión de Educación Bloque Unión por Córdoba, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.

44. Sra. Rodríguez Marta, Integrante de la antigua DAEI, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
45. Sr. Ruibal, Oscar, UEPC, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
46. Sra. Sallago, Olga, UEPC, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
47. Sr. Sánchez Carlos, Ex Director de Institutos Privados de Enseñanza, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
48. Prof. Santiago, Graciela, Ex Directora de Educación Media, Especial y Superior (DEMES), Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
49. Sra. Sargiotti de Dapen Susana, Ex Directora de Educación Inicial y Primaria (DEIP), Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
50. Sra. Suárez, Marita, Responsable Departamento Formación Docente Ministerio de Educación de Córdoba, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
51. Sr. Tagle, Sergio, Radio Universidad (UNC), Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
52. Sra. Taibero De Jaime Beatriz, Rectora Instituto San José, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
53. Legisladora Tais, Noris, Bloque UCR, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
54. Lic. Vairo, Cristina, Ex Coordinadora de Proyectos y Políticas Educativas, Provincia de Córdoba, Octubre 2002.
55. Prof. Zanet, Hugo, Director Institutos Privados de Enseñanza (DIPE), Provincia de Córdoba, Octubre 2002.