

PROYECTO “LAS PROVINCIAS EDUCATIVAS”

ESTUDIO COMPARADO SOBRE EL ESTADO, EL PODER Y LA
EDUCACIÓN EN LAS 24 JURISDICCIONES ARGENTINAS

Director: Axel Rivas

PROVINCIA DE JUJUY

(VERSIÓN PRELIMINAR)

Florencia Luci

Junio de 2003

Informe Jurisdiccional N°5

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	2
1 INTRODUCCIÓN.....	6
2 EL CONTEXTO PROVINCIAL.....	8
2.1 RASGOS ESTRUCTURALES, SOCIODEMOGRÁFICOS Y ECONÓMICOS.....	8
2.2 LA HISTORIA POLÍTICA RECIENTE.....	12
3 EL CONTEXTO EDUCATIVO	14
3.1 DIMENSIONES Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA EDUCATIVO	14
3.2 INDICADORES DE RENDIMIENTO.....	16
3.3 MAPA DE PODER	22
4 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN.....	24
4.1 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN JUJEÑA.....	24
4.2 EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESCENARIO EDUCATIVO.....	28
5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO	30
6 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN	32
6.1 ESTRUCTURA DE PODER Y DINÁMICA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL.....	32
6.2 LAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL.....	35
7 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	36
7.1 EL GASTO EDUCATIVO EN EL MARCO DE LA EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PROVINCIALES.....	36
7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES	40
7.3 LA DISPUTA POLÍTICA EN TORNO AL GASTO EDUCATIVO.....	41
8 LAS POLÍTICAS LABORALES.....	44
8.1 CARACTERÍSTICAS Y CONDICIONES LABORALES DE LOS DOCENTES JUJEÑOS.....	44
8.2 EL SALARIO DOCENTE.....	45
8.3 EL SINDICALISMO EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL	48
8.4 LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES.....	49
9 RELACIONES CON LA NACIÓN.....	51
9.1 LAS RELACIONES MACRO-POLÍTICAS ENTRE LA PROVINCIA Y LA NACIÓN	51
9.2 LOS PROGRAMAS NACIONALES	52
10 LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
11 LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES..	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
11.1 LAS FUNCIONES TÉCNICO - PEDAGÓGICAS DEL ESTADO.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
11.2 LA POLÍTICA CURRICULAR.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
12 POLÍTICAS SOCIALES Y DESIGUALDADES EDUCATIVAS	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
13 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO ...	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.

13.1 EL SISTEMA EN CIFRAS.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
13.2 LA IGLESIA EN LA POLÍTICA EDUCATIVA PROVINCIAL .	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
14 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN.....	54
14.1 EL SISTEMA DE SUPERVISIÓN	54
14.2 CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO	56
15 REFLEXIONES FINALES.....	57
16 ANEXO: JUJUY EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL.....	59
1. EL CONTEXTO PROVINCIAL.....	59
2. CONTEXTO EDUCATIVO.....	65
3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	69
4. POLÍTICAS LABORALES	73
5. RELACIONES CON NACIÓN.....	74
6. REFORMA EDUCATIVA	75
7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS.....	75
8. SECTOR PRIVADO	76
17 BIBLIOGRAFÍA.....	77
18 ENTREVISTAS REALIZADAS.....	77

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 el de 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 modificación histórica del sistema educativo argentino, por la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias y la sanción de la Ley Federal de Educación.

Con este propósito, se recurrió a la combinación de abordajes metodológicos cualitativos y cuantitativos. En el primer caso se partió de la sistematización de una gran cantidad de datos estadísticos sobre los distintos ejes temáticos considerados. Estos datos fueron complementados con 41 entrevistas realizadas con actores relevantes de la política educativa provincial de los últimos diez años (ex ministros de educación, funcionarios del ministerio, legisladores, sindicalistas, representantes del sector privado, investigadores, etc.). El presente informe es el resultado de la sistematización y análisis de este amplio material, comparado con el resto de las provincias.

La provincia de **Jujuy** se ubica en el extremo noroeste del país y limita con una sola provincia argentina, Salta. Alberga 611.484 habitantes, lo cual la sitúa en una posición intermedia en cuanto a la mayor cantidad de residentes del país¹. Tomando en cuenta los dos últimos Censos (1991 y 2001), no ha presentado, en comparación con la región NOA, un crecimiento poblacional significativo (19%). El porcentaje de población que vive en hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) ha descendido de 35.5% en 1991 a 28.8% en 2001; a pesar de que esta tendencia se observa en todo el territorio nacional, la reducción jujeña es superior a la media de la región. Si se observan, en cambio, los datos relevados por la EPH, se ve que la proporción de hogares situados por debajo de la línea de pobreza para el aglomerado urbano San Salvador de Jujuy-Palpalá pasó del 45% en mayo de 2001 al 57% en mayo de 2002. Por otra parte, si se tiene en cuenta la evolución de la indigencia entre esas mismas fechas, se observa también un aumento (casi del 100%), elevándose el número de hogares bajo de esta línea del 12% al 23.8%. Las cifras mencionadas llevan a Jujuy a ser la séptima provincia con mayor porcentaje de población situada bajo la línea de indigencia y la cuarta con respecto a la línea de pobreza. Por otra parte, Jujuy es la tercera con mayor porcentaje de población desempleada del país, cifra que asciende al 20.5% en el año 2000.

El **sistema educativo** de la provincia posee 580 establecimientos que albergan a 198.842 alumnos, cuenta con 11.348 cargos docentes y 87.142 horas cátedra. Estas cifras llevan a Jujuy a estar en una posición intermedia en cuanto a la cantidad de alumnos, en relación con el conjunto del país, y a ser **una de las cinco provincias con menor cantidad de establecimientos**. Evaluando el crecimiento que ha experimentado el sistema educativo en la provincia entre los años 1996 y 2000, se evidencia que la matrícula tuvo un incremento del 3%, ubicándose muy por debajo de los parámetros nacionales que ascienden al 11.6%. Si se desglosa esta cifra para el sector privado, se observa que en éste ha crecido la cantidad de alumnos en un 22% frente al 1.2% del sector estatal. En efecto, el sector privado jujeño es el sexto que más creció en el país mientras que, por el contrario, la matrícula estatal es la segunda que menos aumentó.

Jujuy redujo en un 31% su tasa de analfabetismo entre 1991 y 2001, asimismo, incrementó en un 12.6% el porcentaje de población con primaria completa y en un 40% el de secundaria completa. A pesar de estas variaciones positivas, la provincia se sitúa en 2001 como la quinta con mayor porcentaje de población analfabeta, la novena con mayor porcentaje de población con primaria incompleta y la octava con respecto a la educación secundaria sin finalizar. Por otra parte, las tasas de repitencia, sobreedad, promoción y egreso no revelan en la provincia resultados particularmente favorables, sobre todo en polimodal y EGB3 que muestran las peores cifras con respecto al resto del país. Ejemplo de ello es el hecho de que Jujuy es la provincia con mayor repitencia en el nivel Polimodal del país (12.8%) y la quinta con mayor repitencia en EGB3 (11.8%). El abandono interanual es muy significativo en el Polimodal (18.7% frente al 14.3% regional), lo cual lleva a la provincia a ser la que posee la mayor tasa de abandono en este nivel del país.

El Poder Ejecutivo de la provincia ha estado conducido, entre los años 1991 y 2002, por siete gobernadores, todos ellos pertenecientes al Partido Justicialista, que ha dominado la contienda política jujeña desde el regreso de la democracia en 1983 hasta la actualidad.

¹ En el Anexo del presente informe se presentan los cuadros que exponen la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones.

Posiblemente, el elemento central que define a la dinámica política de la provincia en la última década, sea la fuerte debilidad institucional que ha caracterizado a su **sistema político**. En efecto, Jujuy se caracteriza por la existencia de una alta conflictividad social, situación que generó, a lo largo de la década, un movimiento pendular entre conflictos sociales agudos y la renuncia de la máxima autoridad gubernamental. La alternancia de gobernadores que no logran terminar sus mandatos no ha favorecido la continuidad de políticas de estado y ha creado un clima político de suma inestabilidad. El gobierno de Eduardo Fellner viene a romper, hasta la fecha de realización del informe, este esquema de profunda insolvencia institucional.

En este contexto, el **gobierno de la educación** se encuentra atravesado por la inestabilidad política que describe la dinámica gubernamental. La suerte del sistema educativo se encuentra íntimamente ligada a los vaivenes de las altas esferas de gobierno que, a lo largo de la década, determinaron el transcurso de una innumerable serie de secretarios y ministros de educación, con la consiguiente dificultad para implementar una política educativa a largo plazo. Por otro lado, en el contexto de conflictividad social al que aludíamos, los sindicatos docentes tuvieron un rol particularmente activo. En síntesis, el permanente estado de protesta que acompañó la década condicionó el destino de la política gubernamental y, transitivamente, la educativa.

Al mismo tiempo, la educación jujeña se encuentra enmarcada por una **legislación** sumamente desarticulada y confusa que genera en el sistema un verdadero vacío legal. La insuficiencia de legislación específica para algunas áreas del sector, la obsolescencia de ciertas normas y la falta de reglamentación de la Ley de Educación Provincial, convergen en una situación de profunda incertidumbre acerca de qué normas rigen al sistema.

En cuanto a la **estructura administrativa de la educación**, ésta enfrenta dos cuestiones: por un lado, ha experimentado constantes modificaciones y, por otro, el gobierno de la educación se encuentra reglamentado a medias. En cuanto al primer punto, cabe destacar los cambios institucionales que ha sufrido la cartera que ha pasado de Secretaría de Educación a Ministerio de Educación y Cultura para luego retornar en 2001 al rango de Secretaría. En relación con el segundo aspecto, la falta de reglamentación de la Ley Provincial de Educación repercute fundamentalmente en la puesta en forma del gobierno educativo según ésta lo prescribe. Esto se ha intentado subsanar mediante la sanción de diferentes decretos.

Por su parte, la **dinámica financiera** jujeña queda definida por la fuerte dependencia que tiene la provincia con respecto a la Nación, manifestada fundamentalmente en el alto porcentaje de ingresos coparticipados. En efecto, Jujuy es la cuarta provincia que tiene más comprometidos sus ingresos totales sobre la base de las transferencias de Nación. Por otra parte, la crítica situación financiera ha sido una constante en toda la década, esto se evidencia, entre otras cosas, en el hecho de que el stock de deuda aumentó entre los años 1996 y 2000 en un 255%. Así, Jujuy es la décima jurisdicción con mayor stock de deuda total y la quinta donde éste más ha crecido. En este contexto, el gasto en educación ha descripto una figura de leve y progresivo ascenso entre ambos extremos de la década: el mismo pasa de los 77 millones en 1991 a 215 millones en 2000, casi triplicándose. En 1991 el porcentaje del gasto total que Jujuy dedicaba a educación ascendía al 17%, frente al 18.4% regional y 24.3% nacional. Este porcentaje tiene una trayectoria firmemente ascendente hasta llegar en el año 2000 al 30.1%, superando el promedio regional (27.4%) y casi igualando al nacional (30.9%). Esto demuestra un gran esfuerzo por parte de la provincia que termina, al finalizar los noventa, con el mismo porcentaje que el promedio del país.

Al analizar las **condiciones laborales** de los docentes jujeños, resalta el hecho de que el salario de los maestros de nivel primario es el séptimo peor pago del país (\$382.3 frente a los \$430.3 que representa la media de la región). Contrariamente, los docentes del nivel medio (\$28.2 la hora) se encuentran en el noveno lugar con respecto a los mejores salarios del país. Por otra parte, se advierte que el salario bruto de los docentes primarios de jornada simple no ha tenido variaciones entre los años 1995 y 2000, manteniéndose en los \$452. No obstante, un 20% del sueldo se abona en ticket canasta (lo cual no contribuye a los aportes jubilatorios y de obra social) y un 60% del sueldo se paga en bonos. Al mismo tiempo, se operaron reducciones en los salarios de más de \$1000 pesos en el año 1999 mediante dos decretos: el 410 que congela la antigüedad docente y el 413 que efectúa recortes del 8% a los salarios de más de \$1000 y del 11% a los de más de \$1500.

Los principales **sindicatos** que encarnan la representación de los docentes jujeños son la Asociación de Educadores Provinciales (ADEP) –para el nivel primario- y el Centro de Docentes de Enseñanza Media y Superior (CEDEMS). El peso político de los gremios docentes al momento de definir la política educativa es resaltado por los entrevistados consultados, que señalan la fuerza de ambos sindicatos. El inicio de la mayoría de los ciclos escolares se vio alterado, de una u otra forma, por paros docentes en reclamo del pago en término de sus salarios.

La **relación entre la Nación y la provincia**, tuvo dos momentos centrales en la década que nos ocupa: por un lado la transferencia de escuelas y, por otro, la implementación de la reforma educativa. Según fuentes ministeriales, la transferencia de los colegios nacionales fue un problema, ya que presupuestariamente era una desventaja la equiparación con los salarios provinciales, así como el hecho de hacerse cargo de las refacciones y el mantenimiento de los establecimientos. La aplicación de la reforma educativa constituyó otro nudo de relaciones entre el Estado nacional y las provincias. En el caso de Jujuy, ésta implicó un acatamiento ejemplar de los postulados de la transformación, que conllevaba para la provincia la llegada de recursos extra y la oportunidad de "renovar" algunos aspectos del sistema educativo.

Jujuy fue una de las provincias pioneras en aferrarse al discurso de la "**transformación educativa**" e iniciar acciones tendientes a aplicar la Ley. Una muestra de esto es la inmediata sanción de la Ley Provincial, a pocos meses de promulgada la Ley Federal, que responde en su generalidad a los parámetros de dicha norma. Jujuy ha ido incrementando gradual y dificultosamente la reforma, cuyo porcentaje de implementación creció en forma escasa: de 1.2% en 1997 a 13.2% en 2000. Estas cifras son cuantiosamente menores que los porcentajes de implementación que ostentan la región (43.8%) y el total del país (68.2%) para el año 2000, manifestando la contradicción entre la intención gubernamental de llevar adelante la reforma y lo efectivamente realizado. Cabe resaltar asimismo, la diferencial distribución que se da entre sector público (8.8%) y privado (51.2%), siendo éste el que muestra los mayores porcentajes de ejecución de la reforma. Según los entrevistados, el estancamiento no se debe a la falta de voluntad política sino, sobre todo, a la carencia de infraestructura adecuada para su ejecución.

El Estado jujeño no parece caracterizarse por poseer una tradición de **gestión pedagógica y planificación curricular** autónoma. Estas funciones han sido llevadas adelante por el gobierno provincial siguiendo los parámetros nacionales sin efectuarse una adaptación local que redundara en una política educativa propia. El proceso de elaboración curricular en la provincia es de reciente data y se condice con el arribo de fondos que, desde la Nación, se destinaron para poner en marcha la transformación educativa. La elaboración de estos nuevos lineamientos

corrió por cuenta de equipos especialmente conformados para tal fin y financiados con aportes de la Nación.

El **sector privado** no parece contar con una fuerte presencia en la provincia. En efecto, el porcentaje de alumnos que asisten a este tipo de establecimientos (10.5%) lleva a Jujuy a ser la quinta provincia con menor matrícula en el sector. Asimismo, tanto el monto de las transferencias que asigna el Estado provincial como el porcentaje de establecimientos subvencionados son muy bajos comparativamente. Las transferencias hacia el sector rondan el 4.5%, mientras que en el NOA éstas llegan al 8% y en el total país al 13% del gasto. De esta forma, Jujuy se posiciona como la cuarta provincia con menor porcentaje de transferencias estatales al sector privado. Al mismo tiempo, de los 46 establecimientos privados 19, es decir un 41.3%, reciben algún tipo de subvención. Esto lleva a la provincia a ser la segunda del país con menor porcentaje de establecimientos subvencionados

A pesar de que Jujuy es la sexta provincia con menor porcentaje de colegios confesionales del país, la Iglesia Católica, a través del Consejo de Educación Católica, aparece como el actor de mayor peso en el ámbito educativo privado. Esto se manifiesta tanto en la predominancia de la subvención estatal hacia sus colegios, como en la propia organización que realiza el CEC en torno al sector.

En resumen, **la lógica política macro en la cual se inserta el sistema educativo ha resultado en Jujuy un factor obstaculizador en cuanto a la posibilidad de implementar políticas en el sector.** Efectivamente, los constantes cambios gubernamentales tuvieron su correlato en invariables modificaciones de las autoridades de la cartera educativa, que no tuvo un comportamiento de relativa autonomía en cuanto al mantenimiento de un lineamiento de política. Esto contribuye a reafirmar la estrecha relación que existe entre ambas esferas y a resaltar la predominancia de la coyuntura política al momento de planificar acciones de política educativa.

1 INTRODUCCIÓN

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

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

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

La organización de este abordaje parte del análisis histórico de las características del contexto provincial (en materia social, política, económica y cultural) y se centra luego en 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 ha sido adoptada, aun con las posibles disimilitudes en cuanto a la profundidad del análisis en cada eje, derivadas tanto de su desarrollo en la provincia como de las posibilidades abiertas en términos estrictamente metodológicos.

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

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

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

Finalmente, deseamos agradecer a cada uno de los actores entrevistados por su tiempo y su disponibilidad para brindarnos datos, informes y nuevos contactos que hicieron posible este

trabajo. A su vez, no queremos dejar de mencionar a todos aquellos que nos ayudaron a concertar las entrevistas y buscar la información requerida.

2 EL CONTEXTO PROVINCIAL

2.1 RASGOS ESTRUCTURALES, SOCIODEMOGRÁFICOS Y ECONÓMICOS

Realizar una caracterización acerca de la conformación social, económica y cultural que describe la realidad de la provincia, resulta indispensable para comprender el marco en el cual se inscribe la educación jujeña. La provincia de **Jujuy** se ubica en el extremo noroeste del país y limita con una sola provincia argentina, Salta. En cuanto a sus límites exteriores, posee 320 kms. de frontera con Bolivia hacia el norte y 130 kms. de frontera con Chile hacia el oeste, hecho que explica la gran cantidad de inmigración que ha recibido la provincia, sobre todo de población boliviana³.

En una extensión de 53.219 kms². (1,9 % del territorio continental argentino) Jujuy alberga, como se observa en el Cuadro 1, **611.484 habitantes**. Estos valores sitúan a la provincia en una posición intermedia, comparativamente con las demás jurisdicciones, en cuanto a la cantidad de residentes del país⁴. Por otra parte, es la doceava provincia que ha presentado mayor crecimiento poblacional entre 1991 y 2001. Esta variación –un incremento del 19%– no se manifiesta como particularmente significativa teniendo en cuenta los valores medios de la región, aunque evidencia un crecimiento demográfico superior al del conjunto del país.

El **territorio jujeño**, compuesto por dieciséis departamentos, presenta un relieve con grandes variaciones que se traduce en la conformación de cuatro zonas con perfiles (productivos, climáticos, culturales) propios: Valle, Ramal, Quebrada y Puna. La zona de los valles, que comprende los departamentos de Dr. M. Belgrano, El Carmen, Palpalá y San Antonio, es la más densamente poblada y aloja a la capital provincial. Se asienta en una economía dinámica y diversificada que abarca las siguientes actividades principales: producción agropecuaria (tabaco, fruti-horticultura, poroto, algodón y ganadería bovina), producción minera (hierro, caliza y boratos), producción industrial y turismo.

La zona ramal abarca los departamentos de Ledesma, San Pedro, Santa Bárbara y Valle Grande. La flora natural, formación selvática tucumano-oranense, ha sido en gran medida desmontada para cultivos y lo que queda de ella se encuentra degradada por la extensa explotación. La producción agropecuaria está dominada por la caña de azúcar; también se dan cítricos, porotos y horticultura. La producción minera se concentra en torno al petróleo y al gas, y la industrial en torno a los ingenios azucareros, que representan la explotación más tradicional de la región, como así también concentran el mayor poder económico.

La quebrada, departamentos de Humahuaca, Tilcara y Tumbaya, tiene en el turismo una de sus actividades económicas principales, junto con una importante producción hortícola que abastece en temporada al mercado provincial. La zona de la puna (departamentos de

³ Según datos del SIEMPRO (2001), esta afluencia inmigratoria que vivió históricamente Jujuy se ve contrapuesta al actual comportamiento expulsor que tiene la provincia.

⁴ En el Anexo del presente informe se presentan los cuadros que exponen la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones.

Cochinoca, Rinconada, Santa Catalina, Susques y Yavi) es la región más rezagada de la provincia, tanto por sus características económicas como por la crudeza de su clima y áspera geografía. La ganadería de ovinos, caprinos y camélidos es la principal actividad de los pobladores, mientras que la agricultura se limita a pequeñas superficies con riego. El altiplano jujeño concentra aproximadamente el sesenta por ciento del territorio provincial (en su generalidad no cultivable) y alberga en su elevada superficie la mayoría de la población aborígen. El límite norte con Bolivia tiene en La Quiaca una intensa actividad de intercambio comercial.

Según la composición del PBG de 1993, los principales **sectores productivos** son el manufacturero (14%) con una fuerte presencia del sector alimenticio y el agropecuario (8%) -dos puntos más alto que el promedio nacional-, mientras que el sector terciario participa con el 66% del valor⁵.

Analizando algunos **indicadores de pobreza** se observa que, según datos del último Censo, ha descendido el porcentaje de población que vive en hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) de 35.5% en 1991 a 28.8% en 2001 (Cuadro 1). Este hecho es un factor de importancia ya que Jujuy era en 1991 la quinta provincia con mayor porcentaje de hogares en situación de pobreza. Esta variación positiva entre los diez años de ambas mediciones (una disminución del 18.9%), es muy superior a la del promedio regional (8%). Por otra parte, si se tienen en cuenta los datos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) se ve que la proporción de hogares situados por debajo de la línea de pobreza para el aglomerado urbano San Salvador de Jujuy-Palpalá, pasó del 47% al 45% entre 1998 y 2001 (SIEMPRO 2001). Estos valores se disparan en **2001** donde **la pobreza asciende del 45% al 57% en 2002**. Por otra parte, si se tiene en cuenta la evolución de la indigencia en la provincia entre mayo de 2001 y 2002, se observa también un aumento (casi del 100%), elevándose el número de hogares bajo esta línea del 12% al 23.8%. Las cifras mencionadas llevan a Jujuy a ser la séptima provincia con mayor porcentaje de población situada bajo la línea de indigencia y la cuarta con respecto a la línea de pobreza. Estos últimos porcentajes tienen estrecha relación con el aumento generalizado de los niveles de precios, producto de la crisis económica de fines de 2001.

Los **datos poblacionales** que se observan en el Cuadro 1, evidencian que ha crecido el número de habitantes de zonas urbanas, pasando de valores de 81.6% en 1991 a 85.3% en 2001, llevando a Jujuy a ser la décima provincia con mayor porcentaje de urbanización del país. Este aumento se verifica, asimismo, en la media regional (que muestra un menor porcentaje de urbanización, 78.2%) y, en menor proporción, en la nacional. Por otra parte, el grado de concentración de la población es mediano: en 1991 la capital provincial reunía el 36% de los habitantes (SIEMPRO 2001).

En cuanto a la mención de algunos indicadores que describen el **perfil educativo de la población**, cabe señalar que Jujuy ha incrementado en un 12.6% el porcentaje de población con primaria completa entre los años 1991 (donde se ubicaba como la sexta provincia con mayor porcentaje de población con la primaria incompleta) y 2001 (donde se sitúa como la novena provincia con mayor porcentaje de población con la primaria incompleta), tal como se verifica en el Cuadro 1. Similares resultados se observan en relación con la población con secundaria completa que asciende del 20% en 1991 al 28% en 2001, manifestando un aumento de cobertura del 40% y siendo la primera provincia del país que más incremento tuvo en este indicador. Asimismo, la tasa de analfabetismo, que situaba a Jujuy como la sexta provincia con mayor

⁵ Datos provenientes del Ministerio de Economía.

porción de población analfabeta, se redujo en más de dos puntos entre ambas fechas censales (7.8% a 5.4%) evidenciando una variación del 31%. A pesar de esta reducción, Jujuy desciende como la **quinta provincia con mayor porcentaje de población analfabeta**.

Cuadro 1 - Características de la población

	1991			2001			Variación 1991-2001 (%)		
	Jujuy	Media Región NOA	Media País	Jujuy	Media Región NOA	Media País	Jujuy	Media Región NOA	Media País
Cantidad de habitantes	512.329	691.362	1.345.718	611.484	840.473	1.509.331	19,4	21,6	12,2
Cantidad de habitantes en edad escolar	170.150	215.466	347.756	181.146	s/d	s/d	6,5	s/d	s/d
Tasa de analfabetismo (a partir de los 15 años)	7,9	7,1	5,7	5,4	s/d	s/d	-31,2	s/d	s/d
	Jujuy	Total Región NOA	Total País	Jujuy	Total Región NOA	Total País	Jujuy	Total Región NOA	Total País
% de la población que vive en hogares con NBI	35,5	33,3	19,9	28,8	s/d	s/d	-18,9	s/d	s/d
% de la población que vive en zonas urbanas	81,6	74,3	87,2	85,3	78,2	89,3	4,5	5,2	2,4
% de la población con primaria completa	69,0	69,3	76,3	77,6	s/d	s/d	12,6	s/d	s/d
% de la población con secundaria completa	20,0	21,5	25,6	28,1	s/d	s/d	40,3	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 el Cuadro 2 se exponen algunos indicadores que permiten una aproximación a la situación social y económica de la provincia. El **índice de desarrollo humano**, que permite evaluar el grado de mejora alcanzado por la provincia en una serie de dimensiones (esperanza de vida, educación, calidad de vida, entre otros) ha experimentado un crecimiento de 5.4% entre 1995 y 2000, superando las variaciones de la región y la nación (4.35 y 3.9% respectivamente). De todas formas y pese a estas variaciones favorables, **Jujuy se ubica, junto a Formosa y Entre Ríos, dentro de las tres provincias con peor desempeño en este indicador**.

Según datos del SIEMPRO (2001), la creación de empleos siguió el ritmo del crecimiento poblacional, por este motivo no pudo absorber la mayor presión sobre el mercado de trabajo. Como resultado de esto la tasa de desempleo registró un aumento, tal como se ve en el Cuadro 2, pasando de 12.4% en 1995 a un 20% en 2000. Esta variación, 65.3%, es muy superior a la operada en la región, en donde se percibe un aumento del desempleo del 31.6%, y a la observada a nivel nacional que tiene un incremento del 7.2%. Asimismo, las tasas de desempleo

son menores en la media regional (17.3%) y en la nacional (17.8%). Estos datos colocan a Jujuy como la **tercera provincia con mayor desempleo del país**.

El ingreso per cápita jujeño asciende a \$3.209, cifra inferior a la de la media regional (\$3.656) y nacional (\$4.946). Cabe aclarar que su variación ha sido mayor que la de estas dos últimas, representado un incremento del 53.7% frente al 41.5% y 39.7% de las medias regional y nacional, llevando a la provincia a ser la tercera del país con mayor incremento del ingreso.

Por su parte, la **brecha de ingresos** de la provincia -14.2%- es inferior a la regional -19.3%- y nacional -20.4%- y ha experimentado, asimismo, menores variaciones en el período 1995-2000. En efecto, mientras que este indicador varió para esas fechas en un 65.2% y 77.4% (para las medias regional y nacional), la variación de la provincia ha sido del 23.5% mostrando una tendencia menor a la concentración del ingreso y ubicándose como la **tercera provincia con menor brecha**. El producto bruto geográfico (**PBG**) per cápita jujeño (3.6%) tiene valores iguales a los de la región e inferiores a los nacionales (7.1%) que duplican comparativamente su producto. La provincia muestra, asimismo, un comportamiento más regresivo en cuanto a su producto si se observa que éste **ha disminuido casi en un 4% entre 1995 y 2000** frente al crecimiento del 7.4% que experimenta el país. Jujuy es, de esta forma, una de las cuatro provincias con menor PBG per cápita.

Cuadro 2 -Indicadores sociales y económicos seleccionados

	2000			Variación 1995-2000 (%)		
	Jujuy	Media Región NOA	Media País	Jujuy	Media Región NOA	Media País
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0,75	0,76	0,78	5,4	4,3	3,9
IDH ampliado	0,19	0,34	0,48	s/d	s/d	s/d
Ingreso per cápita (\$)	3.209	3.656	4.946	53,7	41,5	39,7
	2002			Variación 1995-2002 (%)		
	Jujuy	Media Región NOA	Total País	Jujuy	Media Región NOA	Total País
Brecha de ingresos*	14,2	19,3	20,4	23,5	65,2	77,4
Tasa de desempleo	20,5	17,3	17,8	65,3	31,6	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.

En síntesis, al observar los indicadores descriptos se advierte que Jujuy es una de las provincias con mayor nivel de pobreza y desempleo en el país. Por otra parte, no se percibe que esta situación haya tenido una tendencia favorable en los últimos años, dada la caída en el producto. A pesar de que la brecha de ingresos no es significativa en la provincia, este dato lejos de ser alentador revela lo estructural de la distribución jujeña, en donde la gran mayoría de la población es pobre.

Un dato relevante se observa a partir del Cuadro 3 que muestra el **alto porcentaje de empleados públicos** (frente a cada 100 empleados del sector privado 73 pertenecen al sector público, cifra que supera a la media país de 66) que existe en la provincia, a pesar de que entre 1994 y 2000 se ha operado una significativa reducción (30.8% superior a la disminución del 13.1% que muestra la media país)⁶. La cantidad de empleados públicos cada mil habitantes (50) ronda cifras similares a la media del total del país (51).

Cuadro 3 – Administración central

	2000		Variación 94-00 (%)	
	Jujuy	Media País	Jujuy	Media País
Empleados públicos cada 100 empleados privados	73	66	-30.8	-13.1
Empleados públicos cada mil habitantes	50	51	0.4	-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.

Para concluir esta primera contextualización es interesante mencionar algunas particularidades de la sociedad jujeña que ayudan a comprender el marco en el cual se inscriben los indicadores mencionados. En primer lugar, la **estructura de poder jujeña** adquiere, según coincidieron varios entrevistados⁷, características "feudales", estando la dirigencia política **dominada por "grandes caudillos" que, además, hegemonizan el poder económico**. Se entrelazan, de esta forma, los intereses públicos con los económicos que están representados en muchos casos por las mismas figuras. Esta configuración se sustenta en una **fuerte red clientelar**, sobre todo en las comunidades más pobres, que termina siendo la principal fuente de acceso a recursos.

Por otra parte, la sociedad jujeña, al igual que todo el norte argentino, es fuertemente tradicionalista, constituyendo la **Iglesia Católica un actor de fuerte peso corporativo**. Otro rasgo característico es la importante presencia de las comunidades aborígenes que, a partir del reconocimiento constitucional con la reforma de la Carta Magna de 1994, fueron reorganizando sus reclamos (sobre todo en lo que refiere al tema de las tierras y del derecho a una educación intercultural).

2.2 LA HISTORIA POLÍTICA RECIENTE

Posiblemente, el elemento central que define a la dinámica política jujeña en la última década, sea la **fuerte debilidad institucional que ha caracterizado a su sistema político**. En efecto, como se ve en el Cuadro 4, el Poder Ejecutivo de la provincia ha estado conducido, entre

⁶ Como veremos más adelante, esto se debe en gran medida a la implementación de la Ley de Emergencia sancionada en 1989.

⁷ Entrevistas realizadas a María Inés Zigaram (periodista del diario Pregón), Liliana Domínguez (delegada Región III), Gustavo Toconás (periodista Diario Tribuno).

los años 1991 y 2002, por siete gobernadores, todos ellos pertenecientes al **Partido Justicialista**, que **ha dominado la contienda política** en Jujuy desde el regreso de la democracia en 1983 hasta hoy.

Cuadro 4 – Contexto Político Provincial

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gobernador	Eduardo Alderete	Roberto Domínguez	Carlos Ficooseco	Carlos Ficooseco / Agustín Perassi	Agustín Perassi	Guillermo Snopek / Carlos Ferraro	Carlos Ferraro		Eduardo Fellner			
Partido	PJ											
Ministro de Educación	Hugo Eleit / Luis Alberto Ramoneda	José Agüero	Jerónimo Cruz / Gloria Quiroga de Macías	Diana Mohorade de Vera		María del Huerto Cicler / Juan Ljungberg	Juan Ljungberg / Daniel González	María Eugenia Bernal	Walter Barriónuevo / Graciela Suarez de Moises	Lilian Abraham de Mendez		Teresa Jure

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

El año 1983 se inicia con la gobernación de Carlos Snopek, que será el único gobernador desde entonces que finalizará normalmente un mandato. Las siguientes elecciones son ganadas en 1987 por Ricardo de Aparici, cuya gobernación presencia uno de los hechos políticos más destacados de la historia jujeña reciente y que inaugurará el “estilo” político dominante en la década. En efecto, hacia fines del año 1990, y en el marco de una aguda crisis financiera, se producen una serie de paros y protestas de los trabajadores estatales y se conforma el Frente de Gremios Estatales (FGE), que hace su ingreso en la escena política local. Como resultado de esta crisis se produce la renuncia del gobernador y la asunción del vice, Eduardo Alderete, que finalizará su gestión.

Este hecho es mencionado por los actores entrevistados como un hito que señala un punto de ruptura en la historia política jujeña, a partir del cual se darán las sucesivas interrupciones institucionales. Desde ese entonces, las protestas periódicas serán encabezadas por el FGE, que se irá constituyendo como uno de los actores de mayor relevancia en la provincia, y por otros movimientos sociales, en su mayoría de desocupados⁸. El **movimiento pendular entre conflictos sociales agudos y renuncia de la máxima autoridad gubernamental** será una constante que marcará la década.

A fines de 1991 se llama nuevamente a las elecciones, que proyectan a Roberto Domínguez como el nuevo gobernador. Es necesario aclarar que la provincia se rigió desde 1991 hasta 1998 por la **Ley de Lemas**, la cual tiene estrecha relación con esta debilidad institucional a que hacíamos referencia, al carecer los gobernantes electos de total representatividad. En efecto, en un sistema político como el jujeño, donde el partido mayoritario tiene fuertes disidencias internas, este tipo de sistema electoral lleva el conflicto y la negociación a instancias post-eleccionarias, evitando así rupturas previas que disminuyeran

⁸ Cabe recordar la gran importancia que tienen los movimientos de trabajadores desocupados en Jujuy, que ha sido pionera, con Carlos “perro” Santillán a la cabeza, en su conformación a nivel nacional.

sus chances electorales pero, al mismo tiempo, afectando seriamente la gobernabilidad del sistema⁹.

El nuevo gobernador vuelve a verse afectado por problemas políticos y financieros, enmarcados en una falta de entendimiento con la Legislatura que pone constantes obstáculos para la sanción de las leyes necesarias para llevar el gobierno adelante. En este contexto se produce la renuncia de Domínguez y la asunción del vice, Carlos Ficoseco, en mayo de 1993. El nuevo gobernador no tendrá mayor suerte y será "derrocado" por los gremios un año después, en abril de 1994. La provincia queda entonces en una **situación de acefalía** y es la Legislatura la que elige al próximo gobernador que deberá terminar el mandato. De esta forma, es electo el diputado Agustín Perassi, quien termina la turbulenta gestión en diciembre de 1995.

Las siguientes elecciones son ganadas por Guillermo Snopek, quien fallece en un accidente en febrero de 1996, a tres meses de iniciado su gobierno. Nuevamente asume el vice, Carlos Ferraro, cuya procedencia no era la política sino el periodismo. Su administración se mantiene en pie por casi tres años, no sin serias dificultades con la Legislatura y los gremios. Ya a fines de 1998 la crisis provincial era insostenible y se produce su renuncia generando la segunda acefalía de la década. En ese entonces, la Legislatura elige a Eduardo Fellner que logra terminar el primigenio mandato de Snopek en diciembre de 1999. Finalizado el mismo, Fellner se presenta como candidato a gobernador, ganando las siguientes elecciones. Al momento de escribirse este informe Eduardo **Fellner** se mantiene en la cabeza del Poder Ejecutivo, con **posibilidades de cumplir, por primera vez en la década, un mandato completo**.

Su estilo de gobierno, según nos mencionaron los entrevistados, tiene que ver con un perfil menos autoritario y caudillista que los anteriores gobernadores, mostrando una mayor apertura al diálogo. Si bien su gobierno no ha solucionado los principales problemas que tiene Jujuy (no hay indicios de reactivación económica ni disminución del déficit fiscal, por ejemplo) su mayor capacidad de negociación, junto al gradual deterioro de la fuerza del FGE, vuelven más "gobernable" a la provincia. Al mismo tiempo, su mejor relación con la Legislatura y la Iglesia lo favorecen en este sentido.

En síntesis, Jujuy es una jurisdicción con un alto grado de conflictividad social no resuelto, que viene a sumar a un sistema institucional debilitado. **La alternancia de gobernadores que no logran terminar sus mandatos no ha favorecido la continuidad de políticas de gobierno y ha creado un clima político de suma inestabilidad**. El gobierno de Eduardo Fellner viene a romper, al menos hasta la fecha, este esquema de profunda insolvencia institucional.

⁹ Como señala María Inés Tula: "el gobernador que resultó electo recibió individualmente menos votos que su rival. Estos fueron los casos (...) **Domínguez** (Jujuy, 1991), **Snopek** (Jujuy, 1995) y **Fellner** (Jujuy, 1999), todos ellos del PJ y con una distancia porcentual variable que osciló entre los dos y los dieciséis puntos de diferencia. Los comicios efectuados bajo estas reglas de juego fueron altamente conflictivos, no solamente por el cuestionamiento hacia la legitimidad de los candidatos electos sino también por la fuerte competencia interna desatada entre los subtemas de un mismo lema". Véase María Inés Tula: "La Reforma Política en las provincias argentinas. Elementos para su debate", mimeo, 2001.

3 EL CONTEXTO EDUCATIVO

3.1 DIMENSIONES Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA EDUCATIVO

Como se observa en el Cuadro 5, el **sistema educativo** de la provincia de Jujuy posee 580 establecimientos que albergan a 198.842 alumnos, cuenta con 11.348 cargos docentes y 87.142 horas cátedra. Estas cifras llevan a Jujuy a estar en una posición intermedia en cuanto a la cantidad de alumnos, en relación con el conjunto del país, y a ser **una de las cinco provincias con menor cantidad de establecimientos**.

Si analizamos el peso relativo de los subsistemas privado y estatal, se observa que un 91,2% de los establecimientos (529) pertenecen al Estado y un 8,8% (51) al sector privado. En cuanto a la cantidad de alumnos, se advierte que un 89,5% pertenecen a la educación estatal y un 10,5% a la privada. Situados en el contexto nacional, estos números revelan que **la participación de la educación privada en la provincia no es particularmente significativa**: Jujuy ocupa el quinceavo lugar en cuanto a la cantidad de alumnos y el dieciochoavo lugar en cuanto a la cantidad de establecimientos perteneciente a este sector, en comparación con el resto de las jurisdicciones.

Cuadro 5 - Dimensiones del sistema educativo provincial. Año 2000

		Público			Privado			
		2000	%		2000	%		
Todos los tipos de Educación	Establecimientos	580	529	91,2	51	8,8		
	Alumnos	198.842	177.885	89,5	20.957	10,5		
	Cargos Docentes	11.348	9.952	87,7	1.396	12,3		
	Hs. Cátedra *	87.142	73.575	84,4	13.567	15,6		
Educación Común	Total	Establecimientos	524	478	91,2	46	8,8	
		Unidades Educativas	988	873	88,4	115	11,6	
		Alumnos	193.856	173.130	89,3	20.726	10,7	
		Cargos Docentes	10.635	9.385	88,2	1.250	11,8	
		Hs. Cátedra *	85.943	72.376	84,2	13.567	15,8	
	Inicial	Unidades Educativas	372	339	91,1	33	8,9	
		Alumnos	18.930	16.023	84,6	2.907	15,4	
		Cargos Docentes	922	765	83,0	157	17,0	
		Hs. Cátedra *	0	0	n/c	0	n/c	
	EGB1 y 2 /primario	Unidades Educativas	413	383	92,7	30	7,3	
		Alumnos	101.184	93.589	92,5	7.595	7,5	
		Cargos Docentes	7.302	6.660	91,2	642	8,8	
		Hs. Cátedra *	189	0	0,0	189	100,0	
	EGB 3	Unidades Educativas	70	45	64,3	25	35,7	
		Alumnos	8.829	5.392	61,1	3.437	38,9	
		Cargos Docentes	347	229	66,0	118	34,0	
		Hs. Cátedra *	11.750	7.207	61,3	4.543	38,7	
	Polimodal / secundario	Unidades Educativas	106	86	81,1	20	18,9	
		Alumnos	56.223	51.909	92,3	4.314	7,7	
		Cargos Docentes	1.750	1.545	88,3	205	11,7	
Hs. Cátedra *		65.283	58.935	90,3	6.348	9,7		
Superior no Universitario	Unidades Educativas	27	20	74,1	7	25,9		
	Alumnos	8.690	6.217	71,5	2.473	28,5		
	Cargos Docentes	314	186	59,2	128	40,8		
	Hs. Cátedra *	8.721	6.234	71,5	2.487	28,5		

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

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

Evaluando el crecimiento que ha experimentado el sistema educativo en la provincia entre los años 1996 y 2000, se evidencia que la matrícula tuvo un incremento del 3% (Cuadro 6), ubicándose muy por debajo de los parámetros nacionales que ascienden al 11.6%. Si se desglosa esto para el sector privado, se observa que en éste ha crecido la cantidad de alumnos en un 22% frente al 1.2% del sector estatal. Esta evolución posiciona a Jujuy como la **segunda provincia**, luego de Ciudad de Buenos Aires, **con menor crecimiento de matrícula estatal** y como la sexta con mayor incremento de alumnos en el sector privado.

Por otra parte, entre 1996 y 2000 Jujuy ha construido solamente 10 establecimientos, que representan un aumento de menos del 2% y que colocan a la provincia en un lugar intermedio en cuanto a este punto. El sector privado no ha visto crecer su número de unidades educativas entre esas fechas. El tema edilicio es una cuestión relevante en la provincia, tal como nos mencionaba la secretaria general del gremio docente de nivel medio, Graciela Medina: *"el 50% de los establecimientos no tienen edificio propio, comparten el edificio con otros niveles"*¹⁰. Por otra parte, el porcentaje de establecimientos rurales en la provincia asciende a 6.4%, ubicándose por debajo de la media nacional que es de 10.6%.

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

	1996			2000			Variación 1996-2000		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
Alumnos	193.005	175.835	17.170	198.842	177.885	20.957	3,02	1,17	22,06
Establecimientos	570	519	51	580	529	51	1,75	1,93	0,00
Alumnos/establ.	339	339	337	343	336	411	1,25	-0,75	22,06

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.

En síntesis, el sistema educativo jujeño presenta un desfase en cuanto a la cantidad de alumnos que posee en relación con el número de establecimientos que los alojan, realidad similar a la que viven la mayoría de las provincias del país. Por otra parte, se advierte un peso diferencial en el crecimiento de los sectores privados y estatal, revelándose aquél como más dinámico.

3.2 INDICADORES DE RENDIMIENTO

El tránsito de los alumnos a través del sistema educativo jujeño puede ser interpretado sobre la base de la mención de algunos indicadores de rendimiento. En primer término, tal como se observa en el Cuadro 7, la **tasa neta de escolarización** de la población escolar es, según datos del censo de 2001, del 70.2% para nivel inicial, 95.1% para nivel primario y 69.5% para nivel medio (que sitúa a Jujuy como la séptima provincia con menor tasa de escolarización para

¹⁰ Entrevista realizada a Graciela Medina, secretaria general de CEDEMS, diciembre de 2002.

el nivel medio). Las mismas han experimentado variaciones favorables en el caso del nivel medio (que ha aumentado en un 14.2%) y negativa en el nivel primario (descendió casi un 1%).

Cuadro 7 - Tasa Neta de Escolarización

Nivel	Tasa Neta de Escolarización año 2001	Variación de la Tasa Neta de Escolarización (%) 1991-2001
Inicial	70,2	s/d
Primario	95,1	-0,9
Secundario	69,5	14,2

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.

La **tasa de promoción** efectiva de los alumnos jujeños para EGB1 y 2 es de 89.6%, evidenciándose superior a la media regional (89.2%) e inferior a los parámetros nacionales (91.8%). Como se observa en el Cuadro 8, este indicador presenta valores más desfavorables para EGB3 y Polimodal ya que Jujuy se ubica, para ambos niveles, por debajo de los promedios regionales. Particularmente significativa es la **baja promoción que se evidencia en el Polimodal** (68.5%) que define una diferencia con respecto a la media regional de 12 puntos porcentuales. La *baja performance* en este nivel se percibe, asimismo, si se compara el porcentaje de repitencia (12.8%) en relación con la media regional (6.2%) y nacional (4.9%). Esto posiciona a **Jujuy como la provincia con mayor repitencia en este nivel en el país**.

La **tasa de repitencia** también es **acentuada en la EGB3** donde llega a valores del 11.8% frente al 6.6% regional y al 8.2% nacional. Es llamativo el bajo porcentaje de la repitencia de la región NOA, que se ubica por debajo de los parámetros nacionales. Frente a éstos, Jujuy aparece con valores comparativamente altos que se disparan de los promedios llevando a la provincia a ser la quinta con mayor repitencia en esta nivel. Contrariamente, en la educación primaria, la repitencia es inferior a los parámetros regionales (7.8% frente a 8.5%), aunque continúa la tendencia de situarse por debajo del total de las provincias.

El **abandono interanual** que se presenta en el sistema educativo jujeño es muy significativo en el **Polimodal** (18.7% frente al 14.3% regional), resaltando el bajo desempeño de este nivel que lleva a la provincia a ser la que posee la **mayor tasa de abandono en el país**. En cuanto los otros niveles **contrasta el bajo grado de abandono que posee la EGB3** 5.6%, casi la mitad del porcentaje regional. En este punto Jujuy está entre las cuatro provincias que mejor se posicionan frente a este indicador en este nivel. En la EGB1 y 2 se presentan los menores porcentajes de abandono cuyos valores son relativamente acordes a los regionales y nacionales, tal como se observa en el Cuadro 8.

La **sobreedad** que se presenta en el sistema es muy dispar en los diferentes niveles. La relación más favorable se da en la EGB1 y 2, cuyos números son los más cercanos a la media nacional superando los parámetros regionales. Los valores más significativos se dan en el Polimodal, donde se observa una diferencia de 20 puntos porcentuales con relación al total de las provincias (57.9% frente a 37.3%). La EGB3 tiene asimismo una sobreedad elevada (44.3%) frente a las medias regionales (40.8%) y más aún frente a las nacionales (33%). La **tasa de egreso** tiene porcentajes favorables en la educación primaria (83.9%) que ubican a Jujuy en una mejor

posición que la región (85%) y la Nación (87.9%). Los principales problemas con las tasas de egreso se presentan el Polimodal (46.1%) que alza una diferencia de más de 10 puntos con relación a los parámetros nacionales y regionales. Por su parte, la EGB2 presenta números cercanos a la media del total de las provincias, aunque muy superiores a los de la región.

Cuadro 8 - Indicadores educativos. Año 1999

		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Jujuy	89,6	82,6	68,5
	Media Región NOA	89,2	83,3	79,6
	Media País	91,8	84,1	81,4
Tasa de abandono interanual	Jujuy	2,6	5,6	18,7
	Media Región NOA	2,4	10,2	14,3
	Media País	2,0	7,7	13,6
Tasa de repitencia	Jujuy	7,8	11,8	12,8
	Media Región NOA	8,4	6,6	6,2
	Media País	6,3	8,2	4,9
Tasa de sobreedad	Jujuy	22,8	44,3	57,9
	Media Región NOA	28,6	40,8	43,7
	Media País	21,4	33,0	37,3
Tasa de egreso	Jujuy	83,9	77,7	46,1
	Media Región NOA	85,0	68,6	59,0
	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.

En **síntesis**, lo que se evidencia como relevante a partir de la lectura de estos datos es, primeramente, el bajo desempeño del nivel Polimodal en la totalidad de los indicadores expuestos. Algunos problemas más focalizados también se advierten en la EGB3, sobre todo en cuanto a sus niveles de repitencia, sobreedad y egreso, aunque presenta bajos índices de abandono. La relación más favorable se da en la EGB1 y 2, sobre todo en la tasa de egreso, superior a la nacional, y en la sobreedad, inferior a la regional.

La **variación** que presentaron los indicadores expuestos, entre los años 1996 y 1999, puede ser leída en el Cuadro 9. Del mismo se concluye que, en cuanto a la tasa de promoción efectiva, ésta ha variado positivamente en la EGB3 (16.5%), superando en 4 puntos a la media regional y en 9 puntos a la nacional. Peores resultados se observan en el nivel **Polimodal que ha disminuido su grado de promoción en un 3.3%, contrapuestamente a la mejora que evidencia el NOA**. La tasa de abandono interanual muestra un comportamiento muy positivo en la EGB3 que dobla a las medias regionales y totales, llevando a Jujuy a ser la cuarta provincia del país que ha disminuido el abandono en este nivel. Opuestamente, **tanto la EGB1 y 2 como el Polimodal** muestran los peores índices al respecto, **ocupando el segundo y tercer lugar, respectivamente, de las provincias con mayor abandono**. Esto es aún más significativo si se observa que la región ha tenido disminuciones muy importantes en cuanto a su nivel de abandono.

En cuanto a la repitencia, ésta muestra valores favorables comparativamente en la educación primaria, aunque en la EGB3 y Polimodal ha disminuido menos que en la región. **La sobreedad encuentra una importante disminución para el nivel primario, -20% frente al aumento del 8.5% de la región y 17.6% del total país**. Esta situación se invierte en el nivel

Polimodal que ha visto incrementar su sobreedad en un 41.6%, alcanzando valores superiores a los de las medias mencionadas. La tasa de egreso ha aumentado significativamente, 46.6%, para la EGB3 y ha disminuido particularmente, -13.4%, en el Polimodal.

Cuadro 9 - Evolución de los indicadores educativos

		Variación 1996-1999 (%)		
		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Jujuy	-0,6	16,5	-3,2
	Media Región NOA	0,5	12,4	5,4
	Media País	0,2	7,4	2,8
Tasa de abandono interanual	Jujuy	8,3	-62,9	19,9
	Media Región NOA	-26,7	-39,4	-12,0
	Media País	-23,1	-39,8	-9,9
Tasa de repitencia	Jujuy	4,0	-15,7	-5,9
	Media Región NOA	14,6	-31,8	-27,6
	Media País	8,6	-8,9	-14,0
Tasa de sobreedad	Jujuy	-18,6	13,3	41,6
	Media Región NOA	8,5	23,8	31,9
	Media País	17,6	20,0	37,1
Tasa de egreso	Jujuy	-1,4	46,6	-13,3
	Media Región NOA	8,4	30,4	11,7
	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.

Para realizar una evaluación del sistema en términos de su calidad, es posible observar los resultados que arrojan los **Operativos Nacionales de Evaluación (ONE)**. El Cuadro 10 muestra como evoluciona este indicador entre los años 1993 y 2000.

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

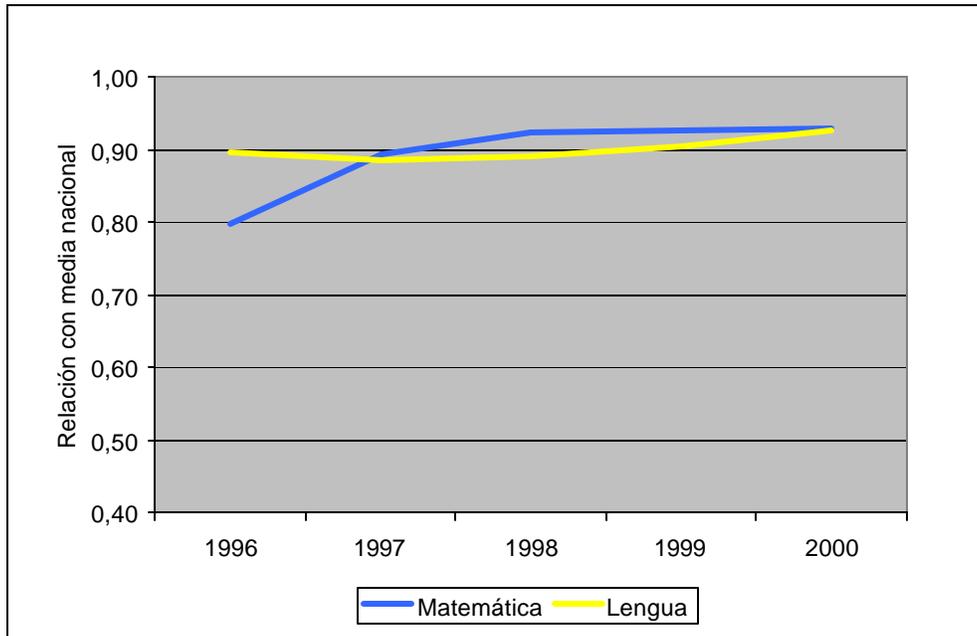
Año	6to. Grado/Año		Finalización del Secundario	
	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática
Jujuy	n/c	n/c	57,5	37,8
1993 Media Región NOA	n/c	n/c	57,7	38,4
Total País	n/c	n/c	61,5	46,4
Jujuy	n/c	n/c	60,7	46,2
1994 Media Región NOA	n/c	n/c	63,2	45,8
Total País	n/c	n/c	69,7	56,0
Jujuy	n/c	n/c	58,2	46,9
1995 Media Región NOA	n/c	n/c	57,6	44,1
Total País	n/c	n/c	66,4	56,2
Jujuy	52,2	40,4	53,6	47,3
1996 Media Región NOA	50,0	39,3	51,9	45,9
Total País	58,2	50,6	60,3	57,4
Jujuy	53,4	50,5	57,1	56,6
1997 Media Región NOA	50,5	46,3	56,2	51,6
Total País	60,2	56,5	65,2	62,3
Jujuy	56,8	61,6	55,6	55,5
1998 Media Región NOA	56,7	58,4	57,0	53,2
Total País	63,8	66,7	67,0	67,0
Jujuy	51,4	58,8	53,7	58,2
1999 Media Región NOA	50,5	57,4	54,1	57,2
Total País	56,9	63,4	65,7	68,7
Jujuy	57,1	53,8	48,4	50,7
2000 Media Región NOA	57,6	54,2	50,4	52,0
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.

De su lectura se observa que, para los resultados de **6° grado** en Lengua y Matemática, **Jujuy sigue un patrón claro: se ubica unos pocos puntos porcentuales por sobre la media del NOA pero siempre por debajo de los estándares nacionales.** En este sentido, el año 2000 marca una diferencia que sitúa a la provincia un poco por debajo de la media regional. La diferencia de la media jujeña con respecto a la nacional se mantiene relativamente constante a los largo de esas fechas, rondando los cinco puntos (a excepción de la gran diferencia que se observa en Matemáticas en 1996, la cual desaparece en el siguiente año). Por su parte, tal como se observa en el Gráfico 1, Matemáticas ha experimentado una mejora con respecto a los parámetros nacionales desde el año 1996, describiendo una curva ascendente, mientras que Lengua disminuye su *performance* hacia 1997 para iniciar una recuperación hacia 2000.

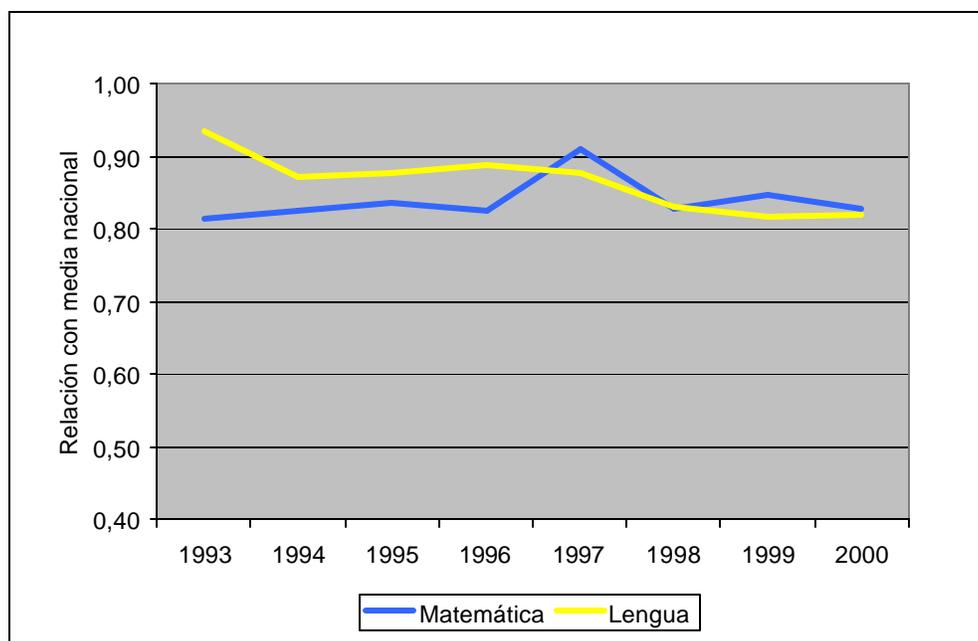
Gráfico 1 – Evolución de los resultados del Operativo Nacional de Evaluación de la provincia en relación con la media nacional para 6° Año de EGB 1996-2000 (media nacional=1)



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.

Con respecto a las evaluaciones en la **finalización del secundario**, se observa un **patrón más irregular** (Gráfico 2). En primer lugar, se puede decir que Jujuy cuenta para ambas materias con valores similares a los de la media regional. La mayor diferencia se da en relación con los parámetros nacionales que marcan una distancia más pronunciada, sobre todo en Matemática con una brecha de 10 puntos porcentuales con la media del total del país, que no ha logrado disminuirse a lo largo de la década. En Lengua esta diferencia es un poco menor hasta el año 1997 donde comienza a acentuarse esta brecha alcanzando una diferencia de 12 puntos. En definitiva, en este nivel, mientras que en Matemática muestra una tendencia más estable en relación con la media nacional, solamente interrumpida por el alza entre 1996 y 1998, en Lengua, por el contrario, muestra un tendencia a la baja entre ambas fechas de 1993 y 2000.

Gráfico 2 – Evolución de los resultados del Operativo Nacional de Evaluación de la provincia en relación con la media nacional para 5to año del secundario y 3er año del polimodal 1996-2000 (media nacional=1)



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

3.3 MAPA DE PODER

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

En primer lugar, el Poder Ejecutivo tiene en la figura del **gobernador** a la persona que define la orientación política de la provincia en todas las áreas, incluida la educativa. Si bien algunos de los altos funcionarios entrevistados mencionaron el alejamiento y desconocimiento de los gobernadores con respecto al sistema educativo¹¹, indudablemente los lineamientos políticos principales se encuentran determinados en esta esfera.

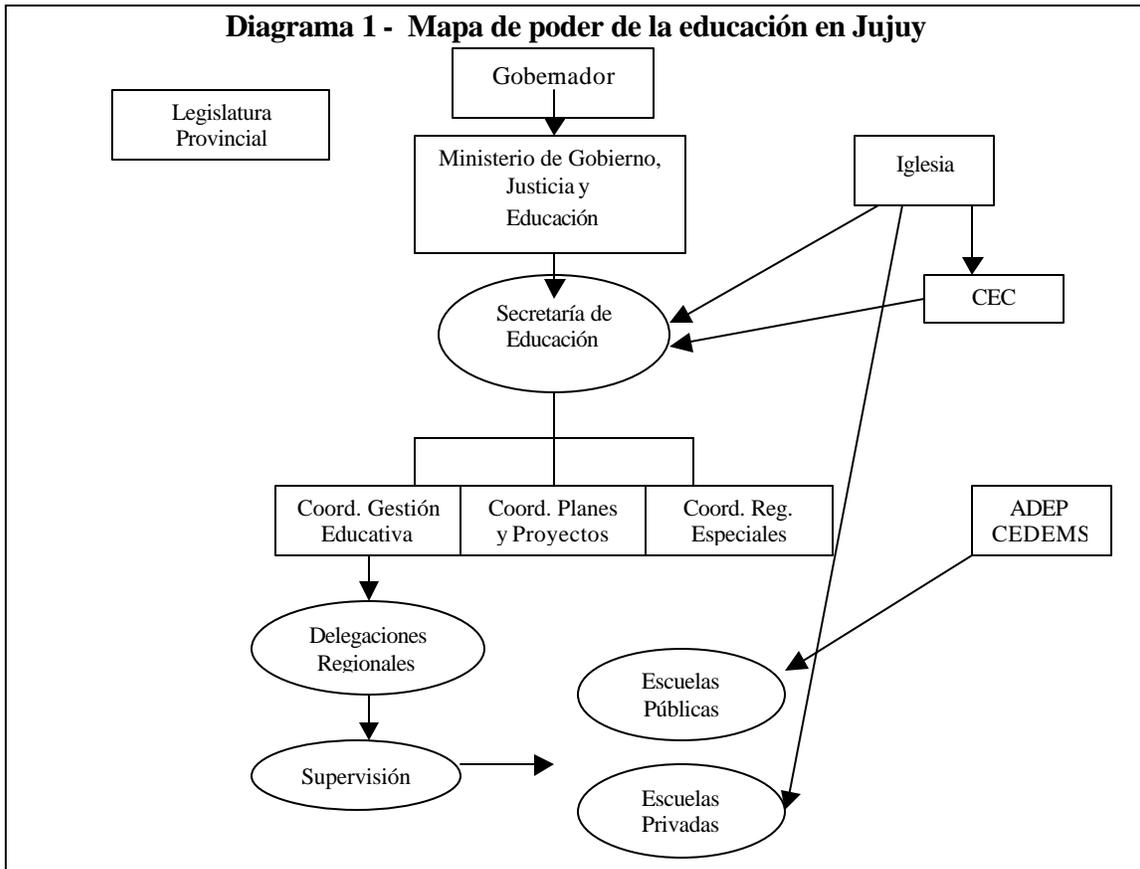
En cuanto al **gobierno de la educación**, es necesario mencionar que éste ha estado atravesado, a lo largo de la década, por transformaciones que alteran su fisonomía institucional y modifican su estatus jerárquico. Nos referimos al traspaso de la Secretaría de Educación a Ministerio, que se opera a inicios de la década, y su vuelta a Secretaría a inicios de 2001, con las consiguientes consecuencias políticas que dicho hecho conlleva. No avanzaremos aquí sobre este tema que trataremos en el apartado "Administración Central", pero nos interesa dejar

¹¹ Cuestión que se ve favorecida por su breve permanencia en los cargos.

establecido al titular de la cartera educativa como un actor de relevancia, aunque condicionado por la inestabilidad política a que nos referíamos y que se traduce en la constante alternancia de secretarios o ministros.

La **Iglesia Católica** es, en la sociedad jujeña, un actor de fuerte peso corporativo cuyas influencias en cuanto a lo educativo son determinantes. El vínculo entre el Estado y la Iglesia es estrecho y se manifiesta tanto en lo referente a la intervención en cuestiones pedagógicas (contenidos curriculares, formas de enseñanza, etc.) como en lo económico, a través de una relación contractual sólida. La contrapartida corporativa a la organización eclesial son los **sindicatos docentes** que canalizan la férrea oposición al gobierno. Tanto el gremio de docentes primarios, ADEP, como el de los secundarios, CEDEMS, conforman el FGE y han desempeñado un papel preponderante en cuanto al desenvolvimiento de la política educativa.

La **Legislatura** no parece cumplir un rol particularmente activo en lo que refiere a la producción legislativa sobre cuestiones educativas. La década en cuestión no ha visto surgir de su seno leyes de envergadura sino más bien la aprobación de proyectos provenientes del Ministerio o del Poder Ejecutivo.



4 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN

4.1 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN JUJEÑA

El gobierno de la educación en la provincia de Jujuy se encuentra atravesado por la profunda inestabilidad política que describe la dinámica gubernamental. La suerte del sistema educativo se encuentra íntimamente ligada a los vaivenes de las altas esferas de gobierno que, a lo largo de la década, determinaron el transcurso de una innumerable serie de secretarios y ministros de educación, con la consiguiente **dificultad para implementar políticas educativas a largo plazo**¹². Como afirmaba una ex-ministro de educación: “*la discontinuidad de los ministros de educación afectó terriblemente la continuidad de una política educativa*”¹³.

Esta cuestión se evidencia en el Cuadro 11, el cual muestra que los 14 funcionarios al frente de la cartera educativa en la década permanecieron en ella por menos de un año.

Cuadro 11 - Ministros de Educación desde 1991 hasta 2002.

Gobernador	Cantidad de ministros	Cantidad según gobernadores	Duración promedio (en años)	Experiencia previa en el sistema educativo		
				Si	No	Parcial
Total	14	2	0.9	6	3	5
Eduardo Alderete	2	-	0.5	1		1
Roberto Domínguez	1	-	1	1		
Carlos Fico seco	2	-	0.5	1		1
Agustín Perassi	1	-	2	1		
Guillermo Snopek	1	-	0.5	1		
Carlos Ferraro	3	-	0.7		2	1
Eduardo Fellner	4	-	1	1	1	2

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

La crítica situación socio-económica que vive Jujuy, una de las provincias más pobres y convulsionadas del país, no puede ser escindida de una lectura que intente comprender cómo se desenvuelve el sistema educativo jujeño. En este sentido, cabe resaltar **dos condicionantes políticos fundamentales** que envolvieron a los gobiernos educativos: por un lado, la mencionada **inestabilidad de la máxima autoridad gubernamental, que repercutió en los constantes cambios de ministro de educación y en la propia estructura institucional de la cartera educativa** (esto será luego retomado en el eje referido a la administración central). Por otro lado, el **alto grado de conflictividad social**, representada por diferentes sindicatos y movimientos sociales, entre los cuales **los gremios docentes tuvieron un rol particularmente activo**. Ambas cuestiones están estrechamente relacionadas. En efecto, el permanente estado de protesta que acompañó la década condicionó el destino de la política gubernamental y,

¹² En efecto, a lo largo de esta década han presidido la gobernación de la provincia 7 personas y nada menos que 14 han sido responsables del gobierno educativo.

¹³ Entrevista realizada a Diana Mohorade de Vera, ex-ministro de educación, diciembre de 2002.

transitivamente, la educativa. Citando nuevamente a la ex-ministro Diana Vera: “en esta década hubo que resolver la coyuntura política y social más que planificar política educativa”¹⁴.

Los **años noventa** se inician con dos cuestiones principales que debía encarar el gobierno educativo: por un lado, la **transferencia de escuelas** (que será analizada en el apartado referido a las relaciones con la Nación) y, por otro, los **continuos paros docentes**. Así transcurren los gobiernos educativos del **Dr. Hugo Eleit** y del profesor **Luis Alberto Ramoneda** quienes, en opinión de una entrevistada, tuvieron serias dificultades políticas para desarrollar normalmente sus mandatos: “el sindicato de los docentes de primaria les hizo la vida imposible, sumado a esto, los constantes recambios de gobernadores como consecuencia de las continuas marchas de los trabajadores de la administración pública que pugnaban por mejoras salariales”¹⁵.

En diciembre de 1991, asume el mando de la cartera educativa el licenciado **José Agüero** - que permanece en el cargo hasta noviembre de 1992- en consonancia con la asunción de Roberto Domínguez en la gobernación provincial. Su acción de gobierno al frente de educación se basó en trabajar el **tema del “conflicto docente”** para lo cual, en palabras del ex-secretario de educación: “desarrollamos una política activa con los gremios que logró que se suprima la situación de paro (...) en el '92 hubo menos de 10 días de paro”¹⁶. Su alejamiento del cargo obedece a “decisiones políticas” que estuvieron relacionadas con un conflicto político puntual.

La **transformación de la Secretaría de Educación en Ministerio** atraviesa la gestión de Domínguez y pone al docente de nivel primario, **Jerónimo Cruz** (diciembre de 1992 a mayo de 1993), al frente de la recategorizada cartera, lo cual le otorga una mayor jerarquía y poder político. Su mandato se desarrolla hasta el final de la interrumpida gestión del gobernador, quien se había propuesto llevar adelante una administración que pusiera “orden y organización en el Estado”¹⁷. Según palabras del ex-ministro, el gobernador le pidió “orden en el sistema educativo”, como modo de enfrentar la difícil situación financiera que vivía la provincia. A pesar de que, como afirma el propio mandatario, “no hubo política educativa (...) la política educativa ha sido coyuntural con la nacional”¹⁸, entre sus objetivos de gobierno se encontraba eliminar la inequidad salarial entre niveles educativos¹⁹, solucionar el tema de la infraestructura escolar y la organización de la transferencia educativa.

La caída de Domínguez y la asunción del vice, Carlos Fico seco, generó un clima de suma inestabilidad en el cual se enmarca la transferencia educativa. Este proceso, se llevó adelante en la gestión de **Gloria Quiroga de Macías** y según nos mencionaron: “con todos los problemas coyunturales que se presentaban en este período, fue imposible la reestructuración ordenada del sistema educativo, así fueron quedando los vacíos jurídicos que aún hoy persisten”²⁰.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Entrevista realizada a Susana Casasola, asesora de la presidente de la Comisión de Educación de la Legislatura, en diciembre de 2002.

¹⁶ Entrevista realizada al ex-secretario de educación, José Agüero, en diciembre de 2002.

¹⁷ Entrevista realizada al ex-ministro de educación, Jerónimo Cruz, en diciembre de 2002.

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Como veremos en el eje referido a las políticas laborales los salarios docentes de media son muy superiores a los de primaria.

²⁰ Entrevista realizada a Susana Casasola, asesora de la presidente de la Comisión de Educación de la Legislatura, en diciembre de 2002.

La sanción de la Ley Federal de Educación genera un punto de inflexión en la política educativa de la provincia. Si bien éste es un momento trascendente en la educación nacional en general, en provincias como Jujuy, sumamente dependientes de la política educativa nacional - sobre todo por cuestiones técnicas y financieras- esta situación implica un apremio extra por llevar adelante sus mandatos. La **sanción de la Ley Provincial de Educación** en 1993 -a sólo tres meses de sancionada la nacional- es un ejemplo claro de esto y de cómo la educación jujeña se mueve al ritmo de la nacional²¹. La gestión de **Diana Mohorade de Vera** (marzo de 1994/diciembre de 1995), una de las que más ha perdurado en la década con tan sólo menos de dos años de permanencia, es recordada por los entrevistados como un período en donde lo pedagógico tenía una importancia fundamental. Esto, por otra parte, se relaciona con las acciones que comienzan a desarrollarse en la provincia para **poner en marcha la “transformación educativa”**.

Así, según mencionaba la ex-ministro: “*me propuse implementar la Ley federal en forma gradual y según las posibilidades de la provincia*”²². El contexto era sumamente inestable, acababa de asumir el diputado Agustín Perassi en el gobierno, tras la caída del vicegobernador Fico seco. La apresurada asunción de las nuevas autoridades implicaba que: “*no había plan educativo previo, tuve amplia libertad para actuar (...) el gobernador no fijó la política educativa, no interfirió sino que me apoyó*”²³. En este sentido, comienzan a desplegarse líneas de acción que tuvieron que ver con la capacitación docente en pos de la transformación y la reformulación de los lineamientos curriculares. La relación con los gremios fue de “oposición y cooperación”, es decir que, a la vez que la disputa salarial era contundente²⁴ había instancias de participación en otras esferas (por ejemplo, los gremios participaron en la reglamentación de la Ley, en la adecuación de los CBC y los ONE). Esta relación de cooperación se interrumpe, según la visión de la ex-ministro, hacia fines de 1995, cuando la CTERA adopta una postura de oposición más radical con respecto a la transformación educativa, que es asimilada por el sindicato local.

La gestión de la profesora **María del Huerto Cicler** (diciembre de 1995 a octubre de 1996) se inicia con el decreto de la promoción automática, luego de una intensa huelga docente: “*recibí el ministerio con una huelga de un mes, tuve que decretar la promoción automática*”²⁵. Su asunción coincide con la de Guillermo Snopek en la gobernación, quien, en palabras de la ex-ministro: “*quería un cambio de raíz en la educación: el sistema no funcionaba*”²⁶. El gobernador quería implementar la Ley Provincial comenzando por lo previsto para el gobierno educativo. Para ello dicta el controvertido **Decreto n° 60**²⁷ que, básicamente, suprime la anterior configuración de Consejo General de Educación (CGE) y Dirección General de Enseñanza Media y Superior (DIGEMAS) y crea dos coordinaciones. Asimismo, se constituyen las delegaciones regionales, tal como lo estipula la Ley Provincial. Esta acción es fuertemente resistida por los sindicatos ADEP y CEDEMS.

²¹ Esto será desarrollado más ampliamente en el eje referido al marco legal.

²² Entrevista realizada a Diana Vera, ex-ministro de educación, en diciembre de 2002.

²³ Ídem.

²⁴ Como se lamentaba la ministro: “no pude solucionar el reclamo salarial”. Ídem.

²⁵ Entrevista realizada a María Cicler, ex-ministro de educación, en diciembre de 2002.

²⁶ Ídem.

²⁷ El cual será analizado en detalle en los ejes referidos a marco legal y administración central.

La institución de las delegaciones regionales y la consecuente descentralización administrativa genera nuevas instancias de poder y favorece, a su vez, los canales clientelares. Como señalaba María Cicler: “*se nombran cargos políticos para las delegaciones, yo los pude elegir y puse docentes (...) la descentralización implicaba más poder, más capacidad de decisión*”. A principios de 1996, la accidentada muerte del gobernador Snopek y la asunción del vice Carlos Ferraro, cambia las relaciones de fuerza en el Ministerio de Educación. El nuevo mandatario, junto al ministro de economía, comienza a ejercer una mayor presión por mejorar los números de la cartera: “*pedían reducir los gastos, por ejemplo reducir el personal en escuelas albergues; tampoco se pagaban los sueldos a tiempo*”²⁹. Esta situación fue generando una mayor tensión, sobre todo a partir de un aumento de la conflictividad sindical, que venía a sumar al menor apoyo político por parte del gobernador del que gozaba entonces la ex-ministro.

Así, en octubre de 1996 asume el gobierno de la educación jujeña **Juan Ljungberg**, el primer contador que ocupará ese cargo. Su misión fue “*poner realmente en marcha la transformación educativa*”³⁰ y concluir la **reestructuración de la distribución ministerial**. En su opinión: “*los problemas de la educación no son pedagógicos sino de gestión, incluso de gestión pedagógica*”³¹. En este período se abre la prueba piloto que iniciará la implementación de la EGB3. Las siguientes gestiones de **Daniel González** y **María Eugenia Bernal** son recordadas por la mayoría de los entrevistados por los manejos “poco claros” que se dieron en torno al Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación (PRISE).

La asunción del abogado **Walter Barrionuevo** (enero a agosto de 1999) se da junto con la llegada al gobierno de Eduardo Fellner, que es electo por la Legislatura para ocupar el cargo tras la turbulenta caída de Carlos Ferraro. El flamante gobernador asume en un momento crítico de la política provincial, su objetivo con respecto a la cartera educativa era de mínima: “*que haya clases con normalidad*”³², sobre todo luego del trágico año 1998 que concluye con la promoción automática por segunda vez en la década. Con el objetivo de “*restaurar la paz social*”, Barrionuevo despliega una política de **acercamiento a los gremios** con el propósito de generar confianza en pos de la reforma. En su opinión: “*el margen de acción en educación depende de cada ministro y también de cada gobernador (...) el gobernador monitorea permanentemente lo que se hace en educación*”³³. El gobierno de Fellner, que era pensado como un gobierno de transición, había llegado para quedarse.

En diciembre de 1999 asume la titularidad de la cartera educativa la contadora **Lilian Abraham de Méndez**, la segunda persona ligada a la economía de la década. Su objetivo, ya formulado por los anteriores mandatarios, era “*resolver esa resistencia que generaba la reforma*”³⁴. La intención de zanjar las dificultades que existían en torno a la transformación educativa llevaron a la ministro a realizar un análisis de la inversión educativa en Jujuy³⁵. Su intención era encarar proyectos novedosos, sobre todo relacionados con diversificar la oferta de educación

²⁸ Entrevista realizada a María Cicler, ex-ministro de educación, en diciembre de 2002.

²⁹ Ídem.

³⁰ Entrevista realizada a Juan Ljungberg, ex-ministro de educación, en diciembre de 2002.

³¹ Ídem.

³² Entrevista realizada a Walter Barrionuevo, ex-ministro de educación, en diciembre de 2002.

³³ Ídem.

³⁴ Entrevista realizada a Lilian Abraham de Méndez, ex-ministro de educación, en diciembre de 2002.

³⁵ La provincia de Jujuy tiene el mismo monto presupuestario que el sistema educativo salteño, para un sistema con proporciones mucho menores.

técnica³⁶. En esta época se implementó la prueba piloto del nivel Polimodal para continuar la experiencia de la muestra de la EGB3.

El alejamiento de la ministro de la cartera educativa tuvo que ver con el **traspaso del Ministerio de Educación a Secretaría**, volviéndose atrás con la recategorización efectuada pocos años atrás: “*al ser Secretaría, educación pasa a un segundo plano de poder*”³⁷. La conclusión que extraía la ex-ministro acerca de la situación provincial en cuanto a lo educativo queda definida como sigue: “*existe una falta de planeamiento, la inestabilidad política obliga a resolver la coyuntura*”³⁸.

En diciembre de 2001, en un contexto aún más conflictivo y en donde los índices de pobreza y desempleo alcanzan cifras aún más agudas, asume la actual secretaria de educación, la profesora **Teresa Jure**. Como mencionaba el coordinador de planes y proyectos educativos, Luis Martínez: “*los objetivos actuales son alimentar a los alumnos y continuar con la parte pedagógica. El principal problema del sistema educativo es la situación económica de las familias*”³⁹.

En síntesis, **la política educativa en la provincia de Jujuy no parece estar definida a partir de un planeamiento a largo plazo, que pueda verse continuado a pesar de los sucesivos cambios del Poder Ejecutivo**. Contrariamente, cada nuevo ministro llega al cargo con objetivos y prioridades nuevos y, en general, absolutamente diferentes a los de la gestión precedente. Los ministros entrevistados mencionaron el “celo” que existe entre los mandatarios que lleva muchas veces a ocultar información con el traspaso del cargo: “*cada nuevo ministro es borrón y cuenta nueva, no existen reuniones para planificar con el ministro saliente, se esconden trabajos, hay celos*”⁴⁰.

Asimismo, puede observarse cómo la dinámica política se inmiscuye en el ámbito educativo influyendo de manera determinante en su desenvolvimiento. **La inestabilidad institucional parece ser en Jujuy un factor condicionante obligando a gestar acciones en la coyuntura y con un horizonte temporal sumamente incierto**. Por otra parte, existe la percepción de que el Ministerio de Educación es el que “causa los problemas”, el que genera los mayores gastos y los mayores conflictos. En este contexto, como señalaba un ex-ministro: “*el gobernador tiene que poner una persona política de su lado (...) el ministro de educación que no hace política clientelística tiene problemas*”⁴¹. Esto está íntimamente relacionado con la cultura política de la provincia, sucintamente descripta en el contexto provincial, que tiene una fuerte tradición clientelar sustentada en relaciones sociales cuasi-feudales.

4.2 EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESCENARIO EDUCATIVO

³⁶ Este propósito de “reconvertir” institutos de formación en tecnicaturas, es una constante a nivel nacional y tiene que ver con el diagnóstico de sobreoferta en aquel sector.

³⁷ Entrevista realizada a Lilian Abraham, ex-ministro de educación, en diciembre de 2002.

³⁸ Ídem.

³⁹ Entrevista realizada a Luis Martínez, coordinador de planes y proyectos educativos, en diciembre de 2002.

⁴⁰ Entrevista realizada en diciembre de 2002.

⁴¹ Entrevista realizada en diciembre de 2002.

El **Poder Legislativo Jujeño** (unicameral), está compuesto por la presidencia, a cargo del vicegobernador, dos vicepresidentes, un secretario parlamentario, un secretario administrativo y cuarenta y ocho legisladores electos en distrito único⁴².

Al momento de realizarse este informe, tienen representación parlamentaria cuatro partidos políticos, el Partido Justicialista (PJ) con 27 legisladores, la Unión Cívica Radical (UCR) con 16 legisladores, el Movimiento Popular Jujeño (MPJ) con 2 legisladores y el Movimiento de Renovación Cívica (escisión del MPJ) con 3 Legisladores⁴³. La mayoría justicialista en la composición de la cámara no es una situación coyuntural, sino que se ha mantenido, al igual que en la gobernación, desde el retorno de la democracia a principios de los ochenta.

Luego de un período en el que pareció existir una mayor incidencia de la Comisión de Cultura y Educación de la Legislatura, que coincidió en esta década con la sanción de la Ley Provincial de Educación en 1993, la importancia e impacto político de este organismo parece estar desvirtuado. Como afirmaba una ex-ministro: “*hoy, la comisión de educación no tiene mucha incidencia*”⁴⁴. Otro alto funcionario opinaba: “*la Legislatura no está en los temas estructurales, de fondo*”⁴⁵. En efecto, las tareas legislativas, según nos mencionaron los entrevistados, están más bien relacionadas con la gestión de cuestiones de los distritos y la atención a demandas y casos puntuales; sólo en menor proporción se da lugar a la labor propiamente legislativa.

Según el vicepresidente de la Comisión, el radical Gregorio Tolaba, el Poder Ejecutivo no ha tenido mucho diálogo con esta instancia de gobierno: “*con la secretaria tuvimos sólo dos entrevistas*”⁴⁶. En su opinión, las propuestas legislativas tienen un origen mixto, tanto del gobierno educativo como de la Comisión, y tuvieron que ver más que nada con la sanción de leyes concernientes a la puesta en marcha de la reforma. Por otra parte, como comentaba este legislador, han existido fuertes enfrentamientos entre los diferentes partidos dentro de la comisión. Un ejemplo de estas disputas se dio en torno al destino de los fondos educativos, específicamente porque la oposición en la cámara quería que dichos fondos fueran a una cuenta especial para educación y el oficialismo no⁴⁷.

La Legislatura tiene la facultad de solicitar la remoción de los ministros por mal desempeño en sus funciones. En la década que nos incumbe, esto ha ocurrido en tres oportunidades: Juan Ljungberg y Daniel González fueron citados por la Legislatura para rendir cuentas en relación con el PRISE y María Eugenia Bernal por usar fondos educativos con fines políticos personales. Aparentemente, esta comparecencia fue sólo formal ya que no hubo acciones al respecto. Según mencionaba Gregorio Tolaba: “*no se escucharon las denuncias de la Legislatura*”⁴⁸.

Al momento de la escritura del presente informe, la Legislatura trabaja en una nueva Ley Provincial de Educación que ha sido presentada al gobernador y que plantea, entre otras cosas,

⁴² Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas y Censos del Gobierno de la provincia de Jujuy.

⁴³ Ídem.

⁴⁴ Entrevista realizada a Diana Vera, ex-ministro de educación, diciembre de 2002.

⁴⁵ Entrevista realizada a Juan Ljungberg, ex-ministro de educación, diciembre de 2002.

⁴⁶ Entrevista realizada a Gregorio Tolaba, vicepresidente de la Comisión de Educación, en diciembre de 2002.

⁴⁷ Esta cuestión da cuenta del margen que existe para efectuar manejos discrecionales con los fondos educativos y del espacio que se abre al clientelismo y la corrupción.

⁴⁸ Entrevista realizada a Gregorio Tolaba, vicepresidente de la Comisión de Educación, en diciembre de 2002.

la vuelta de la cartera educativa a Ministerio y una nueva forma de organización del gobierno educativo.

En resumen, **el peso político de la Legislatura en materia educativa no parece ser significativo** y no aparenta constituir un órgano autónomo que oriente la producción legislativa en la provincia. Por el contrario, las decisiones de la Comisión tienden a ser consecuentes con la voluntad del Poder Ejecutivo.

5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO

La educación jujeña se encuentra enmarcada por una legislación sumamente desarticulada y confusa que genera en el sistema un **verdadero vacío legal**. La insuficiencia de legislación específica para algunas áreas del sector, la obsolescencia de ciertas normas y la falta de reglamentación de la Ley de Educación Provincial, convergen en una situación de profunda incertidumbre acerca de qué normas rigen al sistema.

Cuadro 12 - Normativa educativa fundamental de la provincia

Normativa	Tipo y número	Año de sanción	Ejes involucrados
Constitución Provincial		1986	
Ley Provincial de Educación	Ley 4.731	1993	
Decreto de reglamentación Ley 4.731	N° 60	1995	Administración Central
Estatuto del Docente primario	Ley 2531	1960	Políticas laborales
Estatuto del Docente secundario	Leyes 3520, 4528 y 4680	1978, 1990 y 1993	Políticas laborales
Ley de Emergencia	5233	1989	Políticas laborales

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos relevados en la provincia.

Introduciéndonos en el **cuerpo normativo de la educación jujeña**, cabe mencionar, primeramente, la **Constitución Provincial** que en sus artículos 66, 67 y 68 define lo relativo a la orientación, organización y gobierno de la educación. En la misma se reconoce el papel del Estado como garante del proceso educativo: “*El Estado reconoce y garantiza el derecho de los habitantes de la provincia a la educación permanente y efectiva*” (Art. 66). Asimismo, se establece que la educación pública será obligatoria, gratuita, gradual y pluralista, y se asegura la libertad de cátedra. Se menciona la posibilidad de que la educación sea impartida en establecimientos no estatales, apoyados económicamente por el Estado. En cuanto al gobierno educativo se postula la creación de organismos descentralizados y se asegura la participación docente.

La primera Ley de Educación Provincial data del año 1885, pero entra en vigencia recién en 1896, estipulando la atribuciones del Consejo General de Educación (CGE) que había sido creado por la Constitución Provincial de 1866⁴⁹. La misma sigue los postulados de la Ley 1420

⁴⁹ Rigal Luis et alli: *La escuela en la periferia. Educación, democratización y modelo neoliberal: Jujuy 1984-1996*, UNJU, Jujuy, 2000.

pero omite el artículo relativo a la laicidad, dada la fuerte presión ejercida por la Iglesia Católica. Esto redundó en el dictado de religión en las horas de clase de las escuelas públicas. En 1946 se sanciona la segunda Ley Provincial -1710- que precisa y amplía las funciones del CGE, el cual se instituye en un ente autónomo de la política educativa. Esta Ley, sancionada durante el primer gobierno peronista, trasluce los valores de justicia social propios de dicha doctrina. Asimismo, enfatiza el rol de Estado en la educación y establece la gratuidad y gradualidad de la educación común.

La **Ley Provincial de Educación -4731-** de 1993 se crea a los pocos meses de sancionada la Ley Federal de Educación, con el objeto de adaptar la ley nacional al contexto provincial. La Ley, que en muchos aspectos es similar a la Federal, otorga un plazo de un año para su reglamentación y estipula que hasta tanto no sea regulada podían existir los órganos que regían anteriormente el sistema educativo (CGE y DIGEMAS). En la gestión de Diana Vera se convoca a una comisión reglamentadora, que estuvo integrada por representantes ministeriales, sindicales (ADEP, CEDEMS, AMET, UDA) y eclesiales (COSUDEEC). En noviembre de 1995, al finalizar el mandato de la ex-ministro, se entrega el proyecto de reglamentación a la Comisión de Educación de la Legislatura y a la Fiscalía de Estado. No obstante, según palabras de la ex-funcionaria: *“el ministro siguiente no la usó”*⁵⁰. Este hecho ilustra la profunda discontinuidad de políticas que acontecen con los sucesivos cambios de ministro, evidenciando cómo el trabajo anterior no es retomado por las siguientes gestiones.

Al momento de escribir este informe, la Ley debía aún ser reglamentada en gran parte, sobre todo en lo que refiere al **gobierno de la educación** -el controvertido **Título V**- razón por la cual se estaba estudiando modificarla. Según mencionaba una entrevistada: *“el Título V es un monstruo que impidió implementar la Ley”*⁵¹. Para ponerla en funcionamiento se dictó en el año 1995 el **Decreto n° 60** que suprime el CGE y la DIGEMAS, pero no efectiviza la estructura colegiada de consejo según propone la Ley⁵². La virtual desaparición del CGE y la DIGEMAS generó un profundo vacío institucional aunque, en la práctica, se siguen aplicando las viejas normativas de estos dos órganos ya disueltos.

El **Estatuto del Docente** jujeño data del año 1960 para el nivel primario y de 1978 para el secundario. Según un dirigente sindical entrevistado: *“se han modificado algunas partes pero más o menos sigue igual, a pesar de que constantemente el gobierno quiere modificar el Estatuto y el Reglamento de Licencias”*⁵³. Por otra parte, no existen Reglamentos Escolares y, según nos informaron, recién este año está previsto terminar el reglamento de nivel inicial⁵⁴.

La educación privada no posee aún reglamentación propia, la misma se encuentra enmarcada en la CP y en la Ley Provincial que en el capítulo IX “De la enseñanza de gestión privada” (artículos 44 a 48) estipula las pautas para el sector. Allí se establece qué agentes son los que tendrán el derecho de prestar servicios educativos privados y el aporte que podrán recibir por parte del Estado.

⁵⁰ Entrevista realizada a Diana Vera, ex-ministro de educación, diciembre de 2002.

⁵¹ Entrevista realizada a Susana Casasola, asesora de la Comisión de Educación de la Legislatura, diciembre de 2002.

⁵² Esto será analizado con más detalle en próximo apartado.

⁵³ Entrevista realizada a Oscar Tapia, secretario General ADEP, diciembre de 2002.

⁵⁴ Entrevista realizada a Elva Loaiza, supervisora de nivel inicial, diciembre de 2002

Tampoco existe Ley de Educación Superior, los Institutos de Formación Docente (IFD) se manejan con normativas propias, reglamentadas por cada instituto, en el marco de la Ley Provincial (artículos 25 a 31) y la Ley Nacional, que muchas veces se contradicen entre sí. Al momento de la elaboración de este trabajo, se estaban llevando a cabo reuniones para generar una normativa común para el nivel (tal como veremos en el apartado de formación docente).

Otra normativa importante es la **Ley de Emergencia** que se sanciona durante la presidencia de Ricardo De Aparici en el año 1989 y que sigue vigente aún hoy. La misma establece, como veremos en el apartado referido a la administración central, que no se incorpore nuevo personal en la estructura de la administración provincial (exceptuándose docentes al frente de alumnos y el personal de la salud).

En síntesis, la legislación que rige el sistema educativo en Jujuy es, en muchos aspectos, inexistente y en otros no se encuentra reglamentada, no convergiendo en un cuerpo normativo unificado. Dada la **inexistencia de una estructura legal sólida**, la regulación cotidiana se resuelve con un sinnúmero de decretos, normativas y resoluciones (en varios casos datan de los años '50, '60 y '70) que muchas veces se contradicen entre sí y otras tantas son inconstitucionales. Este vacío legal viene a sumarse a la inestabilidad general de la política educativa, acentuando aún más las debilidades del sistema.

6 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN

6.1 ESTRUCTURA DE PODER Y DINÁMICA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Un primer elemento a destacar, al momento de describir la conformación de la estructura administrativa de la educación jujeña, es, por un lado, la constante modificación institucional que ha vivido el sistema en esta última década y, por otro, las consecuencias que tiene la reglamentación a medias del gobierno de la educación.

En cuanto al primer punto, cabe destacar los **cambios institucionales que ha sufrido la cartera**. A principios de los noventa la misma estaba gobernada por un secretario de educación que dependía a su vez del Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación. En octubre de 1992, durante el gobierno de Roberto Domínguez, se dicta la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo -4636- que, entre otras cosas, crea el Ministerio de Educación y Cultura. Esta decisión está relacionada, según los actores entrevistados, con la intención política de otorgar mayor rango al área educativa.

A fines de 2001 se vuelve atrás en este punto y se recupera la figura del secretario de educación. Esta situación originó la renuncia de la entonces ministro, Lilian Abraham, que percibió el cambio como una depreciación jerárquica. El motivo argüido desde el gobierno provincial para llevar adelante esta modificación fue la reducción de los costos que implicaba sostener una estructura de ministerio. Contrariamente, desde la comunidad docente se vivió la "vuelta atrás" con profunda indignación, haciendo referencia a la poca importancia que se le otorga a la educación.

La **falta de reglamentación de la Ley repercute fundamentalmente en la puesta en forma del gobierno educativo**. El mismo se encuentra especificado, como dijimos, en el apartado quinto y ha sido definido por la mayoría de los entrevistados como "inaplicable". En este

sentido, en palabras de Federico Medrano: “el Título V es un monstruo inmenso, se pensaba que iba a dar mas participación pero fue burocrático y no se pudo poner en marcha”⁵⁵.

Antes de la sanción de la Ley Provincial el gobierno educativo se encontraba regido por un representante del Poder Ejecutivo (ministro o secretario, según el período) y dos órganos principales: el CGE y la DIGEMAS. La estructura educativa dividía entre los niveles inicial y primario, por un lado, y medio y superior por otro, generando procesos organizacionales y culturas burocráticas diferenciadas, que perviven aún hoy. El CGE, creado hace más de cien años, estaba integrado por un presidente (elegido por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura), dos vocales oficiales y uno elegido por los docentes. Las resoluciones eran adoptadas por el cuerpo colegiado. Por otra parte, la DIGEMAS, que se crea a fines de los 60 con la primera escuela media provincial, estaba a cargo de un director y gozaba de menor jerarquía y fuerza política que el CGE.

Esta estructura pervivió hasta unos años después de la sanción de la Ley Provincial, que redefine la conformación del gobierno educativo. El Capítulo V, que reglamenta el “Gobierno y Administración de la Educación”, promueve en el artículo 49 la creación del Consejo Provincial de Educación (CPE). El mismo -formado por un presidente, un vicepresidente, vocales oficiales y vocales electivos- es instituido como el órgano a cargo del gobierno, administración, coordinación, planeamiento y ejecución de la política educativa. El cargo de presidente debería ser encabezado por el ministro de educación y cultura y tanto el vicepresidente como los vocales oficiales (a su vez presidentes de las cinco Delegaciones Regionales) serían designados por éste. Los vocales electivos serán elegidos por el voto directo, secreto y obligatorio de los docentes para cada una de las Delegaciones Regionales.

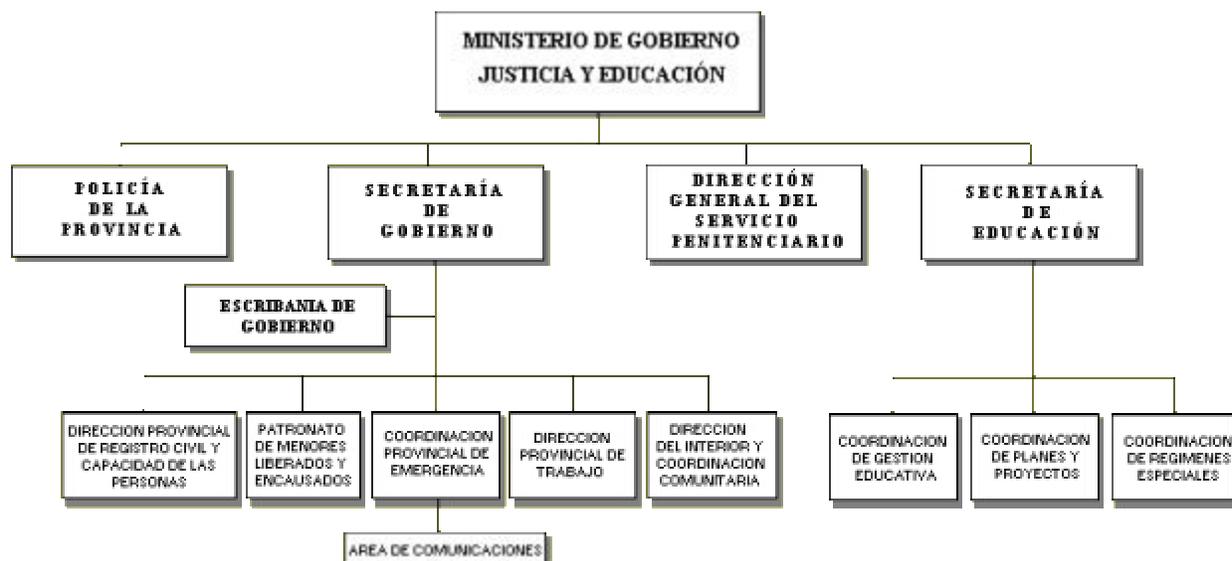
Las Delegaciones Regionales, cinco en total, fueron pensadas como forma de descentralizar la gestión educativa y garantizar la integración técnica, administrativa y pedagógica. Cada una de ellas debería estar constituida por un presidente, supervisores regionales (elegidos según el Estatuto Docente) y representantes electivos docentes (elegidos por voto directo de los docentes y que representarán a cada uno de los cuatro niveles).

Esta estructura, según los entrevistados: “es imposible de aplicar, cada región tiene su propio consejo, es demasiado descentralizada, hay deliberación permanente, lo cual impide llevar adelante una política educativa provincial”⁵⁶. Por este motivo, la Comisión de Educación estaba estudiando modificar este capítulo de la Ley.

Al momento de escribir este informe, la forma que adoptó el gobierno educativo quedó definida por los Decretos n° 60 y 63. Los mismos, que son un intento de reglamentación de la Ley, suprimen al CGE y la DIGEMAS y establecen tres coordinaciones regionales (Gestión Educativa, Planes y Proyectos y Regímenes Especiales) bajo la órbita del secretario de educación, que a su vez depende del ministro de gobierno, justicia y educación; no obstante, nunca se constituyó el CPE previsto por la Ley.

⁵⁵ Entrevista realizada a Federico Medrano, ex-secretario general CEDEMS, en diciembre de 2002.

⁵⁶ Entrevista realizada a Diana Vera, ex-ministro de educación, en diciembre de 2002.

Organigrama del Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación.

Lo que en la práctica se da es la **convivencia de dos estilos** de gestión educativa en donde se entrecruzan las viejas funciones de CGE y DIGEMAS, que aún perviven, con los nuevos estilos de las coordinaciones recientemente reglamentadas, sin que exista asociación entre ellas. Según acordaba una funcionaria: “no se pusieron en ejecución los organismos tal como lo dice la Ley, se van reglamentando con normativas sobre la marcha”⁵⁷. Por otra parte, con la supresión del CGE se ha dado por tierra con la representación docente en el gobierno de la educación, sin que se haya conformado el CPE para dar continuidad al cuerpo colegiado. Oscar Tapia, secretario general de ADEP, expresaba que: “en la nueva estructura no se logró que se elijan a los representantes docentes en las Delegaciones, ni el vocal gremial del CPE”⁵⁸.

Por otra parte, la descentralización que se pretendió operar con las Delegaciones no fue tal, ya que éstas “no son autónomas, ejecutan las decisiones que llegan del nivel central”⁵⁹. En relación con esto, la ex-ministro Diana Vera coincidía: “en definitiva no se ha descentralizado, el movimiento de docentes sigue centralizado”⁶⁰. De hecho, la principal tarea de las Delegaciones es resolver ciertos trámites administrativos y actuar como bisagra entre las escuelas y el nivel central pero no gestionar en forma autónoma políticas educativas, tal como figura en la Ley.

La representación docente tiene presencia en la administración central en la Junta de Disciplina de Nivel Medio y en la Junta Calificadora y de Disciplina de Nivel Inicial y Primaria. La elección del representante docente, según nos informaron, no es sobre la base de la extracción gremial sino de docentes independientes, es decir, que no existe presentación por lista sino uninominal. Esto será ampliado en el apartado referido a las políticas laborales.

⁵⁷ Entrevista realizada a Analía Bru, jefa de recursos humanos, en diciembre de 2002.

⁵⁸ Entrevista realizada a Oscar Tapia, secretario general ADEP, en diciembre de 2002.

⁵⁹ Entrevista realizada a Analía Bru, jefa de recursos humanos, en diciembre de 2002.

⁶⁰ Entrevista realizada a Diana Vera, ex-ministro de educación, en diciembre de 2002.

Acorde con la jefa del área de recursos humanos, Analía Bru: “la estructura de la secretaría es burocrática, no está bien definido quién hace qué cosa”⁶¹. El organigrama tiene disposiciones fijas: la secretaria, las tres coordinaciones, el área de gestión presupuestaria, recursos humanos, logística y recursos físicos. Por otra parte, esta entrevistada agregaba que los actores de mayor peso político dentro del organigrama son la secretaria de educación y el coordinador de gestión presupuestaria que son quienes definen en cuanto a la decisión de política educativa. Esto da cuenta de, por un lado, el importante rol que asume la figura de la cúpula del gobierno educativo y, por otro, de la significativa presencia del área presupuestaria en educación que se torna determinante al momento de precisar las políticas a seguir.

6.2 LAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Los principales cambios a nivel de la administración central de la educación tuvieron que ver con la decisión de **operar una reforma en la estructura del ministerio que agilizará la dinámica administrativa y, fundamentalmente, redujera los costos**. El Decreto n° 60, que mencionamos arriba, tiene que ver con esto y con la intención de readecuar la estructura orgánico-funcional del ministerio acorde a la “*simplificación de la gestión administrativa, contención y racionalización del gasto público, eficiencia en la aplicación de los recursos humanos y materiales y mayor eficacia en el desempeño de los órganos administrativos del sector*”⁶². Asimismo, el traspaso de Ministerio a Secretaría tuvo el objetivo de reducir los costos de aquella estructura.

El marco en el cual transcurre la década que nos ocupa está circunscripto, como mencionamos en el apartado referido a la estructura legal, por la sanción de la **Ley de Emergencia** en el año 1989 y que sigue vigente aún hoy. Ésta establece que no se incorpore nuevo personal en la estructura de la administración provincial (exceptuándose docentes al frente de alumnos y el personal de la salud). De esta forma, los cargos públicos que van quedando vacantes (por jubilaciones, muertes, etc.) no son cubiertos nuevamente. Según mencionaba la jefa de recursos humanos de la Secretaría de Educación, Analía Bru: “desde el '89 hasta hoy tenemos una pérdida de tres cargos de administrativos o técnicos por mes. En algunos casos nos vemos obligados a contratar”⁶³. En este sentido, el coordinador de gestión presupuestaria, Andrés Eleit, mencionaba: “a veces se cubren cargos con gente de los programas laborales”⁶⁴. A esto se suma la pérdida de cuerpos técnicos ocasionada por el llamado a jubilaciones optativas y retiros voluntarios que se realiza en la provincia.

Por otra parte, comienzan a implementarse **programas nacionales tendientes a eficientizar la gestión educativa**. De este modo, se inicia en la provincia, en el año 2001, la ejecución del Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE). Como aludía la jefa de recursos humanos: “con el PREGASE se están revisando los sistemas para definir circuitos administrativos mas rápidos y ágiles”⁶⁵.

Con este programa se intenta informatizar una serie de procesos administrativos para tener un mayor control sobre los gastos del sector. Al momento de realizarse el presente trabajo,

⁶¹ Entrevista realizada a Analía Bru, jefa de recursos humanos, en diciembre de 2002.

⁶² Decreto n° 60, citado por Rigal et alli., op. cit.

⁶³ Entrevista realizada a Analía Bru, jefa de recursos humanos, en diciembre de 2002.

⁶⁴ Entrevista realizada a Andrés Eleit, coordinador de gestión presupuestaria, en diciembre de 2002.

⁶⁵ Entrevista realizada a Analía Bru, jefa de recursos humanos, en diciembre de 2002.

se terminó con la carga de la información del sistema de legajo único y la sistematización de la plantas orgánicas funcionales (POF), que están recién en proceso de implementación. Se espera que se puedan realizar por esta vía procesos como altas y bajas, licencias, liquidaciones de sueldos, etc. Según mencionaba el coordinador de gestión presupuestaria, Andrés Eleit: *"con la informatización de la administración de personal se detectarán las incompatibilidades. El 45% del personal está en esta situación, esto representa una reducción del 20% en masa salarial que se va a comenzar a aplicar en enero de 2003"*⁶⁶.

Según nos informaron sus responsables, el programa genera ciertas resistencias, sobre todo por parte de los funcionarios de planta de la Secretaría, que serán sus ejecutores. El temor se asienta, fundamentalmente, en la supuesta pérdida del puesto laboral en vistas de la informatización de las tareas. Por otra parte, cuando el programa se implemente definitivamente, existirá también una puja de poder con el Centro de Cómputos de Hacienda que perderá centralidad al dejar de efectuar las liquidaciones de haberes.

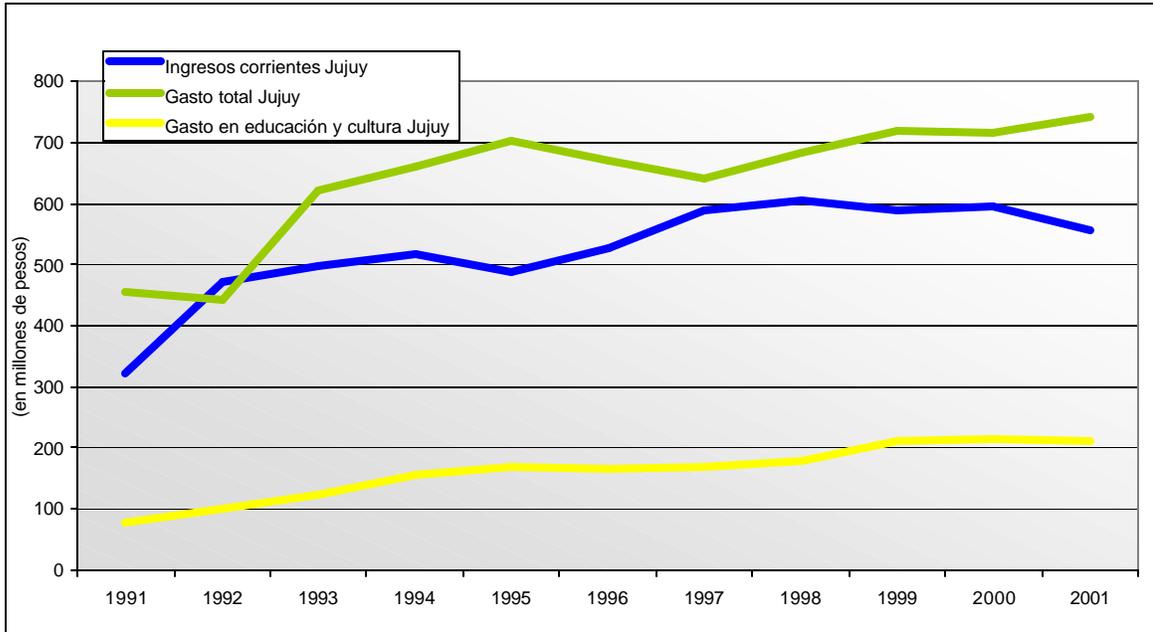
7 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

7.1 EL GASTO EDUCATIVO EN EL MARCO DE LA EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PROVINCIALES

La mención de algunos indicadores puede resultar útil para describir y comprender el desenvolvimiento de las finanzas provinciales durante la década. En primer lugar, para contextualizar los números generales de la provincia, cabe mencionar -tal como se observa en el Gráfico 3- el comportamiento que ha tenido el gasto total frente a los ingresos: luego de un aumento en el gasto entre 1992 y 1993 (ligado a las transferencias de servicios desde Nación) cuyo pico se advierte al promediar la década, se observa una tendencia constante. El nivel de ingresos, por su parte, siempre se mantuvo (a excepción del año 1992) por debajo del nivel del gasto. El resultado de esto es que el déficit fiscal no tuvo una disminución importante en la década, a excepción del año 1997 que se redujo a 32.8 millones de pesos. Por otra parte, **el stock de deuda aumentó entre los años 1996 y 2000 en un 255%; siendo Jujuy la quinta provincia del país donde más ha crecido, situándose como la décima jurisdicción con mayor stock de deuda total.**

⁶⁶ Entrevista realizada a Andrés Eleit, coordinador de gestión presupuestaria, en diciembre de 2002.

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



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

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

En esta relación, **el gasto en educación se ha mantenido relativamente constante**, describiendo una figura de leve y progresivo ascenso entre ambos extremos de la década. Un análisis más detallado del gasto educativo se desprende del Cuadro 13 en donde se observa que el mismo pasa de los 77 millones en 1991 a 215 millones en 2000, casi triplicándose. El aumento más pronunciado se advierte en los tres primeros años de la década, en el contexto de las transferencias de las escuelas medias nacionales (el gasto en educación se duplica de 77 a 155 millones entre 1991 y 1994). A primera vista, se observa que no ha habido grandes sobresaltos en el gasto educativo sino que, por el contrario, éste se ha mantenido estable y con una tendencia creciente. La variación interanual del gasto total y el gasto educativo, descrita en el gráfico 4, muestra que el gasto en educación nunca ha decrecido más que el gasto total.

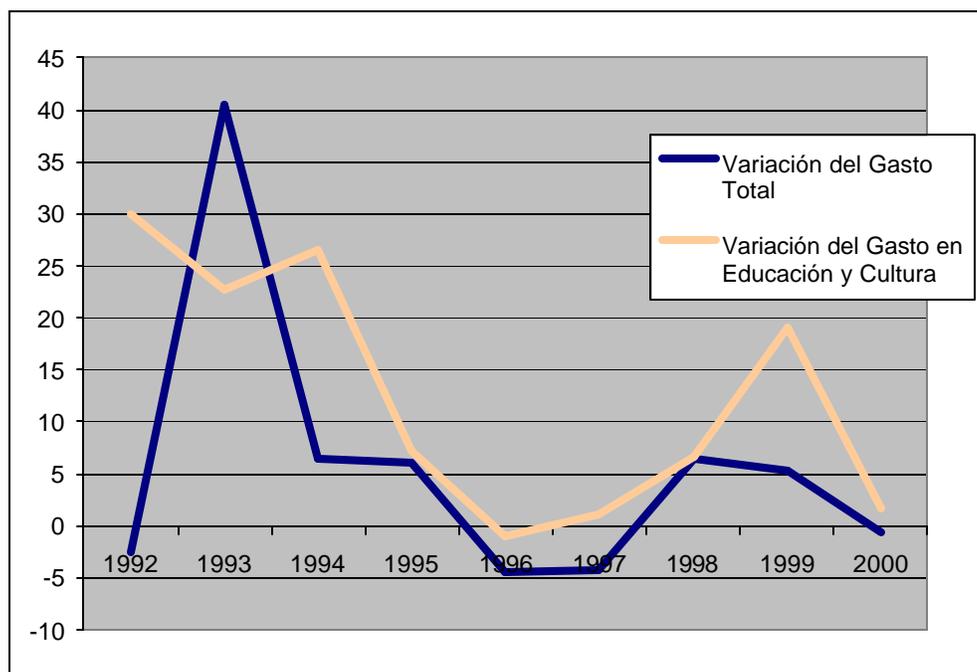
Cuadro 13 - Evolución de ingresos y gastos (en mill. de pesos corrientes), déficit y deuda

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ingreso total	424,9	493,2	532,5	533,1	510,0	596,4	610,0	620,6	601,8	645,5	565,7
Gasto total	453,5	442,2	621,4	661,8	701,7	670,3	642,1	684,0	719,5	715,5	741,5
Gasto en Servicios Sociales	180,3	226,2	259,5	335,9	358,3	288,7	284,9	293,8	326,7	317,6	311,6
Gasto en Educación y Cultura	77,1	100,2	122,9	155,6	166,8	165,3	167,2	178,2	212,1	215,5	211,5
Déficit*	s/d	s/d	-15,4	-22,9	-37,6	-20,5	-5,4	-10,7	-19,3	-10,8	-31,1
Stock de deuda*	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	54,7	59,2	91,2	110,3	129,4	159,3

* % del ingreso total
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.

Gráfico 4 – Variación interanual del gasto total y gasto educativo



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

El Cuadro 14 permite analizar el **esfuerzo financiero en relación con la educación** que lleva adelante la provincia. Un primer indicador, que mide el **gasto educativo como porcentaje del gasto total**, revela que la proporción que asigna Jujuy al gasto educativo es, en el primer lustro de la década, inferior al promedio regional y más notoriamente con respecto a los estándares nacionales. Cabe resaltar, sin embargo, la enorme variación que ha existido en cuanto a este índice, lo cual demuestra un gran esfuerzo por parte de la provincia que termina, al finalizar los noventa, con el mismo porcentaje que el promedio del país. En efecto, en 1991 el porcentaje del gasto total que Jujuy dedicaba a educación ascendía al 17%, frente al 18.4%

regional y 24.3% nacional. Este porcentaje tiene una trayectoria firmemente ascendente hasta llegar en el año 2000 al 30.1%, superando el promedio regional (27.4%) y casi igualando al nacional (30.9%).

El **gasto por alumno del sector público** representaba en 1994 la suma de \$962.8, valor similar al del NOA (\$996.5) y al del total del país (\$996.4). Las variaciones que ha tenido este indicador no han sido considerables disminuyendo en algunos años (\$935.5 en 1996) y aumentando en otros (\$1003.7 en 1998). Para el año 2000 este número llegaba a \$1041.9 prevaleciendo sobre la media regional (\$939) pero sin llegar a superar a la nacional (\$1164.2). Estas cifras ubican a Jujuy, haciendo un promedio entre los años 1994 y 2000, como la octava provincia que menos recursos por alumno asigna por alumno del sector público (cabe resaltar que los mismos números se revelan para el sector privado).

Por último, el Cuadro 14 muestra el **gasto por alumno como porcentaje de los recursos fiscales por habitante** evidenciando que en términos generales el gasto que destina Jujuy es menor al del promedio regional y nacional. Se podría decir que en el año 2000 frente a cada \$100 que la provincia tiene de recursos por habitante destinó \$148 para cada alumno, mientras que en la región y en el total de provincias se destinaron \$ 157 y \$197, respectivamente, para el mismo año. Es digno de destacar que mientras que este porcentaje creció desde 1994 para el total del país (pasando de \$174 a \$197), en Jujuy descendió aumentando la brecha con respecto al NOA. Estos números llevan a Jujuy a ser, haciendo un promedio entre los años 1994 y 2000, la novena provincia que menos recursos destinan por alumno como porcentaje de los recursos fiscales por habitante.

Cuadro 14 - El esfuerzo financiero por la educación

	Gasto en Educación y Cultura como porcentaje del Gasto Público Total			Gasto por alumno del sector público -en pesos corrientes			Gasto por alumno como % de los recursos fiscales por habitante		
	Jujuy	Total Región NOA	País	Jujuy	Total Región NOA	País	Jujuy	Total Región NOA	País
1991	17,0	18,4	24,3	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1992	22,7	23,4	27,0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1993	19,8	24,9	27,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1994	23,5	26,8	27,2	962,8	996,5	996,4	149,5	158,7	174,5
1995	23,8	27,3	27,7	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1996	24,7	26,5	27,3	935,5	899,2	993,8	147,6	160,4	179,7
1997	26,0	25,8	28,5	973,8	939,8	1.057,1	s/d	s/d	s/d
1998	26,1	25,7	27,9	1.003,7	949,4	1.097,9	148,3	147,6	177,1
1999	29,5	27,1	29,5	978,4	948,7	1.146,8	s/d	s/d	s/d
2000	30,1	27,4	30,9	1.041,9	939,0	1.164,2	147,7	157,0	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.

En síntesis, haciendo una evaluación del esfuerzo financiero en educación que realiza la provincia se observa que ésta ha aumentado notoriamente su porcentaje de gasto total que destina a educación, así como también ha aumentado los recursos que destina por alumno entre los años 1994 y 2000. Cabe aclarar que este último aumento no se da como producto de una trayectoria ascendente del aumento del gasto por alumno sino que más bien éste ha oscilado, aumentando y disminuyendo, en esos años. Por último, si se tiene en cuenta el gasto por alumno como porcentaje de los recursos fiscales se observa que, en términos generales, éste es mucho menor a la media regional y nacional.

7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES

Al analizar el gasto educativo provincial por objeto, un primer punto sobresaliente es que las erogaciones corrientes siempre se mantienen por sobre el 90% del gasto educativo provincial total, llegando en muchos años a rondar el 98%. Esto demuestra una tendencia que se manifiesta en todas las provincias: **el gran porcentaje en salarios que se asigna en el presupuesto educativo por sobre las erogaciones de capital.**

Los años en los cuales disminuyeron más las erogaciones corrientes en manos de los gastos en capital fue el período que transcurrió entre los años 1993 y 1997, coincidentemente con los fondos que comenzaron a llegar desde la Nación. Como se observa en el Cuadro 16, en esos años los gastos de capital ascendieron a valores que superaron el 6% (con tope en el 8% en 1994), en contraste con el 2% que rondaba los años previos. En 1998 se produce nuevamente un descenso luego descender y llegar a 2000 con un 1% en gastos de capital frente al 99% en gastos corrientes.

El **gasto en personal**, como componente de las erogaciones corrientes, es particularmente relevante en Jujuy, que es la segunda provincia con mayor porcentaje. Éste inicia la década rondando el 95% para ir disminuyendo progresivamente, con picos mínimos en el año 1998 (91%), hasta llegar al 93% en 2000. Esta depreciación del porcentaje destinado a salarios se traduce en un aumento de las transferencias al sector privado que dejan de rondar el 2.5% de los primeros tres años de la década para pasar, a partir de 1994, a valores cercanos al 5%; es decir, las transferencias a escuelas privadas se duplican.

Cuadro 16 - Gasto Educativo Total por objeto del gasto

Objeto del gasto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
<i>En millones de pesos corrientes</i>											
Total gasto educativo (1 + 2)	76,6	81,4	128,1	163,7	168,1	172,3	176,8	185,5	182,3	194,2	
<i>Porcentaje</i>											
Total gasto educativo (1 + 2)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
1. Erogaciones corrientes (1.1 + 1.2 + 1.3 + 1.4) como % del gasto educativo provincial total	98,3	97,9	93,2	91,2	95,3	94,4	94,0	97,2	98,2	99,0	
% de gastos corrientes	1.1. Gastos en personal	96,0	95,9	95,3	93,7	94,0	93,5	93,1	91,0	92,5	93,0
	1.2. Gastos en bienes y servicios no personales	1,0	1,3	1,1	1,0	1,1	1,3	1,5	2,0	1,7	1,2
	1.3. Transferencias al sector privado	2,6	2,2	2,8	4,7	4,4	4,8	4,6	5,4	4,3	4,6
	1.4. Otras transferencias	0,5	0,6	0,8	0,6	0,6	0,4	0,8	1,6	1,4	1,1
2. Erogaciones de capital como % del gasto educativo provincial	1,7	2,1	6,8	8,8	4,7	5,6	6,0	2,8	1,8	1,0	

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

En síntesis, Jujuy presenta un muy alto porcentaje de recursos asignados a salarios que, sin embargo, fueron disminuyendo a lo largo de la década, *vis a vis* con el aumento de las erogaciones al sector privado. Por otra parte, los gastos de capital no son altos, salvo en el período de la transferencia de los establecimientos educativos.

Si se tiene en cuenta el gasto que efectúa el Ministerio de Educación según los niveles educativos, se observa que la educación primaria y media concentra más del 90% del gasto, ubicándose muy por sobre la media del país que ronda el 80% (Cuadro 17). Es interesante advertir el comportamiento que adquiere en la década este porcentaje, el cual tiene una tendencia a disminuir, pasando de 96.5% en 1991 a 2000 a 89.5% en 2000. Si se comparan ambos niveles educativos, se observa que la educación primaria ha disminuido fuertemente su grado de representación en el gasto, pasando de un 73% aproximadamente en 1991 y 1992 a un 51.6% en 1993, valor que se mantuvo relativamente constante en el resto de la década. Cabe resaltar que este recorte es concomitante, aunque en un grado menos abrupto, con los parámetros nacionales. Por su parte, el porcentaje del gasto destinado a la educación media se ha ido incrementando, al igual que el promedio nacional, sobre todo a partir de 1993, en relación con los procesos de transferencia y reforma educativa. La educación superior registra un aumento porcentual en su participación en el gasto hacia 1993 que irá descendiendo nuevamente hasta igualar los valores del inicio de la década que rondan el 3%. Cabe señalar que esta reducción se da en el contexto del aumento en el promedio del total de país en este nivel.

Cuadro 17 - Gasto Educativo Total por nivel educativo. En porcentaje.

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	Jujuy	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	Jujuy	73,4	72,1	51,6	56,0	54,3	56,6	55,5	54,9	55,3	52,7
	Total País	61,9	62,0	52,3	49,9	47,4	48,0	47,9	47,6	47,8	48,0
Educación Media	Jujuy	23,0	24,4	39,9	34,4	35,6	35,9	35,6	36,7	37,8	36,7
	Total País	18,1	18,9	26,2	28,4	30,7	29,6	29,3	29,8	32,9	32,6
Educación Superior	Jujuy	2,8	2,8	4,1	3,6	3,7	3,5	3,6	3,2	3,0	2,9
	Total País	3,1	3,0	3,1	3,8	5,5	5,7	5,7	6,2	5,2	5,1
Sin discriminar	Jujuy	0,7	0,7	4,4	6,0	6,5	4,0	5,2	5,3	3,9	7,6
	Total País	16,9	16,2	18,4	17,9	16,4	16,8	17,1	16,4	14,1	14,2

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

7.3 LA DISPUTA POLÍTICA EN TORNO AL GASTO EDUCATIVO

Es ineludible analizar las relaciones de poder que se encuentran en el envés de los indicadores arriba descritos, con el objetivo de comprender el significado político de su comportamiento. En este sentido, es necesario mencionar, al momento de pensar la dinámica financiera jujeña, la fuerte dependencia que tiene la provincia con respecto a la Nación que se manifiesta fundamentalmente en el alto porcentaje de ingresos provinciales que son de origen nacional. Este monto ronda el 87%, según datos de 2000, lo cual sitúa a **Jujuy como la cuarta**

provincia que tiene más comprometidos sus ingresos totales sobre la base de las transferencias de Nación.

Éste es un aspecto central para analizar la dinámica de la provincia, ya que esta dependencia económica ha condicionado muchas veces la toma de ciertas decisiones políticas (esto será ampliado en el apartado sobre relaciones con Nación). Por otra parte, la **crítica situación fiscal jujeña** -constante en toda la década- es otro elemento clave para enmarcar la provincia y comprender cómo se desarrollan las relaciones de poder en torno a la política fiscal. En efecto, tal como se mencionó más arriba el comportamiento del gasto educativo jujeño no tuvo grandes variaciones sino que más bien mantuvo una tendencia levemente creciente, aunque su monto comparativamente con los promedios regionales y nacionales es muy inferior. Según expresaba Walter Barrionuevo, ex-ministro de educación: “en Jujuy no hubo ajuste en materia educativa, no había para ajustar”⁶⁷.

Como veremos en el apartado correspondiente a las relaciones con la Nación, la **transferencia de los establecimientos educativos** fue un tema que impactó fuertemente en las finanzas educativas de la educación jujeña. Esto -que se evidencia en el aumento general del gasto en esos años, según vimos arriba- estuvo dado fundamentalmente por la equiparación salarial entre docentes provinciales y ex-nacionales, las cargas de mantenimiento de infraestructura, etc. Tal como lo enunciaba el coordinador de gestión presupuestaria, Andrés Eleit: “todavía estamos peleando el tema de la transferencia (...) no se cumplió nada, esto afectó al presupuesto educativo que es estático, poco flexible. Así no se puede seguir las pautas de la Ley Federal”⁶⁸.

Varios funcionarios entrevistados aludieron al alto porcentaje del presupuesto que “se lleva” educación. Pareciera primar la percepción de que educación es una “gran carga”, el sector que “causa los problemas” y en el cual es más difícil efectuar recortes⁶⁹. Asimismo, el principal conflicto que se advierte en el sistema educativo es el económico y está dado por el atraso o el no pago de los haberes docentes.

Por otra parte, esta área no es ajena al uso político que se efectúa tanto con sus fondos como con otras ventajas que se dispensan. En efecto, un claro ejemplo de cómo transcurren ciertas decisiones está dado por el debate en torno a la apertura de una cuenta especial para el sistema educativo, que albergara los fondos que arribaron a la provincia para poner en marcha la transformación educativa. La creación de una cuenta especial fue propuesta desde la oposición al gobierno para evitar la mala utilización de esos fondos que, según nos mencionaron, sufrieron usos discrecionales para otras necesidades de la provincia⁷⁰.

Las administraciones que aparentemente han estado más comprometidas con la realización de un reordenamiento tendiente a la racionalización del gasto en el sistema educativo han sido las de los contadores Juan Ljungberg y Lilian Abraham. En el primer caso, el ministro asume luego de un período en donde la eficientización del gasto no había sido prioridad de las anteriores mandatarias de educación –Diana Mohorade y María Cilcer-. En efecto, ambas provenían del interior del sistema educativo y habían estado abocadas a una

⁶⁷ Entrevista realizada a Walter Barrionuevo, ex-ministro de educación, en diciembre de 2002.

⁶⁸ Entrevista realizada a Andrés Eleit, coordinador de gestión presupuestaria, en diciembre de 2002.

⁶⁹ Como lo enunciaba la ex-ministro María Cilcer: “Educación es el ministerio que causa los problemas, más conflictos, más gastos”, entrevista realizada en diciembre de 2002.

⁷⁰ Entrevista realizada a Gregorio Tolaba, vicepresidente de la Comisión Educación de la Legislatura, en diciembre de 2002.

gestión que enfatizaba los aspectos pedagógicos. Tal como lo enuncia Cicler: “*cuando asume Ferraro, comienzo a tener menor apoyo político y mayores restricciones por parte de Economía*”⁷¹. En la gestión de Juan Ljungberg se mantiene el nivel del gasto educativo y se readecua la organización funcional de la administración central de la educación.

Un primer estudio de los costos de la educación jujeña se desarrolló en la gestión de Lilian Abraham y contó con fondos provenientes del PREGASE. En el mismo, tal como nos informó la ex-ministro, se realiza un análisis comparativo entre el sistema educativo de la provincia y el sistema salteño, tendiente a descubrir los “agujeros negros”⁷² de la educación jujeña que con un sistema educativo mucho menor gasta 10 millones más en el presupuesto. Las conclusiones a las que se arribó fueron que el exceso del gasto en Jujuy se produce en el nivel medio, dado el elevado monto, comparativamente, de sus salarios (esto será ampliado en el eje de políticas laborales)⁷³.

Al momento de escribir este informe, la decisión presupuestaria se situaba en la Coordinación de Gestión Presupuestaria a cargo del contador Andrés Eleit. Esta área, tal como vimos en el eje referido a la administración central, es clave en cuanto a su peso político dentro de la estructura de la Secretaría de Educación. Según nos informó su máximo responsable, el Departamento de Costos (creado a fines de 2001, coincidentemente con el traspaso de Ministerio a Secretaría como modo de ajustar el gasto) realizó un estudio sobre los costos de sistema educativo con el objetivo de focalizar los ámbitos donde se pudieran operar reducciones. Los resultados de este análisis se tradujeron, como indicaba el funcionario, en acciones de política pública que permitieron ahorros en el tema de los abonos docentes, la gestión más eficiente de los comedores escolares, entre otras medidas.

La elaboración del presupuesto educativo está a cargo de la Coordinación mencionada que confecciona el anteproyecto en pos de discutirlo con la Dirección Provincial de Presupuesto para su posterior análisis por parte del ministro de hacienda. Luego de este proceso, el mismo es el enviado a la Legislatura para su aprobación final. En este tránsito, **el principal nudo de negociaciones, según mencionaba Eleit, se da con los ministros de hacienda y de gobierno, justicia y educación que “ajustan” el anteproyecto antes de su posterior envío a la Comisión de Presupuesto de la Legislatura.** Más allá de estos procedimientos formales existen mecanismos que permiten comprender la lógica real de la negociación del presupuesto para educación. El siguiente es un claro ejemplo de cómo se dirime esta cuestión: según mencionaba Eleit en la última instancia de aprobación del presupuesto por parte de la legislatura “*me suben un poco el presupuesto porque son amigos, el presidente de la Comisión de la Legislatura es de mi familia*”⁷⁴. Esto da cuenta de lo que referíamos más arriba acerca de la dinámica política que prima en Jujuy, así como en muchas otras provincias, en donde lo “extraoficial” define muchas veces el destino de una política o, en este caso, de las finanzas del sistema educativo.

En síntesis, **las finanzas de la educación jujeña parten de una escasa base que, si bien han ido aumentando en la década como porcentaje del gasto total, no logran arribar a los parámetros regionales y nacionales.** La frase “*no hay para ajustar*” es sintomática de una

⁷¹ Entrevista realizada a María Cicler, ex-ministro de educación, en diciembre de 2002.

⁷² Como mencionaba la ex-ministro Lilian Abraham.

⁷³ Cabe aclarar que no nos fue posible tener acceso a los datos que arrojó el informe, razón por la cual sólo nos manejamos con la información brindada por la ex-ministro Lilian Abraham.

⁷⁴ Entrevista realizada a Andrés Eleit, coordinador de gestión presupuestaria, en diciembre de 2002

provincia pobre pero que al mismo tiempo parece tener ciertos manejos discrecionales en sus cuentas.

8 LAS POLÍTICAS LABORALES

8.1 CARACTERÍSTICAS Y CONDICIONES LABORALES DE LOS DOCENTES JUJEÑOS

El análisis de algunas dimensiones de la situación laboral docente puede esclarecer la comprensión del escenario en el cual se encuentran inmersos los maestros de la provincia. Un primer punto a observar es la **situación de revista** que poseen los docentes. Según explicitaba el secretario general de ADEP, Oscar Tapia, en el **nivel primario** el ingreso a la docencia se efectúa anualmente mediante el ofrecimiento público de los cargos vacantes, según listados confeccionados por la Junta de Calificación. Las titularizaciones se realizan regularmente por concurso, según listados de orden de méritos. Conforme a este entrevistado, la mayoría de los docentes primarios son titulares; en cuanto a los directivos, el último concurso de titularización se efectuó en 1992 y se planea para 2003 el próximo. Una cuestión resaltada enfáticamente por los entrevistados gremiales es el avance que representó el logro de la titularización de los docentes a partir de cualquier edad y no como antes que podían hacerlo desde los 35 años.

La situación es radicalmente diferente para el **nivel medio**, según Graciela Medina, secretaria general de CEDEMS: *"en el nivel medio no se ha concursado, no ha habido llamado a concurso en los últimos diez años"*⁷⁵. La puja en este nivel ha sido mayor en este aspecto, el cual ha estado atravesado por la inseguridad laboral que generaba en los docentes la implementación de la reforma. Según Medina: *"la primera pelea frente a la aplicación de la Ley fue la estabilidad docente"*⁷⁶. La acción gremial se orientó a obtener la sanción de leyes de titularización masiva para el nivel (Leyes 4671/92 y 5072/98), que de alguna manera tranquilizaron a los docentes frente al temor de la pérdida de la fuente de trabajo.

Con respecto al tema de las **licencias** existe un Reglamento de Licencias e Inasistencias (Res. n° 510/86) para el nivel primario y un Régimen de Licencias Justificaciones y Permisos (Decreto n° 561/71 y modificatorios Dec. 1813/73, 2167/91 y 4468/91) para el nivel medio. Según mencionaba Oscar Tapia: *"en general el reglamento es original y sólo se han modificado algunas partes"*⁷⁷. Con respecto a este tema es quizás donde más ha intentado avanzar el gobierno procurando modificaciones al régimen vigente: *"con las licencias hubo una pelea constante, pero no se modificó el reglamento"*⁷⁸. Según Tapia esto es producto de una confusión: *"existe un 10% de docentes provisionales y reemplazantes, el gobierno piensa que esto es por el abuso de licencias y no es así sino que son titulares pero que ocupan cargos provisionales"*⁷⁹. El desconocimiento acerca de qué porcentaje efectivamente se destina a la cobertura de cargos por licencias es una cuestión que se

⁷⁵ Entrevista realizada a Graciela Medina, secretaria general de CEDEMS, en diciembre de 2002.

⁷⁶ Ídem.

⁷⁷ Entrevista realizada a Oscar Tapia, secretario general ADEP, en diciembre de 2002. Se refiere a la modificación 86/92.

⁷⁸ Entrevista realizada a Graciela Medina, secretaria general de CEDEMS, en diciembre de 2002.

⁷⁹ Entrevista realizada a Oscar Tapia, secretario general ADEP, en diciembre de 2002.

evidencia en la mayoría de las provincias y que muchas veces ha originado modificaciones al régimen sin un sustento certero⁸⁰.

Otras normativas que regulan la cuestión laboral docente son la Ley de Incompatibilidad Docente n° 3416/77, la reglamentación de sumarios del año 1968, la reglamentación de acciones de perfeccionamiento docente (res. n° 0467/83), reglamento para la cobertura de cargos provisionales y reemplazantes (s/f), deberes y atribuciones del personal directivo (s/f), reglamentación de funciones de secretarios, bedeles y maestros de materias especiales (s/f) y el reglamento para el ingreso a la docencia provincial Ley n°3630/79. Como nos informaron, la mayoría de estas normativas funcionan desarticuladamente y son en gran medida anacrónicas, por otra parte, muchas de ellas fueron dictadas en gobiernos de facto.

Por último, las **Juntas de Clasificación y Calificadoras** constituyen el único ente gubernamental en donde actualmente los docentes poseen representación. Como mencionamos brevemente en el apartado de administración central, las mismas no son gremiales sino de docentes independientes, es decir, que no existe presentación por lista desde el sindicato sino uninominal (cuyos candidatos son o no apoyados por el gremio).

Las tres juntas existentes son: la Junta Calificadora y de Disciplina de Nivel Inicial y Primaria, la Junta de Clasificación de Nivel Medio y la Junta Disciplina de Nivel Medio. Cada una de ellas cuenta con tres representantes docentes. Según Carmen Nievas, vocal gubernamental de la Junta de Clasificación de Nivel Medio: “*la Junta tuvo un rol protagónico con la reforma, integró todas las comisiones pero en este momento no tiene mayor participación, depende mucho del cambio de autoridades*”⁸¹. Conforme a esta entrevistada en el año 1998 hubo una modificación en la integración de las juntas del nivel medio (Ley n° 5034/98, que modifica parte del Estatuto Docente), que recién se aplica en 2000, por la cual se agregan dos representantes gubernamentales a los dos existentes, quedando la relación de tres representantes docentes y cuatro gubernamentales.

8.2 EL SALARIO DOCENTE

Como acontece en la mayoría de las provincias, **la “cuestión salarial” jujeña se lleva buena parte de la contienda entre los gremios y el gobierno y, en un punto, dirime la cuestión educativa**. Efectivamente, en esta provincia -una de las más convulsionadas del país- la situación de paro que reinó en la mayoría de los ciclos lectivos de la última década, tiene consecuencias en varios niveles del sistema educativo provincial. Algunos funcionarios entrevistados mencionaron la mutación que se opera en cuanto al contenido del reclamo salarial: “*en los años ‘80 los continuos paros eran por el aumento del sueldo, en los ‘90 lo que se pide es el pago mismo*”⁸².

Describiremos en primer término algunos datos que ilustran las características salariales docentes. En el Cuadro 18 se observa que un **maestro de nivel primario** con diez años de

⁸⁰ Un ejemplo de esto es el caso de Río Negro en el cual, a partir de la informatización que se realizó con el sistema PREGASE, se descubrió que el supuesto exceso en el tema de licencias no era tal.

⁸¹ Entrevista realizada a Carmen Nievas, vocal gubernamental de la Junta de Clasificación de Nivel Medio, en diciembre de 2002.

⁸² Entrevista realizada a Liliana Domínguez, delegada regional III, en diciembre de 2002.

antigüedad gana un salario de bolsillo por jornada simple de \$382.3 frente a los \$430.3 que representa la media de la región. Si se comparan estas cifras con la media nacional, se advierte que un maestro jujeño percibe casi \$100 menos que la media nacional, indicando que sus salarios se encuentran **entre los siete peor pagos del país**. Por otra parte, si se miran los valores en bruto se advierte que el porcentaje del salario de bolsillo jujeño (84.6%) es superior al de la media regional (81.9%) acercándose a los valores nacionales. En cuanto a **los directivos de este nivel** se perciben relaciones similares, efectivamente, sus salarios están por debajo tanto de la media de la región como del total del país. No obstante, comparando su posición a nivel nacional **se encuentran mejor situados**, con valores más cercanos al promedio (quinceavo lugar en relación con el conjunto de las 24 provincias) en cuanto a la percepción del mayor monto salarial.

Cuadro 18 - 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	Jujuy	382,3	451,7	84,6
	Media Región NOA	430,3	525,1	81,9
	Media País	477,7	568,3	84,1
Director	Jujuy	694,4	818,9	84,8
	Media Región NOA	749,6	905,2	82,8
	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.

Según los entrevistados, existe una disparidad salarial entre los niveles primario y medio que se debe a la recomposición que afectó positivamente a este último nivel en el año 1989. Según la ex-ministro de educación Diana Vera: *“en el '89 cuando DIGEMAS logra la recategorización salarial se abre una gran diferencia entre ambos niveles salariales”*⁸³. Ésta intentó subsanarse, según esta entrevistada, en el año 1994 con un mejoramiento de los haberes de los directivos y supervisores de primaria⁸⁴. Por otra parte, esta diferencia entre los salarios de ambos niveles explica, tal como lo mencionamos, la diferencia presupuestaria que existe con Salta que, contando con un sistema educativo de mayores dimensiones y mejor gestionado, tiene un gasto educativo menor⁸⁵.

Si se efectúa una aproximación comparativa de la evolución salario del docente jujeño en comparación con otros asalariados provinciales, tanto del sector público como privado, pueden extraerse varias conclusiones (Cuadro 19). En primer lugar, se advierte una tendencia constante **en el valor del salario que entre 1995 y 2000 no sufrió variaciones** (a excepción del alza en 1999, año en que se pagó el incentivo docente) manteniéndose en \$451.7. Por otra parte, se observa que en estos años siempre se ha mantenido por debajo de la media nacional, que ha

⁸³ Entrevista realizada a Diana Vera, ex-ministro de educación, en diciembre de 2002.

⁸⁴ Como vimos un director de primaria con diez años de antigüedad gana \$694.4 mientras que uno de media con idéntica antigüedad percibe \$908.2.

⁸⁵ Cabe aclarar la incidencia que en esto tiene la reorganización del sistema que se instrumentó por medio del PREGASE en la provincia de Salta, que tiene, por otra parte, el salario docente primario más bajo del país.

tenido por el contrario un comportamiento más dispar. Si se compara el **salario docente de jornada simple** con el de otros asalariados se evidencia que el mismo **ronda la mitad de los percibido por otros trabajadores**. En efecto, la proporción de aquél representaba en 1995 menos del 50% del sueldo promedio tanto de un empleado público (\$965.3) como privado (\$979.3). Hacia el año 2000 esta relación sufre variaciones que posicionan mejor al salario docente frente a estos dos, pero no como consecuencia de una mejora salarial en el sector docente sino por la baja del salario de los empleados públicos (\$929.1) y fundamentalmente del sector privado (\$780.4) que desciende abruptamente. Este hecho, por otra parte, no escapa al resto del país, en donde las condiciones de trabajo del sector privado son particularmente negativas y en declive.

Es necesario situar, a partir de los valores expuestos, el poder adquisitivo del salario docente en relación con la canasta básica alimentaria. El comportamiento que ha tenido en Jujuy este indicador ha sido de una disminución de su valor, que pasa de \$61.5 en 1995 a \$58 en 2000, esto implica que el poder adquisitivo del salario docente ha experimentado una leve mejoría frente a esta rebaja. Por otra parte, se advierte que el valor de la canasta en la provincia es menor al de la media del país que asimismo sufre una disminución hacia 2000⁸⁶.

Cuadro 19 - Evolución del salario docente frente a los salarios promedio del sector público y privado y frente a la canasta básica. En pesos corrientes. Años 1995-2000

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salario docente primario	Jujuy	451.7	451.7	451.7	451.7	511.7	451.7
	Media País	564.0	484.7	554.1	565.0	628.6	568.3
Salario del empleado público promedio	Jujuy	965.3	1,013.3	883.4	973.5	973.9	929.1
	Media País	1,035.1	992.0	1,022.8	1,053.0	1,064.5	1,049.6
Salario del empleado privado promedio	Jujuy	979.3	844.0	880.2	874.9	824.2	780.4
	Media País	1,118.3	1,075.0	1,081.9	1,072.9	1,061.4	1,042.8
Canasta Básica Alimentaria para persona adulta	Jujuy	61.5	61.2	60.8	61.8	59.5	58.0
	Media País	65.4	65.1	64.7	65.8	63.4	61.7

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

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

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

Frente a esto, los representantes sindicales entrevistados han señalado las rebajas a las que se vieron expuestos sus salarios. Las mismas se operaron en el año 1999 mediante dos decretos: el 410 que congela la antigüedad docente y el 413 que efectúa recortes del 8% a los salarios de más de \$1000 y del 11% a los de más de \$1500. Por otra parte, un 20% del sueldo se abona en

⁸⁶ Es necesario resaltar que estos datos son previos al colapso que se vive en el país hacia fines de 2001.

ticket canasta⁸⁷ (lo cual no contribuye a los aportes jubilatorios y de obra social) y un 60% del sueldo se paga en bonos.

En resumen, los salarios de los docentes jujeños se encuentran entre los peores pagos del país para el nivel primario, realidad contrapuesta a los docentes del nivel medio que se hallan entre los diez mejor pagos. Asimismo, se observa que los salarios docentes han experimentado diferentes reducciones.

8.3 EL SINDICALISMO EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL

Los principales sindicatos que encarnan la representación de los docentes jujeños son la Asociación de Educadores Provinciales (ADEP) –para el nivel primario- y el Centro de Docentes de Enseñanza Media y Superior (CEDEMS). Este desdoblamiento de la representación gremial entre los niveles primario, por un lado, y medio/ superior, por otro, se corresponde con la conformación institucional que se da Jujuy en cuanto al gobierno de la educación -que tradicionalmente ha escindido estos dos niveles en la estructuración de la administración central-.

El primer antecedente en la provincia de una agremiación que representara los intereses de los docentes fue la Asociación del Magisterio de Jujuy, conformada en 1923. Esta organización existió hasta el año 1943 y sirvió de base para la posterior institucionalización de ADEP, diez años más tarde, en 1953. ADEP que, según sus propios datos, cuenta con aproximadamente 10.000 afiliados, es la agrupación provincial que integra la CTERA. Por su parte, el CEDEMS se constituyó más tardíamente, hacia 1983 -año de la reapertura democrática- para dar forma al organismo que iría a velar por los intereses de los docentes de nivel medio y terciario⁸⁸. Ambas organizaciones integran el Frente de Gremios Estatales (FGE) que, como ya mencionamos en el marco político, fue creado en 1989 y se instituyó en el principal foco de oposición al gobierno.

En cuanto a la dinámica que describe el accionar de ambos gremios, los entrevistados consultados se refirieron a la fluida relación que existe entre ambos sindicatos, la cual se refleja en la toma de decisiones conjunta para la implementación de las medidas que se definen desde el marco sindical. Inclusive, según fuentes gremiales, se está pensando en la conformación de una Federación que agrupe a ambas instituciones para que el CEDEMS pueda formar parte de la CTERA⁸⁹.

El **peso político de los gremios docentes** al momento de definir política educativa es resaltada por los entrevistados consultados: *“acá los gremios docentes tienen gran fuerza”*⁹⁰. El inicio de la mayoría de los ciclos escolares se vio alterado, de una u otra forma, por paros docentes en reclamo del pago en término de sus salarios. Esta situación desembocó en el decreto de la promoción automática en dos oportunidades en la década, en los años 1995 y 1998. Según

⁸⁷ Por este motivo los gremios docentes han iniciado un juicio al gobierno provincial para declarar inconstitucional a esta medida, y han obtenido una primera instancia favorable.

⁸⁸ Según sus propias fuentes este sindicato cuenta con aproximadamente 5000 docentes afiliados.

⁸⁹ Como se sabe, la CTERA admite en sus filas a un sólo sindicato por provincia, que en el caso de Jujuy es la ADEP.

⁹⁰ Entrevista realizada a Diana Vera, ex-ministra de educación, en diciembre de 2002.

la percepción de un ex-ministro entrevistado: *“los gremios podrían haber tenido un mayor compromiso con la gente. El reclamo podría haber sido de otro tipo que la huelga, que dejar de dar clases, hubo un abuso”*⁹¹.

La relación con los sucesivos gobiernos de la educación ha sido variable y en alguna manera ha sido descripta en el apartado de marco político. Sólo agregaremos que en el año 1994 se dicta el decreto 1982 que reglamenta la constitución de una comisión negociadora paritaria. Según el titular de ADEP, Oscar Tapia: *“las paritarias fueron sancionadas por Ley pero el gobierno nunca se presentó”*⁹². Por otra parte, en el año 2000 se conformó una mesa de concertación entre el gobierno, los gremios, padres, docentes para establecer algunos acuerdos en torno a la cómo continuar la implementación de la reforma. En la misma se acordó que los padres podían optar para que sus hijos accedieran al polimodal o continuaran en el sistema tradicional.

El sindicato de docentes privados -SADOP- tiene poca relevancia en la provincia. Cuenta con escasos afiliados y no se posiciona como un actor de peso en lo que refiere a la decisión sobre política educativa.

8.4 LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES

El sistema de formación docente en Jujuy se encuentra en gran medida desarticulado y no ha sido fruto, en los últimos años, de una planificación ordenada. Como sugería una funcionaria entrevistada: *“la formación docente se encuentra sumamente desordenada, habría que hacer una planificación que modifique esto”*⁹³. Con motivo de las reestructuraciones que supuso la transformación educativa la formación de los docentes jujeños se ha visto alterada.

El proceso de reconfiguración de la formación docente se inicia con la readecuación curricular de los contenidos pedagógicos (que ampliaremos en el eje referido a políticas curriculares) en pos de la acreditación que requería Nación para la transformación de este nivel. Esto se acompañó con una reestructuración de los Institutos de Formación Docente (IFD) estatales, que de 20 se unificaron en 10. Según Cristina Rojas: *“esto no implicó pérdida, sí de algunas cátedras pero se implementaron nuevas carreras”*⁹⁴. En palabras de Federico Medrano, ex-titular del CEDEMS: *“los IFD sufrieron muchos trastornos con la reforma, hubo cierre de carreras y apertura de otras”*⁹⁵.

En el año 1998 se realizó con fondos del PRISE un estudio sobre oferta y demanda sobre la formación docente en la provincia sobre la base del cual debía redistribuirse la oferta de IFD. Según Cristina Rojas: *“a la hora de hacer el reordenamiento no se tuvo en cuenta este estudio”*⁹⁶. Los resultados arrojados son similares a lo que se observa en otras jurisdicciones, que resaltan la sobreoferta de IFD en localidades chicas del interior de la provincia, lo cual se traduce en un exceso de docentes que no encuentran inserción laboral. En vistas de esto José Ramos, rector del IFD n° 5, mencionaba: *“en las localidades chicas los IFD son la única posibilidad de seguir estudiando,*

⁹¹ Entrevista realizada a Walter Barrionuevo, ex-ministro de educación, en diciembre de 2002.

⁹² Entrevista realizada a Oscar Tapia, secretario general de ADEP, en diciembre de 2002.

⁹³ Entrevista realizada a Cristina Rojas, técnica de la Secretaría de Educación, en diciembre de 2002.

⁹⁴ Ídem.

⁹⁵ Entrevista realizada a Federico Medrano, ex-titular del CEDEMS, en diciembre de 2002.

⁹⁶ Entrevista realizada a Cristina Rojas, técnica de la Secretaría de Educación, en diciembre de 2002.

es verdad que hay sobreoferta pero es lo único que hay, peor sería que no estuvieran (...) deberían abrir mas escuelas porque la población creció, así no habría sobreoferta”⁹⁷. La disonancia entre la oferta educativa que abre el Estado y las posibilidades concretas de trabajo para los recursos formados es resaltada por el ex-titular de la agrupación gremial CEDEMS, Federico Medrano: “se abren profesorados, como el de portugués, que generan expectativas en los estudiantes que cuando egresan no son cumplidas (...) hay sobreoferta de docentes, más de mil jóvenes desocupados y no se trabaja en la formación de tecnicaturas”⁹⁸.

El **proceso de acreditación** fue bastante traumático en Jujuy ya que supuso un arduo trabajo de readecuación curricular en escaso tiempo. Según nos informaron, los 10 IFD que quedaron conformados después de la reconversión, adquirieron la acreditación provisoria ya que no cumplieron con todos los requisitos que se les exigían. La oferta de formación docente está constituida, además de los 10 IFD estatales que mencionamos, por 9 Institutos de Formación Técnica (IFT) y 2 IFD privados confesionales.

En cuanto a lo organizativo, puede decirse que los IFD se encuentran inmersos en una situación bastante caótica que no ha sido saldada aún. Las normativas a partir de las cuales se rigen no constituyen un cuerpo legal unificado y coherente; no existe un Estatuto Docente específico para el nivel terciario sino que se manejan con el del nivel medio y el reglamento general que posee cada IFD. Se suponía que luego de la unificación de los IFD en 10 unidades se estipularían normativas para la conformación de un nuevo gobierno, pero según los entrevistados, como no se establecieron las nuevas regulaciones los mismos siguen dispersos. Cada IFD tiene su propio consejo directivo conformado por docentes, egresados y alumnos; esto brinda a los establecimientos cierta autonomía que, sin embargo, no se traduce en lo presupuestario. Al momento de escribirse este informe, se estaba constituyendo un consejo de rectores para trabajar la normativa acerca del gobierno y organización de los IFD.

La capacitación gratuita que brinda la provincia se asienta en la Unidad de Capacitación de la Secretaría de Educación, entidad residual de la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC) disuelta en 2000. Desde allí se concibe el plan anual de capacitación para los cuales se convoca a los IFD. Una de las consecuencias que generó la reforma, y la consiguiente transformación curricular que suponía, fue el temor de los docentes a perder su fuente laboral. En efecto, se generó gran incertidumbre acerca de qué docentes estaban habilitados para dictar las nuevas materias que componían los ciclos de la EGB. Esto redundó en un auge de cursos privados de capacitación, muchas veces de dudosa seriedad. Según lo explicitaba un entrevistado: “se generó un sobreoferta de cursos privados. Existía como una paranoia de que los docentes se iban a quedar afuera por no estar capacitados. Las dos leyes titularización calmaron la ansiedad de los docentes con la reforma”⁹⁹.

En resumen, la formación de los docentes jujeños se encuentra en gran medida desorganizada (tanto en lo curricular como en lo organizacional y normativo) y no es producto de una planificación coherente. La reforma vino a incidir en esto avanzando en algunos aspectos que, sin embargo, no han puesto aún en forma al subsistema.

⁹⁷ Entrevista realizada a José Ramos, rector del IFD n° 5, en diciembre de 2002.

⁹⁸ Entrevista realizada a Federico Medrano, ex-titular del CEDEMS, en diciembre de 2002.

⁹⁹ Ídem.

9 RELACIONES CON LA NACIÓN

9.1 LAS RELACIONES MACRO-POLÍTICAS ENTRE LA PROVINCIA Y LA NACIÓN

Un primer elemento para comprender la dinámica de las relaciones que se establecen entre la Nación y la provincia es la estrecha “dependencia” que es ostensible en Jujuy y que se manifiesta en múltiples aspectos, entre los cuales el financiero es tal vez el más evidente. Un dato que ilustra esta afirmación es el hecho de que Jujuy es, según datos de 2000, la cuarta provincia con mayor porcentaje de ingresos de origen nacional –luego de Formosa, Catamarca y La Rioja- que ascienden al 86.6%, en oposición al 8% que recibe la Capital Federal.

En efecto, varios funcionarios entrevistados resaltaron la subordinación jujeña frente a la Nación como un factor indispensable al momento de entender cómo se desenvuelve y qué factores condicionan la dinámica política provincial. En palabras del ex-ministro de educación Walter Barrionuevo: *“forzosamente había que tener buena relación porque todo se recibía de Nación, existe en Jujuy una gran dependencia”*¹⁰⁰. En este mismo sentido, la ex-ministro Diana Vera afirmaba: *“sin ayuda de Nación no se podía hacer nada”*¹⁰¹. De esta forma, la dificultad financiera provincial condiciona seriamente las posibilidades de que las jurisdicciones más pobres lleven adelante políticas de manera independiente, por el contrario se ven más limitadas en su capacidad de acción. Como señalaba una entrevistada: *“la provincia necesita trabajar en forma articulada con la Nación para poder sostener el sistema educativo”*¹⁰².

La **vinculación entre ambas instancias, central y provincial**, tuvo dos momentos nodales en la década que nos ocupa: por un lado la transferencia de escuelas y, por otro, la implementación de la reforma educativa.

La **transferencia** de los establecimientos educativos de jurisdicción federal a la esfera provincial fue un momento clave en las relaciones entre ambas instancias. La misma se operó bajo la administración de Gloria Quiroga de Macías, luego de que en el anterior mandato el entonces secretario de educación, José Agüero: *“había solicitado al Gobierno Nacional la suspensión de la transferencia de los 46 establecimientos educativos nacionales”*¹⁰³. Según fuentes ministeriales: *“la transferencia fue traumática, presupuestariamente fue terrible la equiparación con los salarios nacionales. Económicamente era una desventaja, además de la equiparación de sueldos, había que hacerse cargo de las refacciones, el mantenimiento, etc.”*¹⁰⁴. Como mencionaba el coordinador de gestión presupuestaria, Andrés Eleit: *“no se ha remitido desde Nación lo necesario para cubrir estas escuelas transferidas. Mandan sólo para los salarios, pero con el crecimiento demográfico tampoco alcanza”*¹⁰⁵.

Por otra parte, la transferencia acarreó otros problemas que tienen que ver principalmente con la insatisfacción docente frente al traspaso. Por un lado, los docentes de los establecimientos nacionales veían disminuida su condición jerárquica y, por otro, a pesar de que fueron favorecidos con la equiparación salarial, vivían el constante retraso provincial en el pago de sus

¹⁰⁰ Entrevista realizada al ex-ministro de educación Walter Barrionuevo, en diciembre de 2002.

¹⁰¹ Entrevista realizada a la ex-ministro de educación Diana Vera en diciembre de 2002.

¹⁰² Entrevista realizada a Silvia Barrionuevo, coordinadora PACE, en diciembre de 2002

¹⁰³ “No postergan el traspaso de escuelas a la provincia”, *Diario Pregón, Jujuy*, 27/12/91.

¹⁰⁴ Entrevista realizada a Analía Bru, jefa de recursos humanos, en diciembre de 2002

¹⁰⁵ Entrevista realizada a Andrés Eleit, coordinador de gestión presupuestaria, en diciembre de 2002.

haber. Como señalaba Gregorio Tolaba: “antes de la transferencia los docentes cobraban menos pero puntual, y preferían seguir así”¹⁰⁶.

La aplicación de la **reforma** educativa constituyó otro nudo de relaciones entre el Estado nacional y las provincias. En el caso de Jujuy, ésta se enmarca en la mencionada subordinación provincial que implicó un acatamiento ejemplar de los postulados de la transformación. El ex-mandatario de la cartera educativa, Jerónimo Cruz, refería con relación a la reforma que: “tuvimos buen diálogo con Nación en ese momento, pero se avizoraba que querían imponer”¹⁰⁷.

Con respecto al funcionamiento del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE) como instancia de encuentro y decisión de política educativa a nivel nacional, los funcionarios jujeños manifestaron cierta displicencia: “los ministros van a las reuniones de CFCE pero los equipos técnicos de Nación ya tienen todo cocinado”¹⁰⁸. El ex-ministro de educación Juan Ljungberg afirmaba en este sentido que: “faltan más instancias participativas, Nación hace los trabajos previos y trae todo ya listo”¹⁰⁹.

Como veremos en el correspondiente apartado, la reforma se encuentra paralizada, básicamente por problemas infraestructurales y financieros. En este sentido, los entrevistados coincidieron en afirmar que: “no se hicieron las inversiones que enviaba Nación para la transformación educativa. Los fondos fueron desviados para otras necesidades de la provincia”¹¹⁰.

Resumidamente, el marco en el cual se entablan relaciones entre la Nación y la provincia -regidas en la mayor parte de la década por el mismo partido de gobierno- está circunscripto por dos procesos: la transferencia y la reforma. En el primer caso, lo que resalta es la dificultad financiera que supuso la carga de los establecimientos antes nacionales. En el caso de la transformación educativa, ésta implicaba para la provincia, por una lado, el advenimiento de recursos extra y, por otro, la oportunidad de “renovar” algunas dimensiones del sistema educativo.

9.2 LOS PROGRAMAS NACIONALES

La llegada a la provincia de **fondos nacionales** que acompañaron la transformación educativa, constituyó otro elemento a partir del cual se encarnaron relaciones entre los niveles central y provincial. En este sentido, Jujuy contó el apoyo de todos los programas nacionales: los programas del Pacto Federal Educativo -como el Plan Social, el Programa Nacional de Becas, Equipamiento Didáctico, Infraestructura Escolar, Capacitación y Formación Técnico Profesional-, el PRISE, el PRODYMES y el PREGASE. Los mismos se fueron emplazando en las estructuras existentes del Ministerio y, en algunos casos, se crearon dependencias propias para su ejecución.

Entre los años 1993 y 2000 llegaron a la provincia por vía nacional unos \$88.199.081, que involucraron una inversión por alumno de \$444. Esto situó a Jujuy entre las diez provincias que

¹⁰⁶ Entrevista realizada a Gregorio Tolaba, vicepresidente de la Comisión Educación de la Legislatura, en diciembre de 2002.

¹⁰⁷ Entrevista realizada a Jerónimo Cruz, ex-ministro de educación, en diciembre de 2002.

¹⁰⁸ Entrevista realizada a la ex-ministra de educación María Cicler, en diciembre de 2002

¹⁰⁹ Entrevista realizada al ex-ministro de educación Juan Ljungberg, en diciembre de 2002.

¹¹⁰ Entrevista realizada en diciembre de 2002.

recibieron mayor inversión por alumno. El flujo de estos montos implicaron para la provincia la posibilidad de llevar adelante acciones en varios aspectos: infraestructura, asistencia social a los alumnos, renovaciones pedagógicas y curriculares, etc. Como refería el contador Andrés Eleit: *“la relación con la Nación representa el vínculo más importante para el envío de recursos, financia el 100% en educación de todo lo que no es salarial (infraestructura, comedores, equipamiento)”*¹¹¹.

Según señalaba la ex-ministro Diana Vera, Jujuy se vio muy favorecida por el advenimiento de acciones políticas compensatorias, en el contexto de una buena relación con el Ministerio nacional al promediar la década pasada. En total los programas concernientes al Pacto Federal Educativo involucraron 51.751.882 millones de pesos. En este sentido, el Plan Social representó un elemento de importancia, sobre todo por su magnitud presupuestaria. El programa comenzó a funcionar en el año 1994 y representó para Jujuy una inversión de 17.326.181 millones de pesos.

En relación con este programa la coordinadora provincial del PACE evaluaba: *“el Plan Social tuvo mucho impacto en las instituciones educativas, era mucho material”*. Pero asimismo agregaba: *“aunque algunos materiales no han sido utilizados por falta de capacitación o desconocimiento, el fuerte equipamiento no fue acompañado por una buena utilización”*¹¹². En este mismo sentido el ex-ministro Juan Ljungberg afirmaba: *“en muchos casos no se repartían los materiales de Plan Social, algunos directivos argumentaban que ‘los chicos los rompen’”*¹¹³.

El PRODYMES II fue otro programa que ancló en la provincia representando una totalidad de 2.552.663 millones de pesos. El programa proveyó bibliotecas y equipamiento de difícil acceso a las escuelas y construyó establecimientos educativos. En el 2002, por restricciones de fondos, se dedicó principalmente a la compra de útiles escolares.

El Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación (PRISE) fue, sin dudas, el que generó un mayor grado de conflictividad en la dinámica provincial. En su entorno se generaron una serie de sospechas vinculadas con su implementación y con la utilización transparente de sus fondos. Algunos entrevistados señalaban lo siguiente: *“con el PRISE se fueron 18 millones de dólares en contratos y estudios que no se aplicaron ni se transformaron en normativas”*¹¹⁴. Asimismo, un periodista entrevistado mencionaba: *“hubo un gran vaciamiento de los fondos de la transformación. El PRISE se dilapidó en campañas políticas, hubo mucha corrupción en el manejo de esos fondos”*¹¹⁵. En realidad, este programa erogó a la provincia una suma \$7.859.098, pero en la percepción de todos los entrevistados este número quedó fijado en la reiterada suma de 18 millones.

La mala utilización de los fondos nacionales es aducida a la existencia de una cuenta única para el ingreso del dinero, que no permitió especificar y auditar correctamente su destino. Como señalaba Gregorio Tolaba: *“los fondos de Nación entran a una cuenta única y luego se derivan, de ahí se mal utilizó”*¹¹⁶. El reclamo por cuentas diferenciadas para educación fue realizado por la oposición pero no llegó a efectivizarse; esto evidencia el uso político que se realiza con estos

¹¹¹ Entrevista realizada a Andrés Eleit, coordinador de gestión presupuestaria, en diciembre de 2002.

¹¹² Entrevista realizada a Silvia Barrionuevo, coordinadora PACE, en diciembre de 2002.

¹¹³ Entrevista realizada al ex-ministro de educación Juan Ljungberg en diciembre de 2002.

¹¹⁴ Entrevista realizada a Susana Casasola, asesora de la Legislatura, en diciembre de 2002.

¹¹⁵ Entrevista realizada en diciembre de 2002.

¹¹⁶ Entrevista realizada a Gregorio Tolaba, vicepresidente de la Comisión de Educación de la Legislatura, en diciembre de 2002.

fondos, dando cuenta de la discrecionalidad en la asignación de los recursos por parte de las administraciones provinciales.

Al momento de escribirse este informe, los programas nacionales estaban abocados a atender la crítica situación social que se vive en la mayoría de las provincias, especialmente en Jujuy. En este sentido, el Programa de Acciones Compensatorias en Educación (PACE) era el más relevante conjugando una serie de acciones (becas, comedores, infraestructura, proyectos pedagógicos, de retención, etc). En relación con esto, la coordinadora de este programa afirmaba: “*con el paso de Plan Social a PACE se restringe la inversión y se trabaja sobre al emergencia. El PACE no es tan generalizado como Plan Social*”¹¹⁷.

En síntesis, la llegada de recursos federales hacia la provincia fue un elemento de especial relevancia en Jujuy, dada su crítica situación financiera. Estos programas se fueron emplazando en las estructuras existentes del Ministerio y, en algunos casos, se crearon dependencias propias para su ejecución pero que no cobraron, tal como aconteció en otras jurisdicciones, especial dotación de poder¹¹⁸. La mecánica que se generó en la asimilación y utilización de los fondos revela varios aspectos de la dinámica política jujeña. Por otra parte, las provincias difirieron en sus capacidades para gestionar y ejecutar los programas que se proponían desde Nación. Frente a esto, el ex-secretario de educación, José Agüero, analizaba lo siguiente: “*las provincias difieren en las capacidades de sus de administraciones en relación con las propuestas de Nación. En Jujuy no hay capacidad para desarrollar proyectos*”¹¹⁹.

mación educativa.

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

10.1 EL SISTEMA DE SUPERVISIÓN

El sistema de supervisión de la provincia de Jujuy está organizado sobre la base de una **estructura descentralizada** que responde a la configuración de las cinco delegaciones regionales existentes. Como señalamos brevemente en el apartado de administración central, las delegaciones regionales son creadas por la Ley Provincial y estructuradas en su configuración actual mediante el Decreto n° 60. Su conformación responde a la intención de poner en marcha el proyecto de regionalización y descentralización de los servicios educativos que ya había sido esbozado en el año 1986¹²⁰. A partir de ese entonces la supervisión se articula de manera zonal con el objetivo de que los cargos sean cubiertos por docentes de la región (antes éstos residían en la capital, San Salvador de Jujuy, y de allí partían a sus respectivas escuelas).

¹¹⁷ Entrevista realizada a Silvia Barrionuevo, coordinadora PACE, en diciembre de 2002.

¹¹⁸ En otras provincias, como por ejemplo Misiones, Chaco, Catamarca, puede advertirse la constitución de “ministerios paralelos” conformados a partir del emplazamiento de los programas en la estructura educativa de la provincia.

¹¹⁹ Entrevista realizada a José Agüero, ex-secretario de educación, en diciembre de 2002.

¹²⁰ Resoluciones del CGE n° 1070 y 1071 de 1986.

Con la disposición de los “inspectores” en sede, se crea una estructura administrativa mínima en cada zona que es actualmente ampliada con la creación de las cinco delegaciones. Estas instancias pedagógico-administrativas -que no coinciden con la división departamental de la provincia sino que conforman zonas educativas- tienen el fin de garantizar la conformación de una estructura adecuada para llevar adelante el proceso educativo de una manera más próxima. Por otra parte, abre a los docentes la posibilidad de realizar trámites en su lugar de residencia. Cada una de estas zonas agrupa su conjunto de supervisores, quienes dependen, a su vez, del delegado regional. En el año 1996, con la creación de las cinco delegaciones, se da por tierra el cargo de inspector general y éstos pasan a depender del delegado zonal. Según nos señalaron, esto significó “quedar a la deriva” dependiendo de un cargo político y no de carrera.

Los “inspectores técnicos” se encuentran divididos según niveles y deben ser elegidos, según el Estatuto del Docente, por concursos de oposición y antecedentes. El último concurso de supervisores data de diez años atrás y se prevé que se lleve adelante el próximo en 2004, luego de las titularizaciones de directivos que están previstas para 2003. En la práctica, los cargos se cubren por orden de méritos en la categorización que establece la Junta de Clasificación, siendo los primeros beneficiarios los directores titulares.

Como mencionaron algunos funcionarios entrevistados, en la presente gestión de la secretaria Teresa Jure, se enfatiza el rol del supervisor como un agente capaz de incidir positivamente en el proceso educativo. En palabras de Miguel Tejerina: *“antes de esta gestión la planificación no se apoyaba en los supervisores sino sólo en los colaboradores técnicos. En esta gestión el rol del supervisor es más relevante, son convocados por el equipo técnico, están a cargo de la acción y operativización de políticas. Se les han abierto espacios de participación”*¹²¹. Esta decisión de política educativa se condice con lo que refería la ex-ministra María Cicler acerca de los supervisores: *“estos niveles no son políticos, pueden llevar al fracaso una transformación. Están bien organizados pero no tienen plata para llegar a las escuelas (...) recién ahora están mas comprometidos con la transformación”*¹²².

En cuanto a las funciones del supervisor, los entrevistados mencionaron el cambio que se está operando en lo concerniente a cómo se percibe al rol tanto desde las escuelas como desde los mismos supervisores. Aparentemente, el viraje parece darse desde una concepción centrada en el control y el examen a otra orientada al acompañamiento pedagógico. Según una supervisora entrevistada: *“antes se llamaba inspección, estaba más asociado al control y generaba miedo por parte de los maestros. Ahora hay mayor apertura de la rigidez con que habíamos estudiado pero cuesta el cambio, se está tendiendo a flexibilizar el proceso educativo y supervisivo en general”*¹²³. No obstante, una directora entrevistada matizaba esta afirmación: *“es cierto que hay más flexibilidad, cierta autonomía y apertura por parte de los supervisores, pero cuando bajan los lineamientos de arriba hay que hacerlo o hacerlo (...) acompañamiento no puede existir porque los supervisores son pocos. Como mucho visitan las escuelas dos veces al año”*¹²⁴. Aquí se entrelaza la intención de llevar adelante una política educativa con un fuerte asidero en la estructura supervisiva con los límites que ofrece el sistema en cuanto a número de cargos, presupuesto para visitar las escuelas asiduamente, resistencias, entre otras cuestiones.

¹²¹ Entrevista realizada a Miguel Tejerina, responsable de estadística educativa, en diciembre de 2002.

¹²² Entrevista realizada a la ex-ministro María Cicler, en diciembre de 2002.

¹²³ Entrevista realizada en diciembre de 2002.

¹²⁴ Entrevista realizada a María Julia Mugneco, periodista del Diario Pregón y directora de escuela primaria, en diciembre de 2002.

Como se advierte en el Cuadro 23 la estructura de supervisión está concentrada en los niveles inicial, primaria, y media. La educación especial, de adultos y educación física cuenta con un único supervisor. Cabe destacar la existencia de una supervisora de nivel superior que fue transferida de Nación en 1992 y que tiene a su cargo todos los IFD. Por otra parte, se carece de otras supervisiones, como por ejemplo educación artística, música, religión.

Cuadro 23 - Cantidad de supervisores y escuelas por nivel, tipo de supervisor y sector- Año 2002

Sector	Cantidad de supervisores	Cantidad de escuelas por supervisor
Cantidad total de supervisores	42	-
Supervisores generales nivel inicial	9	41.3
Supervisores de EGB 1 y 2 (primaria)	19	17.6
Supervisores de educación especial	1	24
Supervisores generales de Polimodal (media)	10	17.6
Supervisores de educación física	1	524
Supervisores de Educación de Adultos	1	38
Supervisores generales nivel superior	1	-

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

10.2 CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

Los mecanismos de control con que cuenta el gobierno de la educación para observar el funcionamiento del sistema educativo están relacionados, por un lado, con la informatización que se está realizando con el PREGASE, y que sucintamente describimos en el apartado referido a la administración central y, por otro, con un rudimentario sistema de auditorías.

El gobierno de la educación jujeño llevó adelante, sólo esporádicamente, relevamientos tendientes a alumbrar algunos aspectos del sistema, sobre todo en lo que refiere al gasto. Un ejemplo de esto fue el estudio sobre oferta y demanda -que mencionamos más arriba- realizado en el año 1998 con fondos del PRISE. Lo más frecuente fueron las evaluaciones externas sobre algunos de los programas nacionales implementados en la provincia, el caso más recordado por los entrevistados son las auditorías realizadas por el Plan Social¹²⁵.

Podemos inferir que no existe en la estructura de la Secretaría un área cuyo fin esté relacionado con llevar adelante un seguimiento y control del sistema por parte de la provincia. El Área de Estadística Educativa es el sector que más se aproxima a esto, llevando adelante en forma anual relevamientos nacionales de algunos elementos del sistema (condiciones de los establecimientos, datos de la matrícula, del personal docente, etc.).

Los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) representan un mecanismo que dispone la Nación para auditar integralmente al sistema educativo nacional. En Jujuy el ONE es el principal relevamiento que regularmente arroja datos sobre la marcha del sistema aunque,

¹²⁵ Que mencionamos en el apartado referido a las relaciones con Nación.

según actores entrevistados: “no hay producciones del Ministerio sobre los resultados de las evaluaciones”¹²⁶. Los supervisores entrevistados aluden a la importancia que implica el ONE en la provincia, en tanto único mecanismo capaz de brindar información al sistema. Según estos actores, el ONE no es vivido con presión por parte de la provincia ni por parte de los directores. Sin embargo, otras voces dejaron entrever lo contrario: “el ONE tiene un rol importante en la provincia. Es productivo sólo si funciona como un aprendizaje, acá generó temor en los docentes ya que crea una situación de premios y castigos”¹²⁷. Por otra parte, la importancia de este operativo a nivel nacional se vislumbra a partir del pedido realizado en 2002 desde la Secretaría de Educación al Ministerio Nacional. Con motivo de la falta de clases, producto de la gran cantidad de paros: “Jujuy iba a quedar por debajo de la media y estigmatizada porque el ONE no explica el contexto (...) la secretaria habló con Nación y se incluyó en la muestra a escuelas privadas que tuvieron clases regularmente”¹²⁸.

En síntesis, el sistema educativo jujeño no cuenta con una estructura inserta en la de la Secretaría que se dedique a llevar adelante un seguimiento constante de las condiciones del sistema, sobre todo en lo que se refiere a la parte pedagógica relacionada con la producción de insumos a partir de los ONE.

11 REFLEXIONES FINALES

En este informe hemos intentado una aproximación a la realidad educativa jujeña señalando, principalmente, los dispositivos de decisión política que constituyen la trama de relaciones que atraviesa al sistema educativo y que, en un punto, condicionan su desenvolvimiento.

Resultó fundamental efectuar un primer acercamiento al contexto provincial para comprender más acabadamente la situación social, económica y política de **Jujuy**. Así, las primeras conclusiones tuvieron que ver con situar a esta jurisdicción como **una de las más rezagadas del país, tanto en el plano de su desarrollo económico como social**. De igual forma, los indicadores que dan cuenta del comportamiento del mercado de trabajo evidencian índices de alta desocupación y, consecuentemente, un creciente aumento de la pobreza. En este marco - que por otra parte no escapa a la realidad de muchas otras provincias del país y particularmente de la región NOA- se encuentra fuertemente enraizada una **estructura de poder y de organización política muy ligada a prácticas clientelares** y cuasi-feudales que hacen de la discrecionalidad y el favor una política de Estado.

La década de los noventa mostró un comportamiento de **suma debilidad institucional del sistema político jujeño**, que vio suceder una larga fila de gobernadores¹²⁹ y autoridades educativas. La “protesta” fue una característica fundamental en estos años, inaugurando una **dinámica pendular entre conflictos sociales agudos y renuncia de la máxima autoridad**

¹²⁶ Entrevista realizada a Graciela Medina, titular del CEDEMS, diciembre de 2002.

¹²⁷ Entrevista realizada en diciembre de 2002.

¹²⁸ Entrevista realizada a Miguel Ángel Tejerina, responsable del área de estadística educativa, en diciembre de 2002.

¹²⁹ Siempre pertenecientes al Partido justicialista, que ha hegemonizado la contienda política en Jujuy desde el retorno de la democracia en 1983.

gubernamental. La alternancia de gobernadores que no logran terminar sus mandatos no ha favorecido la continuidad de políticas de gobierno y ha creado un clima político de gran inestabilidad.

Frente a esto, el sistema educativo jujeño se presenta como estructuralmente débil, fundamentalmente por dos aspectos: por un lado, en lo que hace a las características que describen al propio sistema y, por otro, en lo concerniente a la falta una tradición institucional sólida. El primer punto se refiere a las cifras que contextualizan al sistema, las cuales no arrojan resultados muy alentadores: Jujuy presenta un desfase en cuanto a la cantidad de alumnos que posee en relación con el número de establecimientos que los alojan, siendo una de las provincias con menor cantidad de establecimientos. Asimismo, si se observan los indicadores de repitencia, promoción, abandono, sobreedad, evaluaciones de la calidad, entre otros, se advierte el bajo desempeño del sistema en cuanto a propiciar un tránsito de los alumnos más favorable¹³⁰.

El segundo aspecto tiene que ver con la historia institucional de la educación jujeña que se encuentra, a su vez, íntimamente ligada con la macropolítica provincial. **Los vaivenes de las altas esferas de gobierno en la última década condicionaron fuertemente la posibilidad de desarrollar una política educativa a largo plazo.** Los constantes cambios de las autoridades de la cartera educativa implicaron la imposibilidad de que se diera continuidad a los lineamientos de acción que había encarado la gestión anterior, produciendo constantes marchas y contramarchas. En este mismo sentido, la crítica situación financiera de la provincia, así como el alto grado de conflicto en la escena política, se tradujo en la necesidad de **resolver la coyuntura más que planificar políticas** para el sector. Por otra parte, el peso político de la Legislatura en materia educativa no parece ser significativo y no aparenta constituir un órgano autónomo que oriente, mediante la producción legislativa, las acciones de política educativa en la provincia.

Esta situación se acompaña por la existencia de un verdadero vacío legal en cuanto a la normativa que rige al sistema y por la falta de una configuración estable de la administración central. En efecto, la educación jujeña se encuentra enmarcada por una legislación sumamente desarticulada y confusa y por la falta de reglamentación de la Ley de Educación Provincial. En cuanto al gobierno de la educación, en la década bajo estudio, la cartera ha transformado tres veces su ordenación pasando de Secretaría a Ministerio para finalmente volver a disminuir en su rango. Como resultado de estas dos cuestiones –insolvencia legal e inestabilidad administrativa- **la puesta en forma del gobierno educativo bajo la forma colegiada de Consejo, tal como lo enuncia la Ley, no se encuentra efectivizada.** Por el contrario se ha decidido mediante un decreto una salida organizativa diferente que no incluye, hasta el momento, la representación docente en el gobierno.

En este contexto crítico, el sistema educativo jujeño tuvo que resolver los dos acontecimientos educativos más importantes de la década: la transferencia de escuelas medias a la órbita provincial y la "transformación" educativa. Ambos procesos involucraron un fuerte nudo de **relaciones con la Nación** que es necesario mencionar. En este sentido, la postura de la provincia con respecto a las determinaciones que se fueron estipulando desde el gobierno central han sido de **acatamiento y obediencia.** Este comportamiento se explica en buena medida sobre la base de la decaída situación financiera que se presenta en toda la década así

¹³⁰ Sobre todo en lo que hace a la EGB3 y el Polimodal.

como la dependencia que asume esta jurisdicción, que posee un alto porcentaje de sus ingresos de origen nacional.

Tanto el proceso de transferencia¹³¹ como la reforma educativa se vieron enmarcados por la insolvencia institucional a la que hicimos referencia. La **transformación educativa** implicaba dos cuestiones para la educación jujeña: por un lado, la llegada de fondos que acompañaron su implementación y, por otro, la posibilidad de renovar varios aspectos del sistema que habían caído en obsolescencia. Ambos puntos se conjugaron a partir de una **dinámica de ejecución que resultó sumamente confusa y desorganizada**, según interpretaron los propios agentes que la llevaron adelante. Los tiempos y condiciones que imponía Nación no eran los necesarios para lograr un verdadero proceso participativo que incluyera la perspectiva provincial. Por su parte, la relación con los gremios -en este punto- estuvo dada, luego de una primera etapa de cooperación, por un fuerte tono de confrontación, acorde a las disposiciones del gremio madre -CTERA-. Al momento de escribir este informe, la implementación de la reforma se encontraba suspendida, no por falta de voluntad política sino sobre todo por falta de infraestructura adecuada para su ejecución.

En resumen, **la lógica política macro en la cual se inserta el sistema educativo ha resultado en Jujuy un factor obstaculizador en cuanto a la posibilidad de implementar políticas en el sector**. Efectivamente, los constantes cambios gubernamentales tuvieron su correlato en invariables modificaciones de las autoridades de la cartera educativa, que no tuvo un comportamiento de relativa autonomía en cuanto al mantenimiento de un lineamiento de política. Esto contribuye a reafirmar la estrecha relación que existe entre ambas esferas y a resaltar la predominancia de la coyuntura política al momento de planificar acciones de política educativa.

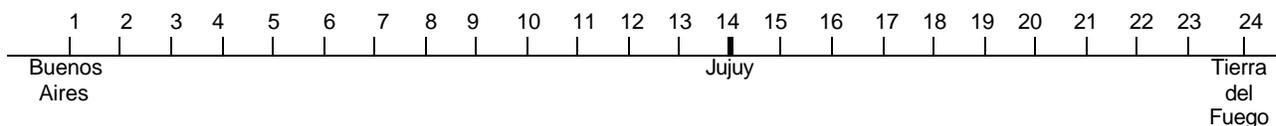
12 ANEXO: JUJUY EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL

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.

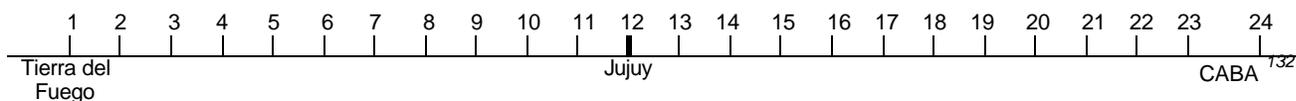
1. EL CONTEXTO PROVINCIAL

1.1. Cantidad de Habitantes. Año 2001.

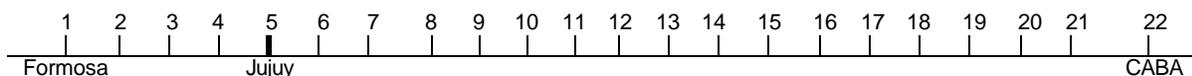
¹³¹ La transferencia de los establecimientos educativos fue un tema que impactó fuertemente en las finanzas educativas de la educación jujeña, sobre todo por la equiparación salarial de los docentes transferidos.



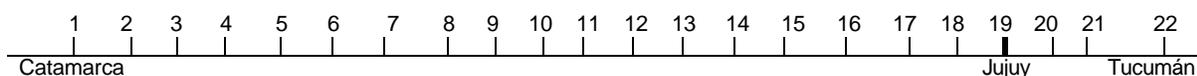
1.2. Tasa de crecimiento porcentual de cantidad de habitantes. Años 1991-2001.



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

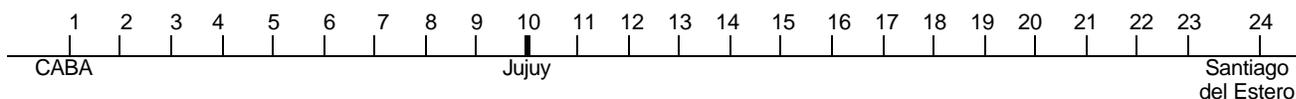


1.4. Tasa de variación porcentual de la proporción de habitantes en edad escolar. Años 1991-2001. (1)

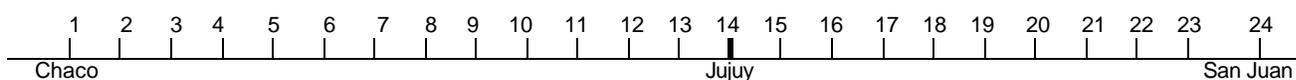


(1) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que no se disponen los datos para las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

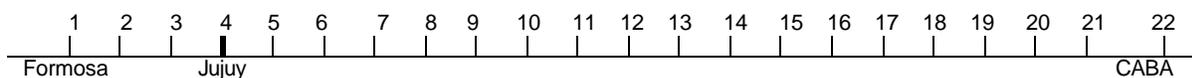
1.5. Porcentaje de población urbana. Año 2001.



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

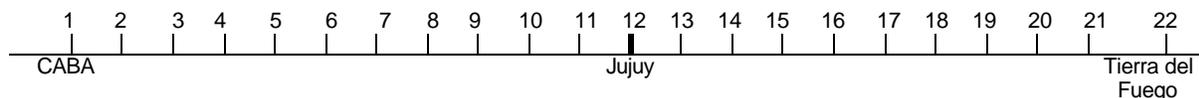


1.7. Porcentaje de población que vive en hogares con NBI. Año 2001. (2)

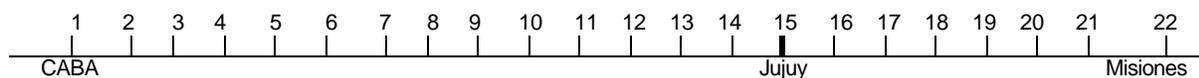


1.8. Tasa de variación porcentual de población que vive en hogares con NBI. Años 1991-2001.(2)

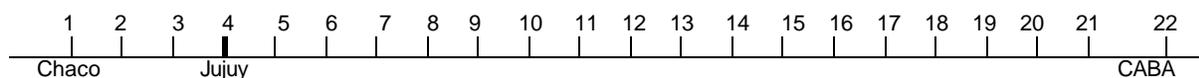
¹³² Ciudad Autónoma de Buenos Aires



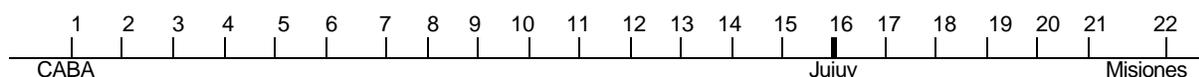
1.9. Porcentaje de la población con primaria completa. Año 2001. (2)



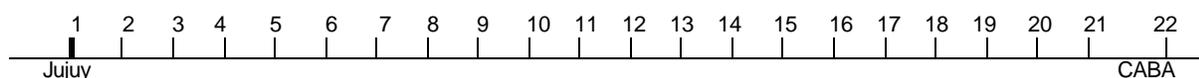
1.10. Tasa de variación porcentual de la población con primaria completa. Años 1991-2001. (2)



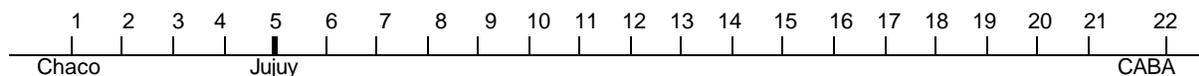
1.11. Porcentaje de la población con secundaria completa. Año 2001. (2)



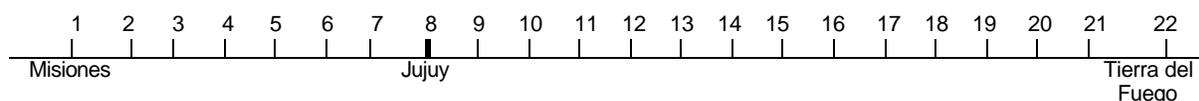
1.12. Tasa de variación porcentual de la población con secundaria completa. Años 1991-2001.(2)



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



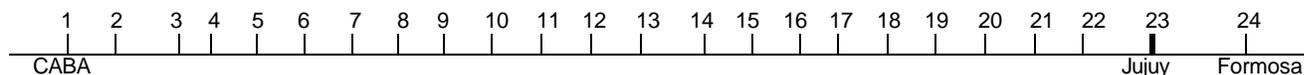
1.14. Variación porcentual de la tasa de analfabetismo. Años 1991-2001. (2)



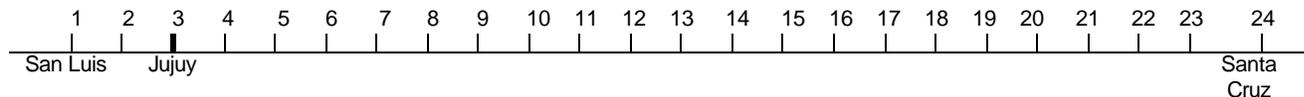
(2) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que no se disponen los datos para las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

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.

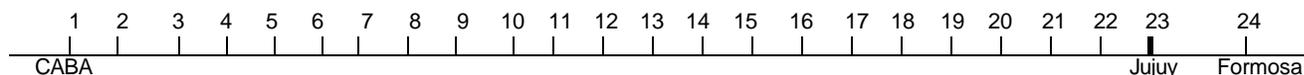
1.15. Índice de Desarrollo Humano (IDH). Año 2000.



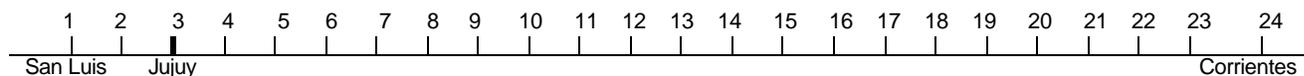
1.16. Tasa de variación del IDH. Años 1995-2000.



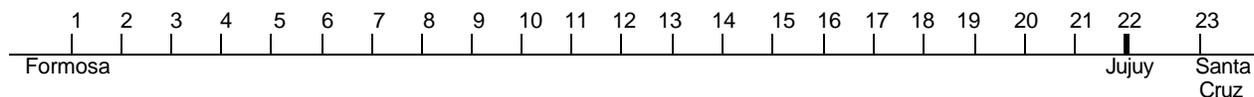
1.17. Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA). Año 2000.



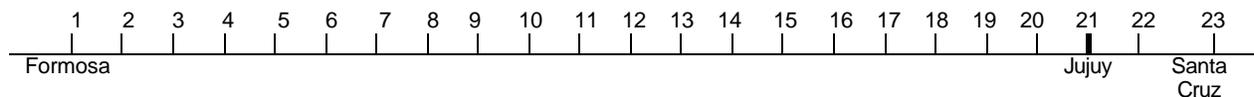
1.18. Tasa de variación del ingreso per cápita familiar anual. Años 1995-2000.



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

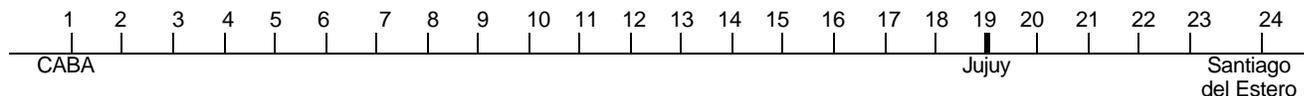


1.20. Tasa de variación de brecha de ingresos. Años 1995-2002. (3)

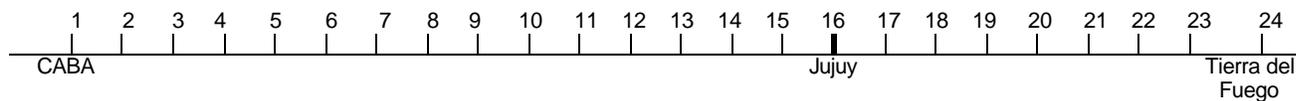


(3) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que no se disponen los datos para la provincia de Río Negro

1.21. PBG per cápita. Año 2000.

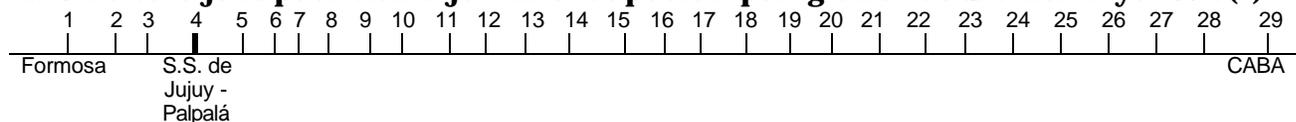


1.22. Tasa de variación de PBG per cápita. Años 1993-2000.

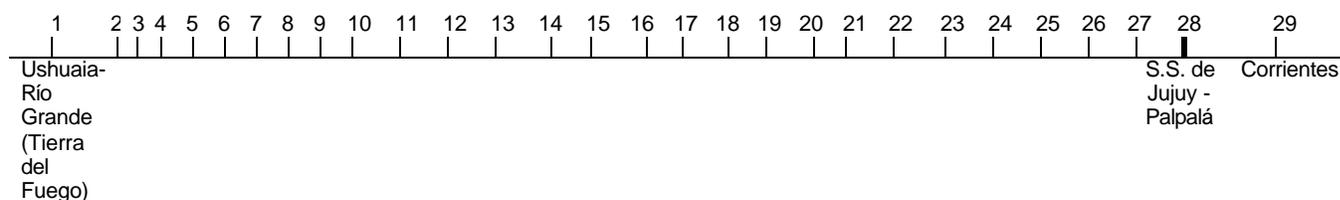


Fuente 1.15 – 1.22: Elaboración propia en base PNUD(2000), "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", en www.undp.org.ar, abril de 2003.

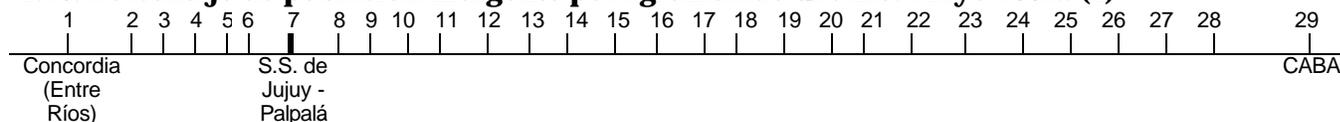
1.23. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2002. (4)



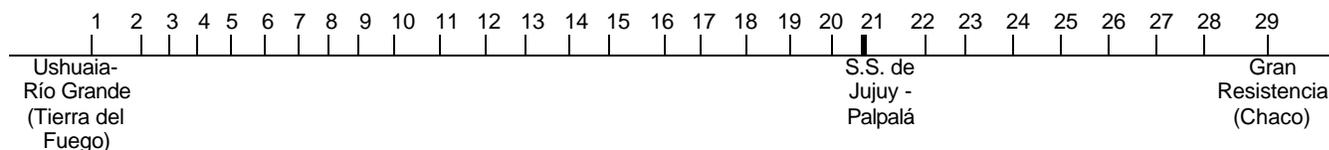
1.24. Tasa de variación porcentual de la población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (4)



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



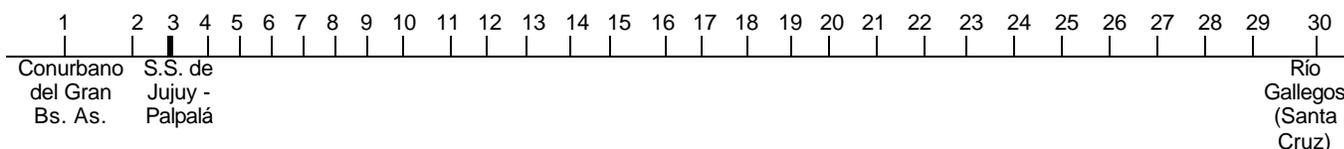
1.26. Tasa de variación porcentual de la población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (4)



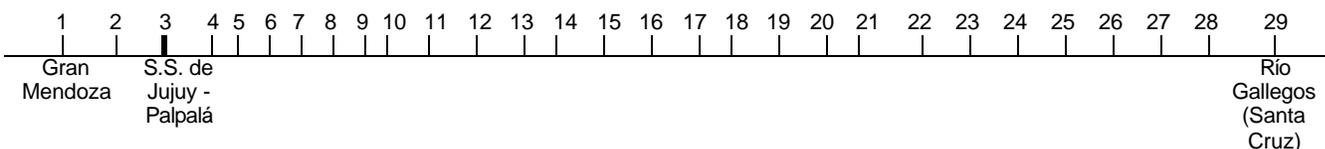
(4) Nota: No se disponen los datos para algún aglomerado urbano de la provincia de Río Negro.

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.



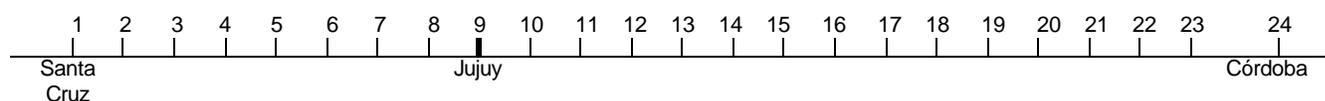
1.28. Tasa de variación porcentual de desempleo por aglomerado urbano. Octubre 1995-2002.(5)



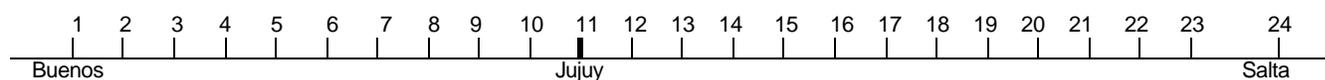
(5) Nota: No se disponen datos para el aglomerado urbano Viedma-Carmen de Patagones de la provincia de Río Negro.

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.

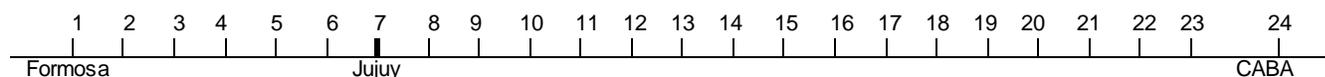
1.29. Empleados públicos cada mil habitantes. Año 2000.



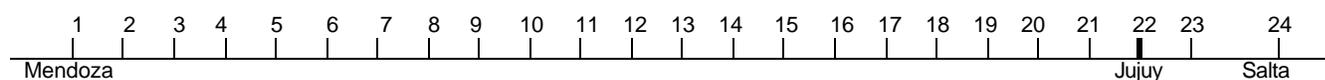
1.30. Variación porcentual de empleados públicos cada mil habitantes. Años 1994-2000.



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



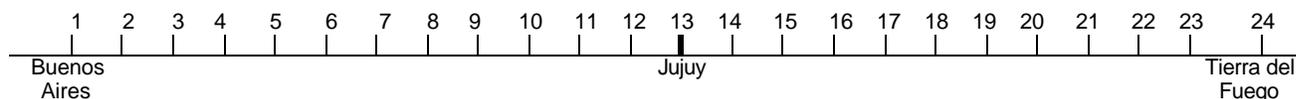
1.32. Tasa de variación de empleados públicos cada 100 empleados privados. Años 1994-2000.



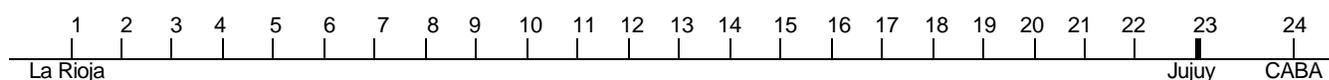
Fuente 1.29 – 1.32: elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>,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

2. CONTEXTO EDUCATIVO

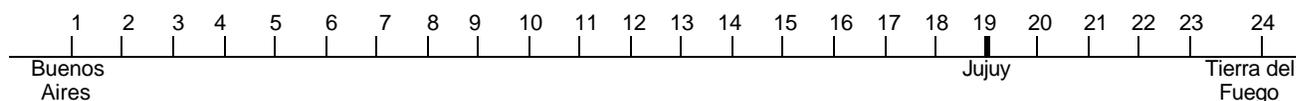
2.1. Cantidad de alumnos 2000



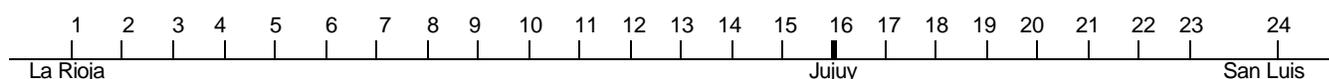
2.2. Crecimiento porcentual de la cantidad de alumnos. Años 1996-2000.



2.3. Cantidad de establecimientos. Año 2000.

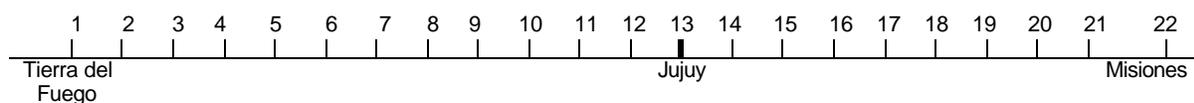


2.4. Crecimiento porcentual de la cantidad de establecimientos. Años 1996-2000.

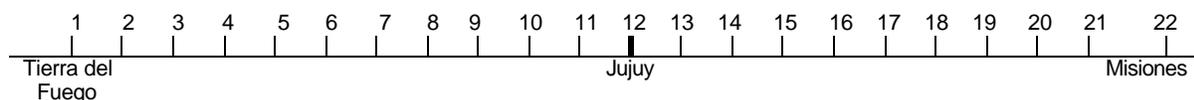


Fuente 2.1 – 2.4: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 y 2000; en www.me.gov.ar; abril de 2003.

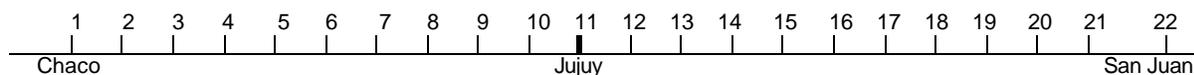
2.5. Tasa neta de escolarización para el nivel inicial. Año 2001. (6)



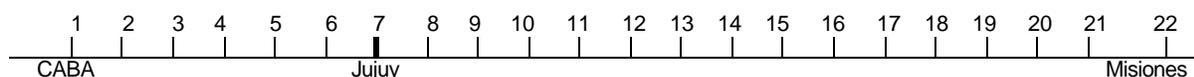
2.6. Tasa neta de escolarización para el nivel primario. Año 2001. (6)



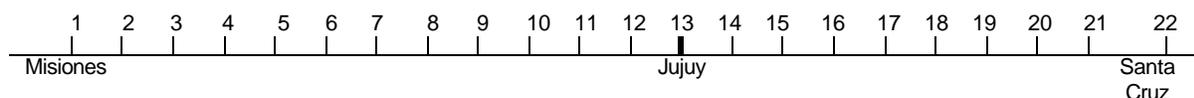
2.7. Variación porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel primario. Años 1991-2001. (6)



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



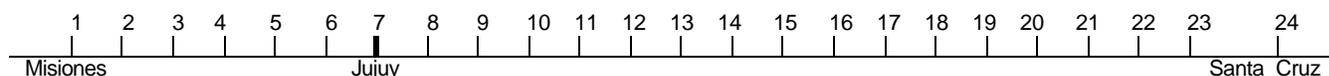
2.9. Variación porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Años 1991-2001. (6)



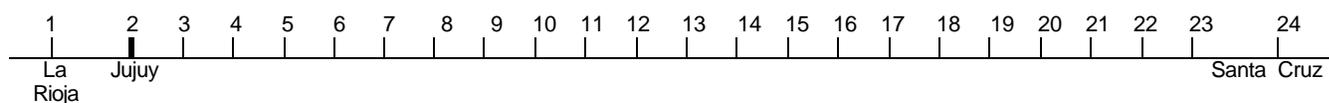
(6) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que no se disponen los datos para las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

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.

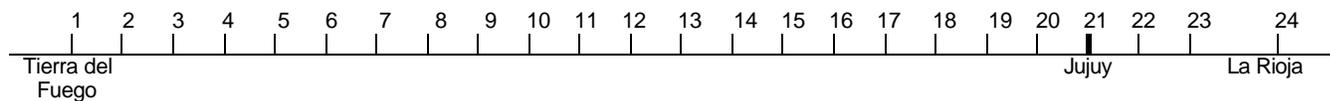
2.10. Tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



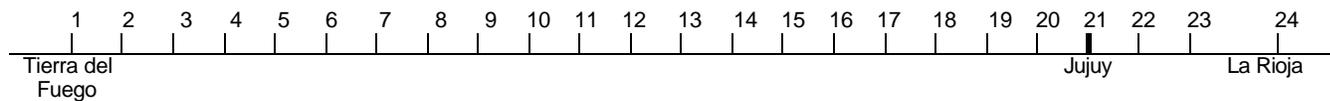
2.11. Variación porcentual de la tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



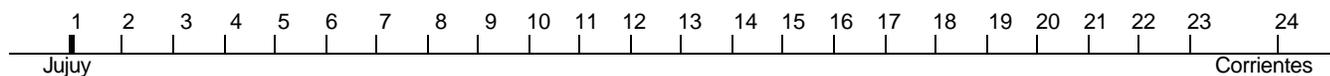
2.12. Tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Año 1999.



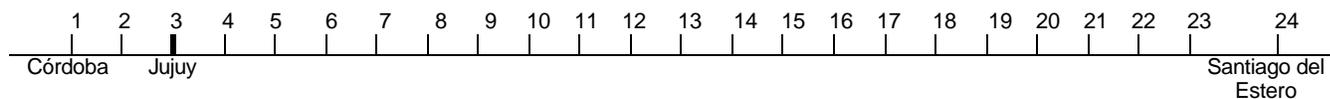
2.13. Variación porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



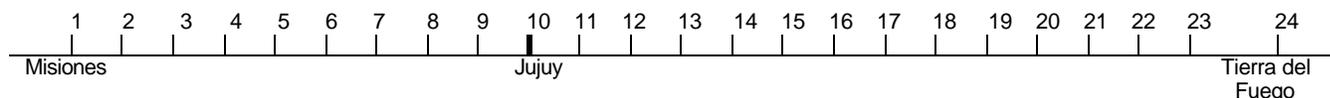
2.14. Tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Año 1999.



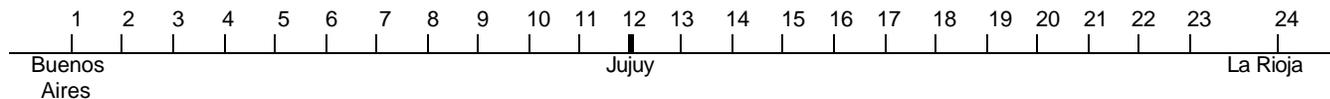
2.15. Variación porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.



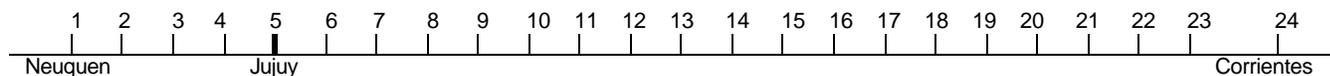
2.16. Tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



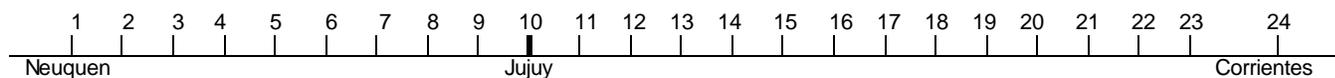
2.17. Variación porcentual de la tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



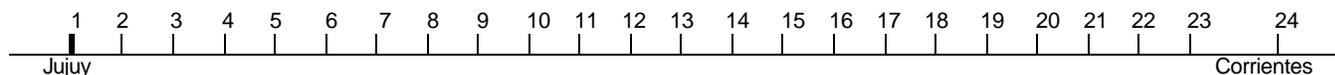
2.18. Tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Año 1999.



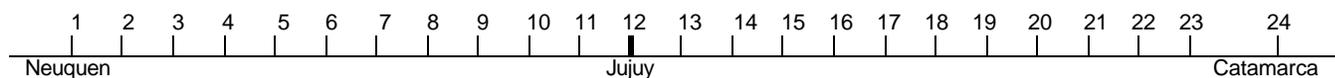
2.19. Variación porcentual de la tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



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

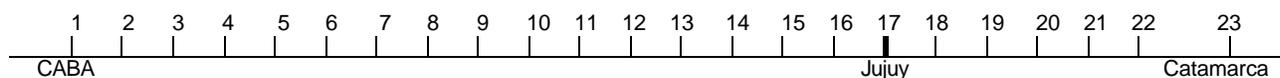


2.21. Variación porcentual de la tasa de repitencia para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.

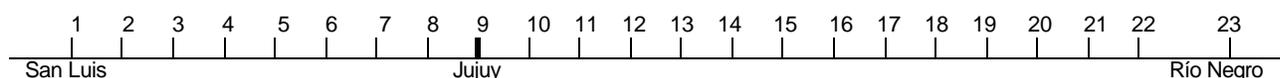


Fuente 2.10 – 2.21: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en www.me.gov.ar, octubre 2002.

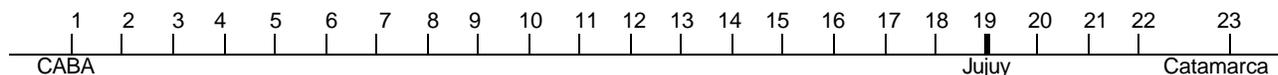
2.22. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB. Año 2000.(7)



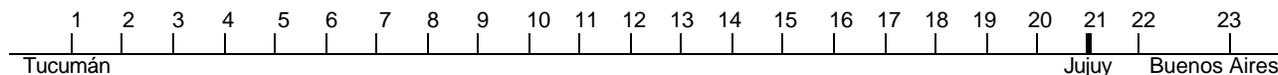
2.23. Tasa de variación de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB. Años 1996-2000. (7)



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



2.25. Tasa de variación de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación 5^{to} año del secundario y 3^o del Polimodal. Años 1996-2000. (7)

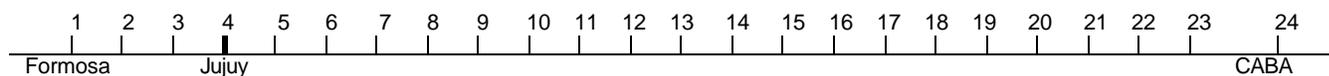


(7) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que en 2000 la Provincia de Neuquén no participó de los Operativos Nacionales de Evaluación. En 1996 la Provincia de San Luis no evaluó Lengua., por lo que en este caso sólo se empleó el dato de Matemática para calcular el promedio de 1996.

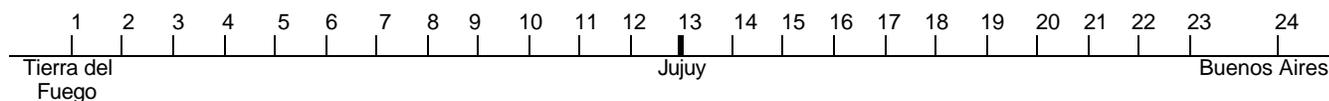
Fuente 2.22 – 2.25: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

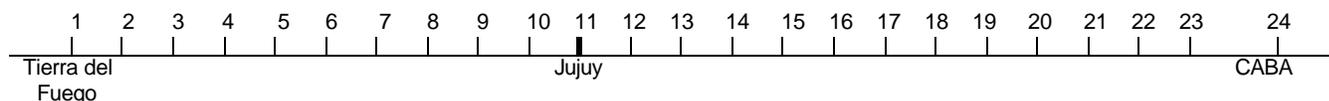
3.1. Porcentaje de ingresos de origen nacional. Año 2000.



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

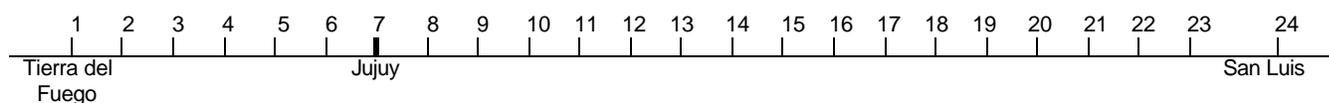


3.3. Ingresos coparticipados por habitante. Año 2000.

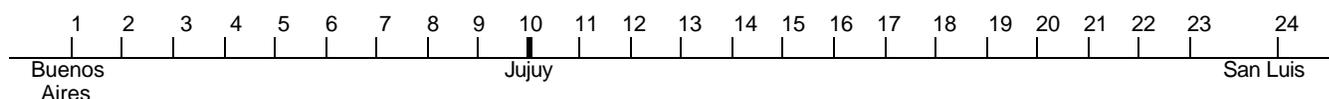


Fuente 3.1 – 3.3: elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, ejecuciones presupuestarias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

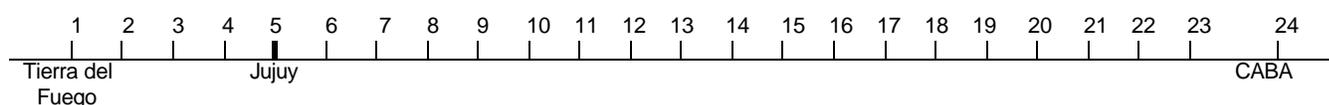
3.4. Stock de deuda acumulada per cápita. Año 2000.



3.5. Stock de deuda acumulada. Año 2000.

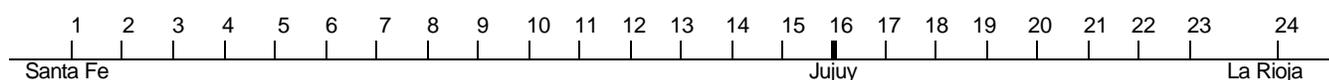


3.6. Variación porcentual del stock de deuda acumulada. Años 1996-2000.

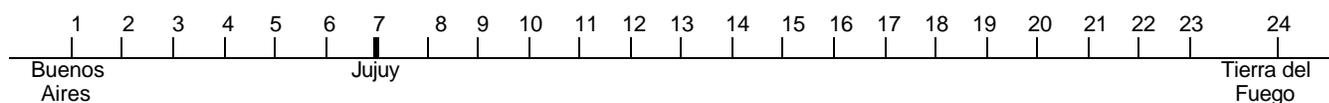


Fuente 3.4 – 3.6: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Stock de deuda provincial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

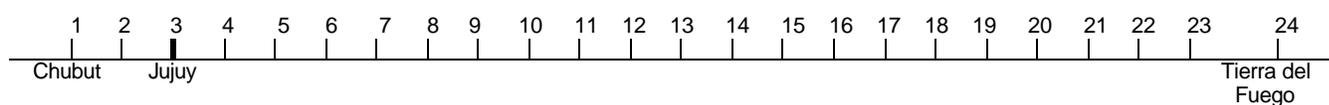
3.7. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Promedio de los años 1991-2000.



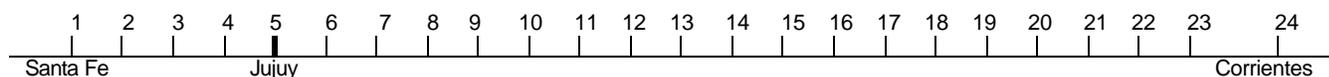
3.8. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Año 2000.



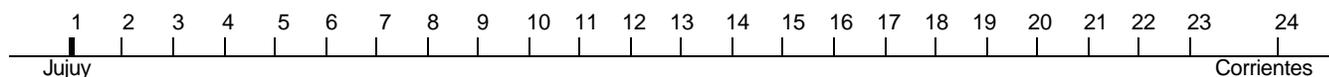
3.9. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto total. Años 1994-2000.



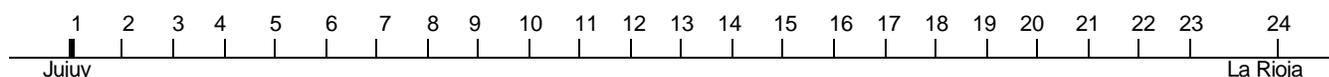
3.10. Gasto educativo como porcentaje del gasto social. Promedio de los años 1994-2000.



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

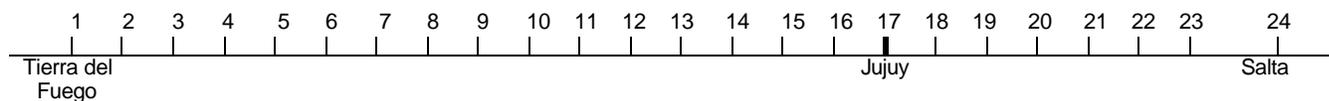


3.12. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto social. Años 1994-2000.

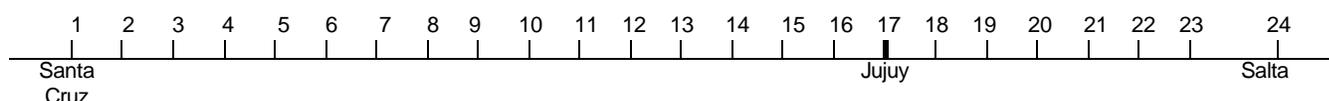


Fuente 3.7 – 3.12: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm, abril de 2003.

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

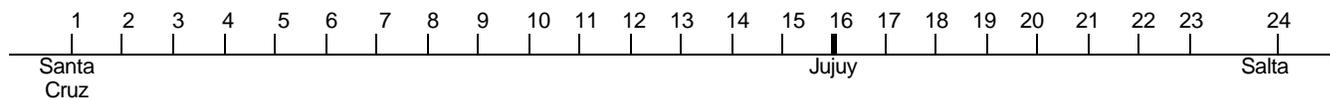


3.14. Gasto público por alumno del sector privado. Promedio de los años 1994-2000.



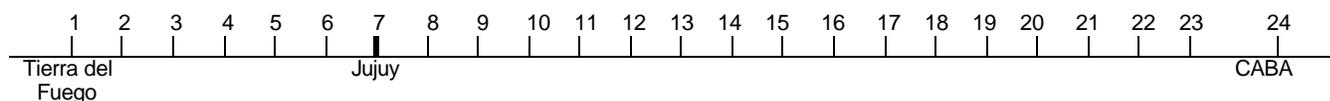
Fuente 3.13 y 3.14: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto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



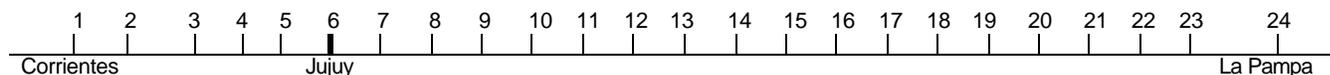
Fuente 3.15: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal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

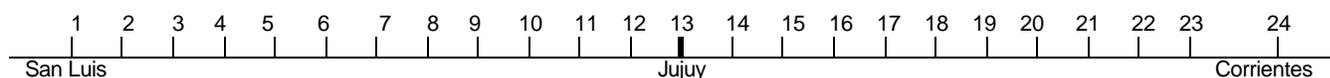


Fuente 3.16: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento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

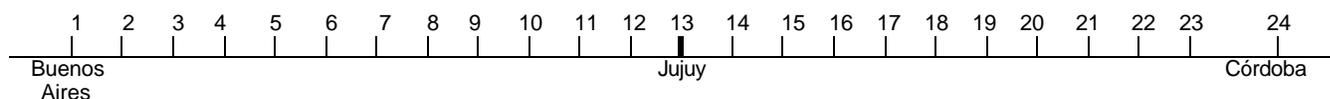
3.17. Porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Año 2000.



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



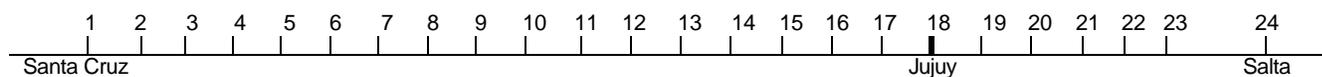
3.19. Crecimiento del porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Años 1994-2000.



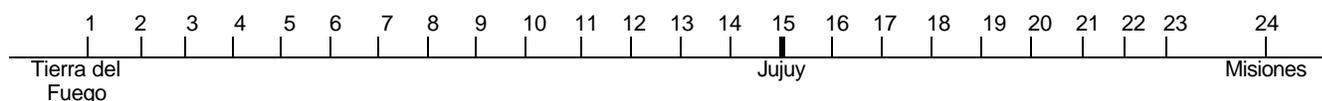
Fuente 3.17 – 3.19: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

4. POLÍTICAS LABORALES

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

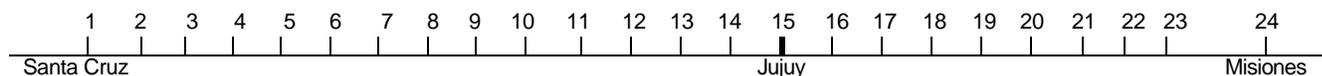


4.2. Salario de bolsillo de director de primaria jornada simple 10 años de antigüedad. Año 2002.

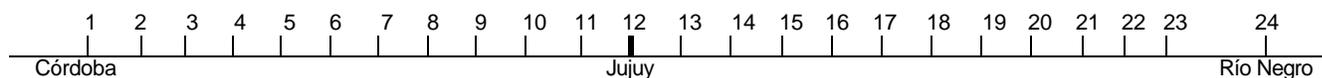


Fuente 4.1 y 4.2: elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

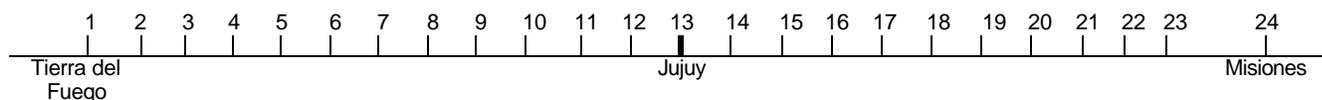
4.3. Salario de maestro de grado frente a canasta básica alimentaria. Año 2002.



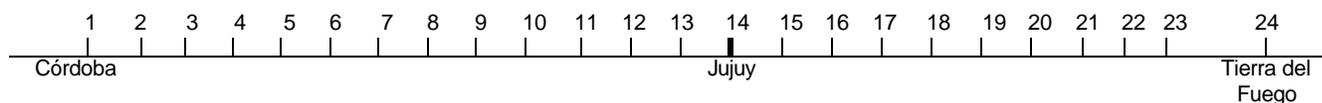
4.4. Variación porcentual del salario de maestro de grado frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.



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

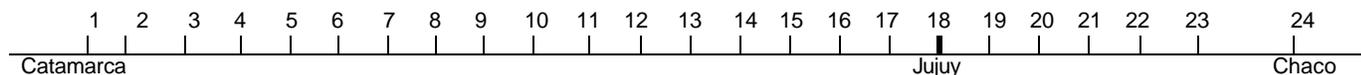


4.6. Variación porcentual del salario de director de primaria frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.

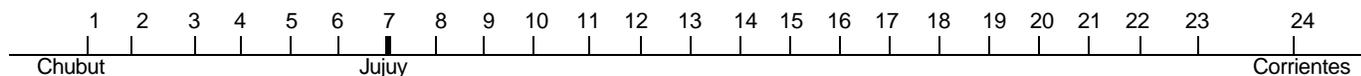


Fuente 4.3 – 4.6: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos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

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



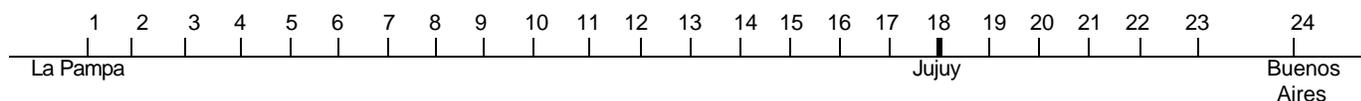
4.8. Tasa de variación del salario de maestro de grado frente al salario medio público provincial. Años 1995-2000.



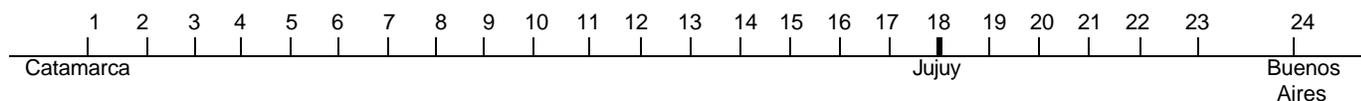
Fuente 4.7 y 4.8: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Gasto medio salarial,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

5. RELACIONES CON NACIÓN

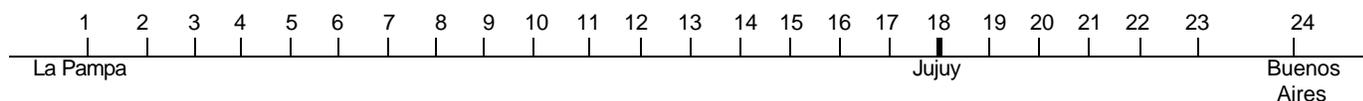
5.1. Total de transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología realizadas en el período 1993-1999 por alumno del año 1999. (8)



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)

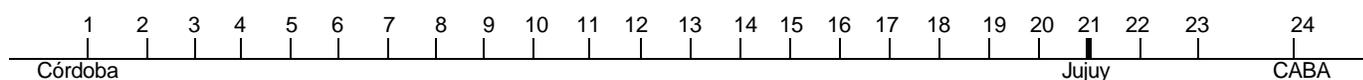


(8) Nota: No incluye las transferencias a los institutos terciarios, el FONID, ni las transferencias de los programas con financiamiento internacional.

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

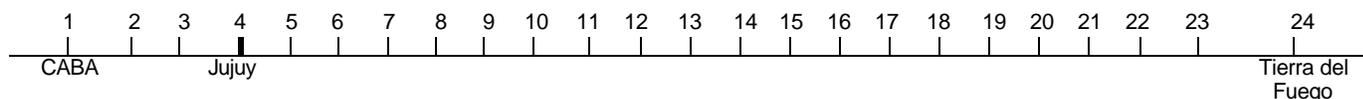
6.1. Porcentaje de alumnos del ex 7^{mo} grado y el ex 5^{to} año que cursan en la nueva estructura. Año 2000.



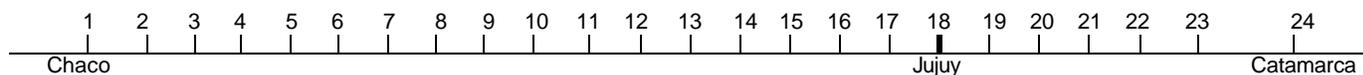
Fuente 6.1: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, Relevamiento Anual 2000; en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS

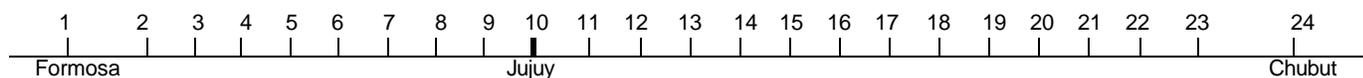
7.1. Porcentaje de alumnos de EGB 1 y 2 del sector público en jornada completa. Año 2000.



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



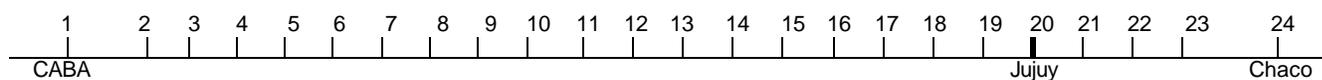
7.3. Porcentaje de beneficiarios de almuerzo gratuito del sector público. Año 2000.



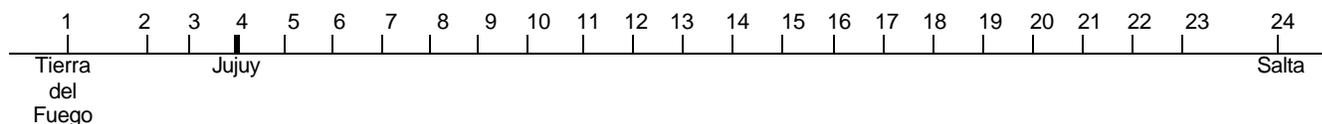
Fuente 7.1 – 7.3: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación (2001), Anuario Estadístico Educativo 2000, IDECE, en www.me.gov.ar, abril de 2002.

8. SECTOR PRIVADO

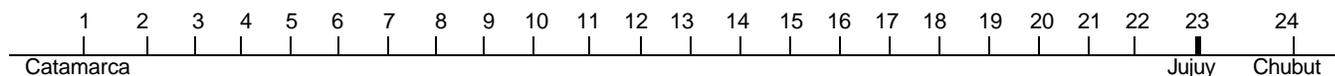
8.1. Porcentaje de alumnos en el sector privado. Año 2000.



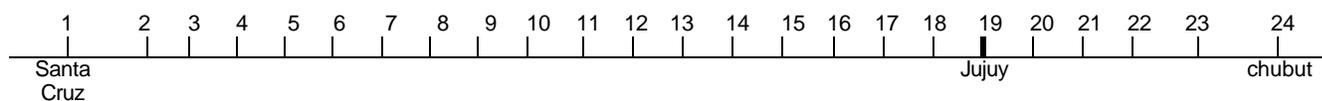
8.2. Variación porcentual de alumnos en el sector privado. Años 1994-2000.



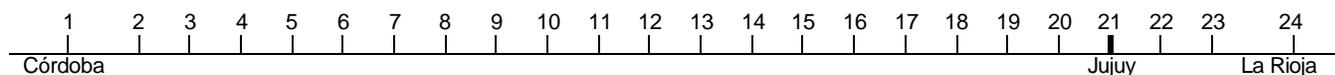
8.3. Porcentaje de escuelas con subvención. Año 2000.



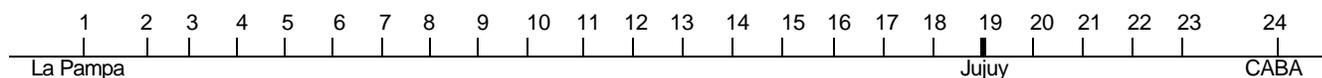
8.4. Porcentajes de escuelas confesionales. Año 2000.



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.

13 BIBLIOGRAFÍA

- Constitución de la Provincia de Jujuy.
- Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección nacional de programación económica regional, "Panorama económico provincial: Jujuy", septiembre de 2002.
- SIEMPRO, "Informe económico social de la provincia de Jujuy", 2001.
- Censo nacional de docentes y establecimientos educativos 1994, resultados definitivos Jujuy, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.
- Rigal, Luis y colaboradores: *La escuela en la periferia. Educación, democratización y modelo neoliberal: Jujuy 1984-1996*, UNJU, Jujuy 2000.
- Medina, Graciela: *Educación: progreso o miseria*, Cuadernos del Duende, Jujuy, 2000.
- Tula, María Inés: "La Reforma Política en las provincias argentinas. Elementos para su debate", mimeo, 2001.

14 ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Diana Mohorade de Vera, ex-ministro de educación.
2. Oscar Tapia, secretario general ADEP.
3. Lic. Susana Casasola, asesora Comisión de Educación, Legislatura de Jujuy.
4. Gabriela Baigorri, secretaria general SADOP.
5. Prof. Graciela Medina, secretaria general CEDEMS.
6. Prof. Federico Medrano, ex-secretario general CEDEMS, concejal.
7. Prof. Gregorio Tolaba, diputado, miembro de la Comisión de Educación, Legislatura de Jujuy
8. Prof. Mirtha Hanna, responsable Programa Nacional de Becas.

9. Prof. María Cristina Rojas, asesora técnico pedagógica, Secretaría de Educación.
10. Marcela Alias, asesora técnico pedagógica, Secretaría de Educación.
11. Prof. José Alberto Ramos, rector IFD n° 4.
12. Elva Loaiza, supervisora nivel inicial.
13. Amelia Otaiza, supervisora nivel superior no universitario.
14. María Julia Mugneco, directora de escuela primaria y periodista del Diario Pregón.
15. Héctor Matuk, Secretario de Gobierno.
16. Dr. Walter Barrionuevo, ex-ministro de educación, presidente del Bloque Justicialista.
17. CPN Andrés Eleit, coordinador de gestión presupuestaria del Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación.
18. Prof. Luis Martínez, coordinador de planes y proyectos, Secretaría de Educación.
19. Prof. María Yolanda Arias, supervisora de nivel primario.
20. Prof. Argentina Ayarde, supervisora de nivel medio.
21. Prof. Mario Cejas, responsable Unidad de Capacitación, Secretaría de Educación.
22. Lic. Carmen Nievas, vocal gubernamental Junta de Clasificación Nivel Medio, EGB3 y Polimodal.
23. Verónica Green, representante docente Junta de Disciplina Nivel Medio.
24. CPN Lilian Abraham de Méndez, ex-ministro de educación.
25. Prof. María del Huerto Cicler, ex-ministro de educación.
26. María Inés Zigaram, periodista Diario Pregón.
27. Prof. Gustavo Toconás, periodista Diario Tribuno.
28. Celia Tabera, encargada división nutrición del Subprograma de Comedores Escolares.
29. Lic. Emiliana Garzón, coordinadora del Subprograma de Comedores Escolares.
30. Arq. Mariana Mangini, Jefa de recursos físicos.
31. Prof. Miguel Ángel Tejerina, responsable del área de información educativa.
32. Lic. Silvia Barrionuevo, coordinadora provincial PACE.
33. Liliana Eleit, vocal gubernamental Junta de Calificadora y de Disciplina de Nivel Inicial y Primario.
34. Liliana Domínguez, delegada regional III.

35. Gerónimo Cruz, ex-ministro de educación.
36. Ing. Patricia Nazar, coordinadora provincial PREGASE.
37. Analía Bru, jefa de recursos humanos, Secretaría de Educación.
38. CPN Juan Ljungberg, ex-ministro de educación.
39. Lic. Ana María Vázquez, vice-decana Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, UNJU.
40. Lic. José Agüero, ex-secretario de educación.
41. Julio Parravicini, presidente Consejo de Educación Católica.