

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

Director: Axel Rivas

PROVINCIA DE SALTA
(Versión definitiva)

Paola Llinás

Junio de 2003

Informe Jurisdiccional N °7

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
1. INTRODUCCIÓN.....	6
2. EL CONTEXTO PROVINCIAL.....	7
2.1 DIMENSIONES E INDICADORES	7
2.2 EL CONTEXTO POLÍTICO DE LA DÉCADA DEL '90	12
3. EL CONTEXTO EDUCATIVO.....	14
3.1 DIMENSIONES Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA EDUCATIVO SALTEÑO.....	14
3.2 INDICADORES DE RENDIMIENTO.....	16
3.3 MAPA DE PODER.....	21
4. EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN	23
4.1 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN	23
4.2 EL PODER LEGISLATIVO ANTE EL ESCENARIO EDUCATIVO.....	27
5. EL MARCO LEGAL EDUCATIVO	29
6. LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN.....	32
6.1 EL GOBIERNO ESCOLAR: DE LA BICEFALÍA AL MINISTERIO.....	32
6.2 LA REFORMA ADMINISTRATIVA: SALTA COMPLETA EL PREGASE.....	34
7. LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	37
7.1 EL GASTO EDUCATIVO EN EL MARCO DE LA EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PROVINCIALES	37
7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES	42
7.3 LA DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO EDUCATIVO	44
8. LAS POLÍTICAS LABORALES.....	46
8.1 LAS CONDICIONES LABORALES Y LA CARRERA DOCENTE.....	46
8.2 EL SALARIO DOCENTE.....	47
8.3 LOS SINDICATOS EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL.....	50
8.4 LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES	52
9. RELACIONES CON LA NACIÓN.....	54
9.1 LAS RELACIONES MACRO-POLÍTICAS ENTRE LA PROVINCIA Y LA NACIÓN.....	54
9.2 LOS PROGRAMAS NACIONALES	56
10. LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA.....	59
11. LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES.....	63
11.1 LAS FUNCIONES TÉCNICO - PEDAGÓGICAS DEL ESTADO.....	63
11.2 LA POLÍTICA CURRICULAR.....	65
12. LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LAS DESIGUALDADES EDUCATIVAS	66
13. LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO	71
13.1 EL SISTEMA EN CIFRAS.....	71
13.2 LA IGLESIA EN LA POLÍTICA EDUCATIVA PROVINCIAL.....	73
14. LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA	75
14.1 EL SISTEMA DE SUPERVISIÓN	76

14.2 CONTROL Y EVALUACIÓN.....	78
15. REFLEXIONES FINALES.....	79
ANEXO: SALTA EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL.....	83
1. EL CONTEXTO PROVINCIAL.....	83
2. CONTEXTO EDUCATIVO	88
3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	92
4. POLÍTICAS LABORALES	96
5. RELACIONES CON NACIÓN.....	98
6. REFORMA EDUCATIVA	98
7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS.....	99
8. SECTOR PRIVADO	99
BIBLIOGRAFÍA.....	101
ENTREVISTAS REALIZADAS.....	102

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 entrevistas realizadas con 39 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.

Salta es una de las ocho provincias más grandes del país por su peso poblacional y es parte de una de las regiones más pobres en términos socio-económicos. El Índice de Desarrollo Humano (0,759 - año 2000- frente a una media nacional de 0,78) la posiciona entre las cinco más desfavorecidas. A su vez, el 30% de sus habitantes vive en hogares con necesidades básicas insatisfechas (2001) y el ingreso per cápita es el cuarto más bajo de todas las jurisdicciones (\$3.548 – año 2000). **Este panorama de pobreza se ve agravado por las desigualdades en el interior de la sociedad provincial**. Un dato que grafica lo dicho es que Salta integra el grupo de las cinco provincias con mayor brecha de ingresos (25,9% – año 2002- frente a una media nacional de 20,4%) y es una de las cuatro que mayor incremento sufrió entre 1995 y 2002 (variación 131,3%) en este indicador. En consecuencia, la ciudad de Salta es el quinto aglomerado urbano -de los 29 tomados por la Encuesta Permanente de Hogares en todo el país- con mayor porcentaje de indigencia (37,1%-año 2002) y el séptimo de mayor población pobre (66%- año 2002).

En el **aspecto político**, la década del '90 puede dividirse en dos etapas, signadas por el gobierno de dos partidos distintos en el Ejecutivo provincial. El primero de ellos, a cargo de Roberto Ulloa del Partido Renovador Salteño (1991-1995), se caracterizó por una relación conflictiva con la Legislatura de mayoría peronista. Este hecho, sumado al alto nivel de burocratización y desorden del Estado y a la imposibilidad o incapacidad para encarar un plan provincial, dieron lugar a un gobierno poco activo a la hora de implementar políticas de relevancia para atender los principales problemas provinciales. En consecuencia, a mediados de la década, J.C. Romero se impuso en las siguientes elecciones para la gobernación.

Su gestión se diferenció de la anterior por la firme voluntad política de avanzar en una dirección bien determinada. Bajo los lineamientos de la política de reforma del Estado Nacional proclamados por el presidente Menem, de la que él había sido mentor durante su mandato

como senador nacional, concentró sus mayores esfuerzos en ordenar las cuentas de la provincia. Para esto emprendió un proceso importante de privatizaciones de los servicios públicos, reforma administrativa y racionalización del gasto. Esto fue viable por la sintonía político - partidaria con la Legislatura provincial, convertida en un apéndice del Ejecutivo, lo que acentuó el personalismo y la concentración de poder en este último.

Estos dos marcos políticos diferenciados influyeron de modo determinante en la definición de las políticas públicas en el terreno educativo. La lógica política de confrontación entre el Ejecutivo renovador y la Legislatura peronista, junto con la presencia de opositores políticos en el sindicato docente mayoritario –Agremiación Docente Provincial (ADP)-, contribuyeron significativamente en la composición de un clima de movilización social, paros y pérdida de días de clase; recambio de autoridades de la cartera educativa y la falta del aval de la Legislatura necesario para los sucesivos presidentes del Consejo de Educación provincial, todos fenómenos que caracterizaron al gobierno de Ulloa. A ello se contraponen el gobierno de Romero en el que la política educativa se encauzó en el marco del proyecto provincial emprendido por el gobernador a tono con las líneas nacionales. **La modernización y reforma del Estado salteño, junto a la serie de medidas antes enunciadas, se tradujeron en la priorización de las políticas de gestión administrativa para la educación por sobre las pedagógicas. En ambos casos, la influencia de lo pautado desde el gobierno menemista fue estructurante para la planificación educativa provincial.**

Con el advenimiento del gobierno de J.C. Romero a mediados de la década, se designó al frente de la cartera educativa al médico Antonio Lovaglio que decidió encarar la **transformación dispuesta por la Ley Federal de Educación.** La continuidad de este ministro por casi cinco años y la profundización de su tarea por parte del Contador Fernández hicieron posible el avance en este sentido. Entre las principales medidas adoptadas, se destacan la supresión del Consejo de Educación –cuyas funciones se integraron al Ministerio de Educación-, el dictado de la Ley de Educación Provincial y del nuevo Estatuto del Docente (en base a un proyecto del Ejecutivo y sin tratamiento legislativo), todo lo cual implicó una evidente adaptación a la normativa nacional. En el plano curricular, a tono con la reforma, los diseños provinciales siguieron las pautas nacionales, con la particularidad de que han incluido la formación religiosa entre sus contenidos. Esto deja entrever la importancia de la Iglesia como actor institucional en una sociedad marcadamente tradicionalista y religiosa.

A su vez, el gobierno de Romero trabajó –como ya se ha señalado- en la reforma del Estado provincial. En este marco, el Ministerio de Educación de la provincia comenzó –en 1998- con la aplicación del **PREGASE** (Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales), un programa nacional que propendía la eficientización y modernización de los procesos administrativos en el ámbito educativo. Es preciso subrayar, en este sentido, que Salta -junto con Catamarca- fue una de las provincias que más exitosamente lo llevó adelante.

En el plano económico, al igual que en el resto de las provincias, tanto el **gasto educativo** como el gasto total han experimentado un crecimiento a lo largo de la década en valores absolutos. Sin embargo, el gasto educativo representó -durante todo el período bajo análisis- alrededor del 23% del gasto total (23,4% - año 2000- frente a una media nacional de 30,9%) , lo cual ubica a Salta entre las **cuatro provincias con menor porcentaje del gasto destinado a la educación.** Asimismo, si se relaciona esta cifra con la matrícula escolar, se observa que el **gasto educativo por alumno** (\$726,8 – promedio del gasto por alumno del sector público 1994- 2000 frente a una media nacional de \$1076) **es el más bajo del país.** A su vez, la provincia es una de

las cinco jurisdicciones que menos recursos fiscales por habitante destinan a la educación (\$122,6 – promedio entre 1994 y 2000, frente a una media nacional de \$182). Si a esto se agrega que los salarios de bolsillo de los maestros de grado (jornada simple con 10 años de antigüedad) de \$330,81 (\$477,73 es la media nacional) se encuentran entre los más bajos del país, es posible afirmar que **Salta es una de las provincias menos comprometidas con la educación.**

Por otra parte, haciendo referencia a las **dimensiones del sistema educativo** salteño - séptimo en el ranking de las 24 provincias en cuanto a su importancia, comprendía a 350.178 alumnos, atendidos por 15.848 cargos y 142.173 horas cátedra en el año 2000. Cabe destacar que, entre 1996 y 2000, la matrícula ha sufrido un significativo crecimiento (12,96%) comparativamente con el resto de las jurisdicciones. En cuanto a la cantidad de establecimientos educativos (1.119), la provincia ocupaba -para la misma fecha- el doceavo lugar, lo cual evidencia el peso relativo del sistema educativo salteño dentro del contexto nacional. No obstante, **la capacidad edilicia del sistema no resulta adecuada a las necesidades que plantea la evolución de la matrícula** antes señalada. En efecto, a lo largo de la segunda mitad de la década del '90, Salta fue una de las cinco provincias con menor crecimiento porcentual de establecimientos educativos, por lo que se ha pasado de 276 alumnos - en promedio- por establecimiento, en 1996, a 313 en el 2000.

Con relación a los principales **indicadores de rendimiento** de los alumnos en el sistema se observa que, si bien se registra una mejora en los últimos años, la provincia de Salta se encuentra entre las jurisdicciones con resultados educativos más pobres. El nivel que presenta mayores deficiencias es el Polimodal, con altos niveles de sobreedad (50,7%), repitencia (6,6%) y abandono interanual (15,4%) y una muy baja tasa de egreso (54,6%), en el año 1999. Estos indicadores colocan a la provincia entre las seis peor posicionadas del país. En EGB 1 y 2, estas mediciones también resultan desalentadoras ya que Salta integra el grupo de las 10 más problemáticas. La excepción es la EGB 3, dado que presenta tasas bastante cercanas a la media – repitencia (7%), abandono (6,6%), egreso (75,4%)-, excepto en lo que concierne a la tasa de sobreedad (43,7%) que es muy alta.

Si enfocamos la mirada en la **calidad educativa**, a partir de los resultados que arrojan los **Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad**, veremos que Salta estuvo siempre por debajo de la media nacional tanto para las pruebas de finalización de la EGB 2 como en las del último año del secundario. Sin embargo, en el año 2000, esto se revirtió ya que se superó a la media del país en ambas pruebas – Lengua y Matemática- de 6to año de EGB 2. Salta pasó de ocupar el puesto doce en 1996 al octavo lugar en 2000, siendo la sexta provincia que más mejoró en este período. En las evaluaciones de nivel medio, también se registró una evolución positiva que no alcanzó para llegar a la media nacional y ubicó a la provincia en el mismo puesto (13) que en el '96. En comparación con la región, Salta siempre superó a la media del NOA en las evaluaciones nacionales de calidad educativa.

En suma, el recorrido por los distintos ejes de análisis permite concluir que existe una marcada diferenciación de los dos periodos de gobierno de la década, que incidieron determinantemente en la política educativa. A una primera etapa de paros y conflictividad social, le siguió otra de voluntad política en avanzar en la transformación educativa y reforma administrativa, conforme a los dictados del gobierno nacional de Menem. La estabilidad de los elencos de gobierno educativo posibilitaron la implementación de estas medidas, que también se vieron facilitadas por la sintonía política con la Legislatura peronista y la afinidad del gremio docente mayoritario.

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" ¹, 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.

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

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

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 Salta.

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 39 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, quisiéramos 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, especialmente en el Ministerio de Educación, que nos ayudaron a concertar las entrevistas y buscar la información requerida.

2. EL CONTEXTO PROVINCIAL

2.1 DIMENSIONES E INDICADORES

Salta se ubica al noroeste de la República Argentina, integrando -junto a Catamarca, Jujuy, Tucumán y Santiago del Estero- la región NOA. Limita al norte con la provincia de Jujuy y la República de Bolivia, al este con las provincias de Chaco y Formosa y la República de Paraguay, al sur con las provincias de Catamarca y Tucumán y al oeste con la República de Chile. Es la sexta provincia argentina en cuanto a las dimensiones de su territorio, que asciende a 155.368 km² y representa el 5,6% de la superficie continental.

Salta se divide políticamente en 23 departamentos y 59 municipios, el mapa siguiente muestra la ubicación de cada uno de ellos.



Su geografía presenta una diversidad topográfica muy marcada, con montañas, valles y llanuras. Desde el oeste, el relieve va cambiando desde una zona cordillerana de grandes alturas, altas cumbres y volcanes hacia el este, donde se presentan zonas de sierras y llanuras de baja altura y mucha vegetación. Es posible definir tres zonas distintas. En el oeste, una zona alta marcada por la Cordillera de Los Andes y la Puna de Atacama, región árida e inhóspita con grandes salares. La zona intermedia está delimitada por los valles subandinos que presentan un cordón montañoso con valles y quebradas. En tercer lugar, la zona baja presenta un terreno muy regular, grandes bosques y está determinada por la llanura chaqueña.

Estas características condicionan, en gran medida, los asentamientos poblacionales que se concentran en la zona central y norte de la provincia. Originariamente, los pueblos coyas, chorotes, wichis y guaraníes se asentaban en el norte y, hoy en día, siguen defendiendo sus posesiones desde allí. La presencia de comunidades aborígenes en el territorio provincial es otra característica propia de la jurisdicción.

Salta es la **octava provincia del país en cuanto a las dimensiones de su población**², que asciende a más de un millón de habitantes. El **ritmo de crecimiento poblacional salteño** (24%) ha sido muy superior a la media del país (12,2%) entre 1991 y el año 2001, lo que la ubica entre las **seis provincias que más crecieron**. Esto puede relacionarse con la tasa de natalidad, que se muestra por encima de la media nacional en la década, y con los bajos valores de mortalidad.

² En el Anexo del presente informe se presentan los cuadros que exponen la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones.

Por otra parte, Salta posee una densidad poblacional de 5,6 habitantes por km², pero la mayor parte de la población se concentra generalmente en el centro y norte de la provincia. **El 83% de la población vive en zonas urbanas**, contando con 469 mil habitantes en el aglomerado del Gran Salta, que representa el 43% de la población de la provincia. La variación entre 1991 y 2001 fue del 5,4%, proporción que duplica el crecimiento de la población urbana en el total del país y es similar a la región NOA.

Más de un **30% de la población salteña vive en hogares con NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas)**, habiéndose reducido en casi un 15% desde 1991. A pesar de esto, Salta sigue siendo de las provincias con mayor porcentaje de población con NBI del país.

Cuadro 1 - Características de la población

	1991			2001			Variación 1991-2001 (%)		
	Salta	Media Región NOA	Media País	Salta	Media Región NOA	Media País	Salta	Media Región NOA	Media País
Cantidad de habitantes	866.153	691.362	1.345.718	1.079.422	840.473	1.509.331	24,6	21,6	12,2
Cantidad de habitantes en edad escolar	274.741	215.466	347.756	324.369	s/d	s/d	18,1	s/d	s/d
Tasa de analfabetismo (a partir de los 15 años)	7,6	7,1	5,7	5,2	s/d	s/d	-30,9	s/d	s/d
	Salta	Total Región NOA	Total País	Salta	Total Región NOA	Total País	Salta	Total Región NOA	Total País
% de la población que vive en hogares con NBI	37,1	33,3	19,9	31,6	s/d	s/d	-14,8	s/d	s/d
% de la población que vive en zonas urbanas	79,0	74,3	87,2	83,2	78,2	89,3	5,4	5,2	2,4
% de la población con primaria completa	70,3	69,3	76,3	77,6	s/d	s/d	10,3	s/d	s/d
% de la población con secundaria completa	21,4	21,5	25,6	29,1	s/d	s/d	35,9	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.

Continuando con la caracterización de la población, como se observa en el **Cuadro 1**, Salta tiene 324.369 habitantes en edad escolar y una **tasa de analfabetismo de 5,2 %**. Entre el '91 y el '01, sufrió una variación de más del 30%. Esta tasa era de 7,6% en el '91 y colocaba a la provincia entre las siete más altas del país. En el 2001, se ha reducido pero sigue perteneciendo a este conjunto.

El **nivel de escolarización** de la población indica que un 77,6% ha completado sus estudios primarios y sólo un 29,1% tiene título secundario, en el 2001. En el caso de primaria, Salta era de las diez provincias con menor población con este nivel de estudios y, si bien ha mejorado un 10%, continúa integrando este grupo. En cuanto a la población con secundaria

completa, Salta era de las ocho provincias que menor porcentaje tenían en el '91. La variación positiva del 36% entre este año y el 2001 indica que Salta fue la sexta provincia que mayor incremento sufrió en este porcentaje³, mejorando su posición a nivel nacional.

Por otra parte, en la **estructura del producto**, el sector terciario es el más significativo (64%) seguido del secundario – elaboración de derivados del petróleo y productos alimenticios – y finalmente por el primario, con un 15% que duplica la relevancia de este sector a nivel nacional. La provincia se dedica, fundamentalmente, a la producción minera, de hidrocarburos y agrícola y su PBG (Producto Bruto Geográfico) representa un 1,5% del PBI nacional.⁴

Históricamente, el NOA evidenció en tiempos prehispánicos la mayor concentración de población del territorio argentino. Salta integraba la Gobernación del Tucumán que dependió del Virreinato del Perú hasta 1776, cuando se creó el Virreinato de Río de la Plata. En ese entonces, se comenzó a abandonar la conexión con Potosí y Lima. Esta tendencia se reforzó a partir de 1810, pero buena parte de la economía regional continuó ligada a Bolivia y Chile con la exportación de ganado, hasta 1920. A la crisis del mercado chileno, se sumó la llegada de productos del litoral, viabilizada por la extensión del ferrocarril, que revelaron la incompetencia de la producción local. Se inició, entonces, un nuevo ciclo con la incorporación de la producción e industrialización de la caña de azúcar y, más tarde, el petróleo. En la década del '40, se extendió la explotación del tabaco y, en los '60, se amplió al cultivo de citrus, banana y soja. La década del '70 produjo una modificación en la estructura económica provincial que se resume en el crecimiento del sector terciario en detrimento del primario y secundario. Esta tendencia se acentuó con la crisis del petróleo en los '80, que redundó en la actividad comercial y el empleo público como únicas alternativas de subsistencia. (Mas y Ashur, 1997)

En cuanto a los datos sociales y económicos más recientes, el **Cuadro 2** nos muestra Salta es una de las provincias más desfavorecidas del país. El **Índice de Desarrollo Humano**, así como el mismo índice ampliado -que contempla nuevas variables ligadas a la situación específica de la Argentina (desocupación, calidad educativa, sobreedad y tasa de mortalidad infantil)- registra valores muy bajos para la provincia. **Salta es una de las cinco provincias peor posicionadas según estos índices.**

³ No se han contemplado los datos de dos provincias (Buenos Aires y Santiago del Estero) porque el Censo 2001 todavía no los ha entregado.

⁴ Informe de la Situación Social de la Provincia de Tucumán, SIEMPRO 2002.

Cuadro 2 -Indicadores sociales y económicos seleccionados

	2000			Variación 1995-2000 (%)		
	Salta	Media Región NOA	Media País	Salta	Media Región NOA	Media País
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0,76	0,76	0,78	3,8	4,3	3,9
IDH ampliado	0,34	0,34	0,48	s/d	s/d	s/d
Ingreso per cápita (\$)	3.548	3.656	4.946	34,1	41,5	39,7

	2002			Variación 1995-2002 (%)		
	Salta	Media Región NOA	Total País	Salta	Media Región NOA	Total País
Brecha de ingresos*	25,9	19,3	20,4	131,3	65,2	77,4
Tasa de desempleo	17,7	17,3	17,8	12,7	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 la 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 relación con **ingreso per cápita familiar anual**, Salta se encuentra por debajo de la media del país y de la región, ubicándose entre las cuatro provincias más desfavorecidas. A su vez, la **brecha de ingresos** -que pasó del 11,2% en 1995 al 25,9% en 2002- registró un importante aumento (131%) que posiciona a la provincia entre las **cinco con mayor brecha y entre las cuatro de mayor aumento en el período señalado**. Esto incidió para que la proporción de **hogares situados por debajo de la línea de pobreza** en la ciudad de Salta pasara a ser del **53,7%** y la población que habita en esos hogares un **66%** del total. La **población indigente** también aumentó hacia fines de la década, siendo del **37% en mayo del 2002**, colocando a Salta en una situación más grave que la región NOA y que la media nacional. **La Ciudad de Salta es el quinto aglomerado urbano -de los 29 tomados por la Encuesta Permanente de Hogares en todo el país- con mayor porcentaje de indigencia (37,1%) y el séptimo de mayor población pobre (66%).**

A su vez, la ciudad de Salta se caracteriza por una **tasa de desempleo alta (17,7%)** -similar a la nacional y superior a la media del NOA- e integra el grupo de los **trece aglomerados urbano -sobre 30- con mayor desempleo**. Este panorama se completa con condiciones de informalidad y precariedad de los empleos, superiores a los niveles observados en la región. A su vez, el **PBG per cápita** es similar a la media del NOA y la mitad del total del país. La provincia tiene **uno de los cuatro PBG per cápita más bajos** de la Argentina.

Por último, para completar el panorama provincial, es posible mencionar -a partir del **Cuadro 3-** que en la provincia de Salta hay 36 empleados públicos por cada mil habitantes. Salta es la jurisdicción que más ha disminuido esta relación (variación de -19,2% entre 1994 y 2000), fenómeno que puede ser emparentado con la reforma del estado que emprendió el gobernador Romero. En el año 2000, Salta era una de las cuatro jurisdicciones que menos empleados

públicos tenía por cada mil habitantes. En cuanto a la proporción de empleados públicos por empleados del sector privado, la relación es de 52/100. Al igual que en caso anterior, la provincia fue la que mayor variación negativa sufrió entre 1994 y 2000 (-42,6%). Es por esto que se ubica entre las 10 jurisdicciones que menor cantidad de empleados públicos tiene en relación con el sector privado.

Cuadro 3 – Administración central

	2000		Variación 94-00 (%)	
	Salta	Media País	Salta	Media País
Empleados públicos cada 100 empleados privados	52	66	-42.6	-13.1
Empleados públicos cada mil habitantes	36	51	-19.2	-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.

A través del recorrido por los distintos indicadores socio económicos que describen la situación provincial, **es posible observar que Salta se ubica entre las jurisdicciones más desfavorecidas del país. El noroeste argentino presenta valores que hablan de la pobreza de la región y Salta no es la excepción.**

2.2 EL CONTEXTO POLÍTICO DE LA DÉCADA DEL '90

Para caracterizar la última década de la política salteña es inevitable hacer referencia al **peronismo**, que ha gobernado la provincia desde el retorno a la democracia -salvo por un período (1991-1995)-, y a la familia Romero, que ha provisto a Salta de dos gobernadores en esta misma etapa.

Cuadro 4 – Contexto Político Provincial

		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gobernador		Roberto Ulloa				Juan Carlos Romero						
Partido		Partido Renovador de Salta				PJ						
Titulares de la cartera educativa	Ministro	Guia de Villada (mayo '94) / Ceballos de Marín			Ceballos de Marín	Antonio Lovaglio					Juan José Fernández	
	Consejo de Educación	Consejo: Mimessi (oct '92) / Taruselli (julio '93) / Laxi			Laxi	-					-	

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

Revisando la historia, entre 1943 y 1983, pasaron por el sillón del Poder Ejecutivo más de 40 personas entre gobernadores e interventores. Recién entre 1983 y 1987 fue posible que el gobernante electo terminara su mandato, y quien lo completó fue Roberto Romero. Él llegó al poder luego de cimentar una sólida empresa proviniendo de un origen humilde.

En 1986, su hijo Juan Carlos Romero – que en aquel momento se desempeñaba como director del diario El Tribuno, de propiedad familiar y que más adelante sería gobernador por dos períodos consecutivos - comenzó su carrera política accediendo a una banca en el Senado nacional, con el apoyo que su padre le brindó desde el gobierno salteño.

Roberto Romero trabajó en la dinamización de la provincia y en la construcción de un fuerte personalismo. En el plano educativo, su proyecto se asentaba sobre tres pilares: extensión del sistema educativo, cualificación de la enseñanza y defensa del federalismo. Lo más destacado de su gestión fue la creación de colegios secundarios en el interior provincial y la apertura de terciarios (Mas y Ashur, 1997).

Con las elecciones del '87, no cambió el signo político del Ejecutivo -que siguió siendo peronista- y quedó en manos de Hernán Cornejo, quien gobernó hasta comienzos de la década del 90. En **1991**, asumió la gobernación **Roberto Ulloa del Partido Renovador Salteño**. Los orígenes de este partido datan de 1982 y muchos de sus integrantes fueron funcionarios del último gobierno militar. El mismo Ulloa fue interventor militar en 1978. En el marco democrático, no es sencillo encuadrar ideológicamente a este influyente partido provincial ya que apoyó al radicalismo en el '83, al menemismo hacia fines de los ochenta y, en el 2003, el senador nacional y presidente del partido Gómez Diez fue compañero de fórmula presidencial de Ricardo López Murphy del Movimiento Federal Recrear.⁵

Resulta importante señalar que, en ese período, la mayoría legislativa era peronista y, por lo tanto, adversa al Ejecutivo y esto complicaba el funcionamiento político. La etapa renovadora no es recordada por un alto dinamismo en la gestión de gobierno ni por un gran despliegue de políticas, sino por un clima de movilización social y alta conflictividad por los atrasos salariales.

La necesidad de un cambio se hacía presente. A **mediados de los '90 Juan Carlos Romero** ganó las elecciones y se acentuó el peso del peronismo en la Legislatura. Habiendo sido impulsor de la denominada Ley de Emergencia Económica y Reforma del Estado como senador nacional y presidente de la Comisión de Hacienda y Presupuesto, Romero se propuso realizar en la provincia un proceso de transformación similar. Para ello, encaró privatizaciones, desregulaciones y el ordenamiento económico y presupuestario.

En este marco, también se hizo cumplir la Ley N°6853 de Emergencia Económica y Social dictada en 1991, cuya inobservancia era reiterada en los años anteriores. Esta Ley -al igual que otras de la misma índole en el nivel nacional, provincial y municipal- estableció el congelamiento de vacantes y un marco muy restrictivo para la designación de personal. Para hacerla cumplir, se dejaron sin efecto todas las designaciones desde su entrada en vigencia.

En lo atinente a la educación, J. C. Romero se orientó a la puesta en marcha de la transformación educativa mediante la aplicación de la Ley Federal, el impulso a la Ley Provincial de Educación y la reestructuración del gobierno escolar, suprimiendo la bicefalia del Consejo de Educación y el Ministerio. Durante su gestión hizo referencia permanente a la

⁵ Entrevista con Ethel Mas y Eduardo Ashur, investigadores de la UNSA (Noviembre 2002).

educación como prioridad⁶, así como también hizo que Salta se destacara , a nivel nacional, por ser de las provincias que primero comenzaban las clases y que más días de clase tenían.

En **1999, Juan Carlos Romero fue reelecto** gobernador, tras una reforma constitucional que lo habilitó para este segundo período. Pese a haberse ganado el reconocimiento por ser un buen administrador -por haber ordenado las finanzas públicas, tener al día el pago de los sueldos provinciales, haber recortado los gastos políticos y no haber emitido bonos provinciales para cubrir el déficit de las cuentas públicas- no ha logrado revertir el crecimiento de la pobreza. Los indicadores que señalábamos en el apartado anterior dan cuenta de ello.⁷

Como podemos ver, desde el retorno a la democracia en el '83 el peronismo fue el principal partido gobernante. El único período que el PRS ocupó la gobernación (1991 a 1995), no tuvo grandes logros. De allí en adelante, J. C. Romero emprendió una política de reforma y modernización del Estado – que tendría su correlato también en el ámbito educativo- alineada con el proceso llevado adelante a nivel nacional por el menemismo.

3. EL CONTEXTO EDUCATIVO

3.1 DIMENSIONES Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA EDUCATIVO SALTEÑO

El sistema educativo salteño es uno de los de mayores dimensiones del país, encontrándose en el **séptimo lugar** en relación con la **cantidad de alumnos** que atiende (350.178 alumnos, año 2000). Entre 1996 y 2000, la matrícula ha sufrido un significativo crecimiento (12,96%) comparativamente con el resto de las jurisdicciones. En lo referido a los docentes, se cubren -en Salta- 15.848 cargos y 142.173 horas cátedra.

⁶ A principios de 1999, afirmaba: "La educación es el desvelo de nuestra gestión y el objeto de nuestro trabajo"; Diario El Tribuno, 23/2/99.

⁷La crisis que sacudió el tablero político argentino a fines del año 2001 y que se cobró la presidencia del radical Fernando De la Rúa, produjo movimientos en el resto de los actores. Romero hijo impulsó el Frente Federal Justicialista que agrupó a las provincias chicas y lanzó a la presidencia al senador Ramón Puerta, primero, y al gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saa, después. También fue el ideólogo de los 14 puntos que los gobernadores firmaron con el presidente Duhalde y, en el 2003, fue candidato a vicepresidente junto a la fórmula de Carlos Menem.

Cuadro 5 - Dimensiones del sistema educativo provincial. Año 2000

			Público		Privado		
			2000	%	2000	%	
Todos los tipos de Educación	Establecimientos	1.119	977	87,3	142	12,7	
	Alumnos	350.178	303.716	86,7	46.462	13,3	
	Cargos Docentes	15.848	13.398	84,5	2.450	15,5	
	Hs. Cátedra *	142.173	109.764	77,2	32.409	22,8	
Educación Común	Total	Establecimientos	1.028	895	87,1	133	12,9
		Unidades Educativas	2.787	2.420	86,8	367	13,2
		Alumnos	330.397	284.246	86,0	46.151	14,0
		Cargos Docentes	14.773	12.447	84,3	2.326	15,7
		Hs. Cátedra *	132.584	100.224	75,6	32.360	24,4
	Inicial	Unidades Educativas	781	691	88,5	90	11,5
		Alumnos	32.759	27.951	85,3	4.808	14,7
		Cargos Docentes	1.262	1.025	81,2	237	18,8
		Hs. Cátedra *	180	0	0,0	180	100,0
	EGB1 y 2 /primario	Unidades Educativas	802	715	89,2	87	10,8
		Alumnos	166.354	148.568	89,3	17.786	10,7
		Cargos Docentes	9.867	8.538	86,5	1.329	13,5
		Hs. Cátedra *	1.440	0	0,0	1.440	100,0
	EGB 3	Unidades Educativas	931	838	90,0	93	10,0
		Alumnos	71.825	61.761	86,0	10.064	14,0
		Cargos Docentes	999	787	78,8	212	21,2
		Hs. Cátedra *	39.567	28.027	70,8	11.540	29,2
	Polimodal / secundario	Unidades Educativas	219	149	68,0	70	32,0
		Alumnos	46.910	37.925	80,8	8.985	19,2
		Cargos Docentes	2.342	1.917	81,9	425	18,1
		Hs. Cátedra *	77.957	63.640	81,6	14.317	18,4
	Superior no Universitario	Unidades Educativas	54	27	50,0	27	50,0
		Alumnos	12.549	8.041	64,1	4.508	35,9
		Cargos Docentes	303	180	59,4	123	40,6
Hs. Cátedra *		13.440	8.557	63,7	4.883	36,3	

* 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://dineece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

En relación con el **número de establecimientos educativos** (1.119), la provincia ocupa el **doceavo lugar** evidenciando el peso del sistema en el contexto nacional, pero también la insuficiente inversión en infraestructura. Como nos muestra el **Cuadro 6** entre el año 1996 y 2000, se registró una disminución del 0,53% del número de establecimientos. En consecuencia, Salta fue una de las cinco provincias con menor crecimiento porcentual de establecimientos educativos en el período mencionado, por lo que éstos siguen resultando inadecuados para atender las grandes dimensiones de la matrícula. En promedio, se ha pasado de 276 alumnos por establecimiento en 1996 a 313 en el 2000.

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	309.998	265.857	44.141	350.178	303.716	46.462	12,96	14,24	5,26
Establecimientos	1.125	984	141	1.119	977	142	-0,53	-0,71	0,71
Alumnos/establ.	276	270	313	313	311	327	13,57	15,06	4,52

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.

Otra referencia interesante para tener en cuenta es que la provincia tiene una gran extensión territorial (155.488 km²) y cuenta con zonas geográficas muy diversas – llanuras, montañas y valles - y, algunas de ellas como las de alta montaña o rurales, son de difícil acceso.⁸ Esto incide para que la población se asiente –mayoritariamente- en la ciudad de Salta y en los otros centros con algún grado de urbanización. En consecuencia, las escuelas de la Capital se encuentran, en muchos casos, altamente pobladas y hasta superpobladas.

Este fenómeno se acentúa más aún en los años en que comienza a implementarse la EGB3 – 1998 y 1999- en el que la tasa de variación de la matrícula entre un año y otro trepa a un 3,7 y 4% respectivamente. A propósito de la reforma, se observa que en Salta la transformación educativa se encuentra implementada prácticamente por completo. Hacia fines del 2002, están en funcionamiento los 10 años de educación obligatoria y está en marcha el nivel Polimodal -y los Trayectos Técnicos Profesionales- , que será completado por el 85 % de los alumnos en el 2003 y por el 100% en el 2004. Asimismo, los institutos de formación docente y sus carreras están acreditadas.

Para finalizar la descripción de las dimensiones del sistema educativo provincial, es posible diferenciar la importancia de cada uno de los **niveles educativos y el tipo de educación**. Como se observa en el **Cuadro 5**, en primer lugar, es necesario mencionar que un 94% de los alumnos pertenecen a la educación común. De este total, un 50% se concentra en EGB 1 y 2, un 21% en EGB 3 y un 14% en Polimodal. El nivel Inicial cubre un 10% de la matrícula y sólo un 3,8% asiste al nivel Superior. En relación con la modalidad de gestión, el sector privado tiene mayor participación en este último nivel (35%) y menor en los restantes: 20% en Polimodal, poco menos del 15% en EGB3 e Inicial y sólo el 10% en EGB 1 y 2, donde la presencia del Estado es más importante.

3.2 INDICADORES DE RENDIMIENTO

Para describir la performance de los alumnos en el sistema educativo, es posible referirse a dos clases de indicadores. Por un lado, se encuentran aquellos que describen el tránsito de los alumnos dentro del sistema y, por otro, las mediciones que apuntan a la calidad educativa.

En primer lugar, según datos del Censo 2001, la **tasa neta de escolarización neta** es de 66,2% en el nivel inicial, 94,1% en el nivel primario y de 66,9% en el secundario. En relación con la variación de este indicador entre 1991 y 2001, se observa que ha sufrido una leve involución (-0,4%) en el nivel primario y una mejora en el secundario de 13,3%, como nos muestra el **Cuadro 7**.

⁸ Un 10, 55% de los establecimientos educativos de la provincia de Salta en el año 2000 eran rurales. Fuente: Dirección General Red Federal de Información. Relevamiento Anual 2000.

Cuadro 7 - Tasa Neta de Escolarización

Nivel	Tasa Neta de Escolarización año 2001	Variación de la Tasa Neta de Escolarización (%) 1991-2001
Inicial	66,2	s/d
Primario	94,1	-0,4
Secundario	66,9	13,3

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.

Tomando en consideración otro indicador del primer grupo, analizando ahora el **Cuadro 8**, se observa que la **tasa de sobreedad** en la provincia es muy alta: 28,9% en EGB1 y 2, 43,7% en EGB 3 y 50,7% en Polimodal (año 1999), superando ampliamente la media del país y siguiendo la tendencia de la región sobrepasándola levemente. **Salta es la segunda provincia con mayor tasa de sobreedad en el nivel Polimodal, la octava en la EGB 3 y la décima en EGB 1 y 2.**

Cuadro 8 - Indicadores educativos. Año 1999

		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Salta	89,6	86,5	78,1
	Media Región NOA	89,2	83,3	79,6
	Media País	91,8	84,1	81,4
Tasa de abandono interanual	Salta	2,3	6,6	15,4
	Media Región NOA	2,4	10,2	14,3
	Media País	2,0	7,7	13,6
Tasa de repitencia	Salta	8,1	7,0	6,6
	Media Región NOA	8,4	6,6	6,2
	Media País	6,3	8,2	4,9
Tasa de sobreedad	Salta	28,9	43,7	50,7
	Media Región NOA	28,6	40,8	43,7
	Media País	21,4	33,0	37,3
Tasa de egreso	Salta	85,6	75,4	54,6
	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.

Cuadro 9 - Evolución de los indicadores educativos

		Variación 1996-1999 (%)		
		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Salta	-1,0	17,2	7,1
	Media Región NOA	0,5	12,4	5,4
	Media País	0,2	7,4	2,8
Tasa de abandono interanual	Salta	-4,2	-54,5	-9,9
	Media Región NOA	-26,7	-39,4	-12,0
	Media País	-23,1	-39,8	-9,9
Tasa de repitencia	Salta	14,1	-40,2	-34,7
	Media Región NOA	14,6	-31,8	-27,6
	Media País	8,6	-8,9	-14,0
Tasa de sobreedad	Salta	4,3	22,1	28,7
	Media Región NOA	8,5	23,8	31,9
	Media País	17,6	20,0	37,1
Tasa de egreso	Salta	0,6	41,2	10,3
	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.

La **tasa de abandono interanual** por otro lado, se comporta de modo diferente en cada nivel educativo. Supera a la media del país y de la región para el **Polimodal** (15,4% en el año 1999) y, aunque ha venido decreciendo desde 1996 siguiendo la tendencia nacional, ubica a la provincia entre las **cuatro con mayor tasa de abandono interanual**. En **EGB 1 y 2**, esta tasa es mucho más baja y cercana a la media nacional (2,3% en el año 1999), pero pertenece al grupo de las **nueve provincias peor posicionadas**. Por último, en **EGB 3** el abandono interanual fue un fenómeno problemático en 1996 y 1997, ya que casi duplicaba la media nacional. Esto se revirtió en el '98 con la implementación de la reforma en este nivel, disminuyendo el abandono a valores más cercanos e incluso inferiores al resto del país que posicionan a Salta entre las **siete mejores provincias**.

Al igual que la tasa de abandono interanual, la **tasa de repitencia** en el tercer ciclo de la EGB fue casi dos veces más alta que la media nacional hasta el año 98, cuando se comenzó con la transformación educativa en ese nivel. Desde entonces, fue disminuyendo y acercándose a los parámetros nacionales. En EGB 1 y 2, así como en Polimodal, la tasa de repitencia es alta, de las nueve más elevadas del país, en el nivel EGB 1 y 2, y de las seis superiores en el Polimodal.

Los **valores de la tasa de promoción efectiva y la tasa de egreso** tampoco son muy alentadores. De los alumnos que se matricularon en primer grado de la EGB 1 y 2 egresa un 85%, de los que se inscriben en EGB 3 un 75% la completa y sólo un poco más de la mitad de los que se anotan en Polimodal lo terminan (54%). Este último valor es el tercero más bajo del país. **Ello implica que de cada 100 alumnos que se inscriben en primer grado, 35 culminan sus estudios medios**.

Este primer grupo de indicadores nos habla, a las claras, de un sistema educativo con deficiencias que no escapa a los problemas de la región.

Si enfocamos la mirada en la **calidad educativa**, a partir de los resultados que arrojan los **Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad**, veremos que se afirma esta primera impresión. En este sentido, como se aprecia en el **Cuadros 10** y en los **Gráficos 1 y 2**, Salta estuvo siempre por debajo de la media nacional tanto para las pruebas de finalización de la EGB 2 como en las del último año del secundario. Sin embargo, en el año 2000, esto se revirtió ya que se superó a la media del país en ambas pruebas – Lengua y Matemática- de 6to año de EGB 2. Salta pasó de ocupar el puesto doce en 1996 al octavo lugar en 2000, siendo la sexta provincia que más mejoró en este período. En las evaluaciones de nivel medio, también se registró una mejoría que no alcanzó para llegar a la media nacional y ubicó a la provincia en el mismo puesto (13) que en el '96. En comparación con la región, Salta siempre superó a la media del NOA en las evaluaciones nacionales de calidad educativa.

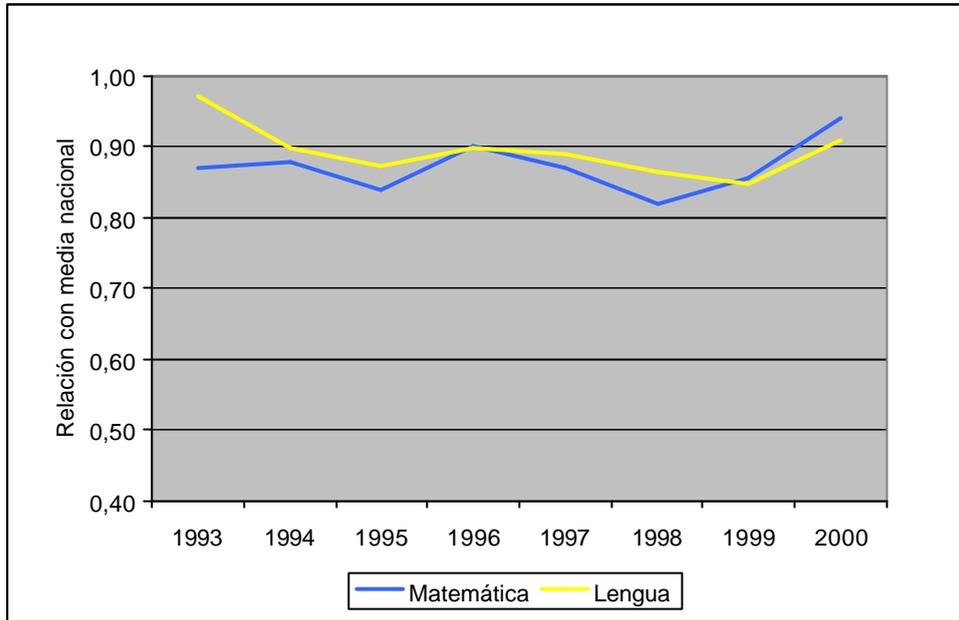
Cuadro 10 - Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa

Año	6to. Grado/Año		Finalización del Secundario	
	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática
1993	Salta	n/c	59,7	40,4
	Media Región NOA	n/c	57,7	38,4
	Total País	n/c	61,5	46,4
1994	Salta	n/c	62,5	49,1
	Media Región NOA	n/c	63,2	45,8
	Total País	n/c	69,7	56,0
1995	Salta	n/c	57,9	47,1
	Media Región NOA	n/c	57,6	44,1
	Total País	n/c	66,4	56,2
1996	Salta	54,7	47,4	54,1
	Media Región NOA	50,0	39,3	51,9
	Total País	58,2	50,6	60,3
1997	Salta	55,9	53,8	57,9
	Media Región NOA	50,5	46,3	56,2
	Total País	60,2	56,5	65,2
1998	Salta	58,0	58,8	57,9
	Media Región NOA	56,7	58,4	57,0
	Total País	63,8	66,7	67,0
1999	Salta	50,6	61,9	55,7
	Media Región NOA	50,5	57,4	54,1
	Total País	56,9	63,4	65,7
2000	Salta	62,4	60,8	53,8
	Media Región NOA	57,6	54,2	50,4
	Total País	61,6	57,9	59,1

n/c = no corresponde

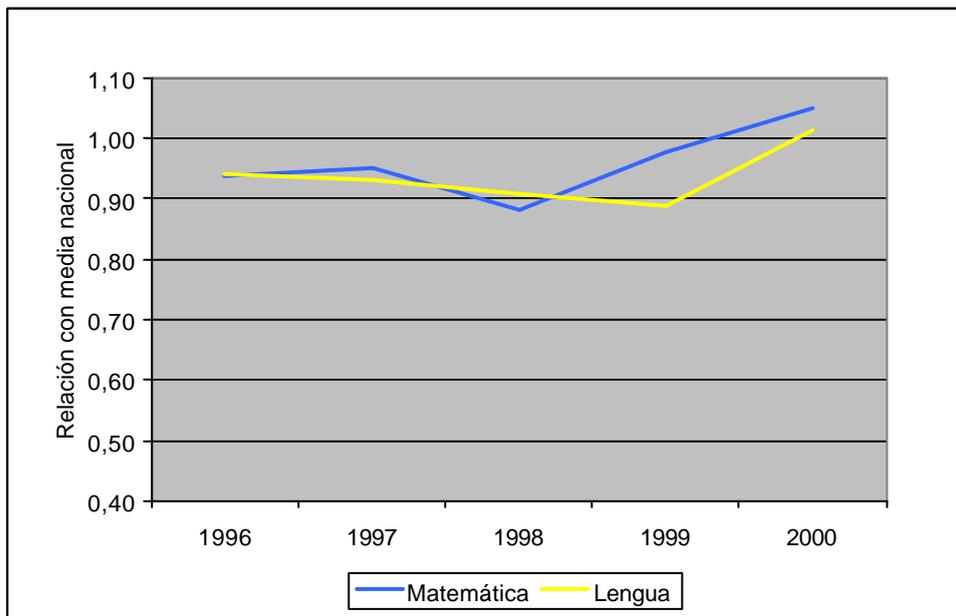
Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

Gráfico 1 – Evolución de los resultados del Operativo Nacional de Evaluación de la provincia en relación con la media nacional. 5to año del secundario y 3er año del polimodal. Años 1993-2000. (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.

Gráfico 2 – Evolución de los resultados del Operativo Nacional de Evaluación de la provincia en relación con la media nacional I. 6° Año de EGB. Años 1996-2000. (media nacional = 1)



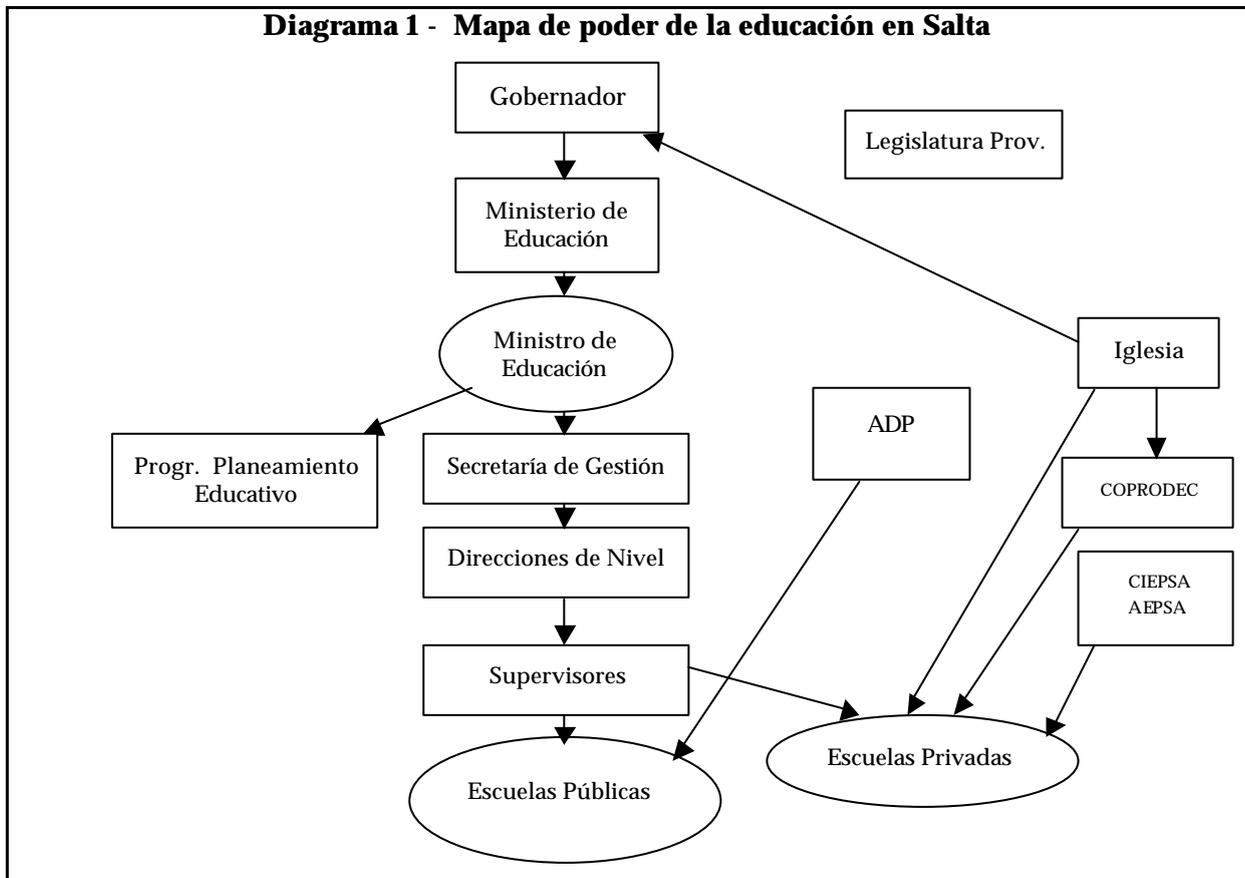
Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

A partir de este recorrido por los principales indicadores que describen el rendimiento del sistema, se observa que si bien ha habido mejora en los últimos años esto no fue suficiente para posicionar más favorablemente a la provincia en la relación con las demás jurisdicciones. Por otra parte, el **nivel que presenta mayores deficiencias es el Polimodal**, con altos niveles de sobreedad, repitencia y abandono interanual y una muy baja tasa de egreso. Esto coloca a la provincia entre las seis peor posicionadas. En **EGB 1 y 2**, Salta también tiene indicadores desalentadores que hacen que integre el grupo de las **10 más problemáticas**. La excepción es la **EGB 3** que presenta tasas bastante **aceptables** en comparación con el resto del país, salvo en relación con la tasa de sobreedad.

3.3 MAPA DE PODER

Para comenzar a conocer a los distintos actores y las dinámicas que los vinculan, es preciso describir el mapa de poder que contextualiza y enmarca lo propiamente educativo. Las características institucionales y personales de cada uno de estos actores condicionan y, en algunos casos, determinan la formulación de las políticas educativas implementadas o sus inconsistencias y fracasos. Por esto resulta importante señalar, al menos brevemente, de quiénes se trata.

Como es posible advertir en el diagrama que se presenta a continuación, la figura del **gobernador** es central, sobre todo en la época de Romero. De él dependen todas las decisiones y en su figura se concentra un espacio medular de poder.



La **Legislatura provincial**, dividida en dos cámaras, no tiene mucho peso en cuestiones educativas. De todas maneras, debemos diferenciar la etapa del gobierno renovador -en el primer lustro de la década del '90- de la etapa romerista que siguió. En la primera, la Legislatura no sólo no participaba de la formulación de las políticas educativas sino que obstaculizaba lo que provenía del Ejecutivo, por ser de un partido opositor. Con Romero en la gobernación, la Legislatura se convirtió en un apéndice del Ejecutivo que acataba los lineamientos que éste le bajaba.

En el ámbito del Poder Ejecutivo, el **Ministerio de Educación** se encarga de la gestión del sistema educativo, encarnado en la figura del ministro en la dirección del mismo. Entre él y las escuelas, media una Secretaría de Gestión, las Direcciones de Nivel y el cuerpo de supervisores, dependientes de cada una de ellas. Ninguno de estos actores son tan influyentes en el Ministerio como la jefa del Programa de Planeamiento Educativo, de quien dependen varios subprogramas, y algunos asesores del ministro. Ellos forman parte del núcleo cercano al ministro que participa de la toma de decisiones.⁹

Por fuera del Estado, los únicos organismos que tienen capacidad de influencia en la política educativa son los sindicatos y la Iglesia. La estructura sindical en la provincia se caracteriza por la fuerte presencia de un gremio de docentes primarios, **Agremiación Docente Provincial (ADP)**, que extendió su personería para los profesores de media. ADP-gremio base de CTERA en la provincia- ha tenido una postura más confrontadora con el gobierno durante la época renovadora en reclamo de reivindicaciones salariales. Al asumir Romero, y en virtud de la afinidad política de su secretario general con el peronismo, el gremio pasó a ser más conciliador. Otros gremios, como **SADOP** - de los privados- y **AMET** - de los técnicos- no tienen mucho peso en el mapa de poder educativo.

El rol de la **Iglesia**, como institución, y del sector privado merece una mención especial. Los establecimientos privados dependen de la Dirección de Educación Privada, ámbito de poder de la Iglesia en el organigrama ministerial. Esta tiene a su cargo la supervisión pedagógica e integral de los colegios, abarcando la supervisión edilicia y administrativa. Los colegios privados católicos se encuentran nucleados en el **COPRODEC** - Consejo Provincial de Educación Católica -, y a los privados laicos los agrupa CIEPSA (Consejo de Institutos Educativos Privados de Salta) y AEPSA (Asociación de Establecimientos Educativos Privados de Salta). Además de la importancia del sector, la sociedad salteña se caracteriza por su alto grado de religiosidad y tradicionalismo. Esto contribuye, junto con la incorporación curricular de enseñanza religiosa en las escuelas públicas, a que la palabra de la Iglesia sea muy escuchada y respetada tanto por los ciudadanos salteños como por sus gobernantes.

Estos son los principales actores que conforman el mapa de poder en el que se inscriben las relaciones que dan lugar a la formulación de políticas educativas. El gobernador, por intermedio de su ministro, es claramente la usina de poder que pone en movimiento la maquinaria del sistema educativo, llegando a estar presente tanto en las macro como en las micropolíticas del mismo.

⁹ Cabe remarcar que, antes de la sanción de la Ley Provincial de Educación (1995), existía un gobierno educativo bicéfalo, en el que el Ministerio se encargaba solamente de la educación media y superior no universitaria y un Consejo General de Educación que atendía a la educación primaria. Este último era muy cercano a las escuelas y concentraba mucho poder. Este tema se amplía en el Apartado sobre la Administración Central de la Educación.

4. EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN

4.1 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN

La década del '90 – como ya se ha señalado- puede dividirse en dos grandes etapas: **1991-1995**, en la que gobernó el Partido Renovador Salteño, y del **'95 en adelante**, cuando el peronismo recuperó el gobierno por dos períodos consecutivos. Así como es posible identificar claramente dos períodos a partir del cambio de signo político del Poder Ejecutivo, también es factible hacerlo en el terreno educativo por la existencia de múltiples diferencias en este campo en las etapas señaladas.

La primera de ellas ('91-'95) se caracterizó fundamentalmente por un clima social altamente conflictivo que se manifestó en un sinnúmero de huelgas docentes, asistencia a los lugares de trabajo con quita de colaboración y pérdida de días de clase. Los motivos que generaron esta situación fueron de orden salarial mayoritariamente.

Por otra parte, es importante señalar que en estos años se sucedieron dos hechos que atravesaron la realidad de los sistemas educativos provinciales: la transferencia de los servicios educativos de educación media, técnica, superior y privada de la Nación a las provincias y la sanción de la Ley Federal de Educación. Salta no escapó, en este sentido, a la realidad del resto de las provincias en las que estos procesos generaron un gran impacto en los sistemas educativos jurisdiccionales.

En relación con la implementación de la Ley Federal de Educación, ésta no comenzó sino hasta la segunda etapa señalada con el gobierno de Juan Carlos Romero (PJ), pero sí se hicieron sentir los efectos de la transferencia durante la gestión de Ulloa (1991-1995, PRS). Los principales problemas que se suscitaron obedecen a la insuficiencia de recursos, a las deficiencias en materia de infraestructura, a la necesidad de incorporar en el sistema provincial a los colegios privados y a las diferencias entre las modalidades de gestión y trabajo entre las escuelas nacionales y las provinciales.

A esto se suma otro tema no menor que es la diferencia de estructuración del gobierno escolar. Durante el primer período, el sistema educativo salteño era gobernado por un Consejo General de Educación, -creado en 1870- que se ocupaba de la educación primaria, y un Ministerio de Educación que atendía a la educación media, técnica y superior. En el segundo período, ese gobierno bicéfalo se terminó por medio de la supresión del Consejo y la absorción de todo el sistema por parte del Ministerio.

Teniendo en cuenta estos datos contextuales es posible analizar los dos períodos señalados a partir de la caracterización de los responsables de los diversos organismos encargados de la cartera educativa.

Cuadro 11 – Ministros / Secretarios de Educación desde 1991 hasta 2002.

Gobernador	Cantidad	Duración promedio (en años)	Experiencia previa en el sistema educativo		
			Si	No	Parcial
Roberto Ulloa	2 ministros	2	1	-	1
	3 Presidentes del Consejo	1, 4	2	-	1
Juan Carlos Romero	2	3,5	-	2	-

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

Durante el **gobierno renovador (1991-1995)**, se sucedieron dos ministros y tres presidentes o interventores del Consejo. La **Contadora Ana María Guía de Villada** estuvo a cargo del Ministerio durante los dos primeros años y medio del gobierno de Ulloa (dic 1991 - may 1994). En este mismo período, el Consejo fue presidido por tres interventores : la **Prof. Edith Mimessi** (dic 1991- oct 1992), el **Dr. Eugenio Taruselli** (oct 1992- jul 1993) y el **Prof. Luis Anatolio Laxi** (jul 1993 – dic 1995). Este último comenzó su mandato durante la gestión de la ministro Guía de Villada y se extendió hasta la finalización del gobierno de Ulloa con la **Prof. Fani Ceballos de Marín** al frente del Ministerio de Educación (may 1994 – dic 1995).

La **ministro Guía de Villada** no provenía del ámbito educativo y estaba casada con un ex senador nacional. Fue convocada por Ulloa por su "*perfil de eficaz administradora que ha tomado en sus propias manos la responsabilidad directa del traspaso de las escuelas, cuyas dificultades mayores, al parecer, son de orden financiero.*"¹⁰ Su gestión no se destacó por la iniciativa en el diseño de políticas educativas provinciales, sino más bien por la recepción pasiva y algo desordenada de los efectos de las políticas nacionales. Entre ellas, su participación en el proceso de debate de lo que posteriormente cristalizaría en la Ley Federal de Educación en el marco de las reuniones del Consejo Federal de Cultura y Educación. Al parecer, por sus dichos, Guía de Villada tenía intenciones de comenzar la transformación del sistema: "*Argentina debe flexibilizarse al ritmo de los cambios del mundo actual*"¹¹. Sin embargo, el contexto no la acompañó.

La transferencia de las escuelas de la Nación generó una serie de complicaciones antes enumeradas que se sumaron a las que ya padecía el sistema educativo salteño. Entre ellas, la falta de llamado a concurso por más de 10 años y la conflictiva titularización masiva de los docentes provinciales de las escuelas medias, el constante reclamo de mejoras salariales y conceptos adeudados que producían paros y conflictividad social, el bajo porcentaje del presupuesto provincial dedicado a la educación y la Legislatura con un color político distinto al del Ejecutivo.

Paralelamente, el otro organismo encargado del gobierno escolar primario - el Consejo General de Educación- era presidido por la **Prof. Edith Mimessi**. Ella entró en funciones designada por el Poder Ejecutivo pero sin el acuerdo del Senado.¹² Este último se dio por

¹⁰ Diario El Tribuno, Salta, 12/12/91.

¹¹ Diario El Tribuno, Salta, 16/10/93.

¹² El presidente del Consejo era designado por el Ejecutivo y necesitaba el acuerdo del Senado, Ley 1.695 del año 1954.

explícito pero nunca llegó, porque -a fines de 1993- Mimessi fue destituida de su cargo. El Senado no le dio acuerdo reflejando la posición del gremio mayoritario (ADP) y de las bases docentes que también solicitaban el cambio.

En consecuencia, el **Dr. Eugenio Taruselli** asumió el cargo y permaneció en él hasta mediados del '93. Taruselli era doctor en filosofía, ex seminarista y provenía del ámbito empresarial a partir de su trayectoria en la multinacional que construyó el dique Cabra Corral. A pesar de que no estaba afiliado al partido gobernante, había sido funcionario de la dictadura en 1976 -al igual que varios miembros del PRS- como secretario de educación e interventor y presidente del Consejo en 1981.

Su formación empresarial y experiencia universitaria contrastaban con el perfil de la ministro, que era más político, por lo que mantenían una relación tirante originada en la disparidad de criterios. Su principal cometido fue la modificación del caótico y burocratizado sistema de administración en el Consejo. En este sentido, se comenzó con la implementación de un sistema informático que permitiera conocer la situación de los 15.000 docentes y 3.600 administrativos que, hasta entonces, resultaban inmanejables.¹³

El tercer interventor del Consejo del período renovador, **Luis Laxi**, era un maestro rural con carrera docente y se destacaba por su fuerte militancia política. Habiendo sido intendente de Cachi durante el proceso militar, elector presidencial en 1989 y provincial en 1991, asumió como interventor del Consejo en julio del '93, sin la aprobación del Senado.

Ese mismo año, se concretó el traspaso de las escuelas y se firmó el convenio de transferencia con la Nación. Además de los problemas antes señalados, se encontraba el de los colegios privados transferidos que recibían aportes cuando pertenecían a la Nación. En la provincia no existía este tipo de aportes ni tampoco una estructura administrativa que los incluyera en el sistema. En esta etapa y a pedido de la Iglesia, los privados participaron de la firma del convenio y, bajo la presidencia de Laxi en el Consejo pero con una nueva ministro, una ley autorizó el pago de subsidios y se creó la Dirección que se ocupa de estos establecimientos. El peso de la tradición católica de la sociedad salteña y el poder de la Iglesia posibilitaron una vía de salida positiva para esta situación de la enseñanza privada.

En 1994 el nivel de conflictividad social se incrementó, así como también se endurecieron las posturas tanto desde la provincia, que declaró las huelgas -por reclamos salariales- ilegales junto con Nación, como desde CTERA que dió su apoyo a la Agremiación Docente Provincial (ADP). Luego de más de cinco semanas de huelga, los docentes volvieron a las aulas habiendo conquistado un adicional no remunerativo al sueldo de \$70 .

No obstante, la ministro Guía de Villada quedó debilitada y cedió paso a **Fani Ceballos de Marín**, que ocupó el cargo hasta los últimos días del gobierno de Ulloa, proveniente del campo educativo con 25 años de experiencia docente en todos los niveles y con un pasado militante en el PRS. Sus principales cometidos fueron mejorar la infraestructura y equipamiento de las escuelas, capacitar a los docentes y funcionarios para la Ley Federal de Educación y continuar

¹³ Según Taruselli, entrevistado en Noviembre de 2002, este sistema sentó las bases para que, años más tarde Salta fuera una de las provincias que más exitosamente llevara adelante el Programa de Reforma para la Gestión Administrativa (PREGASE).

con la erradicación de escuelas rancho en el marco del Plan Social Educativo, ya iniciado con Guía de Villada.

El terreno social estaba tan convulsionado que los intentos de transformación coexistían con maestros mal pagados, edificios inadecuados y programas desactualizados. Hacia fines del '95, se dispuso la finalización de las clases de hecho por resolución ministerial – a causa del paro docente- y la aprobación con cuatro por los días de clase perdidos.

Así se cerró el período de Ulloa en el que el partido renovador "gobernó pero no reinó". Y, a pesar de la iniciativa del gobernador de inaugurar escuelas en el interior provincial para contrarrestar la imagen de descuido de la educación, el malestar docente - avivado por la presencia de un peronista en la conducción del gremio mayoritario y la oposición en la Legislatura – se hizo sentir con fuerza.

La **segunda etapa (1995 en adelante)** se caracteriza por la vuelta del **PJ** al poder en manos de J.C. Romero. En el marco de su programa de modernización y transformación del Estado provincial, se proponía: "*transformar el sistema educativo de mi provincia y cambiar un modelo agotado de educación*" porque "*la educación es una prioridad por ser el primer paso de todo progreso social y de toda transformación productiva generadora de empleo*" (Romero J.C., 2000).

A partir de estas líneas discursivas, emprendió en la práctica el proceso de reforma e implementación de la Ley Federal de Educación. Una de sus primeras acciones fue enviar a la Legislatura el proyecto de las que hoy son la Ley de Educación Provincial y el Estatuto del Docente, que fijaron el marco normativo de la transformación educativa en Salta

El **médico Antonio Lovaglio**, yerno de Oscar Oñativia¹⁴, estuvo al frente del Ministerio de Educación durante todo el primer período de Romero y el primer año de su segundo mandato. Lovaglio estuvo cinco años en el cargo y acabó con la conducción bicéfala, produciendo la integración del Consejo al Ministerio.

Sin duda una de sus principales metas fue la implementación de la Ley Federal, para lo que se realizaron obras de infraestructura, se actualizaron los contenidos curriculares y se capacitó a los docentes. Por otra parte, también se apuntó a la reorganización y eficientización del sistema administrativo y a la fijación de una política clara respecto del presupuesto educativo.

En el segundo período de Romero, el **contador Juan José Fernández** fue designado como ministro en lugar de Lovaglio. Este cambio obedeció a la ruptura del gobernador con un sector del peronismo, al que Lovaglio respondía. A su vez, el entonces ministro se había presentado como candidato a senador y había perdido esas elecciones. Estos motivos políticos explican la decisión de Romero de renovar la máxima autoridad de la cartera educativa y designar al Contador Fernández. A él se le encomendó "*continuar la transformación educativa*"¹⁵, profundizando algunos aspectos – como llegar a implementar el Polimodal por completo en el 2003 y el gobierno electrónico- y puliendo otros, en relación con los concursos, el régimen de valoración de antecedentes y la capacitación docente orientada –ahora- hacia la formación.

¹⁴Oñativia fue un reconocido pedagogo. A través suyo Lovaglio toma contacto con cuestiones educativas por fuera del ámbito académico.

¹⁵ Entrevista con el Contador Juan José Fernández, Ministro de Educación de Salta (Noviembre 2002).

Como podemos ver, 1995 produjo un corte en general en la provincia y en lo educativo en particular. Durante la gestión de Romero, con ministros que no provenían del campo educativo, con el apoyo de la Legislatura y del sindicato mayoritario se pudieron llevar adelante cambios en el plano curricular, administrativo, normativo y a nivel del gobierno escolar e implementación de la reforma. La forma en que se realizaron queda para otras secciones del informe. Pero sí se puede afirmar que la falta de voluntad política o la imposibilidad de acción del primer período contrastaron con la acción y decisión del segundo.

4.2 EL PODER LEGISLATIVO ANTE EL ESCENARIO EDUCATIVO

A diferencia de lo que sucedió en el Ejecutivo en la década del '90, la Legislatura salteña fue siempre peronista. Como se puede observar en los Cuadros 12 a y b, ambas cámaras tuvieron mayoría del PJ desde el inicio y ello se fue acentuando hacia fines del período hasta llegar a tener un solo legislador de otro partido en el Senado y el 80% en Diputados en el 2001.

Cuadro 12 a -Composición de la Cámara de Senadores de la Provincia de Salta

Período	Partido Justicialista	Partido Renovador Salteño	UCR	Democracia Cristiana
Año 1991	18	3	1	1
Año 1993	20	3	-	-
Año 1995	21	2	-	-
Año 1997	20	3	-	-
Año 1999	21	2	-	-
Año 2001	22	-	1	-

Fuente: Elaboración Propia en base a información proporcionada por la Secretaría Legislativa – Sector Archivo de la Cámara de Senadores de Salta.

Cuadro 12 b - Composición de la Cámara de Diputados de la Provincia de Salta

Período	Partido Justicialista	Partido Renovador Salteño	UCR	Partido Obrero
Año 1991	17	13	-	-
Año 1993	20	9	1	-
Año 1995	22	7	1	-
Año 1997	20	10	-	-
Año 1999	23	7	-	-
Año 2001	24	5	-	1

Fuente: Elaboración Propia en base a información proporcionada por la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Diputados de Salta.

Las Comisiones de Educación de ambas cámaras siguieron esta misma distribución de poder. Hasta el 2001, la Comisión de Educación en el Senado estuvo presidida por un peronista e integrada por miembros de ese partido en su totalidad, salvo por un integrante de otro partido. En las elecciones del 2001, la Comisión se compuso por completo con legisladores del PJ. En Diputados, la tendencia mayoritaria del PJ fue similar y también se acentuó hacia fines de la década.

En la primera etapa de la década del '90, esta mayoría peronista generó tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Un ejemplo de esto es el caso de la Ley de Titularización de horas cátedra y cargos básicos del escalafón en media, que fue aprobada por las dos cámaras y elevada al Ejecutivo. Ulloa, en ese entonces gobernador, vetó la Ley que volvió a la Legislatura. Las cámaras insistieron con los dos tercios necesarios, pero Ulloa se negó a promulgarla. El conflicto llegó a la Corte que resolvió que el Ejecutivo debía promulgar aquella Ley.

En esta misma época, el Senado debía dar acuerdo al presidente del Consejo General de Educación que, como dijimos, era designado por el Ejecutivo. Ninguna de las tres personas en ese cargo en el período de Ulloa logró el acuerdo del Senado y por ello se las denominó interventores. Es otra muestra de las discrepancias entre los dos poderes del Estado provincial.

Esta dinámica de obstrucción cambió radicalmente cuando Romero triunfó en las elecciones de gobernador en 1995. El Poder Legislativo se convirtió en un apéndice del Ejecutivo y fue funcional a todas sus decisiones. El nuevo gobernador se caracterizó por un fuerte personalismo y por una muy alta concentración de poder, originado en el poderío político y económico familiar, el apoyo del gobierno nacional por afinidad política, la propiedad de más de un medio de comunicación social provincial, la actitud conciliadora del titular de ADP y la supresión del bicefalismo. Todos estos factores, sumados a la continuidad en el cargo, posibilitada por la reelección, contribuyen al protagonismo del gobernador.

El caso de la Ley de Educación Provincial es un ejemplo de lo anterior. Romero impuso esta Ley y el Estatuto del Educador con formato de Decreto de Necesidad y Urgencia (Nº 58/95 y Nº 60/95) a los dos días de haber asumido y lo envió a la Legislatura para su aprobación, conforme el artículo 145 de la Constitución Provincial. A pesar de que existían proyectos de reforma elaborados por legisladores peronistas, estos no fueron consultados ni tenidos en cuenta. Por otra parte, la finalmente aprobada Ley de Educación y el Estatuto se convirtieron en leyes sin haber sido debatidos en Diputados porque transcurrió el tiempo preestablecido por la Constitución Provincial para que un decreto sea promulgado aunque no cuente con el tratamiento legislativo.

La modalidad del decreto, la falta de intercambio con el bloque de su partido y la inexistencia de debate en torno de esta Ley describen la gran concentración de poder en el Ejecutivo. Como señaló el actual ministro de educación, "*el gobernador fija la política, los ministros dan matices*"¹⁶.

De este modo, los legisladores se convirtieron en "gestores de sus distritos" y la Comisión de Educación fue utilizado como espacio para la presentación de casos particulares de docentes o de la necesidad de creación de escuelas medias y terciarias. El fuerte protagonismo del

¹⁶ Entrevista con el contador Juan José Fernández, ministro de educación de Salta (Noviembre de 2002).

Ejecutivo resta poder al Legislativo que tampoco hace demasiado por ganarse un espacio en el terreno de las políticas educativas.

5. EL MARCO LEGAL EDUCATIVO

Los principales componentes del marco legal educativo se encuentran expuestos en el cuadro que se presenta a continuación.

Cuadro 13 - Normativa educativa fundamental

Normativa	Tipo y número	Año de sanción	Ejes involucrados
Constitución de la Provincia de Salta		Sancionada en 1986 y reformada en 1998	
Ley de Educación de la Provincia de Salta	Ley N° 6829, originada como Decreto de Neces. y Urg. N°58/95	1995	Reforma educativa
Estatuto del Educador de la Provincia	Ley N° 6830, originada como Decreto de Neces. y Urg. N°60/95	1995	Políticas Laborales
Reglamento General de Escuelas	Resolución N° 5 del Consejo General de Educación	1969	
Reglamento General para los establecimientos dependientes de la Dirección General de Enseñanza Media, Técnica y Superior	Decreto N° 586	1973	
Régimen de aportes estatales para establecimientos educativos públicos de gestión privada	Decreto N° 3310	1999	Sector Privado
Régimen de incorporación para establecimientos educativos públicos de gestión privada	Decreto N° 4203	1999	Sector Privado

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

La **Constitución de la Provincia de Salta** fue sancionada en 1986, reformada parcialmente por la Convención Constituyente y jurada en abril de 1998. En su capítulo IV, prescribe todo lo referente a la educación en la provincia. El primero de los artículos de esta parte, consagra a la educación como un derecho de la persona y un deber de la familia y la sociedad, a la que asiste el Estado como una "función social, prioritaria, primordial e insoslayable"¹⁷.

En cuanto al gobierno educativo, establece la figura de un Ministerio para la ejecución de la política educacional, cultural, científica y tecnológica. Así como también enuncia la

¹⁷ Constitución de la Provincia de Salta, 1998. Capítulo IV, Art. 47.

posibilidad de creación de Consejos Escolares integrados por padres de alumnos para la atención de los requerimientos de la Comunidad Educativa, sin injerencia en la conducción técnica de la enseñanza. Por último, es posible destacar que entre las bases del sistema educacional se mencionan la libre elección de establecimientos educativos por parte de los padres, el derecho a la educación religiosa en las escuelas públicas y la tendencia hacia una mayor participación y desconcentración.

Resulta interesante señalar que la Constitución provincial fue reformada hacia fines del primer gobierno de J.C. Romero, lo que posibilitó su reelección. Por otro lado, también se puede observar que esta fecha es posterior a la de la Ley de Educación Provincial y el Estatuto del Educador, que son enviados a la Legislatura por Romero inmediatamente después de asumir por primera vez. Es decir, en el terreno educativo la Constitución del '98 recoge el proyecto de Romero convertido en Ley en el '95 y sus principales características: unificación del gobierno escolar, participación de la comunidad educativa y de la Iglesia y la descentralización.

La **Ley de Educación Provincial y el Estatuto del Educador**, como ya se ha mencionado, son - en origen - Decretos de Necesidad y Urgencia convertidos posteriormente en leyes sin tratamiento legislativo en la Cámara de Diputados.¹⁸ A pesar de que durante el gobierno de Ulloa, los legisladores justicialistas habían trabajado sobre proyectos de ley¹⁹ para la transformación educativa, el que finalmente se impuso fue el de Romero en el marco de la reforma del Estado provincial.

El mismo había sido redactado por el abogado Luis Alberto Saravia que, en ese entonces, era asesor del gobernador. Algunos de los entrevistados en nuestro trabajo de campo encontraron en su formación ajena a la docencia la razón para justificar algunos errores u omisiones de la ley.²⁰

En cuanto al contenido de la misma, podemos destacar que adecua la estructura del sistema educativo provincial a la Ley Federal de Educación y suprime el Consejo General de Educación consagrando como responsable de la ejecución de las políticas fijadas por el gobernador al ministro de educación.

En relación con el Estatuto del Docente, es posible destacar que sus disposiciones son aplicables a los educadores del nivel Inicial, EGB y Polimodal, subsanando de este modo una deficiencia anterior por la que el Estatuto previo²¹ contemplaba sólo a los docentes de primaria y dejaba de lado a los de los demás niveles. Los docentes de media tenían un estatuto provincial propio pero su precariedad hacía que se utilizara el de Nación en su lugar.

Por otro lado, es importante atender a los considerandos del Decreto de Necesidad y Urgencia -que luego se convertiría en el Estatuto-. Allí se señala que la Ley de Educación acrecienta intencionalmente la potestad reglamentaria del Ministerio, fijando en su letra las materias sobre las que esta versará (la administración y organización de los servicios educativos, la organización de los establecimientos, la reglamentación del Estatuto y el régimen

¹⁸ El Art. 145 de la Constitución Provincial establece que un decreto de necesidad y urgencia queda convertido en ley si no es aprobado ni rechazado por la Legislatura a los 90 días de haber sido enviado por el Ejecutivo.

¹⁹ El proyecto de Ley de Educación de Efraín Garzón y Dina Taritolay era uno de ellos.

²⁰ Por ejemplo, se omite mencionar a los docentes interinos.

²¹ Ley 3338/58 – Estatuto del docente provincial.

de concursos).²² Como contrapartida se establece un procedimiento de información pública y audiencias públicas que *"permitirá a las asociaciones gremiales de educadores incidir en un modo desconocido hasta ahora en el ordenamiento provincial, en la formulación normativa"*²³

Este mecanismo de publicación en el boletín oficial por el término de 90 días de los anteproyectos del Ministerio que versan sobre los temas enunciados, para que la comunidad educativa pueda emitir su opinión y la posibilidad que la ley abre al respaldo con pruebas mediante audiencias públicas, puede ser interpretado como la creación de un canal de participación. Pero haciendo una lectura de esta misma disposición a la luz de la frase enunciada en los Considerandos, que pretende explicar el por qué de la misma, se hacen evidentes una serie de aspectos en relación con el contexto político y con el mapa de poder.

Por un lado, mediante esta disposición se le quitan atribuciones al Poder Legislativo, en tanto se restringe su competencia en torno a estas materias enunciadas sobre las que deberá reglamentar el Ministerio de Educación, léase el Poder Ejecutivo, que concentra poder. Y, por otro lado, se dice abiertamente – y se plasma en un instrumento legal – que los gremios docentes serán actores de peso a la hora de tomar decisiones.

Para terminar de comprender esta situación debemos detenernos en un par de cuestiones. La primera de ellas es que la Ley incorpora la posibilidad de que *"las unidades educativas sean autogestionadas"*, la *"profesionalización"* y *"eficiente distribución de recursos"* y *"la evaluación del sistema educativo"*²⁴. Como es sabido, algunos de estos términos generan de por sí –más allá de sus implicancias en la práctica- reacciones negativas en la comunidad docente y generalmente en los gremios opositores a la reforma. En este sentido, no debemos olvidar que el período del gobierno renovador fue altamente conflictivo por la gran cantidad de huelgas y días de clases perdidos. Entonces, no es posible dejar de suponer que la propuesta de que los gremios participen *"de un modo hasta ahora desconocido en la provincia en la formulación normativa"* fue una concesión para que el nivel de conflictividad social descendiera y para que la Ley fuera aceptada.

Por otra parte, es relevante mencionar que tanto la Ley como el Estatuto del '95 fueron reglamentados y modificados en diversos aspectos, como por ejemplo, el régimen de licencias, de valoración de los antecedentes docentes, de concursos, la hoja de concepto, la conformación de la Junta de Clasificación, entre otros. Así como también algunas de sus disposiciones, como la de los concursos, fueron dejados de lado en la práctica.²⁵

En relación con las escuelas, se encuentran el Reglamento Escolar -que data de 1969- para las primarias y el de 1973 para los establecimientos dependientes de media, técnica y superior. Por su antigüedad y por ser anteriores a la Ley de Educación Provincial, han perdido vigencia pero sus disposiciones han sido incorporadas a las prácticas cotidianas y a la cultura escolar.

Finalmente, cabe mencionar que la educación privada se rige por la Ley de Educación Provincial y por dos decretos que regulan el aspecto económico (Decreto 3310/99) y demás cuestiones como la creación, funcionamiento, monitoreo y cierre de establecimientos así como el

²² Ley de Educación de la Prov. de Salta, N°6829/95, Art. 55.

²³ Decreto de Necesidad y Urgencia N°60/95 (B.O. N°14.814 – 14/12/95), Considerandos.

²⁴ Ley de Educación de la Prov. de Salta, N°6829/95, Art. 40, 49 y 50.

²⁵ Se profundizarán estos temas en el Eje de Políticas Laborales.

régimen de alumnos (Decreto 4203/99), que serán analizados en detalle en el apartado dedicado a las políticas dirigidas al sector privado.

De este modo, se completa el marco legal educativo que confirma nuevamente el contraste entre la época renovadora y la romerista, en la que la segunda se caracteriza por la voluntad política y decisión de transformación del sistema educativo y la concentración de poder viabilizadas por la actitud conciliadora del gremio mayoritario.

6. LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN

6.1 EL GOBIERNO ESCOLAR: DE LA BICEFALÍA AL MINISTERIO

La dinámica política atraviesa y condiciona el sistema educativo y esto se refleja, también, en los cambios de la estructura administrativa del gobierno escolar. **Los dos etapas identificadas en la década del '90, del Partido Renovador Salteño -hasta 1995- y del peronismo después, determinan cambios y rupturas en la administración central de la educación.**

Durante el **primer período, dos organismos gobernaban el sistema educativo**. Por un lado, se encontraba el **Consejo General de Educación** que tenía bajo su ámbito a la educación primaria y, por otro, estaba el **Ministerio de Educación**. Este último tenía injerencia en la enseñanza media, técnica, superior y, más tarde, privada.

Ambos cuerpos detentaban un poder similar, a pesar de que el Consejo tenía a su cargo casi el quintuple de establecimientos educativos y personal. El Consejo tenía carácter colegiado y estaba integrado por 5 miembros: 1 presidente (designado por el Ejecutivo con acuerdo del Senado) y cuatro vocales, de los cuales 1 debía ser maestro normal nacional en ejercicio de la docencia y nombrado en una terna propuesta por la entidad gremial en representación del magisterio. Esto fue conflictivo durante el gobierno renovador ya que el senado, con mayoría peronista, le negaba el acuerdo. Por este motivo, a los presidentes del Consejo se los denominaba interventores. Este organismo databa de 1870, era autárquico y pertenecía a la administración descentralizada. Su organización era distinta a la del Ministerio, ya que se caracterizaba por una gestión pedagógica y administrativa más verticalista y por excesos burocráticos.

El Ministerio de Educación – dentro de la estructura centralizada de la administración provincial – fue creado como tal durante el gobierno de Romero padre (1983-1987), cuando Salta amplió su oferta educativa para el nivel medio y terciario.

La unificación de estas dos estructuras, en 1996, no fue sencilla. “*El Consejo era casi un Ministerio paralelo*”²⁶, nos decía el ex ministro que encaró la supresión del bicefalismo del gobierno escolar. Otro entrevistado también remarcaba la dificultad que esta iniciativa presentaba al afirmar que “*había desintegración entre los docentes de primaria y secundaria*”²⁷. Por su parte, el secretario general del gremio mayoritario cuestiona la real desaparición de este

²⁶ Entrevista con Antonio Lovaglio, ex Ministro de Educación (Noviembre 2002).

²⁷ Entrevista con Dora Quevedo, ex Secretaria de Planeamiento y Calidad Educativa (Noviembre 2002).

organismo en tanto cree que: *"En la práctica sigue habiendo Consejo. Los empleados pasaron al Ministerio. El empleado viene del Consejo. El legajo se sigue haciendo como antes. La EGB no se ha logrado unificar con Polimodal, que dependió siempre del Ministerio. Espiritualmente el Consejo no ha muerto, siguen los trámites."*²⁸

Esta decisión de integrar las dos estructuras subsumiendo la del Consejo bajo la órbita del Ministerio fue encarada por el ministro Lovaglio durante la primera gestión romerista, siguiendo las líneas de acción nacionales y aplicando de lleno la transformación educativa. Desde el gobierno nacional, se bajaron lineamientos para que las provincias realizaran un ajuste en sus cuentas, modernizaran sus estructuras administrativas y racionalizaran la utilización de recursos y de personal. La supresión de la duplicidad de estructuras y de los Consejos de Educación eran vías de concreción alternativas para cumplir con este "mandato". Además, esta unificación de estructuras estaba a tono con la concentración de poder en manos del Ejecutivo provincial.

En este sentido, la Ley de Educación Provincial – enviada a la Legislatura por Romero ni bien asumió el gobierno – suprimió el Consejo e impulsó la reforma educativa, en paralelo con la reforma del Estado provincial. En 1996, entonces, se fusionan -por la Ley 6.820 de reforma administrativa- el Consejo General de Educación y el Ministerio y, en junio de ese mismo año, se aprobó la nueva estructura del Ministerio por el Decreto 1.389/96.

A los dos años, y en el camino de adecuación de las estructuras del organismo a los lineamientos nacionales y de la profundización de la reforma administrativa en el marco del PREGASE – que abordaremos en el siguiente apartado-, se emitieron dos decretos²⁹. En ellos se aprueba la macroestructura del Ministerio de Educación para *"dotarlo de una conformación (...) que responda a la celeridad y eficiencia, objeto de las tareas encaradas"*³⁰ en función de lo dispuesto por *"el Acta Complementaria del Pacto Federal Educativo que establece que el MEN y el MEP, en forma conjunta, se comprometen a reverter los procesos administrativos para la aplicación de técnicas de reingeniería a fin de optimizar el funcionamiento de la gestión administrativa y de recursos humanos en la jurisdicción"*³¹.

Estas disposiciones contemplaron la creación de Programas y Subprogramas que funcionan en la órbita ministerial. Este tipo de organigrama también responde a los lineamientos nacionales. Específicamente, se crea el Programa de Planeamiento Educativo. Este sector concentra poder y se constituye en *"el motor de la transformación educativa"*³². Desde allí se genera la normativa para la implementación de la transformación, que es consensuada con cada Dirección de Nivel. Un funcionario nos decía: *"el Programa es el Poder Legislativo del Ministerio"*³³.

Actualmente, el Ministerio está dividido en dos grandes áreas, la Educativa y la de Administración. La primera de ellas está coordinada por una Secretaría de Gestión Educativa,

²⁸ Entrevista con Virgilio Choque, Secretario General de ADP (Noviembre 2002).

²⁹ Decreto 1160/98 y Decreto 1161/98.

³⁰ Decreto 1161/98, Considerandos.

³¹ Decreto 1161/98, Considerandos.

³² Entrevista con el Lic. Aldo Villada Valdez, coordinador del Programa de Planeamiento Educativo (Noviembre 2002).

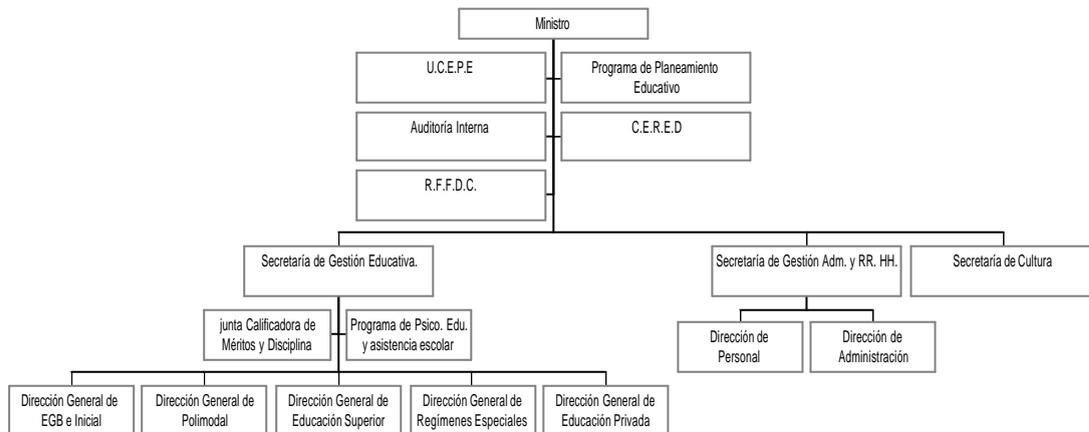
³³ Entrevista con el Lic. Aldo Villada Valdez, coordinador del Programa de Planeamiento Educativo (Noviembre 2002).

de la que dependen las 5 direcciones de nivel: Inicial y EGB, Polimodal, Superior, Regímenes Especiales y Privada, así como también la Junta Calificadora de Méritos y Disciplina.³⁴ A su vez, de cada Dirección de Nivel depende el cuerpo de supervisores. Por otra parte, el área de administración está encabezada por la Secretaría de Gestión Administrativa y Recursos Humanos, que tiene bajo su órbita a las Direcciones de Personal y de Administración.

Además de estas dos Secretarías y el Programa de Planeamiento Educativo, hay otras tres reparticiones que dependen directamente del ministro: la Unidad de Sindicatura Interna, dedicada al control, el Centro Regional de Educación Tecnológica y la Unidad de Coordinación de Proyectos Especiales. Esta última tiene gran importancia porque por ella pasan todos los programas nacionales y, en consecuencia, maneja una gran cantidad de fondos.

Si quisiéramos identificar el lugar donde reside el poder en el Ministerio, deberíamos señalar, en primer término, al ministro y su equipo de asesores, así como también a la jefa del Programa de Planeamiento Educativo, sin olvidar que el gobernador es quien fija la política educativa. Además, es importante señalar que las reparticiones del ministerio no funcionan como un cuerpo integrado que responden de manera absolutamente vertical al ministro y que pueden ser renovadas con la llegada de un titular nuevo. Esa posibilidad existe, pero – como en el caso del Ministro Fernández, por ejemplo- la renovación de las autoridades en cada dirección fue un proceso paulatino para no generar roces con el resto de la planta docente y administrativa.

Organigrama del Ministerio de Educación de la Provincia de Salta



6.2 LA REFORMA ADMINISTRATIVA: SALTA COMPLETA EL PREGASE

En la reforma administrativa encarada durante la gestión de Lovaglio convergieron varios elementos que nos permiten caracterizar todo este período de gobierno. En primer lugar, es necesario mencionar que Romero decidió implementar en la provincia la reforma del Estado

³⁴ En este momento, se está poniendo en funcionamiento una única Junta Calificadora de Méritos y Disciplina. Hasta ahora, funcionaban ds, una para cada nivel educativo. En ellas no se realizaban elecciones regulares desde que habían sido intervenidas en 1995.

que impulsaba la Nación desde principios de los '90. Esta reforma fue de la mano del ajuste de las cuentas, plasmado en leyes de emergencia económica y social y de congelamiento de cargos.

Si bien Salta ya contaba – al igual que la mayoría de las demás jurisdicciones- con una disposición de este tipo desde 1991³⁵, J.C. Romero decidió aplicarla. No se debe olvidar que él mismo había sido impulsor –como Senador Nacional- de la reforma en la Nación. En este sentido, también se dictaron otras normas durante su gestión en el gobierno de la provincia.³⁶ Todo ello brindaba el marco adecuado para la implementación de una reforma administrativa.

Cuando el Lovaglio se hizo cargo del Ministerio, se encontró con “*designaciones irregulares – sin el instrumento jurídico adecuado- , cinco mil expedientes atrasados, docentes que no podían cobrar antes de los seis meses posteriores a su designación en el cargo, una tasa muy alta de ausentismo y duplicación de personal, un proceso muy burocrático de liquidación manual de haberes (con 50 liquidadores) y 1.200 empleados administrativos entre el Consejo y el Ministerio*”³⁷. Además, “*por cada \$15 por mes pagados en concepto de horas cátedra, se gastaban \$80 de trabajo administrativo*”³⁸.

Para enfrentar esta situación se dispuso, en primer término, la anulación de las designaciones que no estuvieran fundadas en el instrumento jurídico adecuado³⁹. Sumado a ello, la supresión del Consejo y la absorción de su estructura en el Ministerio, permitió pasar a tener 400 empleados menos en la administración central, que se redistribuyeron.

Por otra parte, se comenzó a trabajar en la reingeniería de los procesos administrativos. Esto fue promovido y apoyado desde el Ministerio de Educación de la Nación con el **Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE)**, que empezó a implementarse en la provincia en 1998. Este programa se inició con el ministro Lovaglio y continuó con su sucesor, Fernández. Para ambos titulares de la cartera educativa, la reforma administrativa encarada por este programa fue de suma importancia, tanto del Ministerio de Educación “hacia adentro” – por las medidas de reforma propiamente dichas – como del Ministerio “hacia fuera”. Es decir, ambos titulares de la cartera educativa adoptaron este programa como “caballito de batalla” para captar la atención y apoyo del gobernador. Como ya se ha señalado, el PREGASE se enmarcó en la impronta de la gestión de Romero de modernizar y eficientizar el Estado provincial. De allí se desprende la gran importancia política que implicaba la aplicación de este programa nacional en la provincia.

Salta fue la única jurisdicción que completó el programa⁴⁰ y fue aún más lejos, agregando una instancia más a las cinco estipuladas. El metasistema integral de administración de recursos humanos contempla seis sistemas:

1. **Liquidación de Haberes:** consiste en la liquidación de la totalidad de los haberes del personal bajo el concepto de **recibo único**. Este se actualiza y valida con otros sistemas del PREGASE – de Legajo Docente y Planta Orgánico Funcional-. Ello

³⁵ Ley 6853 de Emergencia Económica y Social.

³⁶ Decreto N° 103/95 Emergencia Económica - Reducción del gasto Público - Reestructuración Administrativa Provincial; Decreto N° 2531/97 Congelamiento de Coberturas de Cargos Vacantes en la Administración.

³⁷ Entrevista con el Antonio Lovaglio, ex Ministro de Educación (Noviembre 2002).

³⁸ Ídem 36.

³⁹ En gestiones anteriores, los docentes y directores eran –en múltiples casos- designados por los supervisores de manera irregular.

⁴⁰ Catamarca también está avanzada en la implementación del PREGASE.

facilita la auditoría de ejecución presupuestaria, la detección de incompatibilidades, de dobles designaciones y, al tomar los datos de la base, no permite incorporar datos nuevos al proceso ni liquidar retroactivamente o cobrar salarios familiares indebidos. Además, la liquidación – que antes era realizada por el gobierno central – comenzó a efectuarse en el Ministerio.

2. **Legajo Único:** contempla la totalidad de los datos personales, familiares, cargos desempeñados, licencias, certificación de servicios, etc. , conformando un **legajo único para el todo el personal**. Esto permite la **consulta electrónica** del legajo mediante un código de acceso y posibilita la reducción de la cantidad de legajos físicos en un 50%. ⁴¹
3. **Planta Orgánica Funcional:** comprende la administración de los cargos del personal docente y no docente, dependientes del Ministerio (planta orgánica funcional y planta orgánica nominal) permitiendo la consulta de datos pertenecientes a los cargos del Ministerio de Educación y sus respectivas designaciones. Además, incorpora la administración del plan de estudio, según nivel y modalidad, e incluye la matrícula escolar y la organización de los establecimientos.
4. **Salud Laboral:** permite registrar las licencias y ausentismos y elaborar estadísticas relacionadas con los conceptos y causales.
5. **Establecimientos y Unidades Educativas:** permite la consulta sobre la ubicación, nivel y turno de las unidades educativas y se integra con el Sistema de Planta Orgánica Funcional.
6. **Gestión de Documentos** permite conocer los procedimientos administrativos contenidos en los 25 Manuales de Procedimientos elaborados, la ubicación y consulta de los expediente en trámites, tiempo de las tareas por dependencias, procesos y responsables de las mismas.

A estos seis sistemas previstos por el PREGASE, la provincia de Salta ha sumado uno más denominado **Sistema de Auditoría**. El mismo está integrado por tres subsistemas: de Auditoría de Conceptos, Auditoría de Liquidación de Haberes y Auditoría de Incompatibilidades.

El PREGASE permite correlacionar todos estos elementos con el presupuesto y logra que la inversión en personal en educación sea previsible y más transparente, además de evitar saltos en la nómina salarial en las distintas épocas del año. La implementación de este programa combinado con el llamado "**Gobierno electrónico**" -que permite acceder a esta información por Internet- contribuye a hacer más eficiente el funcionamiento del sistema.

De todas formas, y a pesar de que Salta es la provincia más avanzada en la implementación del Programa, resta mucho por hacer. Salta ha mejorado la gestión de los procesos y ha obtenido resultados, sobre todo si se la compara con Tucumán – por ejemplo- donde se ha dado marcha atrás con el PREGASE y se ha vuelto a utilizar un sistema informático

⁴¹ "Plan Maestro de Gobierno Electrónico", Documento preparado por el Ministerio de Educación de la Provincia de Salta, entregado al investigador a partir de la entrevista realizada al Ministro Fernández (Noviembre 2002).

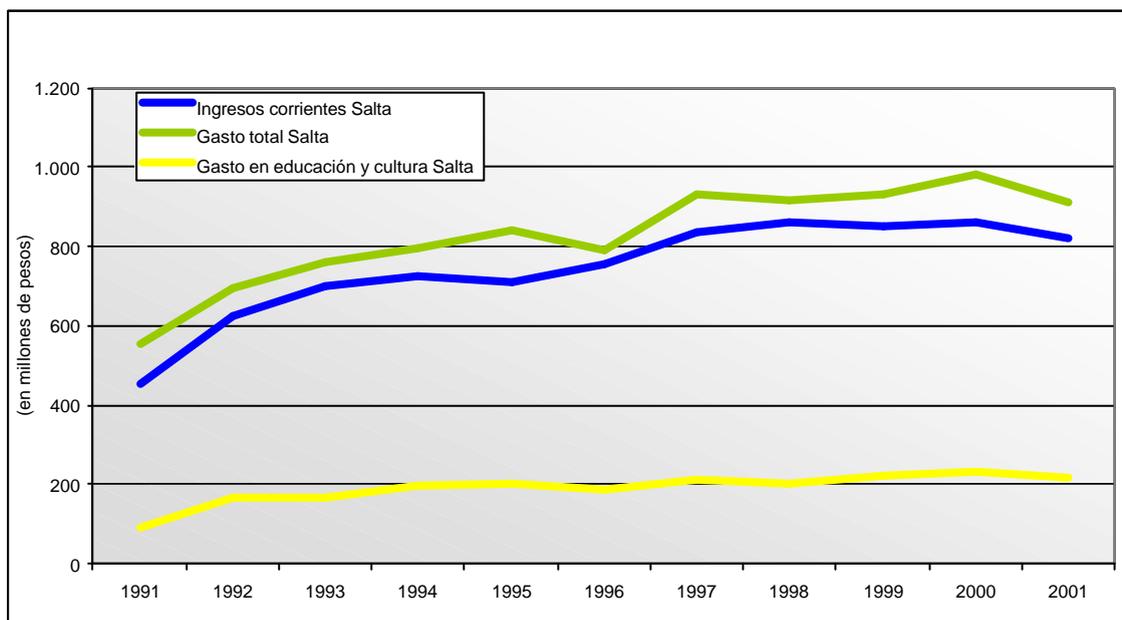
anterior. Pero, las dimensiones del sistema educativo y su personal (940 empleados en el Ministerio y 18.754 entre docentes y administrativos en los establecimientos educativos) –que representa más del 50% de la administración provincial- y las características tradicionales del empleo público, hacen que sea necesario continuar el trabajo en este sentido.

7. LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

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

Como ya se ha dicho, la década del '90 se divide políticamente en dos etapas: 91-95 con el Partido Renovador Salteño y 96 en adelante, con el romerismo. En relación con las finanzas provinciales, se puede observar que el final del **período renovador**, coincidente con el efecto económico de la crisis del tequila, arroja indicadores de desequilibrio en las cuentas de la provincia en las que el ingreso disminuye y el gasto aumenta, registrándose – en consecuencia – un aumento del déficit provincial.

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 contraste, el comienzo de la **gestión de Romero** -en 1996- se caracteriza por una reforma del Estado en todas las áreas de la administración pública provincial. Si bien esto repercute en este primer año de gobierno, por medio de la reducción del déficit en función de la reducción del gasto, su impacto es menor en el resto del período, abriendo el interrogante acerca de los resultados de esta política en la jurisdicción.

En el período estudiado, la provincia de Salta registra una tendencia creciente de sus **ingresos totales (Cuadro 14)** que van desde los 455 millones de pesos en 1991 a los 860 en el 2000, con excepción del año 1995 en el que se registra una disminución. Esto puede explicarse en el contexto político dado que ese era un año electoral. El descontento de la población, sumado a los efectos del tequila, inciden negativamente sobre este indicador. Según Romero, opositor del partido renovador gobernante – que sería el ganador de las elecciones de ese año- , *“personalmente percibía que la penosa recaudación con la que me encontré al comenzar mi mandato tenía también otra de sus principales causas en el profundo deterioro que presentaba social y económicamente la provincia. Por lo cual confiaba en que la estabilidad, la disciplina, el orden y el trabajo conjunto, que sin duda cambiaría la difícil situación existente al año 1995, generarían también mayor confianza de la población en el Estado”* ⁴². Esto se refleja en la evolución positiva de la recaudación tributaria que sigue la provincia durante la gestión de Romero, que difiere de la tendencia nacional.⁴³ El aumento de los ingresos provinciales también se refuerza por las divisas provenientes de las privatizaciones que se llevaron adelante en este período.

En relación con el **gasto total provincial (Cuadro 14)**, se observa un crecimiento a lo largo de la década del '90. En 1996, con la asunción del gobierno romerista, se evidencia una disminución del gasto total, que puede obedecer –como ya se ha dicho- al proceso de reforma del Estado encarado y a la aplicación del decreto de emergencia económica y congelamiento de vacantes de 1991, cuyo efecto en 1996 es la baja de las designaciones realizadas sin el instrumento legal adecuado.

En cuanto al **déficit (Cuadro 14)**, es posible notar un aumento significativo el último año del gobierno renovador que es subsanado en 1996 con la gestión de Romero. Luego de un pico en el '97, continúa con niveles manejables a lo largo de la década y similares a los del período renovador. El **stock de deuda (Cuadro 14)** es otro indicador que posiciona a Salta en el décimo cuarto lugar entre las provincias con mayor stock de deuda acumulada y en el décimo séptimo lugar con relación al mayor stock de deuda acumulada per cápita, registrándose poca variación del stock entre 1996 y el año 2000. Esto es positivo para las finanzas provinciales y se enmarca en el proyecto de Romero de sanear las finanzas provinciales.

Para completar el panorama, es posible señalar la importancia de los **ingresos de origen nacional en el presupuesto provincial**. Alrededor del **70%** de los ingresos de Salta provienen

⁴² J.C. Romero, "La Primera Etapa", Cartoon, Salta, 2000.

⁴³ A pesar de esto, es importante señalar que Salta es una de las cinco provincias argentinas de menor ingreso fiscal por habitante (\$793,3- Año 2000) y, además, una de las seis con menor ingreso coparticipable por habitante (\$555-Año 2000).

de Nación, ubicándose en el onceavo puesto en comparación con las demás jurisdicciones y muy por encima de la media nacional.⁴⁴

Cuadro 14 - 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	462,1	632,8	732,6	743,3	743,8	816,7	867,6	886,3	878,4	878,3	1.065,9
Gasto total	552,5	692,8	757,5	796,0	840,2	788,7	932,1	917,0	930,5	944,3	908,9
Gasto en Servicios Sociales	248,3	371,6	399,2	415,9	414,0	366,2	433,3	420,3	441,6	469,5	431,0
Gasto en Educación y Cultura	92,8	165,0	169,6	197,3	199,9	186,5	212,2	204,7	223,3	230,4	215,0
Déficit*	s/d	s/d	-3,1	-6,7	-15,6	-2,4	-10,3	-3,9	-5,8	-7,5	14,7
Stock de deuda*	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	55,7	55,8	57,2	69,4	78,4	64,4

* % 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.

Para analizar el **esfuerzo financiero por la educación** que lleva adelante la provincia es preciso interpretar complementariamente los tres indicadores que se presentan en el **Cuadro 15**. El primero de ellos hace referencia al gasto educativo como porcentaje del gasto total y permite apreciar qué porcentaje del presupuesto provincial es destinado a educación. El segundo – el gasto educativo por alumno- vincula el gasto educativo a la matrícula escolar, habilitando la comparación con la media nacional y regional. El tercer y último indicador permite relacionar los recursos fiscales por habitante de los que dispone la provincia con el gasto educativo por alumno.

En términos generales, si nos referimos a la relación del **gasto social** y del **gasto educativo** con el gasto total, podemos ver que siguen una lógica similar. El primer indicador del citado cuadro indica que el gasto educativo representó alrededor de un 23% del presupuesto total a lo largo de la década, estando siempre por debajo de la media de la región NOA y más aún de la media nacional (**Cuadro 15**). **Salta es una de las cuatro provincias que menor proporción del gasto total destina a la educación**. Mientras que el gasto social representó, en promedio, un 45% del presupuesto provincial.

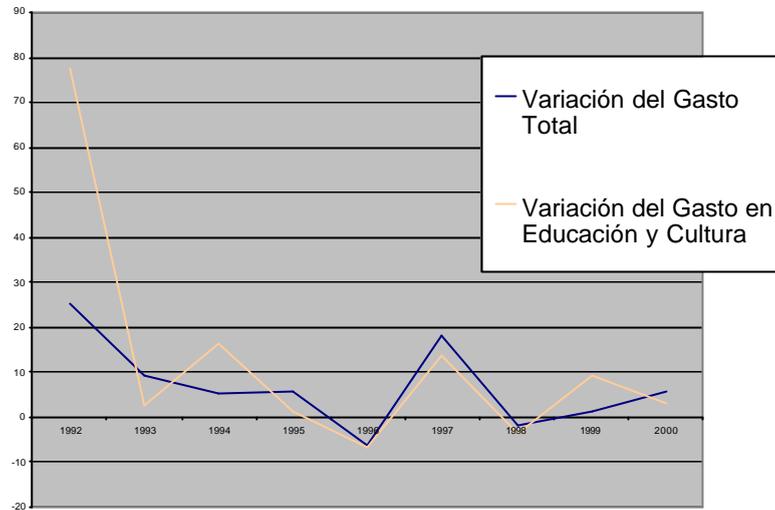
⁴⁴ Año 2000: 76% de ingresos de origen nacional de Salta, 56,4% de ingresos de origen nacional para la totalidad de las jurisdicciones.

Cuadro 15 - 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		
	Salta	Total Región NOA	País	Salta	Total Región NOA	País	Salta	Total Región NOA	País
1991	16,8	18,4	24,3	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1992	23,8	23,4	27,0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1993	22,4	24,9	27,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1994	24,8	26,8	27,2	778,0	996,5	996,4	134,1	158,7	174,5
1995	23,8	27,3	27,7	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1996	23,6	26,5	27,3	682,7	899,2	993,8	118,0	160,4	179,7
1997	22,8	25,8	28,5	714,7	939,8	1.057,1	s/d	s/d	s/d
1998	22,3	25,7	27,9	733,5	949,4	1.097,9	112,1	147,6	177,1
1999	24,0	27,1	29,5	755,7	948,7	1.146,8	s/d	s/d	s/d
2000	23,4	27,4	30,9	695,9	939,0	1.164,2	126,0	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.

Es interesante señalar que tanto el gasto social como el educativo siguen la tendencia del gasto total, caracterizándose entonces por ser procíclicos. Es decir, ante situaciones de crisis o de ajuste, la cuestión social y la educación no se priorizan como elementos para paliar sus efectos negativos. El año '96 es un ejemplo de esto: la reducción interanual del gasto total es del orden del 6%, el gasto educativo se reduce en una proporción similar y el gasto social en una mayor porción cercana al 11% (Gráfico 4). **Resta agregar que a lo largo de la década del '90, el gasto educativo creció cuando el gasto total lo hizo, y en proporciones menores que este salvo en 1992, 1994 y 1999, y decreció cuando disminuyó el gasto total, más que este último.**

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.

Siguiendo con el análisis del **esfuerzo financiero por la educación (Cuadro 16)**, se observa que en 1996 hay una disminución del gasto educativo. Ello se explica, como dijimos, por la reforma del Estado provincial que –en educación– se manifiesta, en concreto, con la supresión de estructuras. Se elimina el Consejo General de Educación y las designaciones irregulares. Los dos años subsiguientes siguen esta dinámica de racionalización y disminución proporcional del gasto educativo. Es decir, el porcentaje del gasto educativo en 1997 y 1998 es menor (22,8 y 22,3% respectivamente) en relación con el gasto total provincial que en los años anteriores. A pesar de que entre 1996 y 1997, el gasto educativo crece un 13%.

En cuanto al segundo indicador del esfuerzo financiero por la educación –**gasto por alumno del sector público**–, Salta se encuentra por debajo de los promedios del NOA y del país, siendo **la provincia que menos gasta en comparación** (promedio de gasto por alumno entre 1994 y 2000). En el sector privado, la provincia también se posiciona en el último lugar de gasto por alumno del sector privado. En el período renovador, el gasto por alumno era mayor (1994 - \$788 del sector público) y allí coexistían el Consejo de Educación y el Ministerio. Con la reforma administrativa y la unificación del gobierno escolar, el gasto por alumno es menor. A esto se suma el hecho de que los salarios docentes son de los más bajos del país.

A su vez, teniendo en cuenta que la tasa neta de escolarización de nivel inicial es una de las seis más bajas del país y que la de primaria es de las siete más bajas, este panorama se agrava porque si todos habitantes en edad escolar estuvieran en el sistema educativo el gasto per cápita sería aún menor. La tasa neta de escolarización secundaria es de las diez más altas del país pero alcanza sólo al 66% de los habitantes en edad escolar.

Para completar el panorama es posible señalar –atendiendo al tercer indicador del esfuerzo financiero por la educación– que de cada \$100 que ingresan al fisco por habitante, la provincia gasta menos por alumno, que la media del NOA y del país. En el **Cuadro 16** se puede

observar que este valor disminuye desde \$134,1 en 1994 a \$126 en el 2000, pasando por valores inferiores en 1996 y 1998. Salta es también en este caso, **una de las cinco provincias que menos gasta por alumno (en promedio entre 1994 y 2000) en relación con los recursos fiscales por habitante**. Esto podría explicarse en parte por el alto porcentaje de población escolar salteña (30%), ya que si hubiera una menor proporción de población escolar el gasto por alumno sería mayor en relación con los recursos fiscales por habitante.

Como se puede ver, la década del '90 se caracteriza –en general- por un aumento sostenido de los ingresos y del gasto total provincial. El esfuerzo presupuestario en educación es bastante estable a lo largo de la década, rondando el 23% del gasto público total, pero muy bajo en relación con las demás jurisdicciones. **Salta es una de las cuatro provincias que menor proporción del gasto total dedica a la educación, tiene el menor gasto educativo por alumno del sector privado y del sector público del país y es una de las cinco jurisdicciones que menos dinero dedica por alumno en relación con los recursos fiscales por habitante. A partir del análisis de los tres indicadores precedentes es posible afirmar que Salta es una de las provincias menos comprometidas con la educación, a lo que se suma la prioridad de las cuestiones administrativas por sobre las pedagógicas** – como se verá más adelante-.

7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES

En el presente apartado se hace referencia a la **composición del gasto educativo en función del objeto (Cuadro 17) y la finalidad (Cuadro 18)** del mismo. En relación con el primer punto, es posible observar que las **erogaciones corrientes** representan un porcentaje que ronda el 90% del gasto educativo. El mismo está integrado por los gastos en salarios de personal, los gastos en bienes y servicios y las transferencias al sector privado (utilizadas para pagar los salarios del sector). A pesar de que el peso de este concepto es significativo a lo largo de toda la década, se registra una progresiva disminución que va desde el 98% al comienzo al 91,6% en el 2000, pasando por porcentajes incluso más bajos en otros años del gobierno de Romero.

Como contrapartida, se registra un aumento de las **erogaciones de capital** a lo largo de la década, que alcanza proporciones del 11,3% en 1998 y 13,4% en 1999, cerrando con 8,4% en el año 2000. Es interesante señalar que un creciente porcentaje de estas últimas procede de transferencias de Nación y otros ministerios, siendo de más del 90% desde 1998 al 2000.

Cuadro 17 - 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)	94,8	139,8	169,2	197,5	201,1	192,0	204,6	214,7	233,9	226,8
<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	96,4	94,2	93,3	95,8	93,5	91,3	88,7	86,7	91,6
1.1. Gastos en personal	93,7	94,6	90,9	90,0	92,6	92,2	91,8	88,6	88,7	87,9
1.2. Gastos en bienes y servicios no personales	3,2	1,2	2,0	2,0	2,4	1,9	2,7	3,8	2,7	2,6
1.3. Transferencias al sector privado	2,1	2,7	5,6	6,5	5,1	5,9	5,1	5,7	6,9	7,4
1.4. Otras transferencias	1,1	1,5	1,4	1,4	0,0	0,1	0,4	2,0	1,7	2,2
2. Erogaciones de capital como % del gasto educativo provincial	1,7	3,6	5,8	6,7	4,2	6,5	8,7	11,3	13,3	8,4

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

En este punto, se puede mencionar que la participación de Nación comienza en el año '93, con la transferencia de los servicios educativos a las provincias, y se acentúa desde el año '96 en adelante con la implementación de la reforma. Debemos recordar que la Nación apoyó especialmente a las jurisdicciones que decidieron poner en marcha la transformación pautada por la Ley Federal de Educación.

Retomando el análisis del **Cuadro 17**, podemos indagar acerca de las variaciones en el ítem de **erogaciones corrientes**. Como señalábamos, la disminución porcentual en este concepto se condice con la disminución en gastos en personal, uno de sus sub-ítems, mayor que el aumento en las transferencias al sector privado. Lo primero podría relacionarse con la reestructuración administrativa y la supresión del Consejo de Educación, así como también con la aplicación del PREGASE.

En cuanto a la **educación privada**, el aumento de su participación porcentual en los gastos corrientes -desde 1998 en adelante- se puede explicar a partir de la aplicación de una fórmula polinómica que divide entre las instituciones del sector una suma fija de \$13.300.000, sujeta a la disponibilidad presupuestaria. En los años subsiguientes a la entrada en vigencia de este decreto, la educación privada recibió mayor cantidad de fondos a los estipulados. En el presupuesto para el 2003, esa suma límite será respetada dada la escasez de fondos disponibles. Por otra parte, se debe recordar que en el '93 y '94 el sector privado sufre un incremento en su participación porcentual – en comparación con 1991 y 1992- en virtud de la transferencia de los servicios nacionales a la provincia.

Para referirnos al **gasto educativo por nivel**, es preciso atender al **Cuadro 18**. A través de su análisis se observa que la educación básica insume alrededor del 90% del gasto. Esta se distribuye entre la educación elemental – que ronda el 50% desde 1993- y la educación media. La última puede dividirse en tres períodos: antes de la transferencia en 1991 y 1992 con poco más del 20%, con la transferencia y hasta 1996 en un 30%, y desde el '97 en adelante con la implementación de la reforma educativa, con un 40%. La educación superior tiene un pico desde el '94 al '96, decayendo del '97 en adelante y alcanzando un 3,8% en el año 2000.

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

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	Salta	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	Salta	70,4	67,4	55,8	55,4	55,7	54,9	48,5	50,1	49,6	51,0
	Total País	61,9	62,0	52,3	49,9	47,4	48,0	47,9	47,6	47,8	48,0
Educación Media	Salta	22,3	22,7	33,7	34,4	32,6	34,8	42,0	37,8	36,8	37,1
	Total País	18,1	18,9	26,2	28,4	30,7	29,6	29,3	29,8	32,9	32,6
Educación Superior	Salta	5,5	5,0	4,4	6,4	7,7	6,0	3,7	4,1	3,9	3,8
	Total País	3,1	3,0	3,1	3,8	5,5	5,7	5,7	6,2	5,2	5,1
Sin discriminar	Salta	1,7	4,9	6,1	3,7	4,1	4,3	5,7	8,0	9,6	8,2
	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 DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO EDUCATIVO

En Salta, al igual que en la mayoría de las jurisdicciones, el presupuesto se define por el **gobernador y su ministro de hacienda**. En este caso, y dado el fuerte personalismo de la figura de Romero, los ministros se encolumnan detrás de los planes del gobernador, más aún cuando las políticas de orden fiscal y disciplina presupuestaria son pilares del plan de gobierno.

Durante su gestión se adoptan distintas medidas en relación con el tema: se cambia el antiguo esquema de presupuesto de la década del '80 y se pone en vigencia en nuevo Manual de Clasificaciones Presupuestarias⁴⁵, se informatiza el movimiento de gestión presupuestaria y contable, se logra la elaboración, sanción y promulgación en tiempo y forma, así como también se propone equilibrar los presupuestos.⁴⁶ Además, con la reforma de 1998, se le da estatus constitucional al equilibrio fiscal y se lo incorpora al derecho local.

En relación con el **presupuesto educativo**, y en el marco de lo anterior, su elaboración consta de diversas etapas. A mediados de año, la Dirección General de Planeamiento y Control Presupuestario -dependiente del Ministerio de Hacienda- envía al Ministerio de Educación un instructivo con pautas presupuestarias para el próximo ejercicio, usando como parámetro la ejecución acumulada del presupuesto del año anterior al 30 de junio de ese año. Se parte de la base de que ningún presupuesto se incrementa salvo que otro disminuya, porque existe una ley de déficit cero.⁴⁷

Por su parte, el Ministerio de Educación elabora una primera versión del presupuesto teniendo en cuenta los sueldos del personal y los pedidos de las escuelas, que se recogen a

⁴⁵ Decreto N°4609/97.

⁴⁶ Romero afirma que "con anterioridad al año 1995, incluido este, todos los presupuestos arrojaban en su ejecución resultados negativos, es decir que se comprometieron gastos por un monto superior a los recursos percibidos, generándose en consecuencia un endeudamiento creciente. Habiendo asumido mi gestión de Gobierno a fines de 1995, encontré que ese año el déficit había ascendido a \$108 millones" (J.C. Romero, 2000).

⁴⁷ Entrevista con Ricardo Rodríguez, asesor del Ministro de Educación (Noviembre 2002).

partir de formularios bajados a ellas previamente. Estos pasan por las supervisoras técnicas de cada nivel y se envían a la Oficina de Contrataciones del Ministerio. Luego, se carga la información en una base de datos con precios estándares. Después, se estudian las necesidades reales de matrícula y la proyección poblacional. Finalmente, se incorporan las nuevas escuelas y los servicios. Este proceso se lleva adelante con la Secretaría de Gestión Administrativa y un asesor del Ministerio.⁴⁸

En el mes de septiembre, se realizan las reuniones entre el Ministerio de Educación y el de Hacienda, consensuando –también en esta etapa- con la Comisión de Presupuesto de la Legislatura. En esta negociación, Hacienda es el actor que tiene mayor poder de decisión. Como nos decía uno de los asesores del ministro de educación: *"el poder lo tiene el que tiene el dinero. Es una cuestión política."*⁴⁹ Hacia fin de año, se presenta el proyecto de presupuesto ante las cámaras, que generalmente lo aprueban sin modificaciones por haberlo consensuado previamente en el momento de la negociación.

En cuanto a la **ejecución presupuestaria**, desde 1999 existen topes de ejecución mensuales fijados por la Oficina de Control del Gasto público de Hacienda, que en educación son acumulativos. Si hay sobre-ejecución, se retienen los sueldos. No hay sub-ejecuciones y las reasignaciones de partidas – tanto entre distintas unidades de organización como dentro de la misma unidad- se hacen por decreto del gobernador.

Como es posible observar, durante el período de Romero, se realizaron cambios en las políticas fiscales y presupuestarias tendientes a ordenar el proceso presupuestario y su ejecución. El período anterior (1991-1995), bajo la gobernación de Ulloa, se caracteriza por una mayor desprolijidad en este tema, debido a la sanción tardía del presupuesto⁵⁰, la sobre ejecución y el consecuente aumento del déficit provincial⁵¹. En cuanto a las relaciones que se tejían en torno de la cuestión presupuestaria, era también -en aquella etapa- el ministro de economía el que concentraba más poder que el de educación⁵², y las diferencias entre ellos eran zanjadas por el gobernador, que tiene la palabra final.

Los actores que se ubicaban en la vereda política opuesta al Ejecutivo eran los legisladores y los gremios. Por ser de un signo político distinto al del gobierno provincial, los legisladores del PJ hacían cargo al Poder Ejecutivo de los problemas salariales originados en la falta de previsión de un aumento para cubrir esta demanda en el presupuesto provincial.⁵³ Los gremios, y fundamentalmente ADP, se movilizaban en torno a la cuestión salarial.

⁴⁸ Entrevista con Ramiro Pellegrini, asesor de la Secretaría de Gestión Administrativa y Recursos Humanos, Ministerio de Educación (Noviembre 2002).

⁴⁹ Entrevista con Ricardo Rodríguez, asesor del Ministro de Educación (Noviembre 2002).

⁵⁰ Ejemplo de ello son: la Ley de Presupuesto 6717 para 1993 promulgada el 30/11/93, la Ley de Presupuesto 6738 para el año 1994 promulgada el 27/6/94 y la Ley de Presupuesto 6813 para 1995 promulgada el 11/12/95.

⁵¹ En 1995, el déficit de la provincia de Salta ascendía a 116,19 millones (ver Cuadro 16).

⁵² Véase como ejemplo de ello la siguiente cita: "Al evaluar el año que termina y describir las condiciones del que se avecina, (la ministro) Guía de Villada lamentó el límite presupuestario con el que se tendrá que mover durante 1994 e informó que al aumento del 20% que señala la ley federal de educación se había opuesto el ministro de Economía, Roberto Guzmán." *Diario El Tribuno*, 20/12/93.

⁵³ "Legisladores insistieron en cuestionamientos a la "falta de respuestas" del Gobierno provincial.(...)La falta de aumento del presupuesto para educación hace imposible cualquier mejora." *Diario El Tribuno*, 24/2/95: Nota titulada: "Peligro el inicio de clases en Salta, No hay posibilidades de mejoras salariales par los docentes".

Esta dinámica se desactiva, años más tarde con el gobierno de Romero, por la mayoría peronista en la Legislatura y la actitud conciliadora del principal gremio docente. El poder de decisión se concentra aún más en la figura del gobernador, cerrando los espacios de negociación a los demás actores que se encolumnan detrás de su figura.

8. LAS POLÍTICAS LABORALES

8.1 LAS CONDICIONES LABORALES Y LA CARRERA DOCENTE

Si tuviéramos que caracterizar el perfil de la planta docente salteña, deberíamos señalar su marcada heterogeneidad en relación a su formación y edad. El cuerpo docente está integrado por egresados de las escuelas normales nacionales, de los institutos terciarios y de los nuevos institutos, a partir de la reforma.

Por otra parte, las **condiciones laborales** de los docente salteños se caracterizaron, en la última década, por la **precariedad y desatención** por parte de los distintos gobernantes. Tanto el gobierno renovador como el romerista han emprendido otras acciones relegando la cuestión docente. En el caso del segundo, que puso en marcha reforma educativa, se dejó esta problemática para el final. Recién a fines del 2002 se tomaron medidas tendientes a mejorar esta situación.

En cuanto a la situación de revista, se trabaja con una planta mínima de personal y con una gran cantidad de docentes **interinos**, que en EGB3 y Polimodal llega a más del 50%. Si bien en EBG 1 y 2 se han hecho concursos para cargos docentes por antecedentes, hace más de diez años que no se realizan para directivos. En EGB3 y Polimodal tampoco se ha llamado a concurso regularmente. Esta realidad responde, en palabras de la secretaria adjunta del gremio mayoritario – ADP- a la política del gobierno de *"primero realizar la transformación educativa y, después, titularizar"*⁵⁴.

Es más, este tema ha sido conflictivo incluso antes de la reforma. Al momento de la transferencia de los servicios de la Nación a la provincia, muchas jurisdicciones realizaron titularizaciones masivas para cuidar las condiciones laborales de los docentes provinciales ante los nacionales ya titularizados. En Salta, la titularización masiva fue objeto de una pulseada entre el Legislativo y el Ejecutivo, que terminó en la Corte. En consecuencia, la titularización de horas cátedra y cargos iniciales del escalafón de educación media salió recién en 1994.

Asimismo, la falta de concursos regulares condujo –inevitablemente- a situaciones de designaciones irregulares o concursos cerrados, en los que se depositaba el poder de designación o ascenso en los directores de los establecimientos. A su vez, esto permite la existencia de presiones políticas para los nombramientos, que vulneran la carrera docente.

Otro factor que se sumaba y contribuía al desorden y postergación de los docentes era la existencia de **Juntas** que comenzaron siendo normalizadoras en 1996 y se eternizaron en sus funciones. Es decir, junto a la falta de concursos docentes estaba la imposibilidad de elección democrática de los miembros de las Juntas de Clasificación y Disciplina.

⁵⁴ Entrevista con Diana Rähmer, Secretaria Adjunta de ADP (Noviembre 2002).

Para completar el panorama, la transformación educativa hizo necesario revisar el **régimen de valoración de títulos**. Hasta 1994, hubo una comisión de títulos nacional que los clasificaba en habilitante, supletorio y docente, en base al Estatuto del Docente y según el cargo. Desde el 1994 al 2001, no se actualizó el nomenclador y no hubo una comisión que los analizara. Es por esto que la Junta se manejó con alto grado de incertidumbre en este aspecto.

Como ya se ha dicho, la premura por implementar la reforma del gobierno de Romero, hizo que se atendiera prioritariamente la adaptación en otros niveles del sistema, dejando estas cuestiones para el final. Si se habían llevado adelante otras medidas indispensables para tener el visto bueno de los organismos internacionales y del gobierno nacional, como la **terciarización del sistema de licencias** en el marco del PREGASE y la **sanción del Estatuto del Educador**, junto con la Ley de Educación Provincial.

Durante su segundo mandato, y con el cambio de ministro en educación, comenzó a entrar en la agenda de gobierno la situación de los docentes salteños. Se decidió poner fin a la situación irregular en las Juntas de Clasificación – una para cada nivel educativo- y llamar a elecciones. Se **unificaron** las dos juntas existentes y la nueva se divide en tres salas: una para EGB 1 y 2, otra para EGB 3 y la tercera para Polimodal. Cada sala tiene tres miembros, dos de los cuales son elegidos por los docentes y uno designado por el gobierno, totalizando nueve miembros a los que se suma uno más designado por el gremio.

A su vez, en el año 2001, salió por resolución un **nuevo nomenclador de títulos**, que la Junta electa deberá desarrollar. También deberá poner en práctica el nuevo régimen de valoración, que prioriza la formación por sobre la capacitación y la antigüedad. Otra de las medidas tendientes a normalizar la situación docente es el **llamado a concurso para los cargos directivos de EGB en el 2002 y para horas cátedra y directivos de Polimodal en el 2003**.

En suma, todo esto contribuye a comenzar a la regularización de las condiciones laborales docentes que, al ser tan generalizadamente caóticas, impiden el normal funcionamiento del sistema y la concreción de una transformación educativa en la cotidianeidad de las aulas. Las condiciones de trabajo en las escuelas distan mucho de ser óptimas y ese malestar se hace sentir fuertemente en la comunidad docente. El trabajo en condiciones de inestabilidad de una gran proporción de docentes –por ser interinos- sumados a la falta de sistematicidad en las designaciones, contribuyen a que las políticas educativas no impacten en todo su potencial en el sistema.

8.2 EL SALARIO DOCENTE

Para realizar un análisis de la realidad político-educativa de la provincia de Salta no es posible dejar de abordar la cuestión salarial docente. Si bien la década del '90 no se caracterizó, en términos generales, por grandes conquistas en este plano es posible diferenciar dos períodos divididos por el cambio de gobierno. En una primera etapa, la gestión de Ulloa se vio mucho más convulsionada por los reclamos gremiales de recomposición salarial y pago en término que el gobierno de Romero. A primera vista, resulta curioso que en este segundo período se haya reducido el nivel de conflictividad a pesar de que no se registraron aumentos salariales. Pero ello se encuadra en un contexto en el que la situación socioeconómica hizo que los sindicatos, a nivel nacional y jurisdiccional, se preocuparan más por mantener las condiciones existentes y evitar recortes en lugar de luchar por conseguir nuevas conquistas.

Haciendo referencia al haber docente propiamente dicho, el **monto salarial** -como nos muestra el **Cuadros 19**- es siempre **inferior a la media nacional** ya sea que se trate de maestros o directivos del nivel primario.

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

		Salario de bolsillo	Salario bruto	Salario de bolsillo como % del bruto
Maestro de grado	Salta	330,8	434,1	76,2
	Media Región NOA	430,3	525,1	81,9
	Media País	477,7	568,3	84,1
Director	Salta	721,5	865,7	83,3
	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.

A pesar de esta situación común a los asalariados docentes de la provincia, que los coloca por debajo de la remuneración media nacional y regional, se evidencian diferencias entre los distintos cargos. **Los maestros de la Salta son los peores pagos del país**, en tanto su salario de bolsillo con diez años de antigüedad es de \$330,81 mientras que, por otra parte, el posicionamiento de los **directores de primaria** (\$721,54) es mejor en relación al resto del país, ubicando a la provincia en el onceavo lugar y acercándose bastante a la media nacional.

En cuanto a la relación del **salario docente primario con los del sector privado y el resto del sector público**, se observa – según el **Cuadro 20**- que este ronda **la mitad** de lo percibido por los otros asalariados en promedio. A lo largo del período 1995-2000, el salario docente se mantuvo estable (salvo en el año '99 en el que se pagó el incentivo docente) y el privado promedio descendió, al igual que en el resto del país. Por esto el salario docente ganó importancia frente a este último (48% en el 2000). En cuanto al gasto público salarial promedio, fue descendiendo hasta 1998, año en el que se sufrió un incremento al igual que en 1999, para decaer en el 2000. En este año, el salario docente representaba un 51% de lo percibido por el empleado público provincial en promedio. En el nivel jerárquico esta relación mejora, en tanto el salario de un director es prácticamente equivalente al haber promedio del empleado público provincial. Comparativamente con las demás provincias, los docentes salteños son uno de los seis peor remunerados en relación con el resto de los empleados públicos de cada jurisdicción mientras que en el nivel directivo, Salta está mejor posicionada.

Cuadro 20 - Evolución del salario docente frente a los salarios promedio del sector público y privado y frente a la canasta básica, en pesos corrientes

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salario docente primario	Salta	438.9	438.9	438.9	438.9	498.9	434.1
	Media País	564.0	484.7	554.1	565.0	628.6	568.3
Salario del empleado público promedio	Salta	953.9	923.8	898.5	934.6	972.1	904.3
	Media País	1,035.1	992.0	1,022.8	1,053.0	1,064.5	1,049.6
Salario del empleado privado promedio	Salta	907.0	818.2	813.2	881.5	865.0	841.9
	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	Salta	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.

Para poder contextualizar el **real poder adquisitivo del salario docente** es necesario vincularlo con la canasta básica alimentaria provincial. A lo largo de la década del '90, esta fue disminuyendo su valor por lo que el salario docente –que se mantuvo estable desde 1995- se apreció. En consecuencia, la relación se mantuvo bastante estable hasta el 2002, año en el que el aumento de precios generalizado -en el marco de la crisis económica nacional- produjo un derrumbe en el poder adquisitivo.

El panorama se comprende mejor si consideramos que un 60% del salario se abonaba en LECOP (bonos emitidos por la Nación) y el resto en pesos. Pero esta situación era mucho mejor que la de otras jurisdicciones en las que se pagaba con bonos provinciales que eran tomados por el comercio por menos de su valor. En este caso, más de la mitad del sueldo se pagaba con bonos pero no se deprecian en la adquisición de bienes.

Por otra parte, también es interesante atender a la **estructura del salario docente** a partir de una mirada a sus componentes. La remuneración bruta de un maestro de jornada simple de enseñanza común con diez años de antigüedad es de \$434,08. De este total, el **básico** representa un 35% y la **antigüedad** un 21%. A ello se suman otros conceptos remunerativos, un **adicional fijo** con aportes de \$74,39 (17% del total) y \$31 del **ex presentismo** (7% del total), que es percibido por todos los docentes aunque no cumplan con el requisito de no faltar. Así fue dispuesto en el 2002 por el ministro de Romero, Juan José Fernández. Sobre ese subtotal de conceptos remunerativos, se efectúa una **reducción del 17,8%** (\$62,90), establecida a principios del 2000. En compensación, se abona un **20%** de ese total **con tickets canasta** (\$58,10). Si bien esto no alcanza para equiparar lo descontado, es una cifra bastante similar y compensa -de algún modo- el descuento.

A esto se suman otros conceptos no remunerativos, como el **traslado en radio urbano** (\$15,50) y un **adicional fijo** de \$70, última conquista gremial del año 1994. A su vez, se abonan otros dos conceptos que se suman a los \$434,08 mencionados en los casos de trabajo **en zona desfavorable y de jornada completa**. El primero de ellos, que fue suprimido durante la etapa de Ulloa, va de un 20 a un 200% y el segundo es del 70% -sobre el básico, la antigüedad y la zona desfavorable- por jornada completa y del 72% sobre estos tres conceptos en el caso de jornada completa con albergue anexo. Estas sumas que se adicionan representan montos importantes para el salario docente, que pueden llegar a duplicar, triplicar o cuadruplicarlo.

Los salarios de cargos jerárquicos, tienen un básico superior integrado por un concepto llamado "dedicación exclusiva" para la ex primaria. En cuanto a los supervisores, en el '94 se agregó un adicional de \$400 hasta un sueldo máximo de \$1600. Esto fue resistido por el gremio docente mayoritario⁵⁵.

Retomando la perspectiva histórica de la evolución del salario docente en la década del '90, se observa que en la primera etapa –con el gobierno de Ulloa- hubo más actividad sindical que consiguió algunas conquistas salariales. Pero, a su vez, en esta etapa se cercenaron algunos derechos adquiridos como el plus por zona desfavorable, tan significativo para el salario docente. Durante el gobierno de Romero, el salario se mantuvo estable. Si bien se realizó en el 2000 una reducción de más del 17% esto se compensó con el abono de un 20% en tickets canasta.

Como hemos visto, **el salario docente es de los más bajos del país en la ex primaria pero los adicionales lo fortalecen bastante**. Por otra parte, el pago en bonos de deuda nacionales y no provinciales que se deprecian, permiten afirmar que **la situación salarial de la provincia de Salta no fue tan grave a nivel salarial como en otras provincias de la región**. En Tucumán, por ejemplo, el pago del 81% del salario en bonos BOCADE – que pierden el 15% de su valor al utilizarlos en el comercio- y el 21% restante en tickets canasta, describe una situación más desfavorecida. De todos modos, Salta tampoco es privilegiada en este aspecto porque el monto **no deja de ser bajo y el pago escalonado en el mes**, de a fracciones, perjudica el bolsillo del docente. La afinidad política del gremio docente con el gobierno de Romero contribuyeron para que el salario docente no aumentara pero que su recorte fuera compensado por otra vía.

8.3 LOS SINDICATOS EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL

A comienzos de la década del '90, la constelación sindical se caracterizaba por una estrella mayor – la **Agremiación Docente Provincial (ADP)**, de los docentes de primaria, entidad base de CTERA en la provincia- y demás agrupaciones de menor peso, como **UDA (nivel medio)**, **AMET (educación técnica)**, **SADOP (educación privada)** y **DASA (Docentes Agremiados de Salta)**.

⁵⁵ El '94 fue un año de movilización docente y sindical en reclamo de un aumento salarial. A principios de este año, se concretó un aumento de \$70 en concepto de adicional fijo otorgado por la ministro Guía de Villada. El conflicto laboral la debilitó y fue reemplazada por Ceballos de Marín. Esta nueva ministro dispuso, entre sus primeras medidas, el citado aumento de \$400 para los supervisores. El aumento preferencial para este sector docente jerárquico podría explicar la resistencia del gremio mayoritario.

El **protagonismo de ADP** se debía, fundamentalmente, a la gran cantidad de afiliados que tenía, en virtud del nivel que atendía. Con el correr de los años, su protagonismo se acentuó (8565 afiliados en 2001)⁵⁶ y los demás gremios desaparecieron (UDA) o disminuyeron más aún su importancia (AMET – DASA y SADOP). Esto puede explicarse en el caso de UDA, porque esta agrupación atendía a los docentes de media que –a partir de la reforma- se fueron incorporando en el sindicato mayoritario. La reforma también influyó para que AMET se debilitara y SADOP nunca tuvo mucho peso entre los privados de la provincia. Las agrupaciones religiosas y no religiosas son referentes más relevantes para los colegios y sus docentes que el sindicato.

Mirando con perspectiva histórica, podemos identificar **dos etapas** en la década en la relación del sindicato con el gobierno provincial. Durante el **gobierno renovador**, se registraron bastantes focos de conflicto. Los motivos principales obedecían a cuestiones salariales. Todo el período se caracteriza por un alto grado de conflictividad y un estado de movilización que disminuía los días de clases significativamente. Un caso que tomó dimensiones nacionales, fue la huelga del año 1994 que paralizó el sistema educativo desde el 7 de marzo hasta el 24 de abril. El conflicto se polarizó con la intervención de la CTERA en apoyo de ADP y la declaración de ilegalidad de la huelga por la provincia y la Nación. Finalmente, todo se resolvió con una mesa de concertación y participación de la Nación. En cuanto al saldo, los docentes conquistaron el último aumento salarial en la historia reciente, pero políticamente representó un costo demasiado alto para la ministro de educación que al poco tiempo renunció.

A propósito de la **relación de la ADP con CTERA**, pueden identificarse dos etapas. La primera de ellas abarca al primer período de la década con el gobierno del renovador Ulloa, en la que la cúpula sindical estaba presidida por la dirigente radical Alcira Muñoz. Su afinidad ideológica con la CTERA contribuyó para que sus posiciones de confrontación con los gobiernos provinciales y de reclamo por la recomposición salarial estuvieran cerca.

Esa actitud de confrontación y huelga perduró hasta fines del '95, fecha en la que asumió **J.C. Romero**. Al frente de la secretaría general del gremio, se encontraba un nuevo dirigente de orientación peronista, Virgilio Choque, quien conducía esta entidad al momento de realizar el trabajo de campo. Si bien el gremio continuó siendo la entidad provincial de base de CTERA, las posiciones entre estas dos agrupaciones se alejaron.

Durante esta segunda etapa, el gremio ADP optó por una actitud de diálogo y negociación con el gobierno provincial. Ello se inscribió en una realidad nacional en la que los sindicatos sufrieron un gran desprestigio y las modalidades de articulación con el gobierno y la sociedad comenzaron a ser otras. A esto se sumó la crisis económica generalizada que condujo a que el salario docente fuera -en muchos casos- el único sostén de familia y, por lo tanto, debiera ser cuidado con mucho celo. En palabras de la secretaria adjunta del gremio: "*La sociedad se cansó del paro. El instrumento es la negociación*"⁵⁷.

A esta nueva dinámica de relación de los sindicatos se suma la afinidad política entre Romero y Choque, que detentaron el poder por largos años.⁵⁸ La continuidad en los cargos, la

⁵⁶ Desde su fundación en 1959, ADP fue incrementando su número de afiliados y extendiendo su personería jurídica del nivel primario a la educación media.

⁵⁷ Entrevista con Diana Röhmer, Secretaria Adjunta de ADP (Noviembre 2002).

⁵⁸ Virgilio Choque preside la ADP desde 1995 a la fecha y Romero fue gobernador desde 1995 y reelecto en 1999.

afinidad política y la actitud conciliadora del gremio explican, desde otro ángulo, la disminución de la conflictividad social tan característica del período anterior. Desde el gobierno, también se han dado muestras de buena voluntad con el sindicato –como ya hemos visto- con la abierta invitación a “*incidir en un modo desconocido hasta ahora en el ordenamiento provincial, en la formulación normativa*”⁵⁹ en cuestiones educativas.

Y si bien esta cuestión ha levantado críticas desde la oposición - “*el Poder Ejecutivo recibe a los gremialistas pero no a los docentes*”⁶⁰-, la diversificación de las actividades del gremio en lo referido a turismo, transporte, préstamos, asesoramiento legal y otros servicios hacen que los docentes sigan legitimando a esta agremiación. Esta situación colabora en la concentración de poder en manos del Ejecutivo provincial y la falta de un contrapeso por parte del resto de los poderes políticos y la sociedad civil organizada.

8.4 LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES

La provincia de Salta cuenta con 57 unidades educativas de nivel terciario, con una importante presencia del sector privado que representa casi el 50%. Las instituciones de gestión privada (27) se ubican, en su mayoría (21), en la capital provincial, mientras que sólo algunas pocas se encuentran disgregadas por el resto del territorio.

En lo referente al sector público, 8 institutos se localizan en la capital y el resto se distribuyen a lo ancho de la provincia, de acuerdo con la densidad poblacional.⁶¹ Tal vez esto explique por qué este sector concentra alrededor del 67% de la matrícula del nivel terciario.

Cuadro 21- Cantidad de Unidades Educativas, Alumnos y Docentes del Nivel Terciario, según sector. Provincia de Salta. Año 2000

Sector	Unidades Educativas	Alumnos	Docentes
Total	57	13.900	1.905
Estatal	30	9.392	1.176
Privado	27	4.508	729

Fuente: Ministerio de Educación de la Provincia de Salta - Secretaría de Planeamiento y Control de Calidad, Unidad Estadística – Anuario 2001

No es posible referirnos al sistema de formación docente sin mencionar la transformación educativa. En primer término, todos los institutos de formación docente tienen

⁵⁹ Decreto de Necesidad y Urgencia N°60/95 (B.O. N°14.814 – 14/12/95), Considerandos.

⁶⁰ Entrevista con Fani Ceballos de Marín, diputada del Partido Renovador Salteño y ex ministro de educación provincial (Noviembre 2002).

⁶¹ Los tres departamentos que siguen al de Capital en cuanto a cantidad de Unidades Educativas de Nivel Terciario son Anta, General San Martín y Orán.

su Proyecto Educativo Institucional y están acreditados, así como también lo están sus carreras.⁶² Este punto fue mencionado por múltiples entrevistados, como si este dato evidenciara que la transformación se ha completado en la provincia. Tal vez, la necesidad de presentación de los proyectos ante las comisiones provinciales y nacionales junto con el cumplimiento de distintos requisitos, hace suponer que haber logrado acreditar indica estar por el buen sendero. Esto es percibido a nivel provincial y reivindicado como muestra del avance de la reforma en Salta.

Otra de las cuestiones que no es posible dejar de mencionar es la existencia de una **sobreoferta de docentes en esta jurisdicción**. Distintos entrevistados nos han dicho que el número se aproxima a los cinco mil ⁶³ y han manifestado su preocupación: "*Estamos capacitando desocupados*"⁶⁴. En vista de esta situación, y a partir de estudios realizados en 1995 en el marco del PRISE y con financiamiento internacional, se han hecho estudios de las zonas, se han reconvertido institutos terciarios que formaban docentes a tecnicaturas y se han cerrado comisiones de EGB 1 y 2 y de Inicial.

Este problema de ninguna manera está resuelto, ya que en las localidades del interior provincial ésta es la única vía para los egresados de la escuela media de continuar con estudios superiores. Este fenómeno se agrava por la falta de expectativas de trabajo de los jóvenes que deciden estudiar, ya sea para formarse mejor o para ocuparse. La secretaria adjunta del gremio ADP nos hablaba de la "*función de contenedores sociales*" de los institutos de nivel superior.⁶⁵ Por otra parte, la crisis económica imperante boicotea cualquier intento de transformación o diversificación de la oferta de los institutos terciarios.

La **capacitación docente** es otro de los temas relacionadas con la reforma que atañen a la formación de los docentes. A partir de la Ley Federal de Educación, se desató en las provincias un proceso con pocos mecanismos de control de capacitación asistemática y de dispar calidad. Este fenómeno no escapó a la realidad salteña en la que, al igual que el resto de las jurisdicciones, los docentes temían perder su empleo si no se "aggiornaban" y sumaban los puntos necesarios para ello. Si bien esto comenzó a generar conciencia en los docentes de la necesidad de actualizarse, los resultados a nivel general fueron negativos. Proliferaron cursos de muy bajo nivel y se perdió el sentido de lo proyectado.

Este secreto a voces fue puesto sobre el tapete por el Ministerio, que emprendió acciones para contrarrestar los efectos de la alocada capacitación. A fines del 2001, se estableció un nuevo **régimen de valoración de antecedentes** en el que la formación cobró mayor importancia que la capacitación. Se puso un límite a la cantidad de cursos y puntos por capacitación y se elevó el puntaje por titulación y postulación. La oferta de postítulo contempla los espacios cursados – los circuitos nacionales- y nuevos espacios curriculares.⁶⁶

Por último, y para completar la visión de la formación docente en Salta, no debemos dejar de mencionar la **importancia de las ex escuelas normales**, de reconocida trayectoria y prestigio. Ellas fueron parte del proyecto 13 del Proyecto de Transformación de la Formación Docente de

⁶² Las tecnicaturas estaban en estudio en el momento de la realización del trabajo de campo..

⁶³ Entrevista con Graciela del Valle Mohedas, Secretaria de Gestión Educativa (Noviembre 2002) .

⁶⁴ Entrevista con Mariano Sanmillán, presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la Legislatura de la Provincia de Salta.

⁶⁵ Entrevista con Diana Rhämer, secretaria adjunta de ADP (Noviembre 2002).

⁶⁶ Resolución 1232/02 , Nuevo Régimen de Valoración de Antecedentes.

Nación que contemplaba cargos y horas institucionales no frente a alumnos. Hasta 1999, esto funcionó en la provincia y fue señalado como un programa exitoso. Las horas institucionales fueron utilizadas, durante la reforma, para la elaboración de los PEI y el trabajo institucional.

Las **universidades salteñas** – Universidad Nacional de Salta (2000 inscriptos en profesorado) y la Universidad Católica- también proveen, en menor medida, docentes al sistema, sobre todo para los niveles de Polimodal y EGB 3. Es interesante señalar, en este punto, que la universidad se mantiene como un ámbito separado del resto de la sociedad salteña y que la articulación con ella es muy difícil. La misma interactúa escasamente con el sistema educativo. Una de las posibles explicaciones es la que nos proveían dos investigadores cuando nos explicaban que "*la universidad nacional tiene gobierno radical*" y definían la relación como de "*mutua sospecha*"⁶⁷.

Como es posible observar a través del desarrollo de este apartado, las condiciones laborales de los docentes provinciales fueron postergadas a lo largo de la década con los sucesivos gobiernos. La cuestión salarial, la falta de concursos para directivos, la sobreoferta de docentes y la capacitación alocada integran el conjunto de factores que contribuyeron para generar una grave situación para el sector. Durante el segundo gobierno de Romero, con el ministro Fernández, se han emprendido algunas acciones tendientes a empezar a encarar esta situación, como la unificación de las Juntas de Calificación, el llamado a concurso y el nuevo régimen de valoración de títulos. Todo ello abre una posibilidad de mejora de las deterioradas condiciones laborales de los docentes salteños.

9. RELACIONES CON LA NACIÓN

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

Para abordar las relaciones entre las provincias y la Nación es necesario atender a dos nudos fundamentales en la década del '90: la **transferencia de los servicios educativos** de nivel medio, superior y privada y la **implementación de la reforma educativa** planteada por la Ley Federal de Educación. El color político de los distintos gobiernos que se sucedieron –tanto a nivel provincial como nacional- es uno de los factores a tener en cuenta para comprender las vinculaciones entre ellos. Pero también, y con más fuerza aún, la disposición con que la jurisdicción se encolumnó detrás de los lineamientos nacionales de transformación educativa y ajuste presupuestario.

A comienzos de la década, la Nación –con Menem en el gobierno- decidió transferir a las provincias los últimos establecimientos, alumnos y docentes que seguían dependiendo de ella, después de haber traspasado las escuelas primarias a fines de los '70. Esta política se encuadró en la Reforma del Estado Nacional fundada en el interés de reducir sus estructuras.

Salta fue una de las 3 últimas provincias en firmar el convenio de **traspaso**, lo que tal vez obedeció a que el gobierno provincial no era peronista y, en consecuencia, las negociaciones respecto de los fondos fueron más ríspidas. La provincia recibió, entonces, 97 establecimientos,

⁶⁷ Entrevista con Ethel Mas y Eduardo Ashur, investigadores de la Universidad de la Universidad Nacional de Salta (Noviembre 2002).

40.133 horas cátedra y 1.892 cargos docentes. Además de cuestiones de adecuación entre las modalidades de gestión y trabajo entre las escuelas provinciales y nacionales, diferenciadas por una supervisión menos cercana en las segundas en el nivel medio y un gran prestigio de las del nivel superior nacionales, se presentaron otro tipo de dificultades. En primer término, salieron a la luz serias deficiencias en materia de infraestructura, ya que sólo una proporción muy pequeña de los edificios transferidos eran propiedad de la Nación, sumado al hecho de que en la provincia no se hacía inversión desde hacia tiempo.

Otro de los conflictos que presentó la transferencia se desarrolló en torno a los docentes. Aquellos transferidos habían sido titularizados antes de concretarse la transferencia, mientras que el tema de la titularización de los docentes que trabajaban en escuelas medias provinciales se convirtió en un foco de pugna política entre el Ejecutivo renovador y el Legislativo peronista. La Legislatura aprobó la titularización de horas cátedra y cargos iniciales del escalafón para las escuelas medias, pero el ejecutivo la vetó. A pesar de que las cámaras insistieron, el gobernador Ulloa no quiso promulgar esta Ley. Finalmente, tomó intervención la Corte que ordenó al Poder Ejecutivo promulgar la Ley, acto que se concretó en 1994.

De todas maneras, el punto más álgido en torno a la transferencia se focaliza en la insuficiencia de recursos. Esta cuestión es clave para entender por qué Salta es la penúltima provincia en firmar el acuerdo, que se concretó en marzo de 1993. El año anterior, se otorgó a la provincia \$20.500.000, ampliados en \$1.700.000 por decreto nacional 954/92, pero la cifra no era suficiente. Recién en el 1993, la ministra Guía de Villada aseguró que *"los recursos de Nación para atender a las escuelas serán suficientes"*.⁶⁸

La cuestión de los recursos siguió siendo un problema que se acrecentó con el correr del tiempo porque el aumento de la matrícula no fue contemplado por Nación. El ex Ministro Lovaglio decía: *"La transferencia pasó a ser como una carga. Nunca se pensó en el crecimiento de la matrícula desde los fondos nacionales. Entre 1995 a 2000, el crecimiento general fue de más del 15%, de 286.000 a 350.000 alumnos en el 2000"*⁶⁹.

En cuanto a los salarios docentes, se establecía que debían ser equiparados. Como en Salta los docentes provinciales ganaban más que los transferidos, había que pagarles un plus a estos últimos. Esto trajo dificultades para los docentes por los sucesivos retrasos en los pagos y, recién en 1997, se saldaron deudas de 1993 con docentes transferidos en concepto de equiparación salarial.

En relación con la educación privada y los colegios transferidos, es posible mencionar que a pedido del sector, ellos participaron de la firma de convenio de transferencia y se ratificó en la Legislatura el régimen de subsidios que protegía a estos establecimientos.

A través de lo anterior se observa que el proceso de transferencia tuvo sus matices complicados, sobre todo en cuestiones de recursos e infraestructura.

El segundo de los nudos mencionados en la relación entre la Nación y la provincia, es la aplicación de la **reforma educativa**, muy vinculada al proceso de racionalización y eficientización del sistema.

⁶⁸ \$ 34.000.000 para 1993, *Diario El Tribuno*, 13/5/93.

⁶⁹ Entrevista con Antonio Lovaglio, ex ministro de educación (Noviembre de 2002).

Con la asunción de **Romero** como gobernador provincial, se dio **impulso a la implementación de la transformación educativa** y a la Reforma del Estado. Esta alineación con las políticas emanadas del gobierno nacional convirtieron a Salta en "una de las mejores alumnas" del país. El reconocimiento obtenido por la provincia llegó en forma de programas y recursos financieros, además de los apoyos verbalizados y frecuentes visitas de los sucesivos ministros nacionales.

Ya en noviembre de 1995, habiendo triunfado el PJ en las elecciones provinciales pero sin haber tomado posesión de los cargos, el nuevo titular de la cartera educativa de la provincia obtuvo la promesa del ministro de educación de la Nación – Jorge Rodríguez - de "*apoyar en todo lo que sea necesario el proceso de transformación*".⁷⁰ Esta modalidad de seguimiento y respaldo de los ministros menemistas a las jurisdicciones que implementaban la reforma continuó con Decibe, quien visitó Salta en el '96, para firmar un acta complementaria de profundización del Pacto Federal, y en el '97, para ver la marcha de la transformación.

Si bien es cierto que la afinidad partidaria de ambos niveles de gobierno puede haber influido para que la provincia recibiera apoyo de Nación, creemos que la decisión de poner en marcha la reforma a todo vapor y el "hacer los deberes" con respecto al ajuste, colaboraron de manera determinante. Nación, por un lado, empujaba a las provincias a cumplir con sus mandatos y, por el otro, premiaba con recursos a aquellas que lo hacían.

El **período radical**, que se inauguró a nivel nacional en diciembre del 99, contrastó con el anterior ya que los fondos que se asignaban a las provincias por programas disminuyeron y se comenzó a recibir el **Fondo de Incentivo Docente** por fuera del presupuesto provincial. Esto limitó la discrecionalidad en la asignación de los recursos por parte de las administraciones provinciales.

A su vez, se restringió el ámbito de participación de los ministros, en tanto el **Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE)** dejó de ser un ámbito de intercambio y participación. Durante la década menemista, el CFCE fue un espacio de encuentro y discusión para los ministros de educación provinciales y nacional. Esto se desarticuló por un intervalo de tiempo - con el gobierno radical- y se fue retomando con la presidencia de Eduardo Duhalde.

9.2 LOS PROGRAMAS NACIONALES

En concordancia con lo que se venía describiendo, la provincia de Salta contó con el apoyo de todos los programas nacionales: los programas del Plan Pacto Federal Educativo - como el Plan Social, el de Becas, Equipamiento Didáctico, Infraestructura, Capacitación y Formación Técnico Profesional-, también el PRISE, PRODYMES y el PREGASE. Para la implementación de estos programas se conformaron equipos específicos que, en múltiples jurisdicciones, dieron lugar a conflictos y diferencias con los empleados de planta provinciales. Esto último, las rispideces entre la gente de planta y los contratados para los programas nacionales, no fue destacado como característico de esta provincia por los distintos entrevistados.

Entre 1993 y 2000, Salta recibió casi 154 millones de pesos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, incluyendo las transferencias en bienes y financieras. Esto la

⁷⁰ Diario El Tribuno, 12/11/95.

ubica dentro de las 10 provincias que más recursos recibieron en el país. **Los años que más recursos recibió fueron 1998, 1999 y 2000** llegando a 31 millones de pesos en 1999.

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

	Miles de pesos					Transferencias por alumno	
	Pacto Federal Educativo y Plan Social					Provincia	Media Nacional
	Equipamiento Escolar	Infraestructura	Becas	Capacitación	Total		
1993	527.120	4.835.000	0	0	5.362.120	s/d	s/d
1994	3.402.000	5.904.463	0	570.000	9.876.463	37,1	42,3
1995	4.394.346	5.187.109	0	534.909	10.116.364	s/d	s/d
1996	4.456.791	5.095.875	0	684.011	10.236.677	34,7	60,7
1997	4.491.033	3.654.123	587.800	1.267.928	10.000.884	32,7	67,7
1998	4.851.546	1.293.483	3.074.550	921.586	10.141.165	31,6	58,7
1999	3.767.000	5.830.638	3.115.850	684.046	13.397.534	42,3	36,7
Total 1993-1999	25.889.836	31.800.691	6.778.200	4.662.480	69.131.207	169,2	252,5
	Programa 28 - Innovación Educativa	Programa 29 – Gestión de Prog. y Proy. Educativos	Progr. 33. Acciones compensatorias	Progr. 37 - Equipamiento e Infraestructura Escolar	Total	Provincia	Media Nacional
2000	30.510	654.413	4.130.409	1.696.164	6.511.496	19,7	23,2
Total 1993-2000					75.642.703	182,1	270,0

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

Cuadro 22 b- Transferencias de los programas con financiamiento internacional (PRISE, PRODYMES 1 y 2). Años 1993-2000.

	Miles de pesos			Pesos por alumno	
	PRISE	Programa 41 - PRODYMES 2	Total	Provincia	Media Nacional
1995	0	0	0	s/d	s/d
1996	850.000	0	850.000	2,9	5,0
1997	760.000	0	760.000	2,5	6,1
1998	5.974.640	1.918.807	7.893.447	24,6	22,7
1999	4.335.472	1.656.340	5.991.812	18,9	26,9
2000	791.000	380.920	1.171.920	3,5	13,5
Total	12.711.112	3.956.067	16.667.179	50,4	72,4

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

Cuadro 22 c- Total transferencias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Años 1993-2000.

	Miles de pesos				Total	Total – Pesos por alumno	
	Programas del MCCyT	Institutos terciarios	Programas con financ. Int.	FONID		Provincia	Media Nacional
1993	5.362.120	3.918.583	0	0	9.280.703	s/d	s/d
1994	9.876.463	4.569.296	0	0	14.445.759	54,3	66,4
1995	10.116.364	5.127.234	0	0	15.243.598	s/d	s/d
1996	10.236.677	5.009.812	850.000	0	16.096.489	54,5	90,2
1997	10.000.884	4.822.480	760.000	0	15.583.364	50,9	96,8
1998	10.141.165	4.658.889	7.893.447	0	22.693.501	70,7	102,8
1999	13.397.534	4.360.956	5.991.812	8.163.703	31.914.005	32,0	46,8
2000	6.511.496	3.822.933	1.171.920	17.186.890	28.693.239	86,8	130,0
Total	75.642.703	36.290.184	16.667.179	25.350.593	153.950.659	325,8	505,0

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

Es interesante señalar que si bien estos tres años fueron los que mayor cantidad de fondos provenientes de Nación llegaron a la provincia, la composición varía entre 1998 y 1999, por un lado, y el año 2000, por el otro. Como indican los **Cuadros 22 a, b y c, 1998 y 1999 fueron los años en que se recibieron las mayores transferencias de programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Técnica nacional y de los programas con financiamiento internacional.** Como contrapartida, en el **año 2000, las transferencias de los programas del Ministerio nacional se redujeron al 50% de lo recibido el año anterior, retornando a niveles similares a 1993, y las de los programas con financiamiento internacional pasaron a ser un quinto de 1999.** Pero esto no fue un fenómeno exclusivo de Salta, sino que obedece a un cambio de política a nivel nacional. En este mismo año, y como ya se ha dicho, el gobierno radical optó por reducir los programas – que “llegaban en cuenta gotas” - sacando de la órbita de decisión provincial la posibilidad de reasignación de recursos e incrementando el fondo de incentivo docente (FONID). En Salta, del año **1999 al 2000 se duplican los fondos del FONID.**⁷¹

En cuanto a los programas en particular, el **Pacto Federal** fue importante en la provincia, en particular el **Plan Social Educativo**. Ella fue la segunda jurisdicción del total en relación con los fondos recibidos por el plan, que llegaron directamente a los directores de las escuelas. Como los fondos provenían de organismos internacionales, ellos hacían un seguimiento cercano y eran exigentes para la llegada de dinero. Con este plan se lograron arreglos de escuelas, la erradicación de escuelas ranchos, la provisión de libros y material didáctico, la aplicación del tercer ciclo en zonas rurales, entre otros. A pesar de los innegables efectos positivos del plan, hubo irregularidades en el manejo de fondos detectados por la Unidad Ejecutora Provincial, por lo que algunos contratos fueron rescindidos.⁷²

⁷¹ Esto último implica la asignación de \$60 por cada cargo docente, con un máximo de dos cargos por persona.

⁷² Diario El Tribuno, 21/6/96.

Otro de los programas más importantes en la provincia fue el **PRISE**. Salta fue una de las cuatro jurisdicciones del país que más dinero ejecutó entre 1996 y 2002 y que más metas cumplió.⁷³ Con el PRISE se mejoró la infraestructura y el mobiliario, se refaccionaron e informatizaron escuelas y se financiaron proyectos innovadores.⁷⁴ Los años que más dinero recibió la provincia de este programa fueron 1998 y 1999.

El **PRODYMES** comenzó en enero del '98 y durará hasta junio de 2003. Comprende 20 escuelas, de capital e interior. En un principio, el programa proveyó bibliotecas y equipamiento de difícil acceso a las escuelas y después construyó. En el 2002, por restricciones de fondos, se dedicó a la compra de útiles escolares. Por último, no podemos dejar de mencionar el **PREGASE** que Salta desarrolló exitosamente y que se describió en el apartado referido a la Administración Central.

El apoyo del gobierno nacional con programas fue sostenido durante la década menemista y disminuyó con el gobierno radical. Esto, como hemos dicho, no obedece a cuestiones políticas sino a un cambio de modalidad de asistencia – vía incentivo docente- a las provincias. La implementación de la reforma fue posible por el apoyo de Nación que, a cambio, pedía resultados en la aplicación de la Ley Federal y en la reforma de las administraciones provinciales.

Por último, **es interesante señalar que si bien Salta fue una de las provincias que más fondos recibió entre 1993 y 1999 en concepto de transferencias de los programas del Ministerio nacional, al considerar esta suma en relación con la matrícula escolar, se observa que la provincia es una de las seis que menos fondos recibió.** Es decir, Salta pertenece al grupo de las seis provincias que menos dinero por alumno percibió de Nación (\$169,2). Esta realidad contrasta con la percepción provincial de que Salta fue favorecida con los recursos nacionales, lo cual podría explicarse por la necesidad de sentir y difundir el apoyo del gobierno nacional para la implementación de la reforma. En comparación con las demás jurisdicciones, Salta fue favorecida con planes nacionales -en términos generales- pero, las transferencias por alumno hablan de una realidad distinta.

10. LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

La implementación de la reforma educativa en la provincia de Salta no comenzó sino hasta diciembre de 1995, cuando Romero accedió al gobierno. A partir de allí, la estructura estipulada por la Ley Federal de Educación de 1993, comenzó a aplicarse de manera gradual y a escala. Es decir, cada nuevo nivel se aplicó de forma paulatina en el tiempo y en cuanto a la cantidad de escuelas, comenzando con experiencias piloto anticipatorias.

En términos generales, la reforma educativa se vio enmarcada en un proceso más amplio de reforma del Estado provincial. **La transformación educativa era el caballito de batalla del gobernador Romero, así como también el saneamiento de las finanzas provinciales, el**

⁷³ Entrevista con el Contador Manuel Pellegrini, asesor del Secretario de Gestión Administrativa y Recursos Humanos del Ministerio de Educación. (Noviembre 2002).

⁷⁴ Entrevista con el Contador Carlos Manuel Gil, encargado contable del PRISE de la Unidad de Coordinación y Ejecución de Programas Especiales del Ministerio de Educación (Noviembre 2002).

achicamiento del gasto y la modernización y eficientización del Estado. Estas dos lógicas, de transformación y de ajuste, se entrecruzan en varias jurisdicciones.⁷⁵

Es así que, a comienzos de 1996 y con **Lovaglio** al frente de la cartera educativa, se puso en marcha la transformación. El clima político era propicio para ello ya que el partido gobernante también contaba con mayoría en la Legislatura y el secretario general del gremio mayoritario, ADP, tenía afinidad con este mismo signo político.

En cuanto al período del **gobierno renovador**, los hechos más salientes en relación con la transformación educativa fueron un tibio comienzo de la capacitación y el trabajo con la Nación en el tema curricular. En esta etapa, si bien representantes de la provincia participaban de las reuniones del Consejo Federal, la implementación de la Ley recién tomó verdadero impulso con la gestión de Lovaglio. Este último aseguró, a principios del '96, que él "inició la transformación prácticamente de cero"⁷⁶.

Cuadro 23 – Implementación de la Ley Federal de Educación

		1997	1998	1999	2000
Matrícula	7° grado Primario	19.541	15.365	0	0
	EGB 3	792	6.967	41.698	71.825
	Secundario	86.696	85.426	69.421	44.296
	Polimodal	0	50	117	1.010
% alumnos en nueva estructura	Total	0,7	6,5	37,6	62,2
	Salta				
	Sector Público	0,6	6,5	37,9	63,6
	Sector Privado	1,5	6,6	36,0	54,9
	Total Región NOA	0,8	5,3	26,0	43,8
Total País	24,9	39,8	56,6	68,2	

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

Ese mismo año, 1996, fue utilizado para preparar el inicio de la implementación para 1997, mediante el acondicionamiento de la estructura y el dictado de cursos a los educadores. Ello implicaba la racionalización del sistema educativo y el trabajo en las instituciones sobre la transformación, los contenidos curriculares y la formulación de proyectos en cada establecimiento. Además, ese mismo año se abrieron más de 140 jardines de infantes. Por otra parte, el viaje de la ministro Decibe a Salta para la firma de la profundización del Pacto Federal Educativo era un indicio de que la transformación había comenzado.

En **1997**, se puso en marcha la Ley Federal de Educación en Inicial y EGB 1 y 2. Inicial comenzó a trabajar con los borradores de las nuevas currículas y se iniciaron 35 experiencias piloto de 7mo año de la EGB 3. Esto fue apoyado desde el gobierno nacional: llegó material didáctico proveniente del Pacto Federal y del programa nacional PRODYMES y Plan Social otorgó 1800 becas.

⁷⁵ Para ampliar este tema ver: " Senén González, S. , "Ajuste y Reforma Educativa: dos lógicas en pugna." Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de la Administración de la Educación. Universidad Campinas, Campinas, 1997

⁷⁶ Diario El Tribuno, 6/1/96.

La ampliación de las experiencias piloto de la EGB 3 a 118 escuelas -entre estatales y privadas- se dio en **1998**. En este entonces, la localización de la EGB 3 no estaba definida, se suponía que lo determinaría la comunidad. También se elaboraron, desde el Ministerio, nuevos documentos y materiales de apoyo para Inicial y EGB 1 y 2 y las escuelas de estos niveles hicieron devoluciones – alrededor del 75%- a la autoridad ministerial con sus opiniones respecto de los diseños curriculares.

Este mismo año, se decidió entregar una libreta a Inicial y nuevos boletines a EGB. Salta fue la primera provincia en hacer este tipo de adecuaciones.⁷⁷ Vista la decisión de llevar adelante la transformación y en respuesta al cumplimiento de los requisitos del Pacto Federal, el gobierno menemista redobló su apoyo a Romero con casi 6 mil becas y con equipamiento del Programa Equipa, entre otros. Además, en 1998 se realizó un diagnóstico en 250 escuelas para el Sistema Provincial de Evaluación de la Calidad financiado por el BID e inédito a nivel nacional. Salta avanzó a paso firme con la reforma educativa.

En el año **1999**, se generalizó la implementación del séptimo año de la EGB 3 en todas las escuelas salteñas. Nación siguió apoyando con becas y programas con financiamiento internacional como, por ejemplo, el PRODYMES II con equipamiento de difícil acceso y de biblioteca. En estos años, el PREGASE también comenzó a desarrollarse en la administración educativa. Este programa se proponía la modernización y eficientización de la administración del sistema educativo. Estas cuestiones reforzaban la idea de reforma y ajuste, que antes señalábamos.

Durante el año **2000**, se generalizó el octavo año de la EGB 3 a lo que se sumaron 7 experiencias piloto de Polimodal: 3 estatales y 4 privados. Como podemos ver, los privados acompañaron todas las etapas de la reforma a la par de los establecimientos de gestión estatal. Este mismo año, el 96% de los niños en edad de cursar el nivel Inicial se encontraban escolarizados. También en el 2000, se dieron los lineamientos básicos para que los institutos de formación docente pudieran empezar con las nuevas funciones de investigación y capacitación previstos por la Ley Federal.

El **Cuadro 23** presenta la evolución de la reforma educativa desde 1997 hasta 2000, donde se puede observar en términos numéricos la periodización de la implementación desarrollada en este apartado. En aquel año, un 62% del sistema estaba transformado, tanto en el sector público (63%) como en el privado (55%). Estos porcentajes son superiores a los de la región noroeste, en promedio, y levemente inferiores a la media nacional. La provincia integraba el grupo de las 14 provincias que mayor porcentaje de implementación presentaban, en aquel año.

En el **2001**, se completaron los tres años de la EGB 3 y se generalizó el primer año de Polimodal, que finalizará en un 85% de los establecimientos en el 2003 y en el 100% en el 2004.⁷⁸ En estos años y mientras dure la transición de un régimen a otro, se permite el pasaje horizontal de los alumnos entre las distintas modalidades del Polimodal.

Algunas puntualizaciones importantes respecto de la transformación se refieren a la **localización de la EGB 3**. En un principio, se pensaba dejarlo librado a la comunidad pero,

⁷⁷ *Diario El Tribuno*, 22/6/98.

⁷⁸ *La puesta en marcha de la reforma educativa con el ministro Lovaglio se evidencia claramente en el cambio de estructura del sistema. Pero, la llegada de la transformación a las aulas es una cuestión separada que escapa al objeto de estudio de esta investigación.*

finalmente y por una cuestión de falta de la infraestructura adecuada en los establecimientos, se decidió que séptimo año quedara en las ex escuelas primarias y octavo y noveno en las ex secundarias. Salvo en el caso de las EGB 3 rurales, que se anexan a las primarias.

Esta ubicación repartida del tercer ciclo genera el problema de que no funcione de manera integrada, sino dividido como antes de la reforma. La Dirección General de EGB atiende a las escuelas de EGB, con el séptimo año incluido, y la Dirección General de Polimodal a las ex secundarias con el octavo y noveno año. La supervisión dependiente de cada una de estas dos direcciones atiende a estas mismas escuelas. Es decir, **la división sigue permaneciendo igual y el impacto de la reforma en las aulas no resulta tan evidente como la voluntad política de llevarla adelante**. Una de las propuestas de la directora de la Dirección General de Polimodal⁷⁹ es la creación de otra oficina – una coordinación o dirección- de EGB 3 que pudiera ocuparse de este nivel y brindara mayor unidad al mismo.

Otra cuestión para señalar es el **perfil de los docentes** que revisten en este tercer ciclo de la EGB. Inicialmente, la idea era que cada escuela, con el acompañamiento del supervisor y la firma de los docentes, presentara una propuesta de la modalidad elegida y de la reasignación de docentes. Esto no fue tan sencillo de implementar.

Finalmente, se decidió que -en el séptimo año- ocuparan los cargos los docentes mayoritariamente y, en los otros dos años, lo hicieran los profesores. Desde el Ministerio se ha tratado de evitar la capacitación alocada de los docentes para reconvertirse y se ha promovido la reconversión interinstitucional y la reasignación de cargos entre los docentes de EGB 3 y Polimodal. Esto implica reasignar a los docentes entre instituciones educativas de acuerdo con sus perfiles y evitar dejar afuera a algunos. Además, se ha intentado poner a los maestros que estaban en EGB 1 y 2 -que también tenían título de profesor- en la EGB 3. Esto ha permitido, de alguna manera, mitigar los efectos negativos de la reforma.

Como es posible observar, la reforma se inició durante la gestión del ministro Lovaglio, que era médico, y se profundizó con la del contador Fernández, al frente de la cartera educativa. Ambos ministros provenientes de fuera del ámbito educativo han llevado adelante la transformación prevista en la Ley Federal acompañada por una reforma a nivel administrativo en educación - en el marco del programa PREGASE - y de un ajuste y reforma del Estado provincial.

El gobierno de Romero recibió apoyo del gobierno nacional -a través de sus programas y de otros con financiamiento internacional- para llevar adelante este proceso, que se vio facilitado también por el apoyo político en la Legislatura y en el gremio mayoritario de los docentes de la ex primaria, que conservó los cargos para sí en el séptimo año de la EGB 3.

Hacia fines del 2002, la reforma se encontraba implementada -prácticamente por completo- en la provincia de Salta y la continuidad política, así como la concentración del poder, han facilitado este proceso.

⁷⁹ Entrevista con la Directora de la Dirección General de Polimodal, Lic. Carmen Rosa Estrada y con la Secretaria Técnica de la misma, Prof. Mónica Fernández (Diciembre de 2002).

11. LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES

11.1 LAS FUNCIONES TÉCNICO - PEDAGÓGICAS DEL ESTADO

La década del '90 se caracterizó por la reforma educativa y la bajada de lineamientos nacionales para la implementación de la transformación en las jurisdicciones. En este sentido, se dio un proceso inverso del registrado en el '70⁸⁰, en tanto los lineamientos pedagógicos nacionales fueron los rectores de la política provincial. Además, el gobierno nacional influyó en la educación provincial por medio del apoyo con recursos y el monitoreo del desarrollo de lo diseñado con los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad.

En el plano provincial, es el **área de planeamiento** la estructura administrativa del gobierno educativo que funciona como usina generadora de políticas. Junto a la figura del ministro, esta área es clave en el organigrama. Hoy funciona como un Programa – adaptándose a las prescripciones nacionales- con una serie de subprogramas de capacitación, investigación y evaluación que nutren a Planeamiento de la información necesaria para cumplir con su función. Este programa analiza, año a año, el estado del sistema educativo y baja lineamientos a las escuelas orientando la capacitación y emitiendo resoluciones sobre los contenidos priorizados. Si bien no produce materiales pedagógicos –que llegaron por medio de programas nacionales-, orienta a las escuelas y Direcciones de Nivel con producción normativa. A su vez, las Direcciones de Nivel –dependientes de la Secretaría de Gestión- se ocupan de la bajada metodológica con circulares y reuniones con los supervisores.

Según nos comentaba la jefa del Programa Planeamiento Educativo del Ministerio⁸¹, a pesar de que más del 80% del ejecución presupuestaria provincial en educación se dedica, en promedio, a atender el pago de los sueldos del personal, es posible hacer planificación si hay directrices políticas claras. Esta última gestión, a cargo del ministro Fernández, ha decidido no hacer una bajada de líneas estrictas y rígidas sino que *"se trata de acompañar con lineamientos para no encorsetar y de atender a la diversidad. Se prevé un corrimiento del lugar tradicional de bajada de línea para posicionarse como articulador y coordinador"*⁸² Con este propósito, por ejemplo, se ha abandonado la simultaneidad sistémica y se ha establecido que cada Dirección de Nivel –junto con los supervisores- puede determinar el calendario escolar según las necesidades de la región.⁸³ A pesar de esto, resulta difícil para algunas escuelas no tener que acatar lo que

⁸⁰ Según Fani Cevallos de Marín, ex ministro de educación de la provincia, desde mediados de los años '70, se desarrollaron en Salta experiencias innovadoras que colocaban a la provincia entre las pioneras del NOA y del resto del país. Entre ellas se encuentran las aulas vocacionales -que diversificaban la atención de los alumnos de quinto, sexto y séptimo grado en distintas áreas-, la experiencia de las OMI – Organización de la Matrícula Ingresante- con un tratamiento paralelo a niños con retraso pedagógico por los efectos de la pobreza y, por último, la utilización de métodos diferenciados para la iniciación lecto escritora. Estos antecedentes de avanzada en materia pedagógica, son recibidos a partir de los aportes del equipo de Oñativía por el resto del país. En la década del '80, continuó un importante trabajo en cuanto a la formación de los aborígenes, de los alumnos golondrina y de adultos, pero los lineamientos no se siguieron.

⁸¹ Entrevista con Liliana Ferro, jefa del Programa de Planeamiento Educativo (Noviembre 2002).

⁸² Entrevista con Liliana Ferro, jefa del Programa de Planeamiento Educativo (Noviembre 2002).

⁸³ Hay regiones en la provincia de Salta en las que en determinadas épocas los alumnos no asisten a clases por las condiciones climáticas adversos.

prescribe el Ministerio, dado que la modalidad de trabajo histórica es marcadamente verticalista.

Para intentar comprender cómo funciona el planeamiento educativo se deben tener en cuenta los diversos factores enumerados: la importancia de los lineamientos nacionales, la centralidad del Programa Planeamiento Educativo y el intento de corrimiento del lugar del Ministerio como instancia prescriptiva a otra de coordinación. Un ejemplo del entrecruzamiento de estos factores es el Programa de Descentralización Pedagógica diseñado durante la gestión de Lovaglio – el otro ministro romerista- que, finalmente no se llevó a la práctica. Este programa, gestado en la unidad de Planeamiento Educativo, pretendía llevar adelante las líneas de descentralización que bajaban desde Nación y se plasmaban en la Ley Federal. La desconfianza de las instituciones y la falta de recursos presupuestarios impidieron su implementación, pero constituye una muestra de la planificación del Ministerio respecto de su sistema educativo. Se presenta en el recuadro siguiente.

Recuadro 1

El proyecto "Educación regional de calidad", un intento de descentralización frustrado

En el año 1996, se comenzó a implementar en la provincia la transformación educativa. El flamante gobierno de Romero planificó cumplir con la Ley Federal de Educación al pie de la letra, incorporando como parte central de su discurso y su acción la descentralización educativa. En este período, desde el área de Planeamiento y Calidad Educativa del Ministerio provincial se puso en marcha un mega proyecto que, de concretarse, hubiera afectado al sistema educativo en todos sus niveles.

Estamos hablando de la **regionalización y nuclearización como modelo pedagógico**. Para ello, se dividió a la provincia en **siete entidades regionales**, que a su vez se contenían en su interior **núcleos educativos**, integrados por las instituciones. Las regiones fueron pensadas a partir del reconocimiento de las particularidades socio culturales y económicas, el respeto por el contexto y la capacidad de cada sector social para aplicar su propia racionalidad y ejercer un rol protagónico en la interpretación y orientación de su propio desarrollo. **Un minucioso trabajo relevó y planeó la agrupación y articulación de todos los establecimientos educativos de los diversos niveles de la provincia**. Después de este primer trabajo en las oficinas del Ministerio, el proyecto se bajó a las escuelas para que hicieran sus observaciones y críticas, a partir de las cuales se terminaron de definir los núcleos que agrupaban entre diez y veinte escuelas públicas y privadas cada uno.

Este modelo planteaba **cinco niveles de intervención**: Central (MEP), Regional, Núcleos Operativos, Institucional y Áulico. Los objetivos de la regionalización fueron la elaboración de **proyectos educativos regionales con intervención directa** de los sectores destinatarios, el diseño del **currículum** prescripto para la jurisdicción y su **adecuación regional e institucional** con participación de sus protagonistas y, por último, la **capacitación y perfeccionamiento** de los cuadros docentes orientada de acuerdo a las **necesidades regionales**.

El proyecto "Educación Regional de Calidad " fue definido en su estructura por una resolución ministerial y se comenzó con su implementación mediante el trabajo con la primera capacitación. La estructura de supervisión también se había armado a partir de este diseño regional. Pero luego, el proyecto perdió fuerza y apoyo político con lo que quedó desactivado.

El modelo de descentralización pedagógica de la provincia de Salta apuntaba a fomentar la articulación intra regional en reconocimiento de las particularidades de cada una de las zonas establecidas. Teniendo en cuenta que el año en que se planeaba ponerlo en práctica coincidió con el comienzo de la transformación educativa – con todas las definiciones por hacer en materia curricular, de

niveles educativos, de organización de la capacitación, de articulación entre instituciones, etc. - es posible afirmar que la implementación de este modelo hubiera cambiado significativamente la historia en materia de educación en la provincia. En este sentido, si bien la regionalización respondía a una línea nacional concordante con la descentralización, la provincia se había apropiado de este modelo y había logrado planificar estratégicamente a partir de un trabajo con las instituciones educativas.

11.2 LA POLÍTICA CURRICULAR

En el marco de la transformación educativa, desde el Ministerio de Educación de la Nación se previeron tres niveles para los diseños curriculares: nacional, jurisdiccional e institucional. Una vez que los Contenidos Básicos Comunes nacionales estuvieron terminados se pasaron a las provincias para que ellas elaboraran los propios.

Este proceso estaba pensado – en el segundo nivel provincial- con dos instancias. La primera de ellas contemplaba la integración de equipos de expertos externos al sistema educativo (es decir no de la planta funcional ni docentes) de las casas de estudios regionales con formación científica y excelencia académica que elaboraran los borradores de los diseños jurisdiccionales. En segundo lugar, este proceso se completaría con la circulación de los borradores en las escuelas para ser analizados y desarrollados en las aulas por los docentes y, finalmente, culminaría con la devolución al Ministerio provincial que procesaría los aportes y propuestas y formularía los diseños definitivos.

En la provincia de Salta, este proceso se dio de esta manera. A comienzos de 1997, con la conformación de un equipo de curriculistas expertos financiado por el **PRISE**, se elaboran los borradores de los diseños curriculares del nivel **Inicial y EGB 1 y 2** –los anteriores databan de 1973-, que se bajaron para la implementación de las escuelas. Un 75% de las escuelas hizo, en 1998, una devolución con aportes que fueron incorporados. En este mismo año, se confeccionaron los borradores de la EGB 3 para que las escuelas los analicen y los trabajen. Junto a ello, se realizaron más de 100 experiencias piloto de este ciclo. En el 2000, estuvieron listos los borradores de los diseños curriculares para las 5 modalidades del **Polimodal** y también se implementaron experiencias piloto. Esta rueda de consulta fue menos productiva que las anteriores, ya que sólo un 30% de las escuelas hicieron devoluciones.

La **falta de participación de las instituciones** en la definición curricular jurisdiccional para cerrar el proceso de elaboración de los diseños colabora en la acentuación del carácter prescriptivo de los lineamientos de Nación.

Otro elemento a destacar es la inclusión de la materia "**religión**" en los diseños curriculares. Para su confección se participó a especialistas provenientes del ámbito de la Iglesia. Como ya se ha señalado en otros apartados, la importancia de la religión en la comunidad salteña así como también el poder de la Iglesia como actor clave en la política provincial explican la inclusión de esta materia en la currícula.

En el **nivel de educación superior**, se elaboraron los diseños curriculares de la formación docente con asistencia del PRISE en 1997. Pero ellos no se adecuaban a la realidad provincial.⁸⁴ En 1998, los establecimientos produjeron sus diseños curriculares institucionales con especialistas contratados por el PRISE y con docentes de las distintas áreas. La participación de estos últimos se dificultó por el fenómeno de los "docentes taxis" que hacen que el tiempo para dedicarle a este tipo de tareas, por más importantes que sean, sea escaso. Estos diseños se fueron modificando con el tiempo. Las tecnicaturas estaban en estudio al momento de realizarse el trabajo de campo, y sus carreras serán ser ajustadas a las necesidades de la comunidad en la que se inscriben y al Plan Quinquenal Provincial.

En concordancia con los cambios curriculares y de estructura, la provincia encaró -en el 2001- la actualización del nomenclador de títulos. Desde el comienzo de la implementación de la transformación educativa a mediados de la década hasta entrado el siglo XXI, la Junta de Clasificación se manejaba con alto grado de incertidumbre. A partir del dictado de este nuevo régimen de valoración de títulos, la Junta será la encargada de hacer el desarrollo de este nomenclador.

En síntesis, los diseños curriculares jurisdiccionales son todos borradores. El proceso tuvo instancias de participación de las instituciones, acompañadas de experiencias anticipadas, que no respondieron de igual manera en los distintos niveles. La cuestión curricular no aparece como prioridad en la agenda del Ministerio de Educación en la actualidad y por ello se bajó la presión del trabajo en este sentido.

12. LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LAS DESIGUALDADES EDUCATIVAS

Salta integra la región noroeste, una de las más desfavorecidas del país. Ella presenta uno de los **cinco valores más bajos en el Índice de Desarrollo Humanos y más del 30% de la población provincial vive en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas**. A su vez, el ingreso per cápita es uno de los cuatro más bajos del país y pertenece al grupo de las cinco jurisdicciones con mayor brecha de ingresos.⁸⁵

Por otra parte, el 83% de la población se asienta en zonas urbanas y el restante 17% en **áreas rurales o de alta montaña**, con la existencia de **población golondrina** según las épocas de cultivo. Otra característica importante de la provincia es que cuenta entre sus habitantes a más de **diez comunidades aborígenes**, localizadas en la zona norte del territorio.

Además de la pobreza característica de la jurisdicción y la presencia de comunidades rurales y aborígenes es fundamental señalar la **adversidad climática y la diversidad topográfica** – con montañas, valles y llanuras- que determinan los asentamientos poblacionales y la conformación de regiones económicamente diferenciadas. Contemplando la extensión territorial jurisdiccional de oeste a este, es posible identificar – a grandes rasgos- tres zonas. La **primera** de ellas (Los Andes y La Poma) presenta un relieve dominado por la Cordillera de los Andes y la Puna de Atacama y un clima árido con ocho meses sumamente secos y

⁸⁴ Entrevista con Graciela Godoy, directora de la Dirección General de Educación Superior (Noviembre 2002).

⁸⁵ Este tema fue tratado en el apartado sobre el Contexto Provincial.

precipitaciones nivales – conocidas como “viento blanco” - de mayo a septiembre. La principal actividad de esta zona inhóspita es la minería. Los Valles Calchaquíes (Cachi, Molinos, San Carlos y Cafayate) tienen un clima árido de montaña que permite la explotación ganadera de ovinos y caprinos, el cultivo de algunas especies y el turismo, fundamentalmente. La Cordillera o prepuna (Santa Victoria, Iruya y el oeste de Orán) en la parte noroeste de la provincia presenta heladas entre agosto y mayo y lluvias estivales. En términos generales, esta primera zona evidencia un ambiente árido y montañoso, adverso para el desarrollo poblacional. En términos educativos, las escuelas rurales de la zona trabajan con plurigrado, población escolar golondrina y períodos lectivos distintos a los de las zonas urbanas. Los principales problemas obedecen al aislamiento de estas escuelas y a los problemas de comunicación por las grandes distancias. La tasa de escolarización – en promedio – es baja en estos departamentos.

La **zona central** de la provincia (Rosario de Lerma, La Caldera, Gral. Güemes, Chicoana, Cerrillos, Capital, La Viña, Guachipas, Candelaria, Rosario de la Frontera, oeste de Orán) se caracteriza por ser la más benevolente en términos climáticos, en comparación con las demás. El clima subtropical serrano con estación seca permite la explotación agro ganadera y los asentamientos poblacionales en las cuencas intermontanas, a pesar de los secos inviernos con heladas. En esta zona, también hay diferencias internas, que determinan – en el plano educativo- la superpoblación de aulas de la capital, por una lado, y la existencia de maestros plurigrado y el aislamiento de las escuelas del sur, por el otro. Es posible incorporar a esta franja los departamentos del norte provincial (San Martín y este de Orán) que registran núcleos poblacionales, merced a la llegada del ferrocarril y a la explotación petrolera. Al igual que la zona central, estos departamentos presentan aulas superpobladas y, a diferencia de ella, se evidencia una marcada heterogeneidad sociocultural por la presencia de aborígenes y extranjeros que hace necesaria la presencia de docentes bilingües. El desgranamiento es alto por razones de trabajo de los alumnos.

Finalmente, la **tercera zona** comprende los departamentos del este (Rivadavia, Anta y este de Metán) y es dominada por el bosque chaqueño. Las extensas llanuras y amplias distancias atravesadas por cuencas hidrológicas determinan la preponderancia de la actividad ganadera y la explotación forestal. El riguroso clima despliega heladas en invierno y lluvias en verano, con vientos desde los cuatro puntos cardinales. Por las dificultades de comunicación y transporte y la presencia de aborígenes se hacen necesarios, en el terreno educativo, escuelas plurigrado, docente bilingües y escuelas albergues.

Para hacer frente a las necesidades propias de la población escolar provincial el Estado ha articulado diferentes mecanismos, combinando **programas nacionales y lineamientos provinciales** -implementados desde **distintos organismos de gobierno**-.

En el **marco nacional** se han desarrollado en la década del '90 una multiplicidad de programas compensatorios. Es posible citar -entre ellos- a los del **Plan Social**, que han tenido una significativa repercusión en las provincias con la erradicación de las escuelas ranchos y la producción de material didáctico para la EGB 3 rural, por ejemplo. El PRISE y el PRODYMES II, por mencionar otros, también han asistido a la provincia con el mejoramiento de la infraestructura y el mobiliario. ⁸⁶ Los fondos provenientes de estos planes fueron manejados

⁸⁶ Los programas nacionales han sido desarrollados más extensamente en el apartado sobre las Relaciones con Nación.

desde el Ministerio de Educación provincial, a través de la UCEPE (Unidad de Coordinación y Ejecución de Proyectos Especiales).

Otros programas nacionales para atender a las desigualdades son los de **Becas y Comedores**⁸⁷, este último con participación provincial⁸⁸ y manejado desde la Secretaría de Desarrollo Social de la provincia. Como es posible observar en el **Cuadro 24** un 21% de los alumnos salteños son beneficiarios del almuerzo gratuito, porcentaje que es levemente inferior a la región y marcadamente superior al resto del país. **Salta es la tercera provincia, detrás de Formosa y Santiago del Estero, que mayor porcentaje de beneficiarios tiene.** A pesar de esto, su asistencia no es suficiente para atender a las demandas de la población. La gerente social nutricional – Clelia Ávalos- sostuvo que “*no hay actualización de la cobertura*”⁸⁹. Esto implica que la Nación no fue cubriendo el crecimiento de la matrícula ni ha ido modificación el monto de acuerdo con los costos de las raciones alimentarias. A esto se sumó la demora de la llegada de estos fondos -vía coparticipación federal- por más de cuatro meses en el año 2002. Ante esto, el gobierno provincial emprendió acciones penales por los fondos para comedores contra la administración nacional. Como contrapartida, la Nación envió, para ese mismo año, tres refuerzos y planificó la continuidad del servicio para los meses de verano. Esto último pasó a la órbita de la UCEPE en el Ministerio de Educación.

Cuadro 24 - Alumnos de EGB 1 y 2 en jornada doble y beneficiarios de almuerzo gratuito (en porcentaje). Sector estatal. Año 2000.

	Salta	Total Región NOA	Total país
Alumnos de EGB 1 y 2 en jornada doble	5,56	7,95	4,74
Alumnos beneficiarios (*) de almuerzo gratuito de todos los tipos de educación	21,31	22,29	13,17

(*) Los datos corresponden a cantidad de beneficiarios (sean alumnos matriculados o no) sobre cantidad de alumnos matriculados.

Fuente: 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.

⁸⁷ El programa de Becas nacionales llegó a la provincia hasta el año 2001. El gobierno de la provincia de Salta otorgaba becas para los alumnos universitarios y de Polimodal; el número de beneficiarios era pequeño según los entrevistados. El programa de Comedores atiende sólo a los alumnos de EGB 1 y 2.

⁸⁸ Clelia Ávalos, gerente social nutricional de la Secretaría de Desarrollo Social provincial y encargada del Programa de comedores escolares e infantiles nos explicó que los comedores insumen \$1.050.000 mensuales, de los cuales \$825.000 son enviados por Nación y el resto es afrontado por la Provincia.

⁸⁹ Entrevista con Clelia Ávalos, gerente social nutricional de la Secretaría de Desarrollo Social provincial (Noviembre 2002).

En el **ámbito provincial** se han encarado distintas acciones tendientes a paliar las desigualdades educativas, tanto desde la órbita del **Ministerio de Educación** como desde la **Secretaría de Desarrollo Social**. En educación, es posible destacar a la **Dirección General de Regímenes Especiales**, con igual rango en el organigrama que las direcciones de nivel y la de educación privada. Desde ella se atienden alrededor de 160 escuelas, incluyendo **educación especial** para alumnos con discapacidades, educación para **adultos** y **educación no formal**. Las escuelas especiales están destinadas a alumnos con discapacidades visuales, motoras, auditivas, mentales y sociales y comprende estimulación temprana, Inicial, EGB 1 y 2, además de capacitación laboral con cursos de terapia. Para los adultos, considerados como tales a los mayores de 18 años⁹⁰, se ofrecen diferentes opciones: EGB 1 y 2 en algunas escuelas cabeceras, el Bachillerato Salteño para Adultos, los CEN (Ciclos Educativos Nacionales) y el SIMAD (Sistema Modular a Distancia). Este último se encontraba en plena transformación hacia fines del 2002, ya que el Ministerio dispuso que este sistema se convertiría en un curso virtual. Es dable destacar que esto se relaciona con el sello de "gobierno electrónico" que la gestión Fernández quiere imprimir a su paso por el ministerio⁹¹ y que representa una medida política que no contempla la realidad de los adultos estudiantes y la carencia del soporte tecnológico necesario. El área no formal contempla ciclos de adiestramiento menores a seis meses (como, por ejemplo, de calefacción dictado en San Antonio de los Cobres), capacitación laboral (seis meses a un año, para mayores de 14 años), capacitación laboral técnica (dos a tres años, de instalador gasista, por ejemplo), talleres libres (artísticos, escuela de ajedrez, centro de educación física).

Además de estas acciones, el Ministerio ha dispuesto algunos lineamientos para adaptarse a las desiguales necesidades. Entre ellas, se ha previsto un calendario escolar flexible que permite a las escuelas **la no simultaneidad sistémica en el dictado de clases**, determinado por las direcciones de nivel según las necesidades de los establecimientos de cada región. A su vez, se trabaja con **escuelas plurigrado** (el docente atiende a alumnos con conocimientos disímiles) y con **escuelas albergues**. Otro sistema interesante que se implementa en zonas rurales es el de **alternancia**, que permite a los alumnos estar una semana completa en la escuela y luego permanecer o trabajar con su familia por otro período similar. La educación privada también tiene este tipo de escuelas. Estas líneas permiten abordar algunas problemáticas estructurales de la provincia relacionadas con los factores climáticos, topográficos y productivos de las distintas zonas. Pero, ante la crítica situación económico social, el Ministerio ha decidido emprender un **proyecto por el que se utiliza lo producido por las escuelas técnicas, agrícolas y medias para alimentar a los mismos alumnos o para reparar el mobiliario de las escuelas**.

Por otra parte, como nos muestra el **Cuadro 24**, Salta es una de las **nueve provincias** que tienen mayor porcentaje de alumnos en escuelas estatales de **jornada doble** para el nivel EGB 1 y 2 (5,56%). Este valor supera la media nacional y es inferior a la de la región noroeste.

Como se ha mencionado, desde la **Secretaría de Desarrollo Social** de la provincia se implementan una serie de programas que realizan acciones conexas con la educación. Uno de ellos es el **Subprograma Niños en Situación de Calle**, que se lleva adelante en articulación con

⁹⁰ Antes se requería ser mayor de 21, pero ahora la edad ha descendido a 18 para atender a la necesidad de la comunidad.

⁹¹ Tanto el ministro Fernández como la jefa del programa de Planeamiento Educativo han destacado, entre los principales logros y objetivos de su gestión de gobierno –continuando lo ya iniciado por el anterior ministro de educación de Romero, Lovaglio– la reforma administrativa y la informatización de los procesos denominados "gobierno electrónico". Esta modalidad de educación virtual a distancia se inscribe en esta lógica de informatización.

la Dirección General de Regímenes Especiales del Ministerio de Educación provincial, el Poder Judicial, el Ministerio Público, Organismos No Gubernamentales y el Ministerio de Salud. El objetivo de este subprograma es lograr el abandono progresivo de la calle por parte de niños y adolescentes, procurando su reinserción en el sistema educativo y en sus espacios naturales de contención familiar y comunitario. Para ello, y entre otras acciones tendientes a lograr la reinserción educativa, se ha implementado con la Dirección General de Regímenes Especiales un **aula satelital plurigrado**, como espacio intermedio y nivelador de los niños y adolescentes con un importante desfasaje escolar. Si bien es sólo un primer paso en la atención de esta problemática del casco urbano de la ciudad de Salta, no deja de ser relevante. La supervisora del programa destacó: *"La experiencia ya se inició, con las ausencias esperadas pero también con un grupo, que no por pequeño, menos importante, empieza a constituir un espacio intermedio entre la calle y esa sociedad de la que quedan afuera"*.⁹²

Otros dos programas más se trabajan desde la Secretaría de Desarrollo Social vinculados al tema. Como nos relató la gerente de promoción y desarrollo familiar⁹³, se desarrolla el **Programa Guarderías Infantiles Institucionales**, que brindan cuidado integral a niños de 6 meses a 6 años, procedentes de hogares con NBI de la ciudad de Salta y municipios del interior, que requieren cuidado diario durante el horario laboral de los padres. El Ministerio de Educación afecta docentes de nivel Inicial para estas guarderías. El segundo y último programa es el de **Monitoreo de Servicios Institucionales** que trabaja en la desinsitucionalización de los niños y adolescentes en situación de riesgo y con derivaciones legales. El programa brinda asistencia integral con internación y capacitación laboral a fin de logran su reinserción socio-familiar- laboral, para lo cual se trabaja con la asistencia de docentes, aulas satelitales o establecimientos escolares del barrio.

Por otro lado, es importante mencionar que la provincia paga a los docentes que se desempeñan en algunas zonas un plus en concepto "zona desfavorable". Esta categorización de las escuelas está, según nos dijeron distintos actores, algo desactualizada. La intención originaria de este pago era compensar a los maestros que debían desempeñarse en zonas alejadas y en condiciones adversas, pero algunas veces fue mal utilizado ya que se buscaban estas zonas como modo de engrosar el monto salarial sin más. Es decir, numerosos entrevistados señalaron que algunos docentes se hacían nombrar en estas zonas más desfavorecidas para cobrar el plus salarial y luego pedían licencia de ese cargo, o lo hacían poco tiempo antes de jubilarse con este mismo objetivo.

Un tema aparte es la cuestión aborígen. Si bien se han encarado algunas acciones tendientes a atender a esta población por medio del IPA (Instituto Provincial Aborígen) con programas de financiamiento internacional y del Ministerio de Educación con maestros y auxiliares bilingües, el resultado no fue la integración. En el plano educativo, según el ex ministro Lovaglio: *"la provincia hizo mucho esfuerzo para que tengan sistema educativo, se trató de poner escuelas en comunidades pero ellos priorizan su propia comunidad, quieren manejar las escuelas."*⁹⁴ Desde otra perspectiva, la secretaria adjunta de ATEP afirmó: *"en la provincia hay una negación del origen, no hay verdadera política de integración. En las escuelas EMETA [Programa de Expansión y*

⁹² Informe elaborado por la supervisora del Subprograma Niños en situación de Calle a pedido de la gerente de promoción y desarrollo familiar para la elaboración del presente apartado.

⁹³ Entrevista con María Inés Casey, gerente de promoción y desarrollo familiar de la Sub Secretaría de Desarrollo Familiar, Secretaría de Desarrollo Social de la provincia de Salta (Noviembre 2002).

⁹⁴ Entrevista con Antonio Lovaglio, ex ministro de educación de la provincia de Salta (Noviembre 2002).

Mejoramiento de la Educación Técnico-Agropecuaria] se puso inglés en lugar de idioma aborigen"⁹⁵. Más allá de las distintas visiones acerca de la cuestión aborigen presentadas, la realidad es que los resultados de las políticas encaradas no fueron suficientes para atender a la diversidad presente en los habitantes de la provincia.

En suma, tanto desde Nación como desde el gobierno provincial se han emprendido programas y líneas de trabajo para hacer frente a las desigualdades educativas. A pesar de esto, los diferentes entrevistados han manifestado la necesidad de ampliar estas líneas ante la insuficiencia para afrontar las diversas problemáticas.

13. LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO

13.1 EL SISTEMA EN CIFRAS

En la provincia de Salta, los **establecimientos educativos del sector privado** en todos los niveles representan alrededor del **13%**, contando con 142 establecimientos en el año 2000 a los que concurren 46.462 alumnos (**13,3% del total de la matrícula**). Como nos muestra el **Cuadro 25**, esta proporción ha ido disminuyendo a lo largo de la década del '90, posicionando a la provincia por debajo de la media de la región. En relación al resto del país, este porcentaje es diez puntos inferior y ubica a la provincia en una posición intermedia en el ranking con las demás jurisdicciones.

Su importancia en los distintos niveles es variable, siendo menor en EGB 1 y 2 (11% de la matrícula) donde la presencia de las instituciones de gestión estatal es más fuerte, aumentando en Polimodal (19% de la matrícula) y acentuando su importancia en el nivel Superior No Universitario que concentra un 36% de los alumnos.

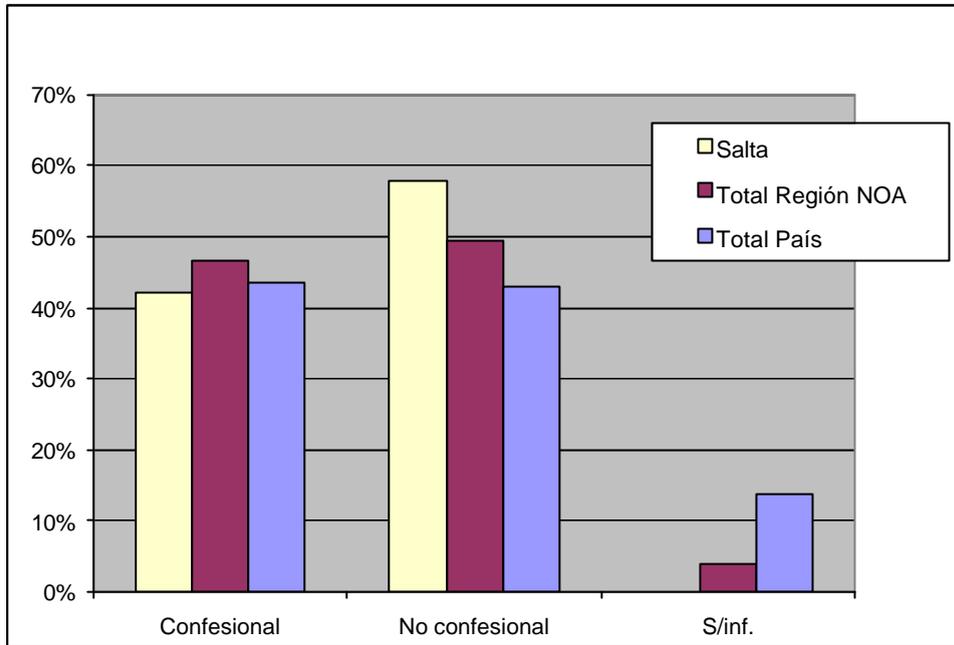
Otro elemento a señalar es que un **42% de los establecimientos educativos del sector privado son de carácter confesional**, ubicando a la provincia entre las doce jurisdicciones que tienen mayor porcentaje de instituciones de este tipo. Entre ellos se encuentran los tradicionales colegios católicos, así como también los parroquiales y los pertenecientes a otras religiones en menor medida. En cuanto a los colegios de carácter no confesional, que representan una parte importante de este sector (58% de los establecimientos) no es posible hacer una apreciación general ya que su oferta de educación es muy diversa en términos de calidad educativa.

Del total de establecimientos privados, casi el **50%** de ellos estaba **subvencionado** en el año 2000. El **17%** recibía **subvención total** y **29%** **subvención parcial**. El resto no recibía aportes. A pesar de que casi la mitad de los establecimientos privados percibía una subvención del Estado provincial, Salta es de las tres provincias que menor porcentaje de establecimientos subvencionados tiene. Entre los colegios subvencionados se encuentran mayoritariamente los colegios pertenecientes a la Iglesia católica y, sobre todo, los parroquiales que reciben subvención total. Estos últimos son los primeros en cobrar en la primera semana de cada mes, llegando el aporte estatal a los restantes colegios de manera escalonada en el resto del mes según el aporte que reciben. Ello se explica por la decisión gubernamental de priorizar a los colegios con mayores carencias. Dado que el pago no se puede efectuar en un solo momento por

⁹⁵ Entrevista con Adriana Rähler, secretaria adjunta de ATEP (Noviembre 2002).

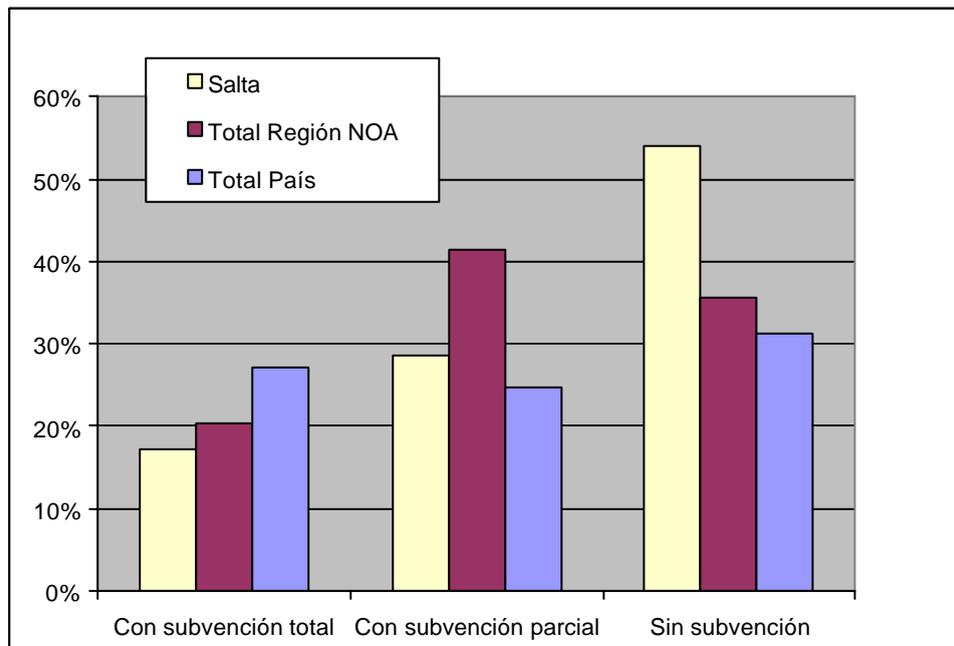
la falta de disponibilidad de fondos, el gobierno provincial dispuso que los establecimientos parroquiales cobren primero.

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



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

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



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

En cuanto a las **transferencias al sector privado** como porcentaje del gasto educativo provincial total (6,8%), Salta se posiciona entre las ocho provincias que menos recursos destinan. Ella se encuentra en este mismo lugar -en relación con las demás jurisdicciones- en cuanto al **gasto público por alumno privado comparado con el gasto público por alumno estatal**. Es decir, por cada peso que la provincia destina a un alumno del sector estatal, gasta \$0,48 en un alumno del sector privado.

Cuadro 25 - Evolución del sector privado

	Porcentaje de alumnos en el sector privado			Transferencias al sector privado (como porcentaje del gasto educativo provincial)			Gasto público por alumno del sector privado en relación a gasto por alumno del sector público		
	Media Región			Media Región			Media Región		
	Salta	NOA	Total País	Salta	NOA	Total País	Salta	NOA	Total País
1993	s/d	s/d	s/d	5,3	6,3	10,5	s/d	s/d	s/d
1994	15,4	15,5	24,4	6,1	5,9	11,3	0,36	0,34	0,39
1995	s/d	s/d	s/d	4,8	6,9	12,4	s/d	s/d	s/d
1996	14,2	14,9	23,9	5,5	8,0	12,8	0,35	0,50	0,47
1997	15,0	15,1	23,5	4,6	8,1	12,5	0,28	0,49	0,47
1998	14,9	15,4	23,7	5,0	8,1	12,8	0,30	0,48	0,47
1999	13,7	15,1	23,2	6,0	8,4	13,1	0,40	0,52	0,50
2000	13,3	15,7	23,7	6,8	8,7	13,2	0,48	0,51	0,49

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

Al considerar los datos precedentes, se observa que ellos no se condicen con la preponderancia de la Iglesia en la provincia. La importancia del sector privado no se refleja tan claramente en los números como fue manifestado por los entrevistados durante el trabajo de campo realizado. **Vale aclarar que la relevancia de la Iglesia como actor clave de la política educativa salteña se evidencia en otras cuestiones que afectan a la totalidad del sistema, y no sólo al sector privado.** Ejemplo de ello fue la inclusión de la religión en la currícula y la existencia de dos supervisores de esta materia. En este sentido, los indicadores analizados deben ser contextualizados en la temática que se desarrolla en el siguiente apartado.

13.2 LA IGLESIA EN LA POLÍTICA EDUCATIVA PROVINCIAL

La sociedad salteña es tradicionalista, conservadora y religiosa y, allí, la Iglesia constituye un factor clave de poder. Las modalidades de ejercicio de este poder van desde la generación de opinión desde el púlpito hasta su participación como institución en las cuestiones políticas y educativas. Es sabido que los funcionarios políticos deben contar con la anuencia de la Iglesia, como así también las políticas públicas que se diseñan. Ejemplos de ello son la participación de la Iglesia en el momento de la transferencia de los colegios privados a principios de la década y durante la reforma educativa implementada durante el gobierno de Romero.

A pesar de esta continuidad, existen dos etapas distintas marcadas por el signo político en el Ejecutivo. Durante el **gobierno de Ulloa** (Partido Renovador Salteño), el sector privado fue

más postergado. En este período -que va desde 1991 a 1995- había más demoras en la gestión de los proyectos del sector y retrasos de hasta 8 meses en el pago de los aportes estatales.

De todas maneras, la Iglesia fue un actor de peso en la primera parte de la década. En 1993, se firmó y aprobó el convenio con la Nación para la transferencia de los servicios educativos a la provincia⁹⁶. En ese mismo acto, ambas cámaras legislativas, ratificaron el régimen de subsidios que protegía a la educación privada y autorizaron al Poder Ejecutivo a utilizar el dinero necesario para el pago a los privados.⁹⁷ A su vez, según los dichos del interventor del Consejo General de Educación, Dr. Eugenio Taruselli, "los colegios con subsidios no se tocaron por intervención del Episcopado"⁹⁸.

La segunda etapa comenzó con el **gobierno de Romero** y con Lovaglio en el Ministerio de Educación y se caracteriza por un mayor reconocimiento y apoyo hacia el sector. Es Lovaglio quien paga la deuda de Ulloa a los privados y se ganó el reconocimiento de aquellos que lo recuerdan como "el primer ministro que tomó a la educación privada con seriedad"⁹⁹.

Sumado a esto, durante la gestión de Lovaglio (1995-2000), se emitieron dos decretos que regulan el funcionamiento de los privados¹⁰⁰ y la asignación de aportes estatales¹⁰¹. El primero permite superar la coexistencia de regímenes para los distintos niveles educativos y ajustar la normativa provincial a la nacional. En él se establecen los requisitos de creación, funcionamiento, monitoreo y cierre de los establecimientos, así como el régimen de alumnos y personal para todos los niveles educativos de gestión privada.

Resulta oportuno señalar que, con anterioridad—en 1996—, un acta acuerdo estableció que los **docentes** que trabajaban en los colegios privados debían **optar por pasar al Estado provincial e ir a trabajar a una escuela pública o pasar a ser empleado del colegio**. En el año 1999, por medio del segundo decreto, se pasó a calcular los aportes para cada escuela según una **fórmula polinómica**. Esta fórmula contempla principalmente el monto de la cuota que cobra el colegio, así como también la cantidad de alumnos por sección, la matrícula del establecimiento, el personal y el costo por alumno. Este sistema pretende ser más transparente y equitativo en la asignación de los aportes estatales y permite que cada colegio reciba un monto calculado por este medio y no para pagar sueldos exclusivamente.

Este régimen de aportes con la fórmula polinómica de parámetros igualitarios está siendo estudiado en Neuquén, pero —a diferencia de Salta en la que existe un monto tope de \$13.300.000 anuales para distribuir entre los colegios — en ella se prevé la posibilidad de que no exista ese tope.¹⁰²

En el resto de las cuestiones, los privados se atienen a lo establecido por la Ley Federal y la de educación provincial. En cuanto a la **implementación de la reforma**, este sector fue pionero en la presentación y aprobación de proyectos, incluso en las experiencias piloto.

⁹⁶ Se transfirieron 52 establecimientos privados: : 35 secundarios y 17 terciarios (Diario El Tribuno 25/1/93)

⁹⁷ Diario El Tribuno, 28/10/93 y 4/10/93.

⁹⁸ Entrevista con el Dr. Eugenio Taruselli, ex interventor del CGE, (Noviembre 2002)

⁹⁹ Entrevista con el Prof. Roberto Suaina, presidente del Consejo Provincial de Educación Católica, (Noviembre 2002).

¹⁰⁰ Decreto 4203/99.

¹⁰¹ Decreto 3310/99.

¹⁰² Entrevista con el Prof. Roberto Suaina, presidente del Consejo Provincial de Educación Católica, (Noviembre 2002).

En relación con las **estructuras administrativas** que gobiernan el sector, a partir de la transferencia, se creó en el ámbito del Ministerio de Educación un Departamento para la educación privada y se designó a dos supervisores. Luego, el Departamento pasó a ser una **Dirección General** que atiende todos los niveles, modalidades (presencial o a distancia), educación no formal y especial, incluyendo proyectos y experiencias piloto del sector privado. De esta Dirección también depende la supervisión de los establecimientos, que es integral e institucional y abarca lo pedagógico (7 supervisoras), lo edilicio (1 ingeniero civil) y lo administrativo.¹⁰³

A su vez, hay un **Consejo Asesor** integrado por el director de educación privada, los presidentes de las asociaciones que nuclean a los colegios del sector (COPRODEC –Consejo Provincial de Educación Católica-, CIEPSA – Consejo de Institutos Educativos Privados de Salta- y AEPSA –Asociación de Establecimientos Educativos Privados de Salta-, del sector laico), SADOP –el sindicato- y representantes de la comunidad educativa. Este organismo funciona como “*un cable a tierra para la dirección, es un mini equipo técnico*”.¹⁰⁴

Como es posible observar, los diversos sectores de la sociedad civil tienen participación en la mesa de diálogo y negociación en la educación privada. La Iglesia, por ser un actor relevante en la sociedad salteña, tiene un peso mayor que los demás. El sindicato de los docentes privados no ha tenido mayor presencia, en comparación con otras provincias como Tucumán o Santiago del Estero en la que ha desempeñado un rol más activo.

A partir de la organización de la dependencia del Ministerio de Educación para la educación privada, que abarca todas las áreas –pedagógicas, de infraestructura y administrativo-contable –, cuenta con supervisión propia y con un Consejo Asesor y es presidida por un hombre de la Iglesia, podemos concluir que ella refleja claramente la relevancia de la palabra de esta institución. Si a lo dicho con anterioridad le sumamos que la religión está contemplada en las cajas curriculares de las escuelas de gestión estatal y que hay dos supervisores para esta materia, es posible destacar la importancia de la religión católica en la sociedad salteña.

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

El Estado en la provincia de Salta dispone de distintos mecanismos –de variada efectividad- para controlar el funcionamiento de su sistema educativo. Entre ellos, los sistemas de supervisión, de evaluación, de auditoría y estadísticas. Estos mecanismos están contemplados en la estructura del Ministerio y, junto con el sistema informático existente, facilitan el flujo de información hacia los decisores públicos.

¹⁰³ Quien se encuentra a cargo de esta Dirección, el Prof. Juan Canaves, está estrechamente vinculado con la Iglesia en tanto presidió y asesoró jurídicamente al Consejo Provincial de Educación Católica.

¹⁰⁴ Prof. Juan Canaves, director de la Dirección de Educación Privada, entrevistado en Noviembre 2002

14.1 EL SISTEMA DE SUPERVISIÓN

El **modelo de supervisión es claramente uno de los puntos débiles del sistema educativo provincial**. El mismo está organizado por niveles, dependientes de las diversas Direcciones de nivel. Es decir, la Dirección General de EGB e Inicial, la Dirección General de Polimodal, la Dirección General de Educación Superior, la Dirección General de Educación Privada y la Dirección de Regímenes Especiales. Cada una de ellas tiene un supervisor general del que dependen los restantes supervisores.

Es necesario aclarar que la supervisión es por establecimiento y, por lo tanto, **el séptimo año de la EGB 3 es supervisado por el que se ocupa de los dos primeros niveles de la EGB por estar en el mismo establecimiento. Mientras que, por otra parte, octavo y noveno son supervisados por quien se encarga del Polimodal**.

Esto ya plantea una dificultad para el funcionamiento integrado del tercer ciclo y, en definitiva, la implementación real de la reforma educativa. Desde el Ministerio se ha intentado abordar una pequeña parte de esta problemática por medio de la asignación de un supervisor para 11 escuelas de EGB 3 rural. Considerando que este es el nivel más conflictivo para la implementación de la transformación educativa y que merecería una atención y acompañamiento especial, tanto desde lo administrativo como desde lo pedagógico, esta medida no es suficiente.

En relación con los mecanismos que hacen al acceso al cargo, de los 51 supervisores existentes la mayoría son designaciones políticas. Los supervisores de EGB son la excepción, ya que todos ellos son de carrera, es decir, que accedieron por concurso. Esta cuestión colaboró para que los supervisores de este nivel funcionaran como un cuerpo con conocimiento y trayectoria educativa. A su vez, esto dio lugar a la construcción de un ámbito de poder no completamente subordinado al ministro y que, muchas veces, generó puntos de divergencia entre ambos roles. Este es un tema clave a analizar, sobre todo teniendo en cuenta la gran importancia del rol del supervisor en el sistema educativo como piedra de toque entre los docentes y las instancias políticas y para la implementación de cualquier política educativa.

A partir del relevamiento de campo realizado hacia fines del 2002 en la provincia, es posible constatar que, en este mismo nivel – **Educación Básica e Inicial** –, se completaban 31 cargos, de los que sólo 21 atendían escuelas de EGB. De los 10 restantes, 3 eran de Inicial, 2 de religión y 5 no estaban cumpliendo sus funciones por estar de licencia o afectados a otra tarea. Esta cuestión no es exclusiva de este nivel, ya que en los restantes tampoco se nombraron supervisores en estas circunstancias. Estaban los cargos pero no se cubrieron.

Resulta interesante destacar la presencia de los dos supervisores de religión debido a que es un hecho sobresaliente a nivel nacional. Esto responde al carácter tradicionalista y católico de la sociedad salteña, así como también a la importancia de la Iglesia como institución clave entre los actores de peso en el sistema educativo y en el mapa de poder provincial.

En el **nivel Polimodal** (9 supervisores) y los dependientes de la Dirección de Educación **Privada** (7 supervisores), sólo un 30% accedió al cargo por concurso. Mientras que en Educación **Superior** (3 supervisores) y **Regímenes Especiales** (6 supervisores) todos llegaron por designación política.

En cuanto a la cantidad de escuelas que cada supervisor tiene a su cargo, la misma varía según el nivel. En EGB, son alrededor de 35 por supervisor y disminuye en Polimodal y Regímenes Especiales a 27, en promedio. Esta realidad dificulta sobremedida el trabajo de seguimiento y acompañamiento de la supervisión, en tanto estos números superan la capacidad de trabajo de cada uno de ellos. Por otra parte, la variedad geográfica, climática y topográfica - junto a la irregularidad en el pago de los viáticos- agravan aún más el panorama.

Educación Superior tiene sólo 3 supervisores: 1 general, otro para la zona norte y otro para la zona sur. De todas formas, Salta se encuentra bien posicionada en comparación con el resto de las jurisdicciones, ya que la mayoría de las ellas no tienen supervisión en este nivel.

Cuadro 26 - Cantidad de supervisores y escuelas por nivel, tipo de supervisor y sector

Sector	Cantidad de supervisores	Cantidad de escuelas por supervisor
Cantidad total de supervisores	51	22
Supervisores generales nivel inicial	3	S/info
Supervisores de EGB 1 y 2 (primaria)	21	35
Supervisores de religión	2	S/info
Supervisores de educación física	-	-
Supervisores generales de Polimodal (media)	9	27
Supervisores de Educación Privada	7	20
Supervisores de Educación Superior	3	19
Supervisores de Regímenes Especiales	6	27

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

Por su parte, en educación privada la cantidad de establecimientos por supervisor disminuye sensiblemente a 20 (7 supervisores pedagógicos para 143 escuelas). Esto permite un mayor acompañamiento. Por otro lado, esta Dirección también cuenta con otras dos áreas de supervisión además de la pedagógica: la edilicia y la administrativa-contable, que permiten un control más amplio en estos aspectos.

Con relación a la **estructuración del sistema de supervisión**, se observa que este se encuentra dividido en zonas de supervisión. Estas zonas se dividen en Capital, Norte y Sur, pero esta división no opera en la práctica, en tanto un supervisor puede tener residencia en la Capital de la provincia y atender a varias escuelas localizadas allí y algunas otras del Interior. También hay casos de supervisores que residen el Interior y atienden a escuelas de la zona. Por otra parte, hay algunos supervisores de núcleo (Metán, Orán, Tartagal y Guachipas), que fueron definidos a partir del proyecto de nuclearización y regionalización citado precedentemente¹⁰⁵. De todas maneras, se trasladan a Salta Capital evidenciando que la descentralización del

¹⁰⁵ Ver el recuadro del apartado sobre Políticas Pedagógicas y Curriculares.

sistema no se operó y que aquello quedó como un resabio del proyecto que nunca llegó a implementarse.

Este es un tema de difícil resolución por las condiciones topográficas de la provincia. Las grandes dimensiones así como la existencia de escuelas de alta montaña y rurales, hacen que la frecuencia en la visita a las escuelas no sea la misma para todas, ni suficiente para muchas.

En suma, el modelo de supervisión presenta serias problemáticas que son percibidas por las autoridades de la cartera educativa. El ministro Fernández afirmó al respecto: *"La supervisión es un gran problema. Habría que cambiar el modelo"*.¹⁰⁶ A partir de la entrevista realizada con él, se explicitaron las dificultades de trabajo entre ambos niveles del sistema educativo – el ministro y los supervisores-, en tanto el primero no tiene completo poder de mando sobre los segundos. Esta dificultad de articulación entre la cabeza del Ministerio y el nexo con las escuelas fue plantado por los entrevistados como uno de los principales problemas del sistema educativo salteño.

14.2 CONTROL Y EVALUACIÓN

Los mecanismos de control se ven altamente facilitados por la implementación del programa nacional **PREGASE** que la provincia de Salta completó.¹⁰⁷ Con la modernización e informatización de los procesos administrativos se hizo posible el acceso a datos del personal docente y administrativo, de los alumnos y del estado de los procesos administrativos. Esto, junto a la producción de material estadístico, como por ejemplo anuarios, permite conocer mejor el sistema para tomar decisiones.

En este sentido, es importante señalar que la provincia de Salta agregó una instancia más a las estipuladas por el PREGASE que se dio en llamar sistema de auditoría, integrada por un subsistema de auditoría de conceptos, otro de retroactividades y, por último, de incompatibilidades. Esta etapa que Salta agregó es innovadora a nivel nacional.

Por otra parte, en lo referente a las políticas de evaluación, la provincia participó de todos los **Operativos Nacionales de Evaluación (ONE)**. En 1993, Salta fue una de las ocho provincias en las que se realizó una muestra ampliada. Los resultados obtenidos en los sucesivos operativos fueron bastante desalentadores y, aunque mejoraron con los años, muy raramente alcanzaron la media nacional.

Para completar estas acciones emprendidas desde Ministerio de Educación Nacional y para obtener información respecto del estado de situación de los aprendizajes de los alumnos de la EGB, surge el **Sistema Provincial de Evaluación de la Calidad**. El mismo se desarrolla como un modelo de evaluación más acorde a las necesidades regionales atendiendo a la diversidad sociocultural y económica de la provincia. El Operativo de Evaluación Provincial de la Calidad fue realizado en el marco del PRISE (Meta 3) y financiado por el BID. A nivel ministerial, lo coordinó el Programa de Planeamiento Educativo por medio de el Subprograma de Evaluación.

A principios de 1998, se realizó el operativo diagnóstico de evaluación en el que se abarcaron más de 11.000 alumnos. Y hacia fines de 1999, se concretó el operativo provincial

¹⁰⁶ Entrevista con el Contador Fernández, ministro de educación de la provincia de Salta (Noviembre 2002).

¹⁰⁷ Ver el apartado sobre la Administración Central de la Educación.

definitivo con pruebas estandarizadas e instrumentos complementarios. A diferencia del nacional, este tiene carácter muestral y contempla a los primeros años de cada uno de los tres ciclos de la EGB. Se concentra en las áreas de Lengua y Matemática. Tanto la aplicación de las pruebas e instrumentos como su corrección y el procesamiento de los datos fueron ejecutados por personal contratado por la provincia. A diferencia de los ONE -que envían los resultados cerrados primero y los instrumentos complementarios tardíamente-, esto facilita la devolución y análisis tan útil para las escuelas. Otra diferencia con el operativo nacional es que se tomaron distintos estratos: aborígen, común y de frontera y, en base a esto, se adaptaron los modelos de pruebas.

En cuanto a los resultados obtenidos, se observa que los del primer año del primer ciclo fueron mejores que los otros dos y que los del tercer ciclo fueron los más pobres. En relación con los estratos, los alumnos de las escuelas de frontera obtuvieron los peores resultados y los de la educación común los mejores. Así como también el ámbito urbano fue, en promedio, mejor que el rural y el privado superior al estatal.

Este operativo provincial no volvió a realizarse por falta de fondos, pero el Subprograma de Evaluación sigue desarrollando otras actividades relacionadas con los ONE y con la elaboración del régimen de evaluación de los diferentes niveles de EGB y de los TTP, la nueva hoja de concepto profesional docente, así como material de apoyo para la mejora de las prácticas evaluativas.

Tanto los operativos nacionales como el provincial han colaborado con el inicio de la práctica de la evaluación en la provincia, que tanto rechazo había generado en un principio. A su vez, permiten la retroalimentación de los procesos de planeamiento y toma de decisiones de política educativa.

15. REFLEXIONES FINALES

A través del desarrollo del presente informe, en el marco del Proyecto "Las Provincias Educativas", nos hemos propuesto dar cuenta del funcionamiento de la lógica política salteña en el ámbito educativo. En este sentido, hemos realizado un recorrido a través de las diversas etapas de gobierno provincial -a lo largo de la década del '90- y analizado el posicionamiento de los restantes actores y factores de poder en la política educativa de la provincia. A su vez, fue imperativo considerar dos hechos que han atravesado la situación político educativa de todas las jurisdicciones argentinas: la transferencia de los servicios educativos nacionales a las provincias y la reforma educativa planteada a partir de la Ley Federal de Educación. **En un intento de descentralización, la Nación estuvo – paradójicamente – mucho más que presente en la realidad educativa de las jurisdicciones afectando de forma particular este ámbito en la década estudiada.**

Estos fenómenos penetraron en Salta imponiéndose de un modo similar al resto del país, pero con algunos matices particulares determinados por la situación política provincial. En primer lugar, **es posible identificar dos periodos claramente diferentes por los dos gobernadores que se hicieron cargo de los destinos provinciales en los '90.** Desde el '91 al '95, gobernó Ulloa -electo por el Partido Renovador Salteño- y, de allí en adelante, triunfó dos veces consecutivas el peronista Juan Carlos Romero. Resulta interesante apuntar que durante los

veinte años comprendidos desde el retorno a la democracia, el peronismo gobernó la provincia de Salta con excepción del período señalado en el que los renovadores fueron gobierno. Es más, de esos dieciséis años resultantes, la familia Romero - sumando la gestión de Romero padre en los '80 y las dos de Romero hijo en los '90- estuvo al frente del Ejecutivo provincial durante doce años. **La presencia de apellidos tradicionales en los ámbitos de poder, así como también de la Iglesia como institución, es una constante en la tradición política y social salteña, que se completa con el conservadurismo y religiosidad de esta sociedad.**

En este contexto, la década del '90 presenta una primera etapa de gobierno renovador salteño caracterizada por una relación conflictiva con la Legislatura de mayoría peronista. Este hecho, sumado al alto nivel de burocratización y desorden del Estado y a la imposibilidad o incapacidad para encarar un plan provincial, dieron lugar a un gobierno poco activo a la hora de implementar políticas para encarar los problemas de la provincia. En consecuencia, al promediar la década, se impuso Romero en las elecciones subsiguientes. Su gobierno se diferenció del anterior por la firme voluntad política de avanzar en una dirección determinada. Bajo los lineamientos de la política de reforma del Estado Nacional menemista, de la que él había sido mentor durante su mandato como senador nacional, concentró sus mayores esfuerzos en ordenar las cuentas de la provincia. Para esto emprendió un proceso importante de privatizaciones de los servicios públicos, reforma administrativa y racionalización del gasto. Este proceso fue viable por la sintonía político partidaria con la Legislatura provincial, que se convirtió en un apéndice del Ejecutivo acentuando el personalismo y la concentración de poder en este último.

Estos dos marcos políticos diferenciados influyeron de modo determinante para la definición de las políticas públicas en el terreno educativo. La lógica política de confrontación entre el Ejecutivo renovador y la Legislatura peronista, con la presencia de opositores políticos en el sindicato docentes mayoritario –ADP-, contribuyeron significativamente en la composición de un clima de movilización social, paros y pérdida de días de clase, recambio de autoridades de la cartera educativa y falta del aval de la Legislatura necesario para los sucesivos presidentes del Consejo de Educación provincial, entre otros, que caracterizaron al gobierno de Ulloa. A ello se contraponen el gobierno de Romero en el que la política educativa tomó un rumbo más activo enmarcado en el proyecto provincial emprendido por el gobernador a tono con las líneas nacionales. **La modernización y reforma del Estado salteño, junto a la serie de medidas antes enunciadas, se tradujeron en la priorización de las políticas de gestión administrativas para la educación por sobre las pedagógicas. En ambos casos, la influencia de lo pautado desde el gobierno menemista fue estructurante para la planificación educativa provincial.**

Esto se evidencia en la aplicación de un programa nacional con financiamiento internacional –PREGASE- que se emprendió en una serie de jurisdicciones y se completó exitosamente sólo en algunas pocas. **Una de las posibles razones que explican por qué Salta pertenece a este grupo podrían encontrarse en que el gobierno provincial tenía entre sus principales objetivos la reforma del Estado. Es así que los ministros de educación del período, ninguno de los dos provenientes del ámbito educativo en cuanto a su formación profesional, hicieron propia esta meta del gobierno nacional y avanzaron en este sentido.** Claramente, la lógica política se inmiscuyó en las cuestiones educativas.

También es importante señalar, en la misma línea argumentativa, que la **continuidad política de Romero** hijo por dos períodos electorales consecutivos permitió avanzar a paso firme con los objetivos de gobierno propuestos. **En educación, esto se tradujo en la**

permanencia de un ministro de educación por cinco años y la llegada de otro, después, que profundizó los pasos dados por el anterior. Este hecho constituye un punto relevante para la educación provincial y distingue a Salta del resto de las jurisdicciones, sobre todo de las del noroeste provincial, donde los cambios de titulares de la cartera educativa estuvieron a la orden del día.

La estabilidad de los elencos de gobierno en educación dieron el marco para el desarrollo de este programa de reforma administrativa y para encarar la reforma educativa planteada también por el gobierno nacional. Esto, a su vez, nos conduce a **otro rasgo central de la política educativa salteña: la alineación de la provincia con la transformación educativa gestada en el período menemista.** A diferencia de otras jurisdicciones que tuvieron un implementación tibia o zigzagueante, Salta se apropió de esta idea y la llevó adelante para obtener el beneplácito del gobierno nacional. La evaluación de la concreta llegada a las aulas de la reforma educativa es tarea para otra investigación posterior, pero es claro que la transformación educativa estuvo en la mente de Romero desde el primer día de gobierno.¹⁰⁸

Si bien no es posible afirmar que la provincia diseñó políticas educativas de corte netamente local tampoco es adecuado señalar que no hubo política educativa. **En esta jurisdicción, las directivas del gobierno nacional se convirtieron en estructurantes de la política provincial y el aparato estatal trabajó en la consecución de esos objetivos.** Esto se vio facilitado, una vez más, por la conformación de un mapa de poder provincial con la Legislatura del mismo color político que el Ejecutivo, el visto bueno y actitud conciliadora del gremio docente más importante y la afinidad política con la Nación.

En suma, **la continuidad de Romero en el poder, la sintonía con el gobierno nacional, la apropiación de las líneas nacionales de reforma del Estado y transformación educativa contribuyeron, junto al apoyo de los demás factores de poder, para que Salta avanzara en la dirección señalada por el gobierno central en materia de política educativa.** Esto colaboró para que la percepción de muchos de los actores entrevistados durante el trabajo de campo realizado a fines de noviembre del 2002 fuera altamente positiva de lo realizado en este terreno por la gestión de Romero. **A su vez, lo que hace que la provincia se distinga de las demás que integran la región nororiental argentina es la inconsistencia de lo realizado en el resto de ellas en esta área y algunas coincidencias en la lógica política.** Salvo Catamarca –que tiene un panorama más parecido al salteño, con la diferencia que tuvo gobiernos radicales-, las demás jurisdicciones tienen características similares entre sí que se contraponen a la provincia bajo análisis. Tanto Santiago del Estero, como Jujuy y Tucumán, han tenido menor continuidad de los elencos de gobierno con inestabilidad de las autoridades educativas, desorden administrativo por ausencia de programas que abordaran la problemática o por retrocesos en la implementación de ellos y menor avance real del proceso de reforma.

Como es posible observar, la situación política provincial –entendiendo por ella el contexto y la modalidad de relación entre los actores que componen el mapa de poder- son determinantes a la hora de diseñar e implementar políticas educativas. En Salta, el cambio de signo político en el Ejecutivo a mediados de la década y el consecuente posicionamiento de los

¹⁰⁸ Como se amplía en los apartados sobre el Marco legal educativo y la Reforma Educativa, una de las primeras medidas del gobierno de Romero fue el dictado de dos Decretos de Necesidad y Urgencia con las nuevas y vigentes leyes de Educación Provincial y el Estatuto del Educador. La reforma educativa se encontraba entre sus metas desde el comienzo de su gestión.

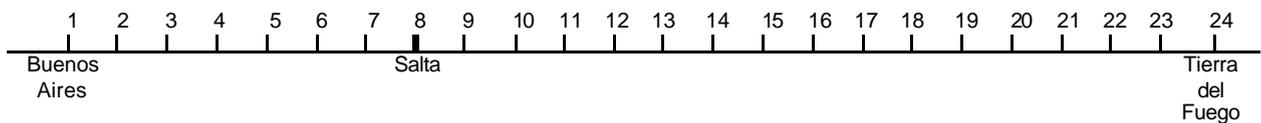
principales actores de la educación provincial como los sindicatos, la Iglesia y la Legislatura, así como también el contexto político y económico provincial, resultaron fundamentales para la educación salteña.

ANEXO: SALTA EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL

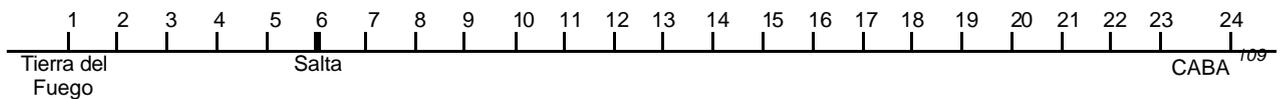
En los siguientes cuadros se expone la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones según los distintos ejes y datos recolectados para la elaboración de este informe. En todos los casos (salvo excepciones señaladas en los cuadros) el total de jurisdicciones es de 24 y la posición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

1. EL CONTEXTO PROVINCIAL

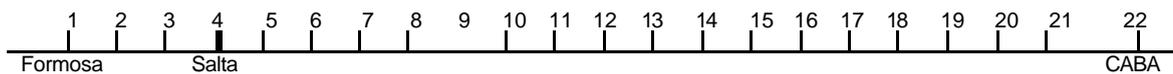
1.1. Cantidad de Habitantes. Año 2001.



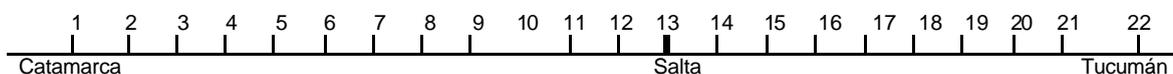
1.2. Tasa de crecimiento porcentual de cantidad de habitantes. Años 1991-2001.



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



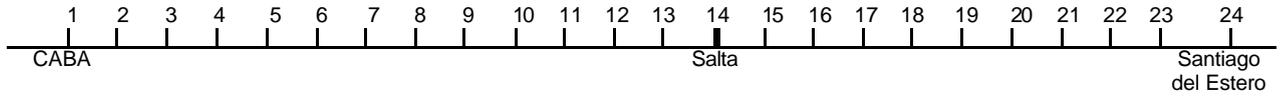
1.4. Tasa de variación porcentual de la proporción de habitantes en edad escolar. Años 1991-2001. (1)



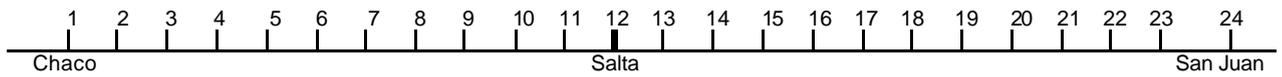
(1) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que no se disponen los datos para las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

¹⁰⁹ Ciudad Autónoma de Buenos Aires

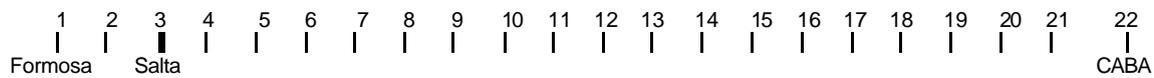
1.5. Porcentaje de población urbana. Año 2001.



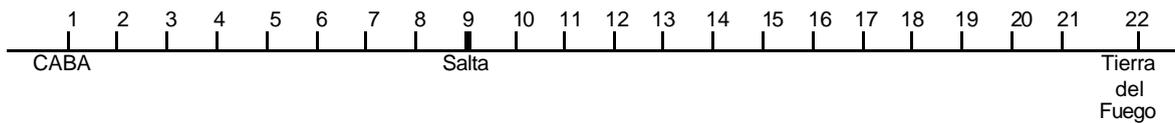
1.6. Tasa de variación porcentual de la población urbana. Años 1991-2001.



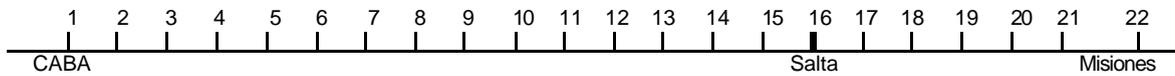
1.7. Porcentaje de población que vive en hogares con NBI. Año 2001. (2)



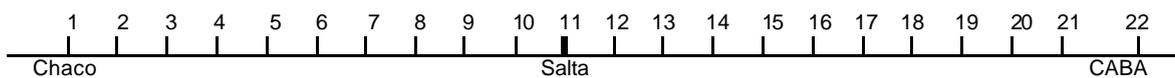
1.8. Tasa de variación porcentual de población que vive en hogares con NBI. Años 1991-2001.(2)



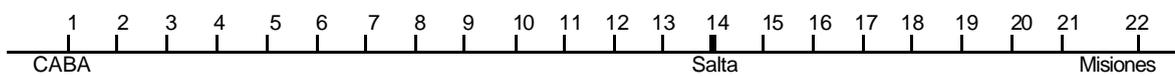
1.9. Porcentaje de la población con primaria completa. Año 2001. (2)



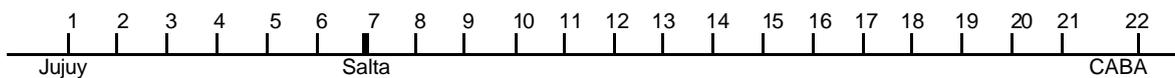
1.10. Tasa de variación porcentual de la población con primaria completa. Años 1991-2001. (2)



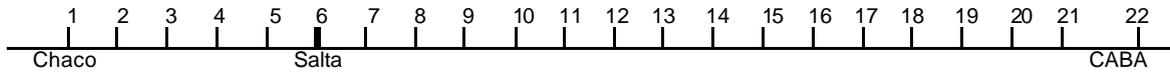
1.11. Porcentaje de la población con secundaria completa. Año 2001. (2)



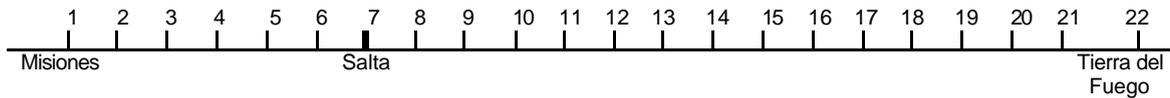
1.12. Tasa de variación porcentual de la población con secundaria completa. Años 1991-2001.(2)



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



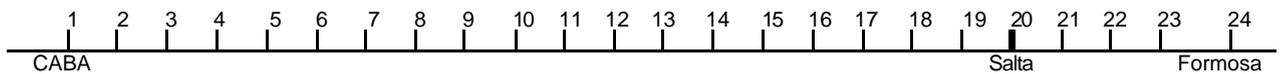
1.14. Variación porcentual de la tasa de analfabetismo. Años 1991-2001. (2)



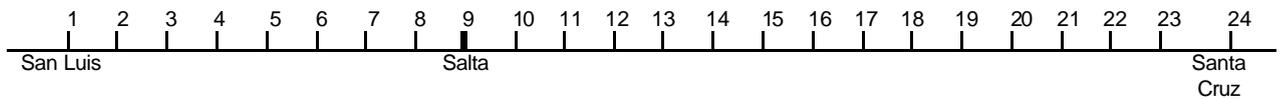
(2) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que no se disponen los datos para las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

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.

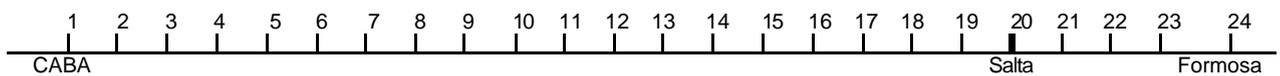
1.15. Índice de Desarrollo Humano (IDH). Año 2000.



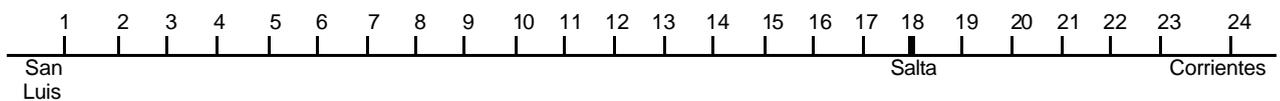
1.16. Tasa de variación del IDH. Años 1995-2000.



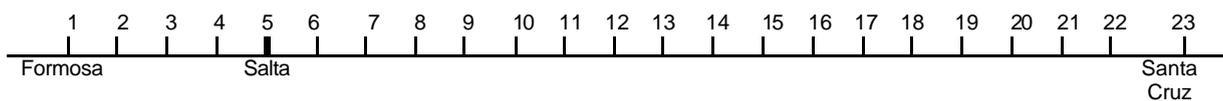
1.17. Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA). Año 2000.



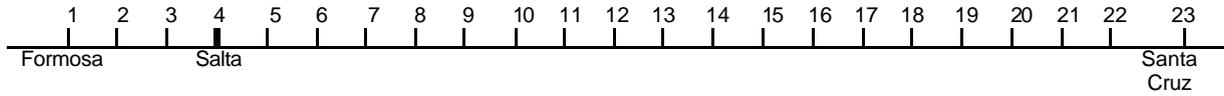
1.18. Tasa de variación del ingreso per cápita familiar anual. Años 1995-2000.



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

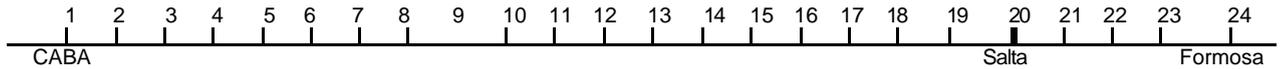


1.20. Tasa de variación de brecha de ingresos. Años 1995-2002. (3)

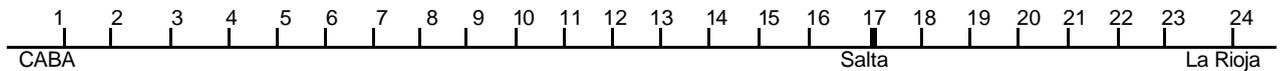


(3) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que no se disponen los datos para la provincia de Río Negro.

1.21. PBG per cápita. Año 2000.

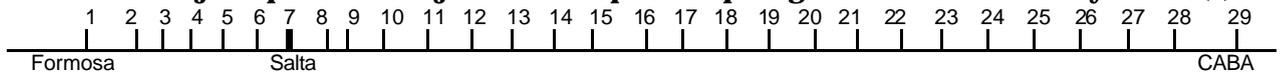


1.22. Tasa de variación de PBG per cápita. Años 1993-2000.

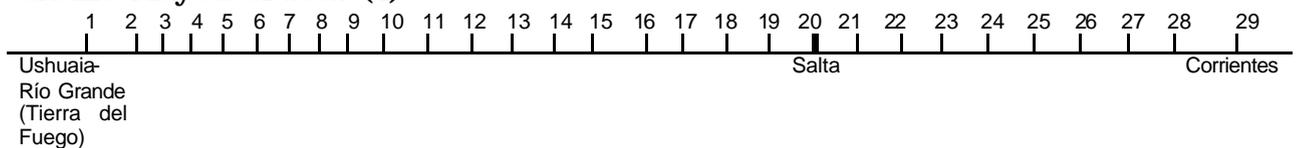


Fuente 1.15 – 1.22: Elaboración propia en base PNUD(2000), "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", en www.undp.org.ar, abril de 2003.

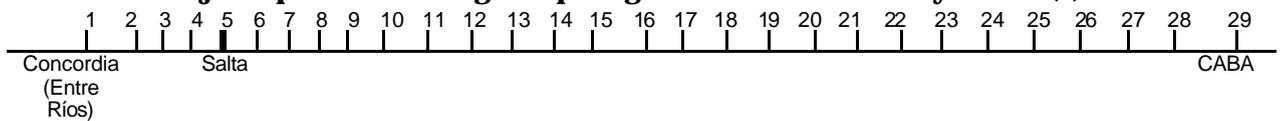
1.23. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2002. (4)



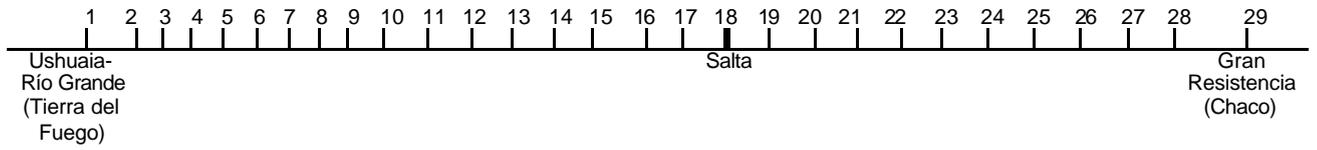
1.24. Tasa de variación porcentual de la población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (4)



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



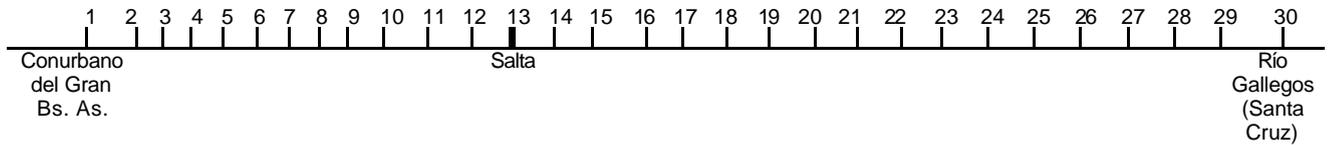
1.26. Tasa de variación porcentual de la población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (4)



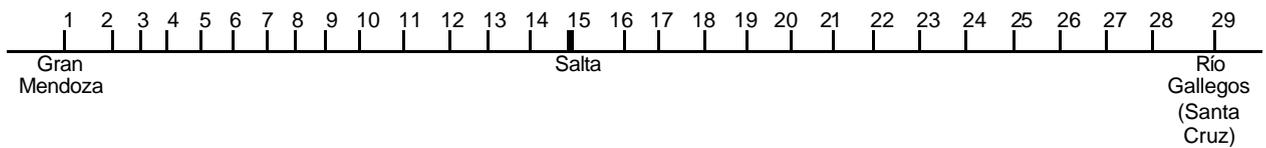
(4) Nota: No se disponen los datos para algún aglomerado urbano de la provincia de Río Negro.

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.



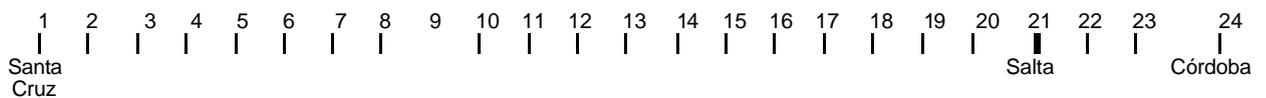
1.28. Tasa de variación porcentual de desempleo por aglomerado urbano. Octubre 1995-2002. (5)



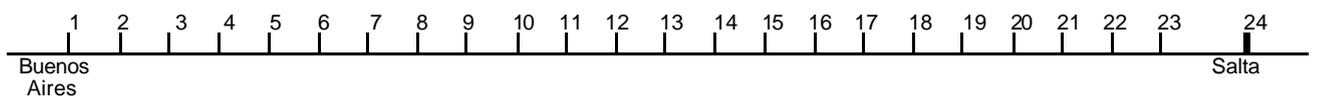
(5) Nota: No se disponen datos para el aglomerado urbano Viedma-Carmen de Patagones de la provincia de Río Negro.

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.

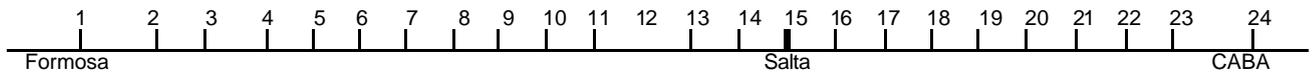
1.29. Empleados públicos cada mil habitantes. Año 2000.



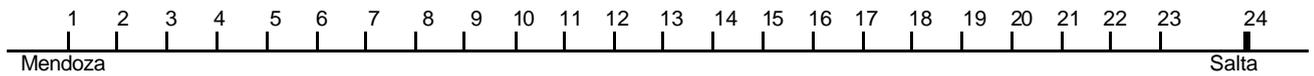
1.30. Variación porcentual de empleados públicos cada mil habitantes. Años 1994-2000.



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



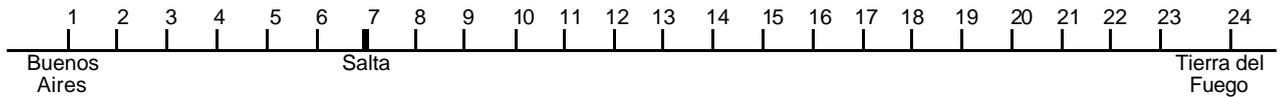
1.32. Tasa de variación de empleados públicos cada 100 empleados privados. Años 1994-2000.



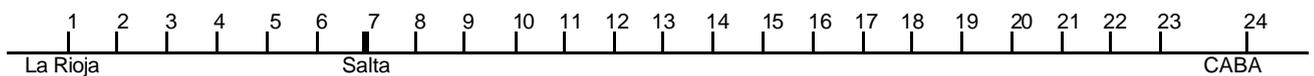
Fuente 1.29 – 1.32: elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>,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

2. CONTEXTO EDUCATIVO

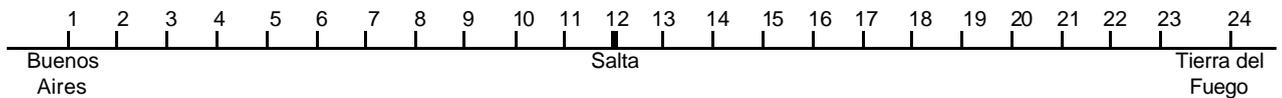
2.1. Cantidad de alumnos 2000



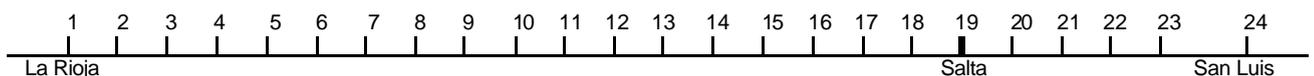
2.2. Crecimiento porcentual de la cantidad de alumnos. Años 1996-2000.



2.3. Cantidad de establecimientos. Año 2000.

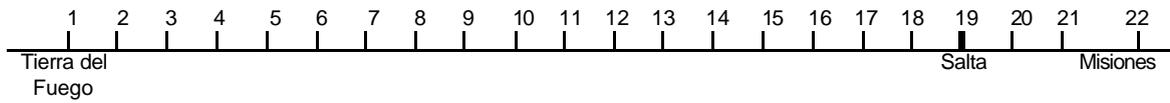


2.4. Crecimiento porcentual de la cantidad de establecimientos. Años 1996-2000.

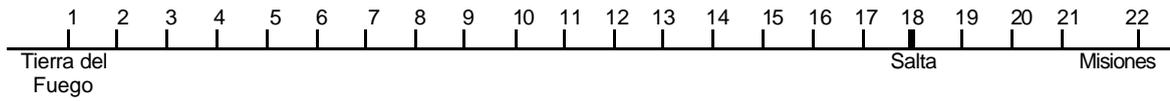


Fuente 2.1 – 2.4: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 y 2000; en www.me.gov.ar; abril de 2003.

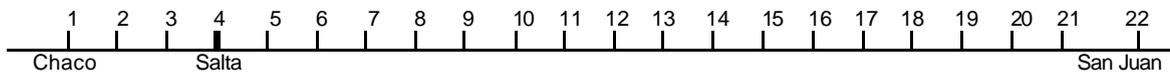
2.5. Tasa neta de escolarización para el nivel inicial. Año 2001. (6)



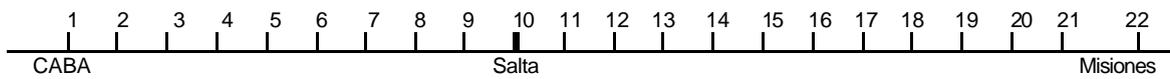
2.6. Tasa neta de escolarización para el nivel primario. Año 2001. (6)



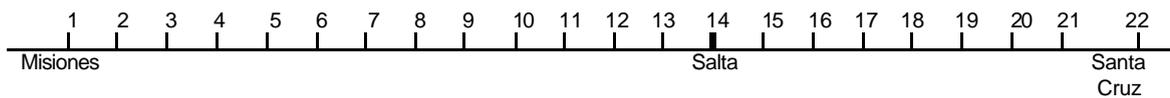
2.7. Variación porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel primario. Años 1991-2001. (6)



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



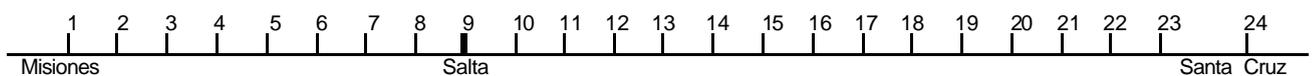
2.9. Variación porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Años 1991-2001. (6)



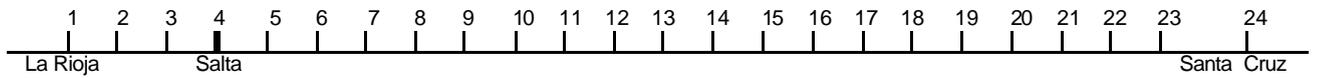
(6) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que no se disponen los datos para las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

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.

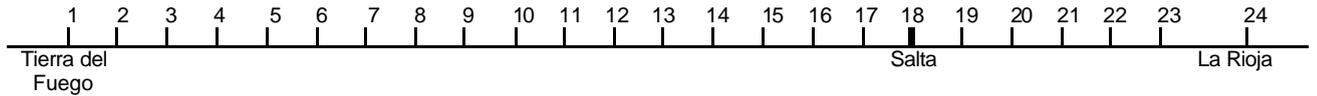
2.10. Tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



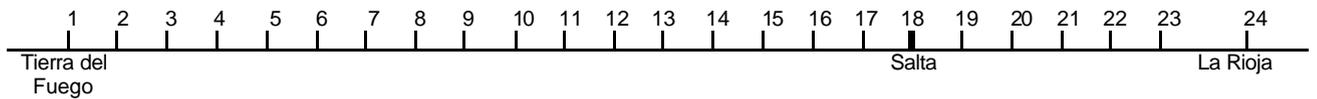
2.11. Variación porcentual de la tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



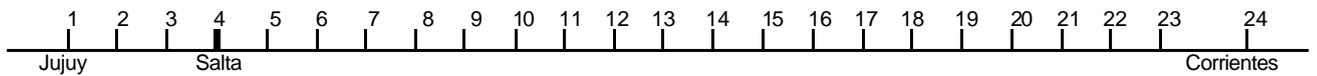
2.12. Tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Año 1999.



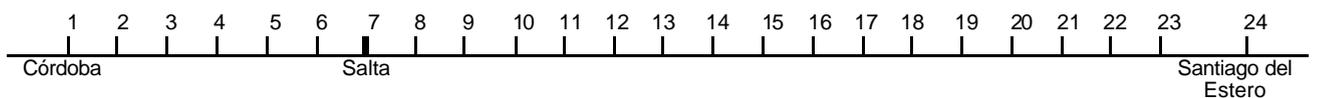
2.13. Variación porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



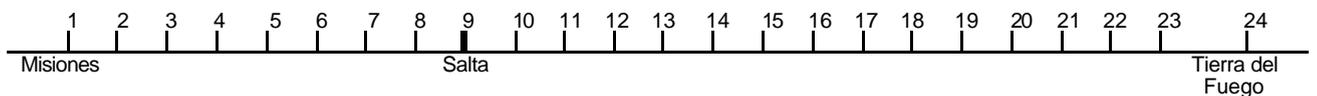
2.14. Tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Año 1999.



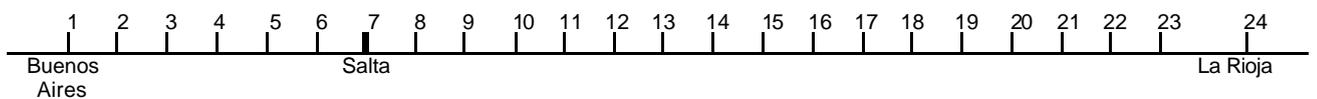
2.15. Variación porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.



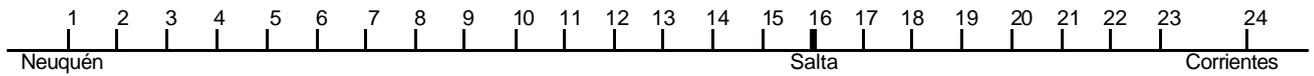
2.16. Tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



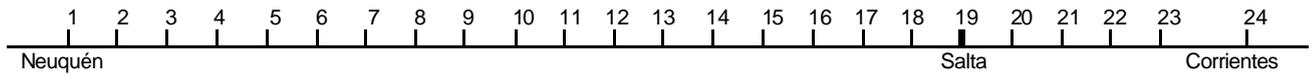
2.17. Variación porcentual de la tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



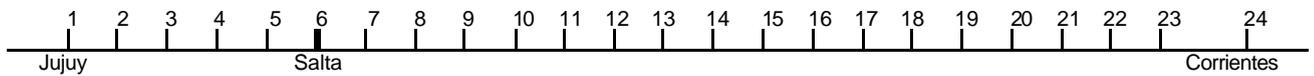
2.18. Tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Año 1999.



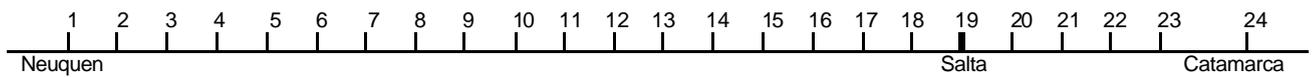
2.19. Variación porcentual de la tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



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

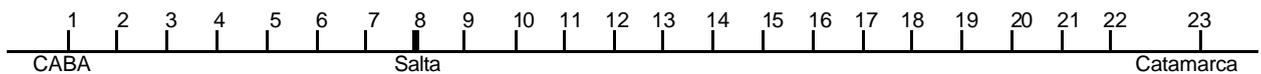


2.21. Variación porcentual de la tasa de repitencia para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.

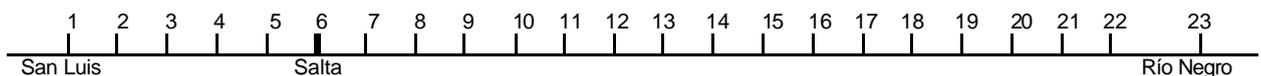


Fuente 2.10 – 2.21: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en www.me.gov.ar, octubre 2002.

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



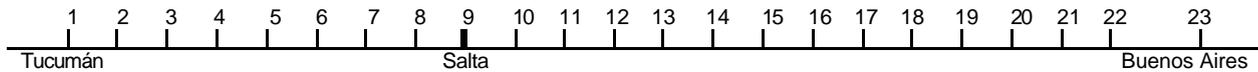
2.23. Tasa de variación de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB. Años 1996-2000. (7)



2.24. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 5^{to} año del secundario y 3^{ro} 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^{ro} del Polimodal. Años 1996-2000. (7)

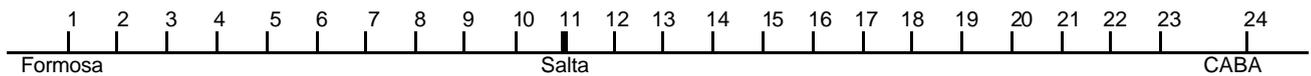


(7) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que en 2000 la Provincia de Neuquen no participó de los Operativos Nacionales de Evaluación. En 1996 la Provincia de San Luis no evaluó Lengua., por lo que en este caso sólo se empleó el dato de Matemática para calcular el promedio de 1996.

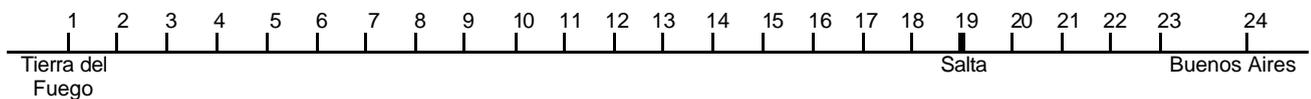
Fuente 2.22 – 2.25: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

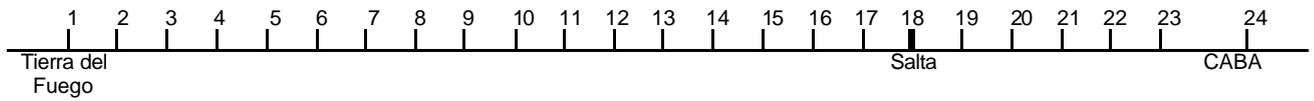
3.1. Porcentaje de ingresos de origen nacional. Año 2000.



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

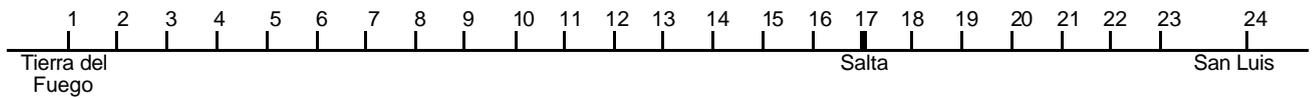


3.3. Ingresos coparticipados por habitante. Año 2000.

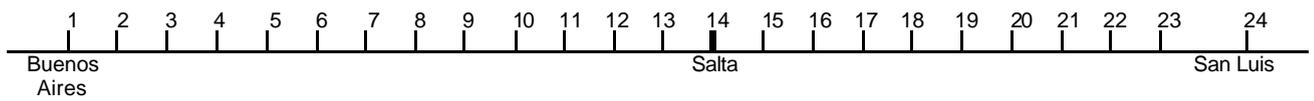


Fuente 3.1 – 3.3: elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, ejecuciones presupuestarias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

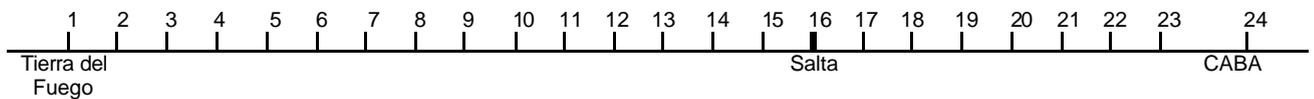
3.4. Stock de deuda acumulada per cápita. Año 2000.



3.5. Stock de deuda acumulada. Año 2000.

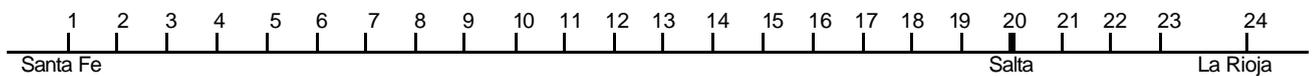


3.6. Variación porcentual del stock de deuda acumulada. Años 1996-2000.

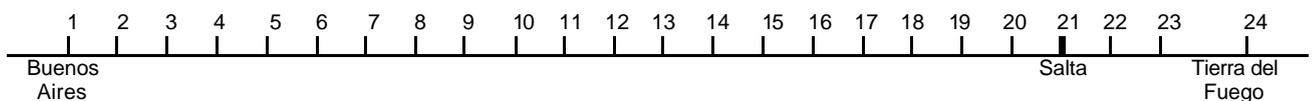


Fuente 3.4 – 3.6: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Stock de deuda provincial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

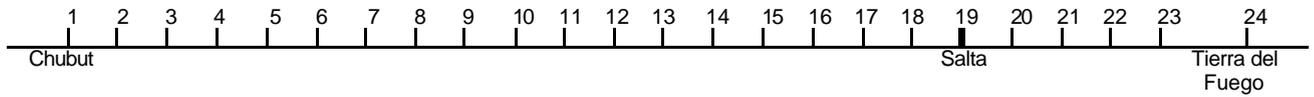
3.7. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Promedio de los años 1991-2000.



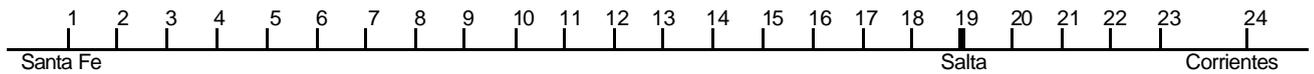
3.8. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Año 2000.



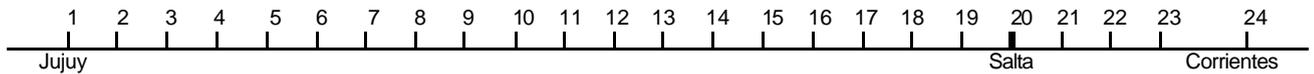
3.9. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto total. Años 1994-2000.



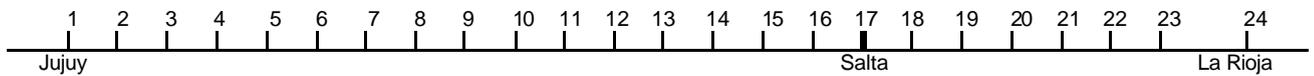
3.10. Gasto educativo como porcentaje del gasto social. Promedio de los años 1994-2000.



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

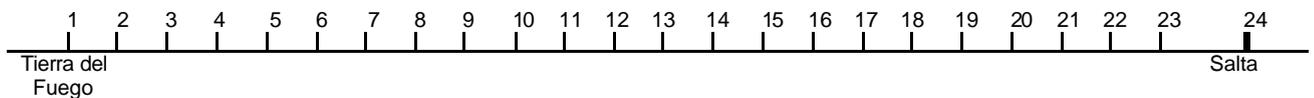


3.12. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto social. Años 1994-2000.

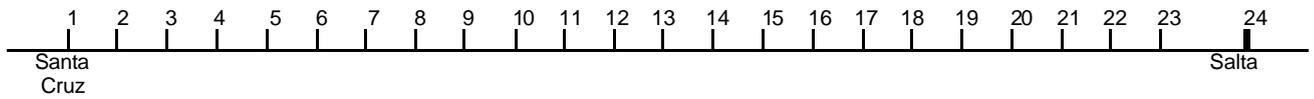


Fuente 3.7 - 3.12: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm, abril de 2003.

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

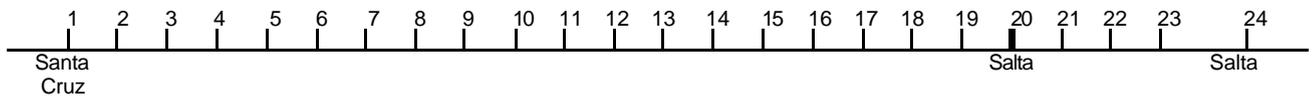


3.14. Gasto público por alumno del sector privado. Promedio de los años 1994-2000.



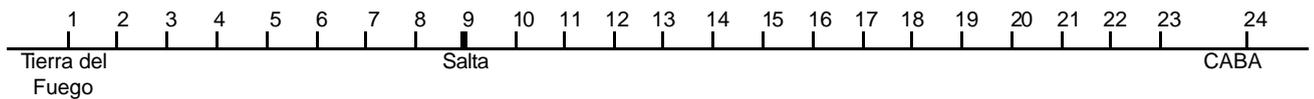
Fuente 3.13 y 3.14: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto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



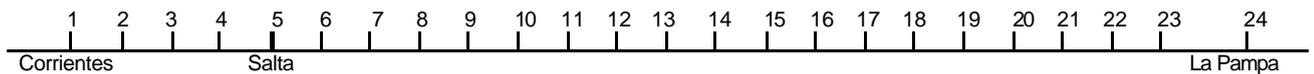
Fuente 3.15: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal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

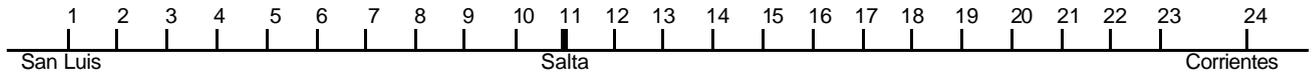


Fuente 3.16: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento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

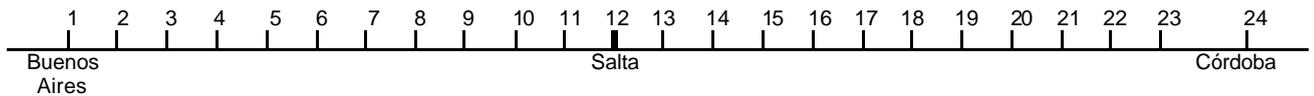
3.17. Porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Año 2000.



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



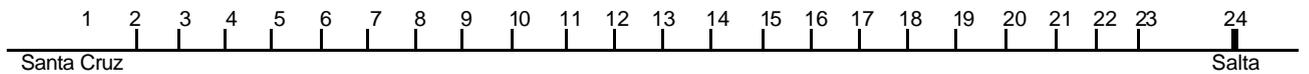
3.19. Crecimiento del porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Años 1994-2000.



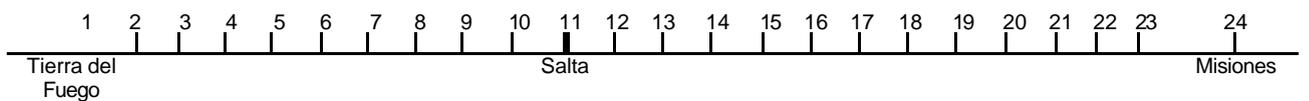
Fuente 3.17 – 3.19: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

4. POLÍTICAS LABORALES

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

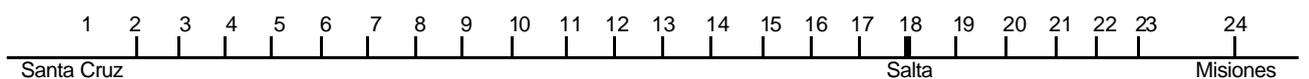


4.2. Salario de bolsillo de director de primaria jornada simple 10 años de antigüedad. Año 2002.

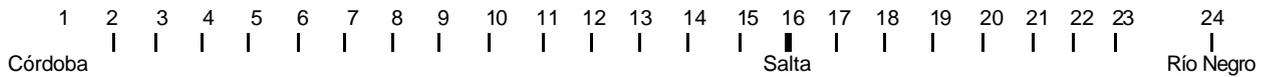


Fuente 4.1 y 4.2: elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

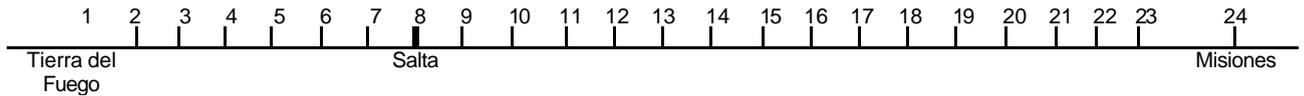
4.3. Salario de maestro de grado frente a canasta básica alimentaria. Año 2002.



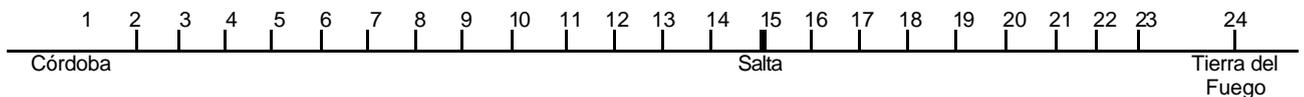
4.4. Variación porcentual del salario de maestro de grado frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.



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

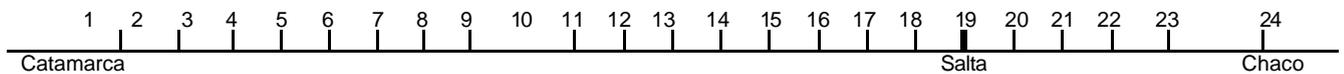


4.6. Variación porcentual del salario de director de primaria frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.

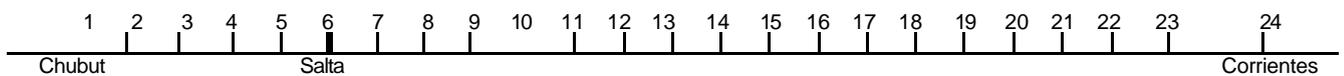


Fuente 4.3 – 4.6: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos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

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



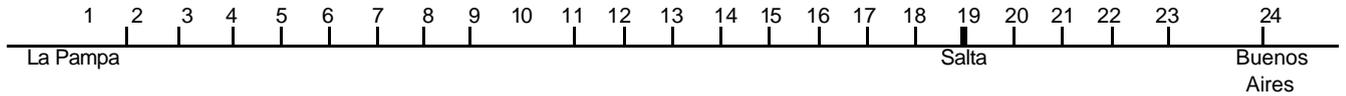
4.8. Tasa de variación del salario de maestro de grado frente al salario medio público provincial. Años 1995-2000.



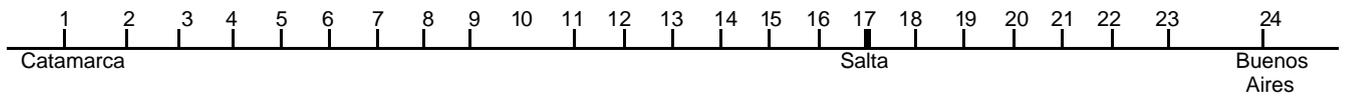
Fuente 4.7 y 4.8: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Gasto medio salarial,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

5. RELACIONES CON NACIÓN

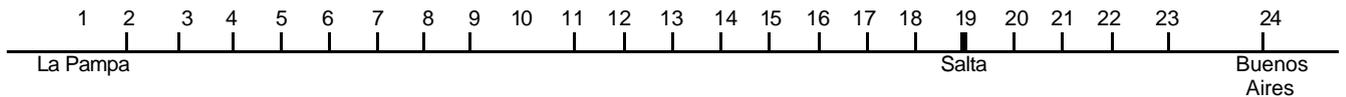
5.1. Total de transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología realizadas en el período 1993-1999 por alumno del año 1999. (8)



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)

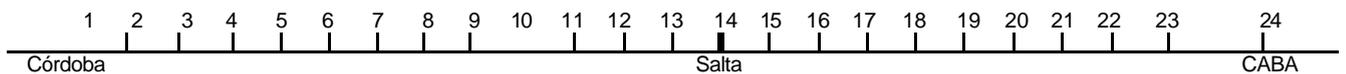


(8)Nota: No incluye las transferencias a los institutos terciarios, el FONID, ni las transferencias de los programas con financiamiento internacional.

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

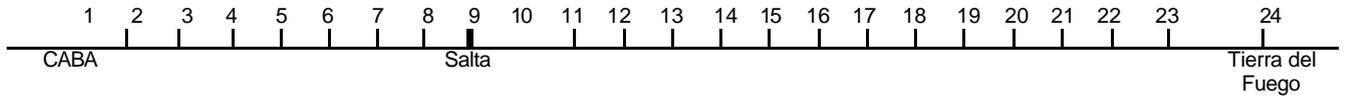
6.1. Porcentaje de alumnos del ex 7^{mo} grado y el ex 5^{to} año que cursan en la nueva estructura. Año 2000.



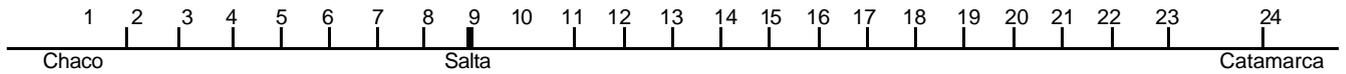
Fuente 6.1: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, Relevamiento Anual 2000; en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS

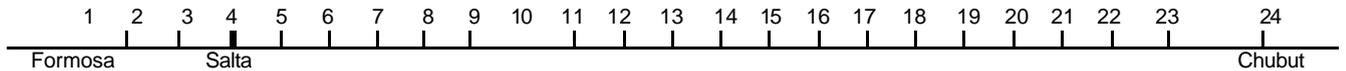
7.1. Porcentaje de alumnos de EGB 1 y 2 del sector público en jornada completa. Año 2000.



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



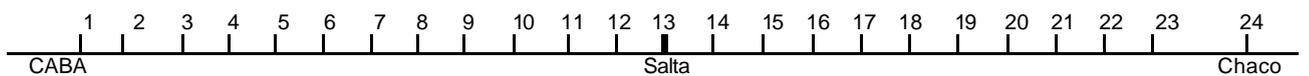
7.3. Porcentaje de beneficiarios de almuerzo gratuito del sector público. Año 2000.



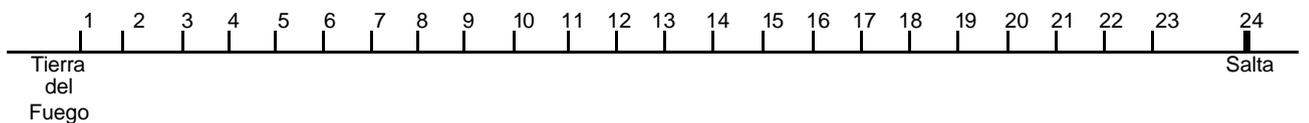
Fuente 7.1 – 7.3: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación (2001), Anuario Estadístico Educativo 2000, IDECE, en www.me.gov.ar, abril de 2002.

8. SECTOR PRIVADO

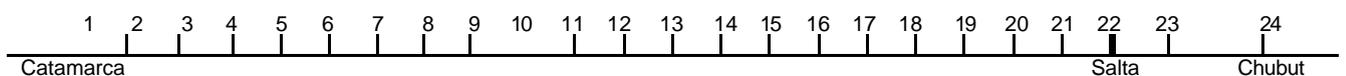
8.1. Porcentaje de alumnos en el sector privado. Año 2000.



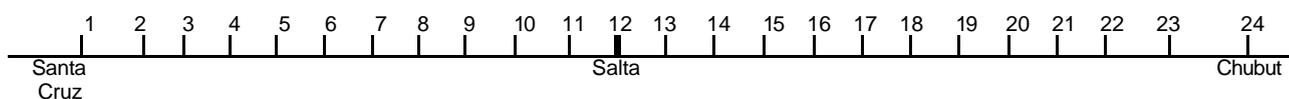
8.2. Variación porcentual de alumnos en el sector privado. Años 1994-2000.



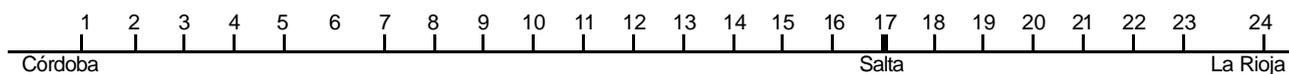
8.3. Porcentaje de escuelas con subvención. Año 2000.



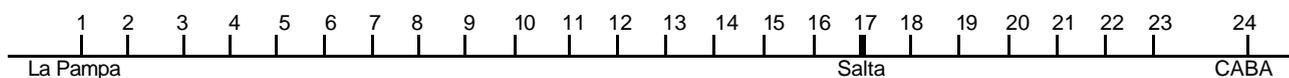
8.4. Porcentajes de escuelas confesionales. Año 2000.



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.

BIBLIOGRAFÍA.

- Constitución de la Provincia de Salta.
- Estatuto del Docente de la Provincia.
- Ley de Educación de la Provincia de Salta.
- Mas, E., Ashur, E. y Bianchetti, G., "La escuela en Salta: cambios y permanencias" en Puiggrós, A.(dirección): *Historia de la educación en la Argentina, La educación en las provincias (1945-1985)*, Tomo VII, Galerna, Buenos Aires, 1997.
- Ministerio de Educación de Salta: *Estadísticas educativas. Anuario 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001*, Salta, 2002.
- Ministerio de Educación de Salta, *Módulo de Trabajo II/96, Marco Curricular y Pedagógico – Educación Regional de Calidad*, Salta, 1996.
- Ministerio de Educación de Salta, *Nuevo Régimen de Valoración de Antecedentes, hacia un cambio cualitativo para la jerarquización docente*, Salta, 2002.
- Ministerio de Educación de Salta, "Plan Maestro de Gobierno Electrónico", Salta, 2001.
- Reglamento de la Cámara de Senadores de la Provincia de Salta.
- Romero, J. C. , "La Primera Etapa del desarrollo de la Provincia de Salta", Fundación Argentina Solidaria, Cartoon Ediciones, Salta, 2002.
- Senén González, S. , "Ajuste y Reforma Educativa: dos lógicas en pugna." Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de la Administración de la Educación. Universidad Campinas, Campinas, 1997.

ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Prof. Florencia Acosta, periodista. Diario El Tribuno.
2. Prof. Sandra Rosana Argañaraz, secretaria de la Comisión de Educación de Diputados, Cámara de Diputados.
3. Prof. Eduardo Ashur, investigador, Universidad Nacional de Salta.
4. Prof. Clelia Ávalos, gerenta social nutricional, Secretaría de Desarrollo Social de la provincia de Salta.
5. Prof. Mabel Batista de Rodríguez, supervisora general de Polimodal, Ministerio de Educación de la provincia de Salta.
6. Dr. Juan Canaves, director general de educación privada, Ministerio de Educación de la provincia de Salta.
7. Dra. María Inés Casey, gerenta de promoción y desarrollo familiar. Subsecretaria de Desarrollo Familiar, Secretaría de Desarrollo Social de la provincia de Salta.
8. Prof. Eva Cristina Castillo de Maruelli, Dirección de Regímenes Especiales, cargo técnico, Ministerio de Educación de la provincia de Salta.
9. Prof. Fani Ceballos de Marin, vocal de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados y ex ministro de educación de la provincia de Salta.
10. Sr. Virgilio Choque, secretario general de la Agronomía Docente Provincial.
11. Lic. Néstor Correa, responsable contable del PRODYMES, UCEPE, Ministerio de Educación de la provincia de Salta.
12. Prof. Estella Correa, jefa del Subprograma de Evaluación, Ministerio de Educación de la provincia de Salta.
13. Prof. Lucila Elliott de Campaña, jefa del Subprograma de Investigación y Desarrollo, Ministerio de Educación de la provincia de Salta.
14. Lic. Carmen Rosa Estrada, directora general de Polimodal, Ministerio de Educación de la provincia de Salta.
15. Prof. Mónica Fernández, secretaria técnica de la Dirección General de Polimodal, Ministerio de Educación de la provincia de Salta.
16. Contador Juan José Fernández, ministro de educación de la provincia de Salta.
17. Lic. Liliana Ferro, jefa del Programa Planeamiento Educativo, Ministerio de Educación de la provincia de Salta.
18. Dr. David Garzón, ex legislador miembro de la Comisión de Educación del Senado Provincial, Cámara de Senadores de la provincia de Salta.
19. Contador Carlos Manuel Gil, encargado contable del PRISE, UCEPE, Ministerio de Educación de la provincia de Salta.
20. Lic. Graciela Godoy, directora general de educación superior, Ministerio de Educación de la provincia de Salta.
21. Dra. Ana María Gottifredi, investigadora, Universidad Nacional de Salta.
22. Lic. Norma Gutiérrez, coordinadora del Subprograma de Capacitación, Ministerio de Educación de la provincia de Salta.
23. Contador Miguel Isola, coordinador Contable de la UCEPE, Ministerio de Educación de la provincia de Salta.
24. Profesor Luis Anatolio Laxi, ex interventor del Consejo General de Educación de la provincia de Salta.
25. Dr. Antonio Lovaglio, ex ministro de educación de la provincia de Salta.
26. Dra. Ethel Mas, investigadora de la Universidad Nacional de Salta.
27. Contador Ramiro Pellegrini, asesor de la secretaria de gestión administrativa y recursos humanos, Ministerio de Educación de la provincia de Salta.
28. Prof. Cecilia Perez de Brianes, responsable de capacitación de PFFDC-Cabecera Salta, Ministerio de Educación de la provincia de Salta.
29. Dr. Carlos Daniel Porcelo, vocal de la Comisión de Educación del Senado, Cámara de Senadores.

30. Prof. Dora Quevedo, ex secretaria de planeamiento y control de la calidad educativa, Ministerio de Educación de la provincia de Salta.
31. Prof. Adriana Rähmer, secretaria adjunta de la Agrupación Docente Provincial.
32. Lic. Ricardo Rodríguez, asesor del ministro, Ministerio de Educación de la provincia de Salta.
33. Sra. Marta Salazar, directora de personal, Ministerio de Educación de la provincia de Salta .
34. Sr. Mariano Sanmillán, presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la provincia de Salta.
35. Prof. Roberto Suaina, presidente del Consejo Superior de Educación Católica - CONSUDEC - en Salta.
36. Dr. Eugenio Taruselli, ex interventor y presidente del Consejo General de Educación de la provincia de Salta.
37. Sra. Graciela Valle de Mohedas, secretaria de gestión educativa, Ministerio de Educación de la provincia de Salta.
38. Lic. Aldo Villada Valdez, coordinador del Programa Planeamiento Educativo, Ministerio de Educación de la provincia de Salta.
39. Prof. María Estrella Villareal, directora general de EGB y Educación Inicial, Ministerio de Educación de la provincia de Salta.