

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

PROVINCIA DE SAN JUAN
(VERSIÓN DEFINITIVA)

Cecilia Veleda

Junio de 2003

Informe Jurisdiccional N 8^o

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	2
1 INTRODUCCIÓN	6
2 EL CONTEXTO PROVINCIAL.....	7
2.1 LA CAÍDA ECONÓMICA Y SOCIAL DE UNA PROVINCIA EN CRISIS.....	7
2.2 LOS '90: INTERNAS PERMANENTES, PROMESAS INCUMPLIDAS Y CAOS FINAL.....	11
3 EL CONTEXTO EDUCATIVO.....	13
3.1 CARACTERÍSTICAS Y RESULTADOS DEL SISTEMA EDUCATIVO SANJUANINO.....	13
3.2 EL MAPA DE PODER	19
4 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN.....	21
4.1 MARCHAS Y CONTRAMARCHAS EN EL PODER EJECUTIVO DE LA EDUCACIÓN SANJUANINA.....	21
4.2 UN PODER LEGISLATIVO INTRASCENDENTE.....	25
5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO	27
5.1 UN ENCUADRE COMPLETO PERO INOCUO	27
6 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN.....	30
6.1 LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL MINISTERIO.....	30
6.2 LA ENMARAÑADA DINÁMICA ADMINISTRATIVA	31
7 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	33
7.1 UN SIGNIFICATIVO ESFUERZO FINANCIERO SOSTENIDO CON RECURSOS NACIONALES.....	33
7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES.....	39
7.3 LA INCIERTA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO	41
8 LAS POLÍTICAS LABORALES.....	41
8.1 LA LUCHA POR EL COBRO DE UN SALARIO DEVALUADO	41
8.2 ALGUNOS RASGOS DE LAS CONDICIONES LABORALES.....	44
8.3 UN GREMIO DOCENTE INELUCTABLE EN LA POLÍTICA EDUCATIVA PROVINCIAL.....	46
8.4 EL CONTRADICTORIO PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DE LA FORMACIÓN D OCENTE.....	48
9 RELACIONES CON LA NACIÓN	51
9.1 LAS RELACIONES CON EL GOBIERNO NACIONAL: DEPENDENCIA Y ALINEACIÓN.....	51
9.2 LOS PROGRAMAS NACIONALES	53
10 LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA.....	55
11 LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES.....	58
11.1 LA POLÍTICA CURRICULAR.....	58
11.2 LAS FUNCIONES TÉCNICO - PEDAGÓGICAS DEL ESTADO.....	60
12 POLÍTICAS SOCIALES Y DESIGUALDADES EDUCATIVAS.....	61
13 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO.....	63
14 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA.....	67
14.1 UNA SUPERVISIÓN EMINENTEMENTE BUROCRÁTICA.....	67
14.2 LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA.....	69

15	CONCLUSIONES	70
16	ANEXO: SAN JUAN EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL	73
1.	EL CONTEXTO PROVINCIAL.....	73
2.	CONTEXTO EDUCATIVO.....	78
1.1	POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	82
4.	POLÍTICAS LABORALES.....	86
5.	RELACIONES CON NACIÓN.....	87
6.	REFORMA EDUCATIVA.....	88
7.	DESIGUALDADES EDUCATIVAS	88
8.	SECTOR PRIVADO.....	88
17	FUENTES	90
17.1	BIBLIOGRAFÍA.....	90
17.2	FUENTES PERIODÍSTICAS.....	91
17.3	ENTREVISTAS REALIZADAS	91

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 renovación 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 40 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.

El estudio comienza contextualizando la política educativa a través del análisis de los principales rasgos socio-demográficos y económicos de la provincia. En este sentido, San Juan es caracterizada como una provincia tradicionalmente “media” en el orden nacional que experimentó una caída en su posición relativa a lo largo de la década de los '90. Así, si bien las tasas de desempleo se han mantenido estables, tanto el PBG per cápita como el Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA) y los índices de pobreza e indigencia ubican a la provincia entre las más atrasadas del país. Partiendo de este panorama global de la provincia, el informe distingue a lo largo del período bajo estudio tres ciclos políticos diferenciados.

El primero se extiende desde principios del período hasta el año 1994. Entonces, y a diferencia de la década del '80, dominada por el Bloquismo, San Juan vio emerger con fuerza renovada al peronismo local a través de la figura extrapartidaria del empresario Jorge Escobar. Fuertemente apoyado en el orden nacional por el propio Carlos Menem, Escobar accede a la gobernación compartiendo espacios con el peronismo histórico sanjuanino, representado por Juan Carlos Rojas como vice gobernador. Las fisuras entre ambas líneas no tardaron en manifestarse y en 1992 el gobernador resulta destituido tras un juicio político que, según se afirma en la provincia, habría sido mentado por el propio Rojas, quien queda al frente de la gobernación hasta fines de 1994.

Durante esta primera mitad de la década el gasto provincial se expande independientemente de los recursos disponibles, generando el mayor déficit del período hacia el año 1994. Por su parte, el gasto educativo conoce una similar curva ascendente –explicada esencialmente por la inversión requerida para la recepción de los servicios educativos por parte del gobierno central y por el pasaje de la bonificación por presentismo al salario básico-. Así, para el año 1994 el gasto por alumno del sector público asciende a \$1.321 millones, superando ampliamente la media nacional de \$996 millones. Estos niveles de gasto no pudieron ser sostenidos, y la situación desembocó en una virtual cesación de pagos a los empleados públicos –incluidos los docentes- en medio del caos político.

Por otra parte, la gran inversión en el área no resultó suficiente para concretar líneas de acción significativas, en gran medida a causa de la inestabilidad en las altas esferas de la política provincial, que acarreó a su vez fuertes vaivenes en el Ministerio de Educación, al frente del cual se sucedieron dos ministros en el término de tres años. Es así como, durante este primer ciclo, los lineamientos en el terreno educativo quedaron casi por entero subsumidos a las políticas iniciadas desde el ministerio nacional. La presurosa y aplicada recepción de los servicios educativos nacionales en 1992, por un lado, y la "oportuna" llegada del Plan Social –ya que fue utilizado como medio de obtención de rédito político-, por el otro, parecen ser las únicas acciones que lograron instrumentarse durante este fluctuante período.

Una nueva etapa se abre en la provincia hacia fines del año 1994, cuando Jorge Escobar es restituido como gobernador por la Justicia provincial. Este retorno, confirmado por las elecciones de 1995 y explícitamente apoyado por el presidente de la Nación, inició en el área educativa un período de estabilidad en los cuadros conductivos del ministerio, encabezado por Ana María Nieto de García. Con una gran experiencia en la materia y una fuerte convicción personal sobre la necesidad de implementación de la Ley Federal, la ministro lideró un vertiginoso y poco consensuado proceso de transformación gracias a la disponibilidad de sustantivos recursos financieros avalados por un gobernador desvelado por responder puntualmente a las expectativas del gobierno nacional. En efecto, luego de una primera fase de ajuste económico (1995-1996) en un Estado que acababa de caer en default y en el marco de la disminución del déficit, el gasto educativo comienza a aumentar sostenidamente.

Las relaciones mantenidas por este gobierno con el principal gremio provincial –la UDAP- merecen un comentario aparte. Férrea opositora de Escobar –en quien veía un emisario directo del modelo menemista- y contraria a la transformación educativa, la UDAP adoptó una clara posición beligerante, endurecida por el recorte salarial y las medidas que atentaban contra derechos adquiridos de los docentes. La permanente confrontación se tradujo en reiteradas medidas de fuerza, que derivaron a su vez en años lectivos sumamente discontinuos. Este conflictivo clima vivido en el sector público de enseñanza explica en gran medida el fuerte

crecimiento verificado en la segunda mitad de la década por el sector privado, que pasa de captar el 13% de los alumnos en 1994 al 16% en el año 2000. No obstante, cabe destacar que durante esta gestión las excelentes relaciones mantenidas con el gobierno nacional -tanto por el gobernador como por la ministro-, el relativo equilibrio de las cuentas provinciales y la continuidad y cohesión de las autoridades ministeriales permitieron concretar ciertas líneas de acción tales como el incipiente ordenamiento del sistema en su faz más administrativa, la aplicación de la transformación educativa y la elaboración de la estructura legal que la acompañó.

Con el recambio de autoridades provinciales hacia fines de la década se inaugura una tercera fase político-económica en la provincia. La Alianza encabezada por Alfredo Avelín y compuesta por varios y diversos partidos políticos, asume la gobernación en 1999 en un contexto económico recesivo a nivel nacional que no tardó en incidir directamente en las finanzas provinciales. Con un stock de deuda que pasa del 53,3% en 1996 al 90,2% en 1999 -para luego continuar aumentando-, la endeble situación de las cuentas estatales termina estallando en 2002, cuando el gobierno deja de atender sus obligaciones para con los empleados públicos, entre ellos los docentes. El conflicto con los maestros -que recurren reiteradamente a los paros como medida de protesta ante la falta de pago- se transforma en el principal termómetro de la gobernabilidad para una Alianza vacilante e incapaz de legitimarse frente a la sociedad. Es así como Alfredo Avelín es finalmente destituido.

Durante estos complicados años, la cartera educativa vió desfilar a tres ministros en tres años. En este intermitente marco, no se logró más que una conclusión desordenada de la implementación de la Ley Federal, que parece haber incidido negativamente en el incipiente ordenamiento del sistema alcanzado por la gestión anterior. En efecto, la atención parece haber estado más bien concentrada en conseguir los recursos necesarios para poder cumplir con el pago de los salarios docentes y, entretanto, intentar mantener las escuelas en funcionamiento.

Más allá de esta periodización, el estudio destaca ciertas características más estructurales tanto del propio sistema educativo como de la práctica política de la educación. En cuanto al primer aspecto, San Juan se situaba en el año 2000 -con 168.019 alumnos distribuidos en 626 establecimientos, atendidos por más de 75.000 horas cátedra y más de 10.000 cargos docentes considerando todos los tipos de educación- entre las jurisdicciones con sistemas educativos más pequeños del país. Mirado desde su "performance" este sistema se encontraba en una desfavorable situación comparativa. Así, los indicadores referidos al tránsito de los alumnos por el sistema parecen traducir una política particularmente permisiva en cuanto al pasaje de los alumnos de un año al otro, especialmente en el tercer ciclo de la EGB y en el polimodal, cuyas tasas de promoción efectiva y de egreso mostraban un crecimiento porcentual notoriamente superior al promedio correspondiente al conjunto de las jurisdicciones para el período 1996-1999 (inversamente, las tasas de repitencia y abandono interanual evidencian una disminución porcentual considerablemente mayor que la media nacional en el mismo lapso).

Por su parte, los indicadores referidos a la calidad educativa -es decir los resultados en los Operativos de Evaluación de la Calidad Educativa (ONE)- muestran que los alumnos sanjuaninos han obtenido sistemáticamente peores puntajes que el promedio de los alumnos del resto de las provincias argentinas tanto para el 6° año de EGB como para el último año del nivel medio. No obstante, el trabajo destaca que, cuando se mira la evolución de la provincia, los resultados muestran una significativa mejora entre 1996 y 2000 con respecto a la media nacional. Este progreso resulta evidente en el 6° año de EGB, cuyos resultados van acercándose entre 1996

y 1999 a la media nacional. Al contrario, los resultados correspondientes al 5° año del nivel medio no evidencian tal evolución y se mantienen varios puntos debajo de la media nacional a lo largo del lapso mencionado.

Un aspecto interesante que el trabajo delinea a través del estudio integral de la política educativa provincial, consiste en las regularidades que distinguen a la práctica política de la educación sanjuanina. Una de ellas, propia de la mayoría de las jurisdicciones argentinas, es la fragmentación, debilidad y escasa injerencia del poder legislativo en materia educativa. En segundo lugar, se señala el bajo interés que los gobernadores han demostrado por la cuestión educativa, enteramente depositada en manos de los ministros, en su mayoría con amplia experiencia en el sistema. Así, la política educativa no parece haber ocupado un lugar prioritario en la agenda gubernamental en ninguna de las gestiones del período analizado. En tercer lugar, otro rasgo que atraviesa todo el período, es la dependencia político-financiera del gobierno central. Esta alineación estructuró la práctica política de la educación, que se atuvo permanentemente a las orientaciones trazadas por el Ministerio Nacional.

Por último, la publicación se detiene en la centralidad del Estado en la cultura política y en la idiosincracia de la sociedad sanjuanina, principalidad derivada no sólo de su rol como empleador –ya que pareciera que las prácticas clientelares caracterizaron más fuertemente al bloquismo de los '80 que al escobarismo de los '90-, sino fundamentalmente como proveedor de los servicios básicos a la población. El lugar primordial ocupado por el Estado quedó sin dudas comprobado en el momento de grave crisis provincial de 2002, cuando el gobernador resultó destituido por no garantizar la atención sanitaria y educativa a una población atravesada por el deterioro económico.

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

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

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

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

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

conseguirá sus objetivos sino que desconocerá la importancia de los actores vitales del sistema (especialmente los docentes) en su implementación.

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

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 40 actores relevantes de la política educativa provincial de los últimos años (el listado completo se puede observar en la página 64). 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 todos los actores sanjuaninos que, transitando una situación tan acuciante como la que vivía la provincia en el momento de nuestro trabajo de campo (julio 2002), nos recibieron con una gran amabilidad y predisposición, transmitiendo en la mayoría de los casos una profunda preocupación por el descalabro de su sistema educativo y un sincero interés por nuestro estudio.

2 EL CONTEXTO PROVINCIAL

2.1 LA CAÍDA ECONÓMICA Y SOCIAL DE UNA PROVINCIA EN CRISIS

Considerar los principales rasgos estructurales, tanto económicos como sociales o políticos que constituyen la matriz en la cual se configura el sistema educativo, resulta indispensable para comprender los condicionantes y las potencialidades que determinan en gran medida la política educativa sanjuanina. En este apartado se abordan sintéticamente estas dimensiones, especialmente enmarcadas en el contexto histórico de los años '90.

Con respecto a su realidad económica, **la provincia de San Juan se encuentra entre las provincias más atrasadas del país**. Así, por ejemplo, en el año 2000 se ubicaba en el decimoséptimo lugar en el ranking de las 24 jurisdicciones en cuanto al Producto Bruto Geográfico per cápita (\$4.000). Más aún, cuando se calcula la variación porcentual del PBG per cápita entre 1993 y 2000, San Juan ocupa el cuarto lugar entre las provincias en las cuales dicho indicador descendió en mayor medida, lo cual indicaría claramente que **la situación de la economía provincial ha tendido a empeorar a lo largo de la década del '90**.

Tradicionalmente basada en el sector manufacturero -elaboración de alimentos y bebidas, en particular la explotación vitivinícola- la provincia se benefició en la década de los '80 y '90 de los regímenes nacionales de promoción industrial que, por razones de orden

² Ver punto 1.22 del anexo, pag. 76.

macroeconómico y político, no tuvieron el impacto esperado³. Sin fuentes genuinas de recursos propios, la provincia muestra una **dependencia creciente de los recursos de origen nacional**- como será retomado en el apartado destinado a las relaciones con el gobierno central-, así como una **situación financiera deficitaria a lo largo del período 1993-2000, que condujo al "default" tanto a mediados como a fines de la década**. La dependencia económico-política del gobierno nacional –característica desde el período posterior al famoso terremoto de 1944, cuando el gobierno peronista acude en auxilio de la ciudad destruida-, constituye un **rasgo fundamental de la provincia, que atraviesa su cultura política y determina también ciertas particularidades de la práctica política de la educación**.

Tal como lo exhibe el cuadro 3 más abajo, la provincia evidencia signos de deterioro económico: el ingreso per cápita ha crecido en menor medida que la media regional y se situaba para el año 2000 por debajo del promedio regional y nacional. Sin embargo, las **tasas de desempleo en los aglomerados urbanos se han mantenido relativamente bajas**, por lo que el gran San Juan se ubicaba entre los centros urbanos que verificaron un menor crecimiento de dicho indicador entre los años 1995 y 2002 –ya que la tasa desciende del 13,9% al 13,4% en dicho lapso⁴. Esta situación no pareciera explicarse por la absorción de la población activa por parte del Estado: muy al contrario –y tal como lo enseña el siguiente cuadro- **la proporción de empleados públicos ha tendido a decrecer desde el año 1994 hasta el año 2000** tanto frente al empleo privado como frente al total de la población.

Cuadro 1 – Administración central

	2000		Variación 94-00 (%)	
	San Juan	Media País	San Juan	Media País
Empleados públicos cada 100 empleados privados	54	66	-32.9	-13.1
Empleados públicos cada mil habitantes	50	51	-18.2	-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.

³ El primer programa de promoción industrial fue iniciado en 1983 y permitió un proceso de diversificación, que dio lugar a la instalación de un importante número de empresas industriales (450 aproximadamente). No obstante, la apertura de la economía de la década de los '90 llevó al cierre a casi la mitad de dichos emprendimientos. Posteriormente, la provincia gozó, a partir de 1992, del sistema de los diferimientos impositivos, por el que se otorgaron cupos fiscales para ser consignados a las empresas con proyectos de inversión para la producción agropecuaria no industrial y emprendimientos turísticos. Sin embargo, no existen datos que demuestren un impacto significativo de esta política. Al contrario, varios de los entrevistados sugirieron que dicha medida fue más bien utilizada para beneficio de las empresas instaladas bajo dicho régimen. Ministerio de Economía, Panorama Económico Provincial, Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Relaciones con las Provincias, Dirección Nacional de Programación Económica Regional, Junio 2001.

⁴ Ver punto 1.28 del anexo, pag. 77.

En cuanto a la **población sanjuanina** -concentrada en un 70% en la capital- cabe destacar, ante todo, el **enorme crecimiento que experimentó entre los años 1991** (469.079 habitantes) **y 2001** (622.094 habitantes), ubicándose –con una variación porcentual del 32,6%-en el **segundo puesto entre las jurisdicciones con mayor crecimiento demográfico en dicho lapso**, detrás de Tierra del Fuego⁵. El cuadro siguiente muestra, por otro lado, que la población sanjuanina ha tendido a mejorar ciertos indicadores estructurales tales como el porcentaje de la población que vive en hogares con NBI –que pasa del 19,8% en 1991 a 17,4% en 2001- y el analfabetismo –que pasa del 4,7% al 3,2% entre los mismos años- al ritmo de la media nacional. Del mismo modo, las tasas de escolarización tanto a nivel primario como a nivel medio muestran propensiones positivas.

Cuadro 2 - Características de la población

	1991			2001			Variación 1991-2001 (%)		
	San Juan	Media Región Cuyo	Media País	San Juan	Media Región Cuyo	Media País	San Juan	Media Región Cuyo	Media País
Cantidad de habitantes	469.079	612.096	1.345.718	622.094	714.398	1.509.331	32,6	16,7	12,2
Cantidad de habitantes en edad escolar	152.141	167.900	347.756	161.862	184.806	s/d	6,4	10,1	s/d
Tasa de analfabetismo (a partir de los 15 años)	4,7	4,7	5,7	3,2	3,1	s/d	-31,5	-32,7	s/d
	San Juan	Total Región Cuyo	Total País	San Juan	Total Región Cuyo	Total País	San Juan	Total Región Cuyo	Total País
% de la población que vive en hogares con NBI	19,8	19,4	19,9	17,4	16,4	s/d	-12,1	-15,6	s/d
% de la población que vive en zonas urbanas	90,5	80,5	87,2	84,9	81,7	89,3	-6,1	1,5	2,4
% de la población con primaria completa	75,2	73,5	76,3	82,0	80,6	s/d	9,1	9,7	s/d
% de la población con secundaria completa	21,6	22,7	25,6	30,1	30,6	s/d	39,0	34,9	s/d

s/d = sin datos

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

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

Sin embargo, cuando se analiza el estado de la población sanjuanina situándola en el contexto provincial a partir de indicadores complejos como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) –medido a partir de la longevidad, el nivel educacional y el nivel de ingresos de la población-, se observa que la provincia se ubica por debajo de la media nacional. Así, respecto

⁵ Ver punto 1.2 del anexo, pag.73.

del indicador citado San Juan se encontraba para el año 2000 en el decimosexto lugar⁶. De la misma forma, según el Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA), que comprende ciertos datos estructurales con otros más coyunturales -mortalidad infantil, tasa de sobre-edad, calidad educativa, tasa de empleo y de desempleo-, la provincia ocupaba el decimocuarto lugar en el orden de las provincias según dicho indicador⁷. En base a estos datos, **San Juan fue clasificada** –a partir de los indicadores expuestos- **en el grupo de jurisdicciones en situación desfavorable** por un reciente y completo informe de la PNUD (PNUD, 2002).

Cuadro 3 -Indicadores sociales y económicos seleccionados

	2000			Variación 1995-2000 (%)		
	San Juan	Media Región Cuyo	Media País	San Juan	Media Región Cuyo	Media País
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0,76	0,77	0,78	3,5	4,2	3,9
IDH ampliado	0,44	0,50	0,48	s/d	s/d	s/d
Ingreso per cápita (\$)	3.772	4.343	4.946	45,7	48,8	39,7
	2002			Variación 1995-2002 (%)		
	San Juan	Media Región Cuyo	Total País	San Juan	Media Región Cuyo	Total País
Brecha de ingresos*	17,1	17,2	20,4	54,1	50,6	77,4
Tasa de desempleo	13,4	12,8	17,8	-3,6	27,4	7,2

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

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.

Por último, los indicadores de pobreza traducen innegablemente el declive económico al que nos referimos anteriormente: **en el año 2002 el Gran San Juan se ubicaba en el 8° lugar en el orden de los aglomerados urbanos con mayor porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza (55,6%) e indigencia (24,3%)⁸**. Igualmente, en anexo puede observarse el **llamativo aumento comparativo de la cantidad de hogares con NBI entre 1991 y 2001**: la tasa de variación de dicho indicador posicionaba a la provincia en el 3° lugar entre las jurisdicciones con mayor aumento a lo largo del decenio señalado⁹. El hecho de que estos datos presenten una situación más aguda que la trazada por los indicadores anteriores estaría indicando que **"la caída" de una provincia "media" entre el grupo de jurisdicciones económica y socialmente más pobres es relativamente reciente**.

En suma, el escaso desarrollo del sistema productivo, la complicada situación fiscal y los indicios de deterioro de la población sanjuanina son signos evidentes del colapso de un régimen político elitista, caudillezco y fragmentado, sin propuestas de desarrollo y cuyas estrategias clientelares no resultaron suficientes, como lo veremos en el apartado siguiente, para evitar su desmoronamiento hacia el año 2001.

⁶ Ver punto 1.15 del anexo, pag.75.

⁷ Ver punto 1.17 del anexo, pag.75.

⁸ Ver puntos 1.23 y 1.25 del anexo, pag.76.

⁹ Ver punto 1.8 del anexo, pag.74.

2.2 LOS '90: INTERNAS PERMANENTES, PROMESAS INCUMPLIDAS Y CAOS FINAL

La historia política de la década del '80 estuvo dominada por el partido Bloquista que, habiendo permanecido en el gobierno entre 1976 y 1982 durante el gobierno de facto, se perpetúa en el poder a lo largo la transición democrática con Leopoldo Bravo durante el primer período (1983-1987) y con Carlos E. Gómez Centurión durante el segundo (1987-1991). **Inmutable en el comando del destino provincial tanto bajo la dictadura como en democracia.** *"el bloquismo a lo largo de su historia ha sido un fiel reflejo de San Juan: violento en épocas de violencia, moderado en tiempos de moderación. Se ha adaptado a las "imperfecciones del terreno" con la misma maleabilidad de la regla lesbia. Ha captado en cada momento el rumbo del alma colectiva y ha sabido traducirlo en posturas políticas que, aun en sus contradicciones, no hacían otra cosa que mostrar las inclinaciones propias del electorado sanjuanino"* (Adalberto Zelmar Barbosa, 1988). Esta continuidad explica por qué la provincia de San Juan no vivió la recuperación de la democracia como un hito político, donde mediara un trabajo sobre los derechos humanos, o donde la educación fuera vista como uno de los ejes para la transformación de la sociedad.

De antigua trayectoria en la provincia, liderado por un grupo selecto de familias y caracterizado por su tinte tradicionalista -ligado a la vida rural- y caudillista, el bloquismo asienta su poder esencialmente en el Estado, a través de la distribución clientelar del empleo público y asegurándose siempre buenos términos con el gobierno nacional para contar con su apoyo financiero. Así, la dependencia de una amplia parte de la población de los puestos de trabajo estatales, sumada probablemente a la idiosincrasia conservadora del sanjuanino - hombre religioso de pueblo chico y desértico, donde *"se desconfía del cambio y se defiende lo poco que se tiene"*¹⁰-, impedirían un verdadero replanteo de esta práctica política a lo largo de la década siguiente.

El engrosamiento de los cargos públicos fue característico también en el ámbito de la educación, que no parece haber ocupado un lugar prioritario en la agenda de los gobernadores del período: la conducción de este área de gobierno queda a lo largo de la década de los '80 enteramente en manos de las ministras -Delia Andrada Ballocc en el primer gobierno y Antonia Mocho Trincado en el segundo-, ambas provenientes del sistema educativo y tan especialistas en la materia como ajenas a "la cosa política" que excedía su ámbito.

A principios de los '90, cuando se inaugura un nuevo capítulo en la política nacional con el advenimiento del menemismo, surgirá en San Juan -al igual que en otras provincias para la misma época- una figura extrapartidaria, el empresario **Jorge Escobar**. Hombre carismático, **fuertemente apoyado en el orden nacional por el propio Carlos Menem** y en el orden provincial por el presidente del bloque de senadores, José Luis Gioja, logra desplazar al bloquismo en las elecciones de 1991. La distancia de este nuevo candidato del peronismo con el estilo político del tradicional peronismo sanjuanino fueron expresadas como sigue por uno de los entrevistados: *"así como el bloquismo construyó un poder con un estilo de tipo tradicional-familiar, casi feudal, Escobar construyó su propio estilo político, convocando a diputados y jueces, hombres en su mayoría no políticos, que entraron en funciones de gobierno y que no tenían la habilidad ni la destreza del*

¹⁰ Entrevista realizada al Ing. Jiménez, ex ministro de educación, Provincia de San Juan, Julio 2002.

político"¹¹. Esta suerte de renovación de las prioridades, los cuadros y los hábitos partidarios no fue bienvenida por la totalidad de los justicialistas sanjuaninos.

Las disidencias internas no tardaron en aflorar y se plasmaron en la confrontación entre Escobar y su vicegobernador, Juan Carlos Rojas, peronista de cuna e hijo de un destacado dirigente gremial (Bataller, 1999). Es así como en 1992 Escobar -acusado de utilizar bienes del Estado en beneficio propio- es destituido y reemplazado por Rojas, tras un juicio político que contó con el voto de la oposición y de siete de los once diputados peronistas.

Visto como víctima de una emboscada traidora, Escobar es apoyado por la sociedad sanjuanina en la construcción de un nuevo movimiento -el Frente de la Esperanza- que vence al justicialismo en las elecciones de diputados nacionales en 1993 y en la de constituyentes en 1994. Paralelamente, Rojas, enfrentado a Domingo Cavallo y sin el apoyo del presidente ni de la población sanjuanina, se mantiene frágilmente en el poder hasta que en 1994 el gobierno nacional decide limitar los fondos enviados a la provincia generando significativos inconvenientes en el pago de los salarios de los empleados públicos. En este contexto, hacia fines del mismo año la Justicia provincial declara nulo el juicio político a Escobar y lo restituye como gobernador, provocando la renuncia de Rojas. Durante esta primera mitad de la década del '90, la gran inestabilidad en las altas esferas de la política provincial implicó fuertes vaivenes en el Ministerio de Educación, que vio sucederse a tres ministros en cuatro años de gestión, haciendo imposible la continuidad en los objetivos fijados para el área.

En 1995, apoyado nuevamente por Jorge Luis Gioja y el Presidente de la Nación, el Frente de la Esperanza vuelve a doblegar al Justicialismo bajo la Ley de Lemas. Transformado en un conductor con sustento propio, **Escobar propone un plan de gobierno que tenía como ejes la racionalización del Estado, el impulso de la producción, la minería, la agricultura -ayudado por los diferimientos impositivos-, el turismo y las privatizaciones**. Sin embargo, mientras **la situación deficitaria no pudo ser saneada, las promesas productivas jamás llegaron a concretarse y los rumores de corrupción continuaron persiguiendo al gobernador**. En cuanto a la política educativa, durante la segunda mitad de la década del '90, ésta se centrará durante los primeros años en el ordenamiento del sistema y, en una segunda etapa, en la vertiginosa implementación de la reforma educativa, prescindiendo del consenso interno en una provincia cuyo gobierno adhería íntegramente al proyecto nacional y que pretendía erigirse en caso ejemplar de la transformación.

Sobre el final de la década, el electorado provincial deja de orientarse en función de las prioridades económicas para reclamar -al igual que a nivel nacional- el respeto de ciertos valores ligados a la práctica política, tales como la transparencia, la austeridad y el privilegio de las áreas sociales de gobierno. Es entonces que la oposición, representada por la Cruzada Renovadora, el bloquismo, el radicalismo, el Frepaso y el Movimiento Democrático Independiente (MODEIN), más algunos dirigentes peronistas, logró consensuar un candidato único, Alfredo Avelín, cuyo perfil -médico honesto conocido en la provincia- respondía a la demanda social. Pero **esta alianza** -al igual que aquella que lideraba en el orden nacional Fernando de la Rúa-, cuya principal fuerza radicaba en la oposición a Escobar, **no tardará en desintegrarse ante las graves dificultades económicas de la provincia**, que derivaron en una virtual cesación de pagos a los empleados estatales provocando a su vez importantes

¹¹ Entrevista realizada a Juan Carlos Bataller, periodista fundador del Nuevo Diario, Provincia de San Juan, Julio 2002.

alteraciones en los servicios de educación y salud¹². Es así como el conflicto con los docentes se transforma en el principal termómetro de la gobernabilidad para la Alianza que había accedido al poder en gran medida gracias al apoyo explícito del principal gremio provincial (UDAP). En efecto, la UDAP había incluso participado activamente en la campaña electoral a través de estrategias tan novedosas como cuestionables, tal como explicaba un entrevistado: “la Alianza estaba fogoneada por UDAP, que había montado un camioncito que decía “aprenda a votar”. El gremio se había transformado en una maquinaria política”¹³.

Ante el caos, el gobernador -que responsabiliza de todos los males al gobierno nacional por no enviar dinero a la provincia- no pudo legitimarse ante la sociedad sanjuanina. Finalmente, la insostenible inestabilidad política, social e institucional desemboca en un juicio político en el que los gremios estatales piden la suspensión del gobernador por “incumplimiento de los deberes de funcionario público”.

El cuadro que sigue resume el panorama político de la década bajo análisis, considerando tanto la sucesión de gobernadores y su pertenencia partidaria como la concatenación de los ministros de educación:

Cuadro 4 – Contexto Político Provincial

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gobernador	Gomez Centurión	Jorge Escobar	Juan Carlos Rojas		Jorge Escobar			Alfredo Avelín				
Partido	Bloquismo	PJ							Alianza			
Ministro Educación	Prof. Antonia Moncho Trincado	Prof. Margarita Ferrá de Bartol	Ing. Jorge Orellano	Prof. Rosa Leiva de Pelayta y	Prof. Ana María Nieto de García			Ing. Luis Jiménez	Prof. Felix Barud	Dr. Eduardo Antonio Baliña	Prof. Rosa Ana Garbarino / Isabel Girones de Sánchez	

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

3 EL CONTEXTO EDUCATIVO

3.1 CARACTERÍSTICAS Y RESULTADOS DEL SISTEMA EDUCATIVO SANJUANINO

Para introducirnos en el contexto del sistema educativo sanjuanino, cabe señalar ante todo sus dimensiones: **considerando todos los tipos de educación, en el año 2000 contaba con**

¹² “El Estado dejó de funcionar. Faltan insumos básicos como gasas o guantes en los hospitales (...). Los comedores infantiles dejaron de funcionar y las clases durante el año 2001 tuvieron 60 días menos de los previstos. En lo que va del 2002, los alumnos apenas asistieron seis días a clases. También las huelgas de los municipales han transformado la ciudad en un basural. En “Tomaron la legislatura en San Juan y envían fondos”. Diario Clarín. 18-04-2002.

¹³ Entrevista realizada en la Provincia de San Juan, Julio 2002.

168.019 alumnos, distribuidos en 626 establecimientos y atendidos por más de 75.000 horas cátedra y más de 10.000 cargos docentes. Con dicho tamaño de matrícula, San Juan se ubicaba para el año 2000 entre las provincias con menor cantidad de alumnos en el sistema¹⁴. El siguiente cuadro refleja las dimensiones del sistema educativo sanjuanino según nivel y sector:

Cuadro 5 - Dimensiones del sistema educativo provincial. Año 2000

				Público		Privado	
				2000	%	2000	%
Todos los tipos de Educación	Establecimientos	626	530	84,7		96	15,3
	Alumnos	168.019	141.396	84,2		26.623	15,8
	Cargos Docentes	10.118	8.486	83,9		1.632	16,1
	Hs. Cátedra *	75.661	61.620	81,4		14.041	18,6
Educación Común	Total	Establecimientos	527	443	84,1	84	15,9
		Unidades Educativas	1.116	957	85,8	159	14,2
		Alumnos	157.829	132.247	83,8	25.582	16,2
		Cargos Docentes	9.323	7.867	84,4	1.456	15,6
		Hs. Cátedra *	71.914	58.569	81,4	13.345	18,6
	Inicial	Unidades Educativas	334	295	88,3	39	11,7
		Alumnos	17.836	14.126	79,2	3.710	20,8
		Cargos Docentes	897	730	81,4	167	18,6
		Hs. Cátedra *	85	4	4,7	81	95,3
	EGB1 y 2 /primario	Unidades Educativas	393	353	89,8	40	10,2
		Alumnos	83.815	72.244	86,2	11.571	13,8
		Cargos Docentes	5.255	4.557	86,7	698	13,3
		Hs. Cátedra *	346	25	7,2	321	92,8
	EGB 3	Unidades Educativas	265	227	85,7	38	14,3
		Alumnos	31.784	26.144	82,3	5.640	17,7
		Cargos Docentes	984	682	69,3	302	30,7
		Hs. Cátedra *	33.924	27.449	80,9	6.475	19,1
	Polimodal / secundario	Unidades Educativas	104	69	66,3	35	33,7
		Alumnos	21.743	17.477	80,4	4.266	19,6
		Cargos Docentes	2.037	1.762	86,5	275	13,5
		Hs. Cátedra *	30.791	24.637	80,0	6.154	20,0
	Superior no Universitario	Unidades Educativas	20	13	65,0	7	35,0
		Alumnos	2.651	2.256	85,1	395	14,9
		Cargos Docentes	150	136	90,7	14	9,3
Hs. Cátedra *		6.768	6.454	95,4	314	4,6	

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

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

Una importante parte de la matrícula total –aproximadamente 10.000 alumnos hacia el año 2000-, estaban incluidos en la categoría “otros tipos de educación” (la diferencia entre la cantidad de alumnos correspondiente a “todos los tipos de educación” y la matrícula de “educación común”), que comprende a la capacitación laboral entre otras orientaciones. En efecto, casi la totalidad de esos alumnos asiste a escuelas de capacitación laboral, reiteradamente nombradas por los entrevistados tanto por su relevancia para la inserción

¹⁴ Ver punto 2.1. del anexo, pag. 78.

laboral de numerosos jóvenes sanjuaninos como por los abusos cometidos por los políticos en cuanto al uso clientelar de los cargos bajo esta nómina.

Otro aspecto a destacar es el **importante crecimiento de la matrícula correspondiente al sector privado**. Como aparece claramente en el cuadro 6, tanto la matrícula como la cantidad de establecimientos experimentan una notoria expansión (con una tasa de crecimiento del 25,13% y 24,68% respectivamente entre los años 1996 y 2000). En concordancia con esta evolución, para el año 2000 la provincia de San Juan era la cuarta provincia, detrás de Tierra del Fuego, Corrientes y La Pampa con mayor aumento de la matrícula asistente al sector¹⁵. Volveremos sobre este punto en el apartado que trata sobre las políticas dirigidas al sector privado.

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	158.397	137.120	21.277	168.019	141.396	26.623	6,07	3,12	25,13
Establecimientos	602	525	77	626	530	96	3,99	0,95	24,68
Alumnos/establ.	263	261	276	268	267	277	2,01	2,15	0,36

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

En cuanto a los indicadores de la "performance" del sistema educativo, cabe detenerse, por un lado, en los indicadores referidos al tránsito de los alumnos por el sistema y, por otro, a los que conciernen a la calidad educativa. Comenzando por los primeros, la radiografía obtenida en el año 1999 plasmada en el cuadro 7 evidencia que, salvo en ciertos casos, todas las medidas se aproximan visiblemente a los valores del promedio de las 24 provincias. Sin embargo, si se observa el panorama evolutivo entre 1996 y 2000 expuesto en el cuadro 8, la situación provincial se aleja de la media nacional en algunos aspectos significativos. En el caso de los dos primeros ciclos de la EGB llaman la atención, por ejemplo, el crecimiento porcentual de las tasas de repitencia (25%) y sobreedad (41,5%) comparado con la media nacional (8,6% y 17,6% respectivamente). Estos aumentos estarían hablando de una postura más rigurosa respecto del pasaje de los alumno de un año a otro durante los primeros años de escolarización.

Al contrario, en el EGB 3 la repitencia parece haber disminuido en mucha mayor medida (-21,8%) que en el caso de la media nacional (-8,98%). Paralelamente, San Juan supera notoriamente al promedio correspondiente al conjunto de las jurisdicciones en lo relativo a las tasas de promoción efectiva y egreso. De modo similar, en el caso del ciclo polimodal las tasas de promoción efectiva y de egreso muestran un crecimiento porcentual que duplica a la media nacional en el período 1996-1999, mientras que las tasas de repitencia y abandono interanual disminuyeron mucho más que para el conjunto de las provincias. Si bien no contamos con la información suficiente como para aseverar una interpretación sobre estos indicadores, podría pensarse que su llamativa evolución estaría respondiendo a una política particularmente "permissiva" en cuanto al pasaje de los alumnos de un año a otro dentro de estos ciclos clave de la transformación educativa.

¹⁵ Ver punto 8.2 del anexo, pag. 89.

Cuadro 7 - Indicadores educativos. Año 1999

		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	San Juan	88,7	83,3	87,4
	Media Región Cuyo	91,3	86,2	83,9
	Media País	91,8	84,1	81,4
Tasa de abandono interanual	San Juan	2,8	10,0	10,2
	Media Región Cuyo	2,2	6,4	11,1
	Media País	2,0	7,7	13,6
Tasa de repitencia	San Juan	8,5	6,8	2,4
	Media Región Cuyo	6,5	7,5	5,0
	Media País	6,3	8,2	4,9
Tasa de sobreedad	San Juan	27,3	38,0	36,1
	Media Región Cuyo	27,1	40,0	38,7
	Media País	21,4	33,0	37,3
Tasa de egreso	San Juan	83,2	70,7	70,1
	Media Región Cuyo	86,7	78,8	67,5
	Media País	87,9	75,3	60,7

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

Cuadro 8 - Evolución de los indicadores educativos

		Variación 1996-1999 (%)		
		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	San Juan	-1,8	12,7	9,1
	Media Región Cuyo	1,1	13,2	5,3
	Media País	0,2	7,4	2,8
Tasa de abandono interanual	San Juan	-3,4	-42,9	-26,1
	Media Región Cuyo	3,2	-58,2	-19,8
	Media País	-23,1	-39,8	-9,9
Tasa de repitencia	San Juan	25,0	-21,8	-60,7
	Media Región Cuyo	-4,1	-20,6	-21,9
	Media País	8,6	-8,9	-14,0
Tasa de sobreedad	San Juan	41,5	42,3	35,2
	Media Región Cuyo	27,2	27,2	27,5
	Media País	17,6	20,0	37,1
Tasa de egreso	San Juan	0,4	37,8	17,6
	Media Región Cuyo	0,9	37,8	13,9
	Media País	4,4	25,1	6,1

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

En cuanto a los indicadores concernientes a la calidad educativa, los resultados de los Operativos de Evaluación de la Calidad Educativa de la Nación (ONE) –expuestos en el siguiente cuadro- muestran que, salvo raras excepciones, **los alumnos sanjuaninos han obtenido sistemáticamente peores puntajes que el promedio de los alumnos del resto de las provincias argentinas tanto para el 6° año de EGB como para el último año del polimodal.** Al

respecto, la entonces directora de Planeamiento y Transformación Educativa del Ministerio de Educación afirmaba: "los alumnos de San Juan son los peores del país, sobre todo en Lengua. Esta falla se debe a la falta de eficacia de las políticas educativas y al sistema educativo en general"¹⁶. Por su parte, la secretaria general de UDAP, Ana María Lopez de Herrera, sostenía que "si el sistema ha fracasado es porque el gobierno no invirtió bien en educación ni en calidad educativa"¹⁷.

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

Año	6to. Grado/Año		Finalización del Secundario		
	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática	
1993	San Juan	n/c	n/c	56,4	36,8
	Media Región Cuyo	n/c	n/c	58,6	40,8
	Total País	n/c	n/c	61,5	46,4
1994	San Juan	n/c	n/c	58,1	44,1
	Media Región Cuyo	n/c	n/c	62,4	47,4
	Total País	n/c	n/c	69,7	56,0
1995	San Juan	n/c	n/c	57,1	42,5
	Media Región Cuyo	n/c	n/c	59,6	47,4
	Total País	n/c	n/c	66,4	56,2
1996	San Juan	53,8	44,2	48,9	47,0
	Media Región Cuyo	57,2	46,5	53,6	48,8
	Total País	58,2	50,6	60,3	57,4
1997	San Juan	55,9	53,7	58,5	57,3
	Media Región Cuyo	55,2	51,6	58,5	56,2
	Total País	60,2	56,5	65,2	62,3
1998	San Juan	60,3	65,8	56,0	56,6
	Media Región Cuyo	59,6	63,7	59,9	59,8
	Total País	63,8	66,7	67,0	67,0
1999	San Juan	51,3	63,1	55,1	59,4
	Media Región Cuyo	52,7	62,0	58,9	62,2
	Total País	56,9	63,4	65,7	68,7
2000	San Juan	60,9	57,1	51,0	53,2
	Media Región Cuyo	61,0	57,4	54,6	56,2
	Total País	61,6	57,9	59,1	61,3

n/c = no corresponde

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

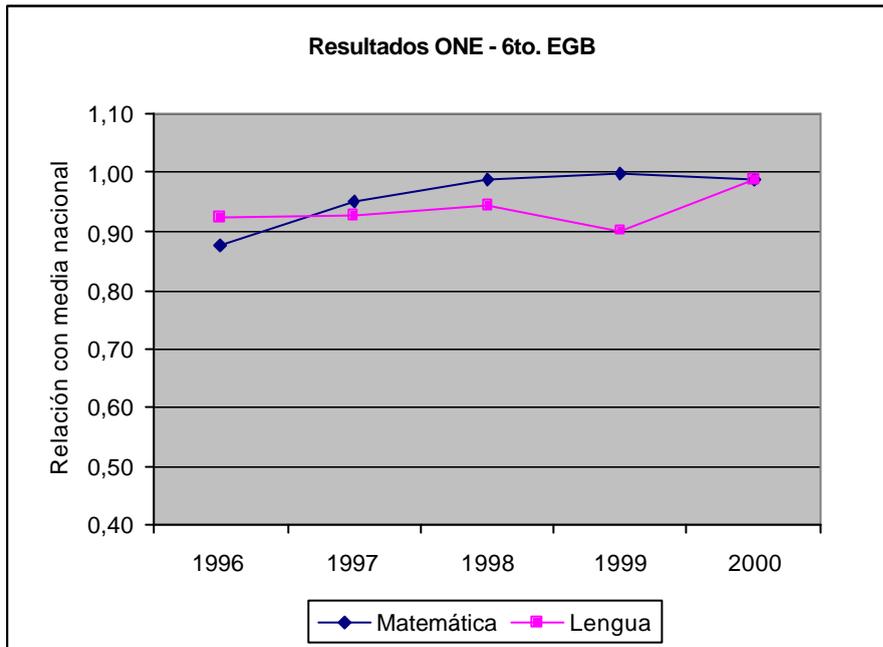
No obstante, cabe subrayar que, **cuando se mira la evolución de la provincia, los resultados muestran una significativa mejora entre 1996 y 2000 con respecto a la media nacional**. Así, San Juan se ubica en el 7° lugar en el ranking de las provincias que más mejoraron sus resultados para el 6° año de EGB y en el 6° lugar para el caso del 3° año del

¹⁶ "Bajo nivel y pocos repitentes", *Diario de Cuyo*, 19/10/96.

¹⁷ "Declaraciones de UDAP", *Diario de Cuyo*, 01/11/96.

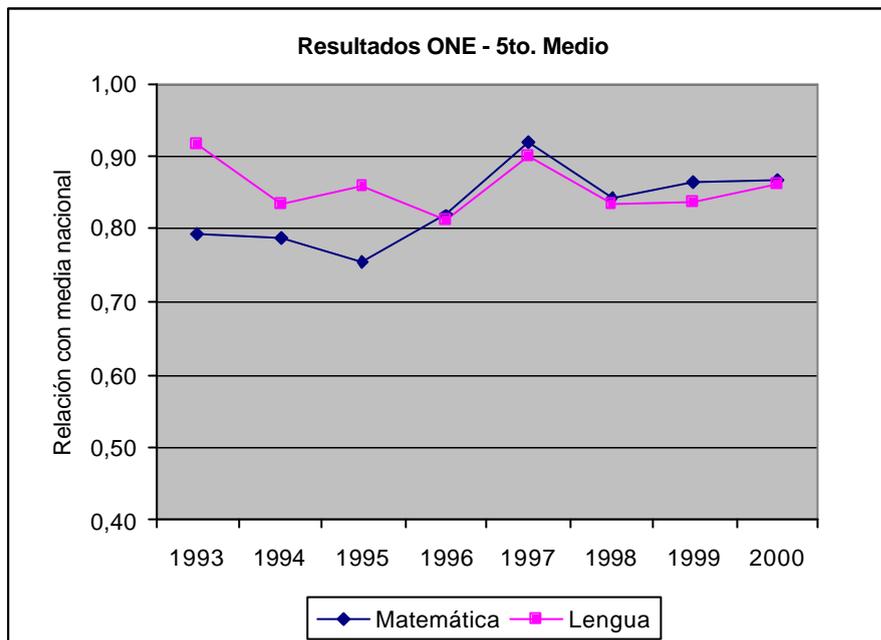
polimodal¹⁸. Cuando se observa con detenimiento la evolución de los resultados según el nivel educativo, ciertas diferencias son dignas de ser señaladas. En términos generales, en el 6° año de EGB se percibe una performance claramente superior a la del último año de educación media a lo largo del período mencionado. Como lo muestra el gráfico 1, los resultados de 6° año de EGB presentan una tendencia de mejora progresiva, acercándose año tras año a la media nacional.

Gráfico 1 – Resultados ONE 6to. EGB 1996-2000



Al contrario, tal como lo indica el gráfico 2, los resultados de 5° año del nivel medio –para los que se cuenta con datos desde el año 1993- se sitúan durante todo el período más alejados de la media nacional y muestran, por otro lado, una tendencia constante con dos llamativos picos de alza en los años 1993 y 1997.

¹⁸ Ver puntos 2.23 y 2.25 del anexo, pags.81 y 82 respectivamente.

Gráfico 2 – Resultados ONE 5to. Medio 1993-2000

3.2 EL MAPA DE PODER

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

Si bien el gobernador es el responsable último de la política educativa sanjuanina, las máximas autoridades que se han sucedido a lo largo de la década de los '90 no han jugado un papel relevante ni han tenido directa injerencia en las decisiones más que para la designación y apoyo del ministro, la defensa de los intereses provinciales frente al gobierno nacional o la intervención en algún conflicto coyuntural. En consecuencia, **la esfera educativa parece haber quedado enteramente en manos de los ministros, casi todos ellos provenientes del sistema y especialistas en la materia.**

A su vez, al igual que en el resto de las provincias, **el Poder Ejecutivo ocupa un rol central en el desarrollo de las políticas educativas.** Al contrario, el Poder Legislativo se caracteriza por su debilidad, su fragmentación y el escaso vuelo propio a la hora de regular la educación.

Sin embargo, el Poder Ejecutivo se ha visto constantemente confrontado a la **fuerte oposición de los sindicatos docentes -fundamentalmente por parte de la Unión de Docentes Agremiados Provinciales (UDAP)-**, que han puesto coto, exigido consenso y, en ciertas ocasiones, decidido no sólo la suerte de ciertos ministros sino incluso la de gobernadores -tal fue el caso de Alfredo Avelín en el año 2002-, como será detallado en el siguiente apartado. Asimismo, la UDAP interviene indirectamente en la política educativa a través de su presencia

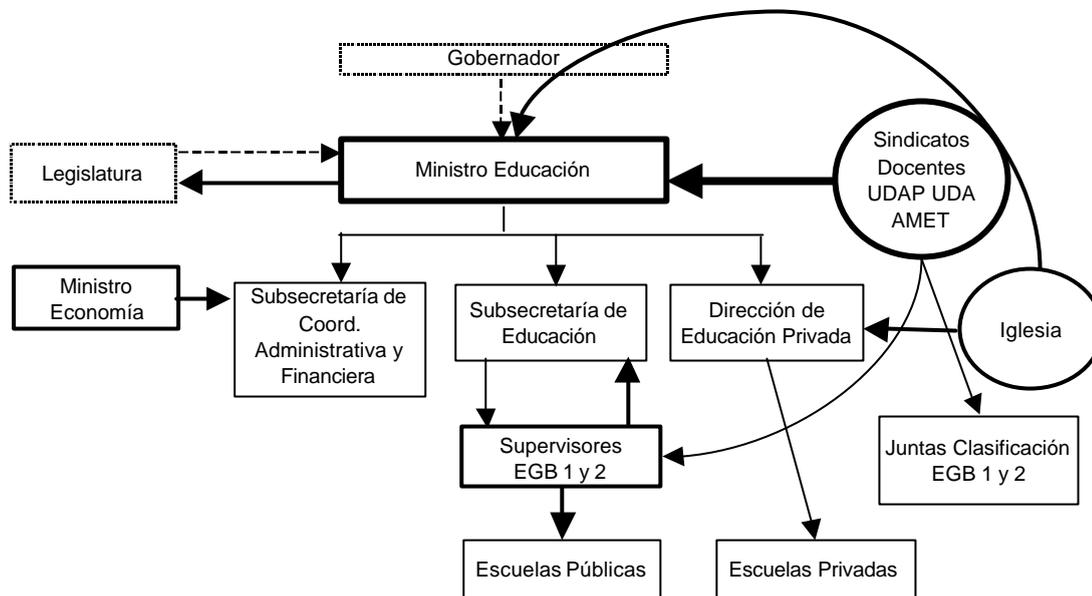
en las Juntas de Clasificación de la EGB 1 y 2 y de sus lazos con los supervisores responsables de dichos ciclos. Junto a la UDAP, con mucho menos peso, se encuentran otros dos sindicatos, la UDA (Unión de Docentes Argentinos) y AMET (Asociación de Maestros de la Enseñanza Técnica).

Con referencia al **cuerpo de supervisión de la EGB 1 y 2**, tal como será expuesto en el apartado 14, **cuenta con un peso propio, llegando a influir de manera no desdeñable en la definición de las políticas educativas.**

Por su parte, **la Iglesia es un actor influyente en la definición de las políticas educativas, no sólo en el sector privado sino también en el estatal.** La penetración de la religiosidad en la educación pública –reflejada tanto en las imágenes religiosas que visten las escuelas estatales como en el derecho que les es legalmente otorgado de brindar clases optativas de religión- parece responder a la raigambre católica de los sanjuaninos, en cuyo marco la Iglesia goza de una participación socialmente abalada. En el ámbito gubernamental, tal como se verá en el apartado reservado al sector privado de enseñanza, la presencia de la Iglesia fue especialmente evidente durante la gestión de la ministro Ana María Nieto de García. En el plano de la opinión pública, la relevancia mediática (y política) de los comentarios emitidos por los representantes de la Iglesia en torno a las más diversas cuestiones educativas, dejan en evidencia no sólo su alto grado de ingerencia en los debates que exceden al sector privado, sino también el permanente seguimiento e interés que la Iglesia manifiesta respecto a estos temas¹⁹.

Por último, **el sector privado ha ganado preeminencia** no sólo por la parte de la matrícula que ha ido captando sino como actor con ascendencia en materia de política educativa. La creación de una dirección específica y considerablemente autónoma destinada a la gestión de sus propios establecimientos dentro del Ministerio de Educación, la reciente organización del sindicato que representa a los docentes del sector y su peso como parámetro de calidad desde la puesta en marcha de los Operativos de Evaluación de la Calidad Educativa son algunos de los indicios del terreno ganado por este actor.

¹⁹ Ver los artículos periodísticos publicados en el Diario de Cuyo correspondientes al 25/03/95, 27/03/95, 29/03/95 y 04/12/95 donde el Padre Jorge Luis Lona se expresa a propósito de los contenidos curriculares nacionales y provinciales.

Diagrama 1. Mapa de Poder de la educación sanjuanina

4 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN

4.1 MARCHAS Y CONTRAMARCHAS EN EL PODER EJECUTIVO DE LA EDUCACIÓN SANJUANINA

La conducción de la educación ha estado históricamente a cargo de personajes con amplia trayectoria en el campo educativo y fuerte perfil pedagógico, pero con débil manejo de la faceta más política de su tarea y escasa preparación en los aspectos financieros, administrativos y normativos del sistema. En la década que nos ocupa, las breves gestiones de los tres ministros sin experiencia previa en el sistema (los ingenieros Orellano y Jiménez y el contador Baliñas), no respondieron -como en otras jurisdicciones- a la necesidad de racionalizar u ordenar el sistema educativo, sino más bien a circunstancias políticas que requerían ciertos “enroques” entre los responsables de las diferentes áreas de gobierno.

Es importante destacar la **gran inestabilidad de las figuras al frente del Ministerio** durante el período analizado. En la mayoría de los casos, esta alta rotación no respondió a conflictos propios del área educativa, sino a los vaivenes en los estamentos superiores de la política provincial, brevemente desarrollados en el apartado 1. El período de mayor permanencia corresponde a la gestión de Ana María Nieto de García (julio 1995 – julio 1999), durante el cual fue implementada la reforma educativa. Su persistencia en el Ministerio a pesar de los fuertes conflictos con el frente gremial pueden explicarse, por un lado, por el íntimo convencimiento de la ministro respecto de la necesidad de la transformación educativa -en la que venía participando desde los inicios del Congreso Pedagógico- y por el fuerte apoyo recibido por parte del gobernador Escobar.

El siguiente cuadro intenta resumir el perfil y la estabilidad de los ministros a lo largo de la década estudiada:

Cuadro 10 - Ministros de Educación desde 1991 hasta 2002

Cuadro x - Ministros de Educación desde 1991 hasta 2002. Jurisdicción / gobernador	Cantidad de ministros	Cantidad según gobernadores	Duración promedio (en años)	Experiencia previa en el sistema educativo		
				Si	No	Parcial
Total	9	2	1	6	3	0

Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida en la provincia de San Juan, julio 2002.

Margarita Ferrá de Bartol inicia en 1992 –una vez concluido el último año de gestión de la profesora Antonia Moncho Trincado bajo el gobierno de Gomez Centurión- el desfile de ministros que se sucedieron durante los diez años analizados. Militante peronista con amplia experiencia en los diferentes niveles del sistema y directora general de escuelas entre 1973 y 1975, la profesora de Bartol participó, hacia fines de los '80, en el diseño del plan de gobierno de Escobar, por lo que es convocada más tarde para encabezar el Ministerio de Educación. Durante su gestión se dedicó esencialmente a diseñar los dispositivos necesarios para recibir los servicios educativos transferidos por el Ministerio Nacional: las transformaciones en el organigrama ministerial, las comisiones gremiales para evitar las fricciones entre los docentes provinciales y los nacionales y la creación de un consejo de colegios transferidos, entre otras medidas, estuvieron dirigidas en este sentido. Con la destitución de Escobar, si bien en un inicio la Prof. de Bartol es mantenida en su cargo en gran medida gracias a su antigua militancia en el Partido Justicialista, es finalmente reemplazada en por el **Ing. Jorge Orellano** -a cargo hasta ese momento del Ministerio de Producción- y enviada como asesora del ministro de educación nacional, en ese entonces Jorge Rodríguez²⁰.

Carente de toda experiencia en el ámbito educativo, Orellano se consagra a “endulzar” las relaciones con el gobierno nacional para obtener un máximo de beneficios a través de los programas nacionales que comienzan a llegar a la provincia. La distribución del material proveniente del Plan Social en particular fue vista por este gobierno endeblemente sostenido como una estrategia para ganar apoyos, tal como afirmó el propio ex ministro: “yo inauguré escuelas como ningún otro ministro y en un sólo año. Esto por la gran cantidad de plata que ha llegado acá. Llevábamos plata a las cooperadoras, y visitábamos gente que no sabía ni abrir una caja de ahorro. Yo iba a las escuelas porque había con qué ir y repartía libros, útiles, creaba escuelas nuevas, salitas de jardín de infantes, etc. (...)”²¹.

Por otra parte, el ministro pone en marcha un proceso de reordenamiento del sistema mediante el control de los cargos docentes gracias a la informatización de los procedimientos.

²⁰ Un entrevistado explicaba este reemplazo como sigue: “creo que (el nombramiento de Orellano) no tiene que ver con la idoneidad, creo que necesitaban el Ministerio de la Producción para otra persona y no dejar a Orellano en banda: por eso lo mandan al Ministerio de Educación. A Margarita la tenían que sacar para descomprimir la interna entre los escobaristas que la acusaban de traidora y la gente de Rojas, que la acusaba de escobarista”. Entrevista realizada a un funcionario del Ministerio de Educación, Provincia de San Juan, Julio 2002.

²¹ Entrevista realizada al Ing. Jorge Orellano, ex ministro de Educación, Provincia de San Juan, Julio 2002.

Para facilitar el logro de este objetivo se acordó con los gremios que toda la ganancia generada por este reordenamiento se destinaría al aumento salarial, que efectivamente se produce en 1994 (este punto es abordado con mayor profundidad en el apartado consagrado a las políticas laborales). Más allá de estas medidas, las decisiones concernientes a lo estrictamente educativo fueron responsabilidad de su secretaria de educación, la Prof. Cristina Díaz de Flores, reconocida en la provincia por su carrera docente y por su participación en la Dirección de Educación Media y Superior y en la Junta de Clasificación nacionales.

Hacia mediados de 1994, según sostenían varios de los entrevistados, cuando Escobar gana las elecciones para diputado nacional, Menem deja de apoyar al gobierno de Rojas, recortando los fondos enviados a la provincia y generando, entre otros conflictos, incumplimientos en las remuneraciones de los docentes. El ejercicio del poder discrecional por parte del gobierno nacional aparece gráficamente expresado en la siguiente cita del entonces ministro de educación: *"Menem es muy peligroso: cuando te dice afuera, es afuera, sin miramientos. A nosotros nos liquidaron, nos cerraron las compuertas. Nosotros no entendimos la política de exterminación de Menem y así nos fue"*²².

Es así como se precipita el retorno de Escobar en 1995 y, junto con él, la llegada de la nueva ministro de educación, **Rosa Leiva de Pelaytay**. Según la mayoría de los entrevistados, la profesora, de escaso reconocimiento en el ámbito educativo, es convocada por Escobar fundamentalmente en agradecimiento a su incondicional apoyo durante la campaña para retomar el poder. En efecto, Pelaytay se ve rápidamente sobrepasada por las responsabilidades que debía asumir y, frente al fuerte conflicto gremial motivado por el atraso en el pago de los salarios, permanece sólo seis meses en su cargo.

Escobar opta entonces por una profesora extrapartidaria, **Ana María Nieto de García**, quien asume en julio de 1995. El largo recorrido y la pericia de la ministro no sólo en la docencia -que había ejercido en todos los niveles del sistema- sino también en política educativa -participando en el debate sobre la Ley Federal desde los inicios del Congreso Pedagógico-, la ayudaron a ganarse la confianza y el sostén absolutos del gobernador. Este respaldo -al que se sumaban los propios conductores de la transformación en el orden nacional- más la fuerte decisión de Nieto de García sobre la necesidad de la introducción de la reforma y, por último, la conformación de un sólido equipo técnico, hicieron posible una vertiginosa implementación de la reforma (sobre la que volveremos en el apartado 10), mediante un estilo político que varios entrevistados calificaron como "poco democrático". Las relaciones fueron especialmente tensas con el principal gremio docente (la UDAP) que, además de combatir férreamente la implementación de la reforma como miembros de CTERA, se oponían a al "modelo neoliberal menemista", de la cual Escobar era considerado un emisario directo.

Esta labor en torno a los objetivos puramente educativos fue complementada por aquella desarrollada por el secretario de educación, el Prof. Luis Ferrari, en torno a las metas estrictamente administrativas. Ferrari, dirigente gremial, ex secretario de educación en Formosa, interventor en la provincia de Santiago del Estero y ex secretario del Consejo Federal, había sido llamado en un principio por el gobernador -bajo sugerencia del propio ministro de educación nacional, Jorge Rodríguez- para encabezar la cartera educativa, pero su condición de extranjero le había impedido ocupar dicho cargo. Luis Ferrari asume finalmente como secretario de educación con el firme propósito de reordenar el sistema educativo sanjuanino antes del

²² Entrevista realizada al Ing. Jorge Orellano, ex ministro de Educación, Provincia de San Juan, Julio 2002.

comienzo de la implementación de la reforma. Así, tanto el decreto 49 de 1995, que redujo los salarios docentes hasta un 30%, como las leyes del Régimen de Licencias y la de Emergencia Educativa de 1996, fueron algunas de las normas que plasmaron las medidas orientadas hacia la racionalización del sistema y el ajuste del gasto. La facultad del gobierno de nombrar suplentes en caso de paro, la suspensión de los concursos de ascenso y el control del otorgamiento de licencias, fueron algunas de las estrategias adoptadas en pos del ordenamiento del sistema, que varios entrevistados calificaron de traumático.

Resulta interesante destacar que fue posiblemente su extranjería y su "*conocimiento de los poderes no formales*"²³ gracias a su pasaje por diversos ministerios de educación provinciales y por el nacional, los que le permitieron afrontar este conflictivo y controvertido proceso de racionalización del sistema educativo. Así lo percibieron los gremios docentes al calificar a Ferrari como "*el ideólogo foráneo de este proyecto, a quien no le interesa el daño que nos va a producir, justamente en la tierra de Sarmiento... Total, él no es de aquí*"²⁴. El enfrentamiento con los gremios docentes se agudiza hacia mediados de 1996 y el secretario es finalmente reemplazado por el Dr. Eduardo Salinas, abogado sin experiencia en la administración pública ni en materia educativa, hasta ese momento asesor legal de la ministro, nombrado para armar la estructura legal que acompañara la reforma e instado a utilizar un estilo conciliador para suavizar las relaciones con la UDAP.

Si bien el nuevo secretario logra en gran medida su cometido, en especial realizando un significativo trabajo de consenso alrededor de la Ley General de Educación, la relación conflictiva con los gremios docentes se mantiene y provoca la renuncia de la Prof. Nieto de García a mediados de 1999. La ministro es reemplazada entonces por el Ing. Luis Jiménez, hasta ese momento ministro de gobierno, quien es removido y reubicado en el marco de la derrota de Escobar en las elecciones y cuya corta gestión se limita a recomponer la relación con los gremios y concluir el programa que venía desarrollándose hasta ese momento.

Con la llegada al poder de la Alianza a fines de 1999, Alfredo Avelín nombra como ministro de educación al Prof. Felix Barud, profesor de letras, director y supervisor de enseñanza media. Su gestión estuvo signada por el conflicto alrededor de la designación de docentes para el 7° año de EGB 3. Ya desde 1998, cuando comienza la implementación del tercer ciclo de EGB, se había abierto una enconada puja entre la UDAP (que agrupa mayoritariamente a docentes de nivel primario) y la UDA (que representa a docentes de nivel medio y superior no universitario) en defensa de los puestos de trabajo de sus afiliados para dicho ciclo. **Felix Barud**, proveniente de la enseñanza media, se posiciona en defensa de la prioridad de los profesores y termina enfrentándose al gobernador Alfredo Avelín, que había firmado un acta-acuerdo con la UDAP en el sentido exactamente opuesto (es decir, prometiendo al gremio que se privilegiaría a los maestros). El gobernador, que había recibido un firme apoyo del principal gremio provincial (UDAP) para vencer a Escobar en los comicios, mantuvo su postura, aceptando la renuncia del ministro. Abordaremos este conflicto más detalladamente en el apartado 10, dedicado a la implementación de la reforma educativa.

²³ Los discutibles medios utilizados por Luis Ferrari y descriptos en el siguiente fragmento de entrevista realizada a un funcionario de planta reflejan ese conocimiento: "*hizo contratos en varios sectores claves con gente de planta para que le dieran información y para que trabajen a su ritmo. Entonces el tema de los poderes no formales los conocía. Trajo plata, con plata todo lo solucionás*". Provincia de San Juan, Julio 2002.

²⁴ "*Contra la Emergencia: los docentes tomaron el Ministerio de Educación*", Diario de Cuyo 10/02/96.

Una vez más, el influyente gremio docente provoca la renuncia de un ministro. En este sentido, Felix Barud afirmaba: *"en San Juan existe una dictadura sindical. El gobierno está sometido al gremio. La política no está al servicio de la educación, sino la educación al servicio de la política"*²⁵. En efecto, el criterio utilizado por Avelín en el momento de decidir su reemplazo parece confirmar esta apreciación consignada por el Diario de Cuyo: *"el gobernador quería politizar el gabinete y darle al Ministerio de Educación un perfil de conducción coherente con la Nación: entregarlo a un técnico pero con experiencia política"*²⁶. Es así como llega en abril del 2000 al Ministerio –en carácter de provisorio- el contador **Eduardo Antonio Baliña**, ex ministro de economía y hasta entonces jefe de asesores del gobernador, con el fin de *"poner orden y disciplina y terminar con las incertidumbres que existen y entrar a marchar todos, en forma concertada, llevando adelante el proceso"*²⁷.

Durante su gestión, el Dr. Baliña se dedica esencialmente a convocar a paritarias para definir la reglamentación de la EGB3, a continuar con la implementación del polimodal y a realizar un reordenamiento de las afectaciones docentes. Pero pese a su intención conciliadora, la comprometida situación financiera de la provincia incide en la disponibilidad de recursos para el área educativa, lo que genera a su vez crecientes conflictos con los gremios docentes por incumplimientos en los pagos, recorte salarial, congelamiento de la antigüedad y otras medidas tomadas frente a la escasez de fondos, que comienzan a apelar cada vez más frecuentemente a la retención de servicios como medida de protesta.

Tan recurrentes se tornan los paros, que el ciclo lectivo queda perdido ante la escasa cantidad de días de clase dictados. Ante la insostenible situación, Baliña es sustituido en enero de 2002 por **Rosa Ana Garbarino**: profesora a cargo hasta entonces de la Dirección Provincial de EGB3 y Polimodal, debe "timonear" a su vez el conflicto docente en un año no más promisorio. Al cabo de un infructuoso año de deudas salariales e innumerables paros docentes, es el propio Alfredo Avelín quien será puesto en el banquillo de los acusados y suspendido de sus funciones junto con la ministro, reemplazada por **Isabel Gironeés de Sánchez** ex vicedecana de la Facultad de Filosofía de la UNSJ.

En suma, **la falta de interés de los gobernadores por la cuestión educativa, la inestabilidad en la esfera macro-política, las complejas e irresueltas relaciones con los gremios y las severas dificultades económicas**, todos estos factores **impidieron** –exceptuando el período de conflictiva implementación de la reforma educativa y traumática racionalización del sistema durante la gestión de Ana María Nieto de García- **concretar y mucho menos dar continuidad a una verdadera política educativa.**

4.2 UN PODER LEGISLATIVO INTRASCENDENTE

Tal como sucede en la mayoría de las jurisdicciones, **el Poder Legislativo sanjuanino no parece ejercer un papel significativo en la política educativa provincial.** Sin embargo, en oposición a otros casos, esto se debe tanto a una subordinación respecto del Poder Ejecutivo, como al profundo fraccionamiento de sus representantes. La mentada sumisión dominó

²⁵ Entrevista realizada al profesor Félix Barud, ex ministro de educación, Provincia de San Juan, Julio 2002.

²⁶ "Felix Barud renunció y será reemplazado por Eduardo Baliña", Diario de Cuyo 01/04/00.

²⁷ Ibidem.

durante todo el período bajo análisis: desde 1991 hasta la destitución de Escobar, la Cámara con mayoría absoluta justicialista apoyaba incondicionalmente al gobernador; durante el gobierno de Rojas la mayoría resulta aún más abrumadora ya que queda conformada por la alianza entre los peronistas rojistas, los avelinistas y bloquistas que determinaron la destitución de Escobar; por último, desde el 1995 a 1999 Escobar vuelve a contar con una Cámara con mayoría absoluta y lealmente encolumnada con su figura.

En cuanto a **las fracturas internas, éstas suelen aflorar incluso en los períodos en que el oficialismo logra una representación hegemónica**: este era el caso en el año 2001 cuando, de 44 miembros, 25 pertenecían a la Alianza, 15 al PJ y 4 a Desarrollo y Justicia. Así, si se considera una de sus funciones fundamentales, la de debatir y elaborar el marco legal del sistema educativo, ésta se ha visto desvirtuada *"por una vieja práctica de la política argentina que es la de la interna permanente. No sabemos dialogar, consensuar, articular proyectos. En teoría, cuando el gobierno presenta un proyecto la oposición debería perfeccionarlo y filtrarlo según su propia visión. En la práctica, la función de la oposición es romper el proyecto, no importa si es bueno o si es malo. Pero esto puede ser más grave aún: si se presenta un proyecto malo y yo soy legislador de ese color político mi función es defenderlo, aunque sea una porquería. Y peor aún: si soy de una interna partidaria x y la interna z presenta un proyecto, no voy a apoyarlo aunque sea de mi mismo bloque. Así, la cámara de diputados se transforma en una jungla de todos contra todos, donde en el mejor de los casos la sumatoria es cero, porque normalmente se dan acuerdos espurios y circunstanciales que benefician a cuatro diputados y termina saliendo un proyecto irrelevante"*, según afirmó un diputado entrevistado²⁸.

Asimismo, **el Poder Legislativo presenta en general escasos Proyectos de Ley de relevancia**. Esto se debería, por un lado, a que **raramente los integrantes de la Comisión de Educación son especialistas en el tema educativo**²⁹. Por otro lado, un diputado entrevistado sostenía que esto se explicaba también porque *"no se cuenta con toda la información necesaria para hacerlo porque el Poder Ejecutivo tiene el monopolio de la información. El Poder Legislativo no cuenta con bases de datos completas y de fácil acceso para elaborar proyectos sobre bases certeras"*³⁰.

Al contrario, **el Poder Legislativo parece actuar como "caja de resonancia" para los reclamos coyunturales de los diferentes actores del sistema educativo**. Así, por ejemplo, los gremios han acudido frecuentemente a los diputados para que éstos interfirieran en decisiones del Poder Ejecutivo que los perjudicaban³¹. En otros casos, dado que en la provincia rige un sistema unicameral mixto, donde 26 diputados son elegidos proporcionalmente como distrito único y 19 son elegidos por departamento, frecuentemente éstos últimos -equivalentes a los senadores- tienden a transformarse en gestores de los requerimientos de su región ante el Poder Ejecutivo (edificios, cargos, infraestructura, material didáctico, etc.), lo que genera importantes irracionalidades en el sistema. En efecto, dado que los diputados departamentales suelen ser

²⁸ Entrevista realizada al diputado Tulio del Bono, integrante de la Comisión de Educación por el PJ y ex rector de la Universidad Nacional de San Juan (1988-1999), Provincia de San Juan, Julio 2002.

²⁹ Entrevista realizada a un alto funcionario del Ministerio de Educación, Provincia de San Juan, Julio 2002.

³⁰ Entrevista realizada al diputado Tulio del Bono, integrante de la Comisión de Educación por el PJ y ex rector de la Universidad Nacional de San Juan (1988-1999), Provincia de San Juan, Julio 2002.

³¹ Por sólo dar un ejemplo, a principios del año 1995 UDAP y UDA marchan hacia la legislatura "para apoyar a los legisladores que defienden los derechos de los trabajadores", en rechazo a la aprobación de la Ley de Presupuesto que determinaba un recorte salarial y el pago de haberes con bonos, entre otras medidas. Si bien los haberes fueron de todos modos reducidos, este constituye un ejemplo de presión sindical directa sobre la legislatura. "Marcha a la Legislatura de docentes y sus gremios", Diario de Cuyo, 08/03/95.

“punteros” locales del mismo partido que el gobernador sensibles a los reclamos de su lugar de origen por la posibilidad de reelección que su complacencia puede conllevar, es frecuente que consigan para ello el apoyo de la mayoría en la Cámara, generalmente de su mismo partido.

En suma, la alta fragmentación del poder legislativo, la prevalencia de los intereses partidarios, la escasa especialización de sus integrantes y la utilización de prácticas clientelares hacen que su tarea consista esencialmente en responder a las variadas y circunstanciales problemáticas de los diversos actores del sistema.

5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO

5.1 UN ENCUADRE COMPLETO PERO INOCUO

Si bien **San Juan**, comparada con otras provincias, **cuenta con un marco legal relativamente completo en cuanto a las leyes fundamentales u ordenadoras del sistema educativo**, diferentes factores parecieran indicar que no en todos los casos esta normativa constituye un referente efectivo para el funcionamiento de la enseñanza en la provincia.

Así, comenzando por la **Constitución Provincial de 1986**, ésta se refiere en su capítulo V a la Educación y la Cultura. Entre los 28 artículos que componen dicho capítulo cabe destacar el n° 86, que establece que *“el Gobierno y la administración de la educación son ejercidos por un Ministerio”*, hasta ese momento a cargo de una Secretaría dependiente del Ministerio de Gobierno. Cabe destacar, respecto de los organismos responsables del gobierno de la educación, que esta constitución obvia la mención del Consejo General de Educación, hasta ese momento vigente en la provincia. Esta omisión resultó suficiente para que el bloquismo determinara la abolición de este órgano colectivo, sin que esto generara mayores reclamos. Fuera de este importante cambio, las referencias a los niveles del sistema o a la obligatoriedad han quedado desactualizadas, dado que la Constitución sanjuanina es anterior a las transformaciones introducidas por la Ley Federal de Educación. Asimismo, la carta magna determina la conformación de Consejos Académicos por escuela, con representantes de los docentes, padres, estudiantes y el director, los cuales, según los entrevistados, no están funcionando en ningún establecimiento del sistema³².

En cuanto a la **Ley General de Educación n° 6755 de 1996**, se trata de una ley muy completa y detallada compuesta por nueve títulos³³ y que implicó un prolongado trabajo de consenso previo –iniciado durante la gestión bloquista, cuando se encontraba frente al

³² Los Consejos de Escuela fueron propuestos y respaldados por la UCR que, dominando la Constituyente con 26 de los 30 representantes, se encontraba fuertemente comprometida en aquellos años de reinstauración democrática con la participación ciudadana. Sin embargo, ni el Poder Ejecutivo bloquista de ese entonces –poco predispuesto a su implementación– ni los gobiernos justicialistas que le siguieron aplicaron la prescripción constitucional.

³³ Título I: Disposiciones generales, Título II: Principios Generales, Título III: Estructura del Sistema Educativo Público Provincial, Título IV: Objetivos de los niveles y regímenes especiales, Título V: Calidad de la educación y su evaluación, Título VI: Gobierno y administración, Título VII: Financiamiento, Título VIII: Educación pública de gestión privada, Título IX: Disposición complementaria. Ley General de Educación 6755, Gobierno de la Provincia de San Juan, Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación la Sra. Antonia Moncho de Trincado- entre los diferentes sectores involucrados en educación (directores provinciales de área, representantes de las universidades, del parlamento, de los cultos reconocidos -católico, evangélico y hebraico-, de las juntas de clasificación y de los tres gremios). Sin embargo, es preciso destacar que varios de los entrevistados relativizaron la autenticidad de esta participación manifestando que se habría tratado de una intervención meramente formal y legitimadora de la voluntad del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, resulta llamativo el hecho de que, luego de esta amplia convocatoria y del prolongado esfuerzo para su elaboración, la Ley n° 6755 no haya comenzado a regir (al menos hasta el momento de realización del presente estudio) a falta del decreto reglamentario correspondiente. Al respecto, el entonces secretario de educación, mentor de la elaboración de la Ley y su Decreto Reglamentario, convocado expresamente al Ministerio para organizar el marco legal que debía acompañar la implementación de la reforma, expresaba: *"la Ley General de Educación tuvo como ventaja que más allá de basarse en la Ley Federal tomó las experiencias de su aplicación, porque habían pasado dos años de la sanción de la Ley. El Decreto Reglamentario buscaba más tecnificación, datos objetivos para no caer en interpretaciones diversas. No sé por qué nunca se aprobó, puede ser por falta de interés, fue al finalizar la gestión de Escobar, después la otra gestión no lo hizo"*³⁴.

En lo que respecta a otra de las normas elementales del funcionamiento del sistema educativo, el Estatuto del Docente, regían dos Estatutos que datan de los años '60, uno para los docentes del antiguo nivel primario (el Estatuto Provincial) y otro para los docentes del ex nivel medio (el Estatuto Nacional de Docentes de Educación Media n° 14473). Según algunos testimonios recabados en la provincia, ciertas *"razones políticas"*³⁵ (el temor a una fuerte confrontación con los gremios), impidieron que se realizara una reforma global del Estatuto a partir de la transferencia de los servicios educativos a la provincia y de la implementación de la reforma. Según el entonces secretario de educación, *"el valor coactivo de estas normas (la Ley General de Educación y los estatutos docentes) generaba conflictos en la aplicación, lo que implicaba una derogación de hecho porque los estatutos ya no se reconocían. (...) En la reforma predominó un laissez faire y, como en cualquier ámbito, la falta de regulación lleva a tender hacia el sueldo más provechoso. A muchos les convenía que no exista un marco regulatorio porque recurrían a los arreglos"*³⁶. Así, como lo sugieren los dos testimonios citados, pareciera que la contradicción normativa fue mantenida con el objetivo de negociar de modo más informal con el cuerpo docente, evitando los conflictos que hubiese generado la modificación de ciertos aspectos concernientes a la carrera docente, como por ejemplo el referido a su estabilidad, "en riesgo" a causa de la movilidad en los cargos que conllevaron los nuevos perfiles requeridos en el EGB3 y el polimodal en particular.

Finalmente, la Ley de Educación Privada que regía al sector desde el año 1965 (la n° 3335), fue reemplazada en 1996 por el título octavo de la Ley General de Educación. Dicho título comprende una referencia sobre los aportes estatales al sector (artículo n° 63), llamativa por su carácter restrictivo, dado que estipula que *"los establecimientos incorporados que demuestren la imposibilidad de cumplir con el pago de las remuneraciones de su planta funcional docente recibirán aporte estatal (...) que se basará en criterios objetivos de distribución en el marco de la justicia social y tendrá en cuenta entre otros aspectos, el tipo de establecimiento, la función social que cumple en su zona"*

³⁴ Entrevista realizada al Dr. Eduardo Salinas, ex secretario de educación, Provincia de San Juan, Julio 2002.

³⁵ Entrevista realizada en la Provincia de San Juan, Julio 2002.

³⁶ Entrevista realizada al Dr. Eduardo Salinas, ex secretario de educación, Provincia de San Juan, Julio 2002.

de influencia y el arancel que percibe (artículo n° 64)". Este principio queda reglamentado y esclarecido en el Decreto n° 313 del año 1999, que incluye, entre otras pautas, una grilla detallada de criterios objetivos para determinar si un establecimiento debe o no ser subvencionado por el Estado.

Sin embargo, dado que, según la directora provincial de enseñanza privada, durante los cinco años previos al momento del presente estudio no se habían otorgado nuevos subsidios, el objetivo es que dicho Decreto rija también para el control de los aportes ya existentes, decisión que aún no había sido tomada hasta el momento de nuestra investigación. Así, si el instrumento legal existe, no cubre los casos donde parece ser más necesario, es decir, para el caso de los aportes ya percibidos por los establecimientos. Volveremos sobre este punto en el apartado 13, consagrado a las políticas dirigidas al sector privado.

Cuadro 11 - Normativa educativa fundamental

Normativa	Tipo y número	Año de sanción	Reglamentaciones y modificaciones	Ejes involucrados
Constitución Provincial		1986		
Ley General de Educación	6755	1996	Ley 6770	Política Educativa
Ley de Educación Privada	3335	1965		Sector Privado
Decreto de Control de los aportes al sector privado	0313	1999		Sector Privado
Estatuto del Docente Provincial	2492			Políticas Laborales

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

En conclusión, pareciera que, en varios de los casos comentados, **el marco legal resulta ineficaz, defectuoso e insuficiente no tanto por el texto mismo de las normas, sino por su deficiente aplicación.** Un especialista en la materia entrevistado explicaba como sigue las razones de estas falencias: *"usualmente, las funciones del Ministerio de Educación han sido desempeñadas por personal docente que ha cumplido una función destacada o que goza de la confianza de las autoridades de la provincia. Los niveles de capacidad dependen de cada una de las gestiones, pero en general eran perfiles docentes y no gubernamentales ni administrativos, por lo que se produjo una ausencia importante de normativa. Las soluciones se determinan intuitivamente, sin criterios técnicos. Nuestra asesoría letrada analiza los conflictos docentes, pero no hay asesoramiento sobre la política educativa y los legisladores no tienen conocimientos específicos"*³⁸.

³⁷ Constitución de la Provincia de San Juan, Boletín Oficial, 07/05/86.

³⁸ Entrevista realizada en la Provincia de San Juan, Julio 2002.

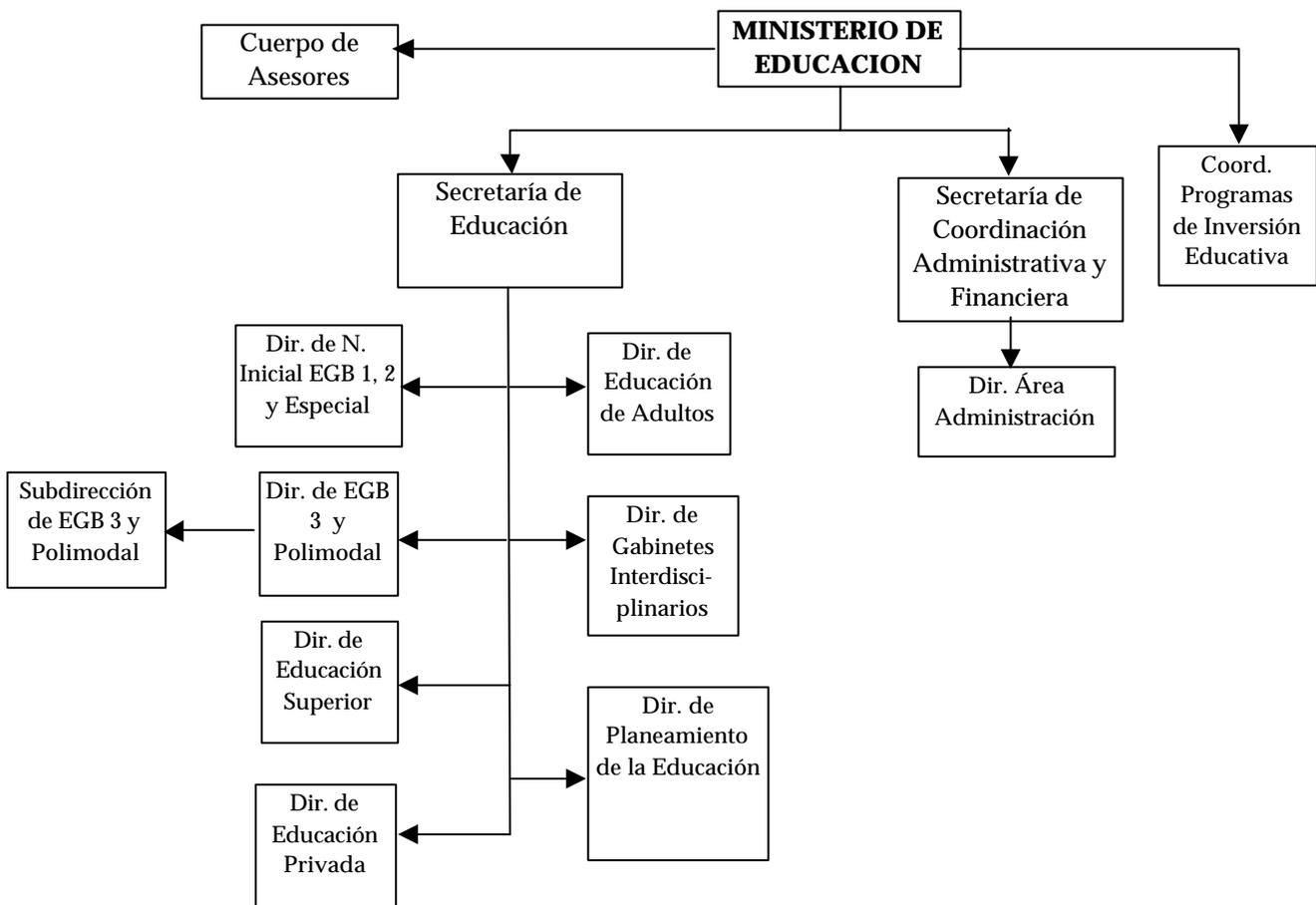
6 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN

6.1 LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL MINISTERIO

Un primer factor a destacar al considerar la estructura a partir de la cual se organiza la administración del sistema educativo es la **inexistencia, contrariamente a otros casos provinciales, de un Consejo Provincial de Educación**. Asimismo, cabe señalar que, si bien históricamente el Ministerio en San Juan era de Educación y Cultura, en el año 1992 se crea una **Subsecretaría de Cultura** específica, que pasa a depender de la Secretaría General de la Gobernación. Esto hace que **funcione como un ministerio aparte**, lo cual deriva en un **divorcio palmario entre las políticas educativas y culturales**.

Dentro del Ministerio de Educación, dependiendo directamente del ministro, se encuentran las Subsecretarías de Educación y de Coordinación Administrativa y Financiera:

Diagrama 2: Organigrama del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe



Tal como se observa en el organigrama, de la primera dependen, a su vez, las direcciones de nivel. Cabe destacar el hecho de que la EGB3 se encuentra agrupada con la educación polimodal, lo cual posiblemente esté ligado a la intención inicial de secundarizar masivamente dicho ciclo. Por su parte, **la Dirección de Educación Privada constituye un mini-ministerio**, con áreas destinadas a los diferentes niveles del sistema y otra administrativa. Esta dirección fue creada en el año 1995, ante la progresiva expansión del sector y en un contexto de fuerte presencia de la Iglesia en el Ministerio, tal como se verá en el apartado dedicado al sector privado de educación. Otro aspecto a destacar en lo que concierne el funcionamiento efectivo del organigrama es la **falta total de coordinación entre las direcciones de nivel y la Dirección de Planeamiento Educativo**. En efecto, como será retomado en el apartado 11, esta Dirección ha perdido relevancia paulatinamente entre otras razones a causa del cierre de las comisiones de servicio –por la ley de Emergencia de 1992- y a causa de la superposición de acciones con las oficinas de los programas nacionales.

Otro punto a señalar es el **bloque de poder que representa dentro del Ministerio el cuerpo de supervisores dependientes de la Dirección de Educación Inicial, EGB1 y 2**. Según la mayoría de los entrevistados, se trata de un cuerpo muy autónomo, que concentra una cuota importante de poder al estar fuertemente organizado y neutralizar ocasionalmente las políticas contrarias a sus intereses o visiones. Al contrario, el cuerpo de supervisores de la Dirección de EGB 3 y polimodal, al ser un grupo pequeño –con sólo 6 integrantes- suelen mantener relaciones más directas y fluidas con la línea política.

6.2 LA ENMARAÑADA DINÁMICA ADMINISTRATIVA

La dinámica administrativa del Ministerio de Educación se caracteriza por su verticalismo, burocratización, desorden, lentitud y resistencia al cambio. De acuerdo con el testimonio de los entrevistados, el procesamiento de los legajos es sumamente caótico dado que éstos son tratados por fecha y no según un orden de prioridades. Por ejemplo, desde el nombramiento de un docente hasta la finalización del instrumento legal correspondiente puede tardarse hasta 2 años; asimismo, puede pasar hasta un año hasta percibirse el salario de una suplencia realizada.

Otro grave problema concierne a la información correspondiente a las Plantas Orgánico Funcionales (POF): la incertidumbre es enorme al respecto y, a pesar de haberse firmado un convenio con el ANSES para hacer más eficiente el control de las mismas, continúan siendo arcaicas. La indefinición en este sentido hace sumamente compleja tanto la designación de docentes como el control de las incompatibilidades y el manejo presupuestario. Fue partiendo de este diagnóstico que, en 1995, el entonces secretario de educación, el profesor Luis Ferrari, inicia un intenso trabajo destinado a ordenar el sistema. Contando con una fuerte determinación y utilizando medios que muchos entrevistados calificaron de autoritarios, Luis Ferrari procedió, entre otras estrategias, a la modernización del sistema informático para el seguimiento de los datos, el control de las plantas funcionales de las escuelas, la detección y corrección de las incompatibilidades en los cargos, la redistribución de los docentes y la eliminación de las comisiones de servicio. Gracias a este trabajo se logró un mayor conocimiento y control del sistema. Sin embargo, varios son los testimonios que afirman que, posteriormente, con la nueva gestión iniciada en el año 2000, el desorden volvió a reinar en el Ministerio. En

efecto, tal es la situación que encontramos en el momento de la realización de nuestra investigación.

En continuidad con la labor desarrollado por el profesor Ferrari, comienza a intervenir en la provincia desde el año 1998 el Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE) para concretar la necesaria reforma administrativa. Según ciertos actores directamente implicados en dicho programa, éste habría alcanzado en su momento varias conquistas -dinamizar los trámites de designación de docentes, la liquidación de haberes y el manejo de expedientes-. Por ejemplo, con respecto a éste último aspecto, de acuerdo con las palabras del entonces responsable de la Secretaría de Coordinación Administrativa y Financiera, el Lic. Francisco León, "*trabajamos con un sistema de legajo único electrónico, donde todo el sistema manual que existía se eliminó y todos los antecedentes del docente empezaron a figurar en un sistema computarizado donde estaban cargados todos los antecedentes de un docente. En aquel momento se ingresó la información de cerca de 10.000 docentes. Se los llamó por unidad educativa y se completó la documentación de cada uno. Para esto se contrató a la Universidad Nacional de San Juan*"³⁹.

Sin embargo, tal como sucedió con las plantas orgánico funcionales, los resultados alcanzados en aquellos años fueron malogrados con el tiempo ya que, tal como afirmaba el Lic. León "*todo lo que se hizo desapareció. En el año 2000, con la nueva gestión, empezaron a cargar la información de los docentes de EGB3, cuando nosotros habíamos terminado con todos los agentes de la provincia. (...) Si bien nosotros no habíamos llegado a reordenar en un 100% en el año 1999, el ministerio iba tomando un carril. Esto luego se fue desvirtuado a partir del año 2000, no se le dio continuidad por esto de que cada uno que comienza debe revisar todo lo anterior y hacer las cosas a su modo*"⁴⁰.

Otra estrategia para alivianar y dinamizar la gestión administrativa del ministerio consistió en la **creación en 1997 de 14 unidades de gestión (UG) distribuidas en los distintos departamentos provinciales**, reducidas a 7 en el año 1998. Según el Lic. León, "*se trataba de unidades equipadas, con personal capacitado –no docentes sino personal administrativo que iban tanto del Ministerio de Educación como de las ex escuelas normales nacionales*"⁴¹. Según ciertas versiones estas UG habían logrado agilizar ciertos trámites administrativos –tales como la designación de docentes, la liquidación de sueldos y el seguimiento de los legajos de salario familiar-. Así lo entendía el Lic. León: "*llegamos a liquidar el sueldo de un suplente en 45 días*"⁴². Nuevamente, sin embargo, hacia el año 2002 **estas pequeñas reparticiones no parecían estar cumpliendo debidamente sus tareas y funcionaban en los hechos como mesas de entrada de trámites que continuaban resolviéndose en el nivel central**.

Diversas son las causas que podrían dar cuenta del caos existente tanto en lo referente a la información estadística concerniente al sistema como a los procedimientos. Por un lado, la enorme irregularidad en el funcionamiento del Ministerio a causa de los frecuentes paros de los empleados de planta han sin dudas retardado y desorganizado las tareas administrativas. Menos coyunturalmente, el *modus operandi* verticalista y burocrático -característico de la administración pública- responde a antiguas prácticas instaladas, difíciles de modificar. A esto

³⁹ Entrevista realizada al Lic. De León Francisco, Ex-Secretario de Coordinación Técnica y Administrativa, Buenos Aires, Enero 2003.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Idem.

⁴² Idem.

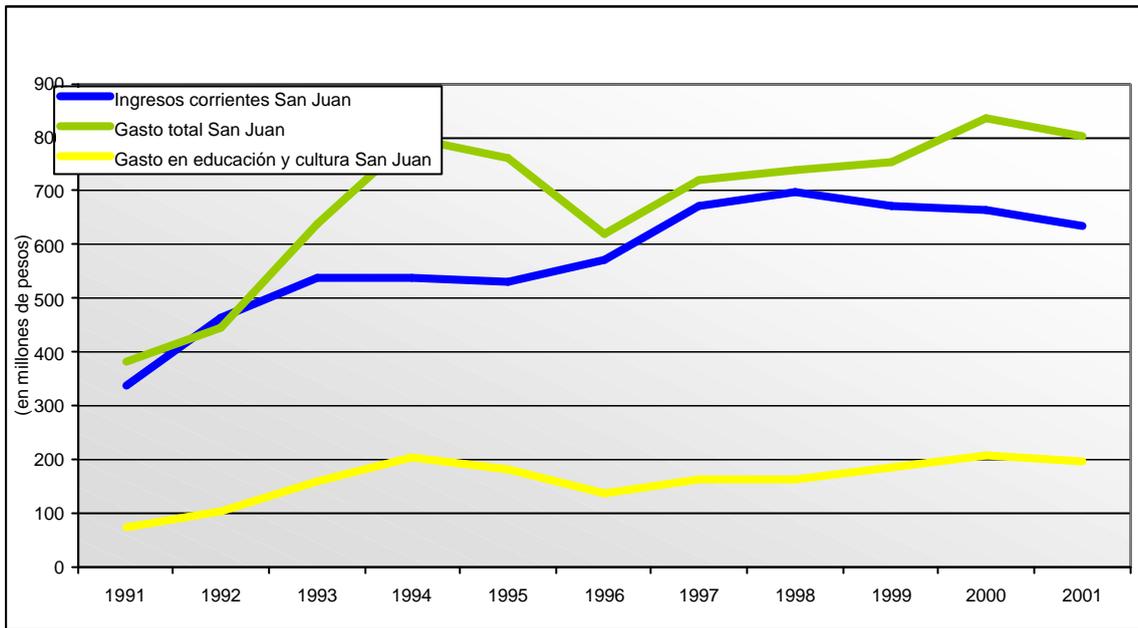
se suma el hecho de que, como la Ley de Emergencia Económica de 1992 impide nombrar nuevos cargos, ha sido muy escaso el personal contratado, que hubiera podido contribuir a generar un mejor equilibrio entre el personal estable y el personal técnico convocado para asignaciones más específicas. Por último, tal como fue reiteradamente señalado, las falencias existentes en todo lo concerniente a los procesos administrativos parecen responder en gran medida a las contramarchas y discontinuidades acarreadas con las sucesivas gestiones políticas.

7 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

7.1 UN SIGNIFICATIVO ESFUERZO FINANCIERO SOSTENIDO CON RECURSOS NACIONALES

Para comprender el rumbo seguido por el gasto educativo a lo largo de la década bajo análisis resulta indispensable considerar ante todo las oscilaciones evidenciadas por los ingresos frente al gasto total provincial. En este sentido, tal como se percibe claramente en el gráfico 3, **las finanzas sanjuaninas presentan un déficit sostenido desde 1993**, año a partir del cual la brecha entre el gasto y los ingresos se amplía considerablemente, alcanzando un pico en el año 1994. Si bien, a partir de entonces, el gasto disminuye hasta niveles próximos –aunque siempre superiores– a los recursos disponibles, la situación deficitaria persiste para volver a profundizarse sobre el final de la década.

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.

Cuando se observa más detalladamente el comportamiento de los ingresos y del gasto – expresado en el gráfico-, se constata que **la provincia presenta dos ciclos económicos bien diferenciados a lo largo de los años '90**. El primer ciclo se extiende desde comienzos de los '90 hasta el año 1994, cuando las cuentas provinciales colapsan ante el excesivo aumento del gasto y la insuficiente disponibilidad de recursos. Si bien en este primer ciclo el aumento en el sector educativo es el que tuvo más incidencia en el aumento del gasto total, el cuadro siguiente muestra que, las áreas de "Vivienda y urbanismo", "Promoción y asistencia social" y "Salud" también gozaron de importantes incrementos en las partidas entre 1992 y 1994. Como fue desarrollado en el apartado 2, estos años se caracterizaron por una gran inestabilidad política – signada fundamentalmente por la destitución y posterior restitución de Jorge Escobar-. Podría pensarse que el privilegio de las áreas mencionadas, frecuentemente utilizadas como medios de adhesión política, pudo responder a la intención de ampliar la base de apoyo en la sociedad por parte del endeble gobierno encabezado por Juan Carlos Rojas.

Cuadro 12: Gasto total provincial por finalidad y función (en millones de pesos)

FINALIDAD Y FUNCION	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Administración Gubernamental	89,1	114,3	164,5	206,0	188,4	164,8	209,2	225,9	226,1	251,3
Servicios de seguridad	29,4	33,7	49,6	54,4	47,9	47,0	49,4	48,9	50,9	54,8
Servicios sociales	214,4	229,2	337,4	443,9	381,5	265,4	341,7	342,3	365,8	395,4
Salud	45,5	55,2	69,2	90,4	90,7	64,5	74,5	81,9	93,1	96,4
Promoción y asistencia social	14,8	19,3	35,9	34,3	24,1	36,9	49,3	50,4	50,0	46,8
Seguridad social	49,5	36,2	45,6	64,8	54,9	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Educación y cultura	74,2	104,9	160,5	203,0	183,0	137,2	161,6	162,1	186,4	209,5
Ciencia y técnica	0,7	1,1	1,4	1,6	1,3	0,9	1,3	1,3	1,1	1,1
Trabajo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vivienda y urbanismo	29,2	9,5	21,7	48,8	27,5	23,4	54,9	46,6	35,2	41,5
Agua potable y alcantarillado	0,5	3,0	3,1	1,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Otros servicios urbanos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicios económicos	46,0	68,5	81,2	88,2	129,9	128,5	91,7	90,4	73,5	74,1
Deuda pública	1,8	1,5	6,0	5,2	13,8	12,8	27,7	32,7	36,1	59,1
TOTAL	380,7	447,3	638,7	797,7	761,5	618,5	719,8	740,2	752,4	834,6

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

El segundo ciclo al que nos referimos anteriormente comienza a partir de 1995 hasta 2001, año atravesado por la fuerte crisis económica nacional, que repercute particularmente en la economía sanjuanina, sin "resto" propio como para enfrentar tales avatares. En esta ocasión, la provincia deja de hacer frente a sus obligaciones a pesar del ostensible endeudamiento (que, como lo muestra el cuadro 13, en relación con los ingresos casi se duplica en sólo un año) y de la emisión de títulos públicos –las Letras de Obligaciones Provinciales (LECOPI)-.

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

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ingreso total	339,8	466,2	549,4	545,6	533,8	654,1	697,7	711,7	690,8	672,4	645,7
Gasto total	380,7	447,3	638,7	797,7	761,5	618,5	719,8	740,2	752,4	818,6	802,6
Gasto en Servicios Sociales	214,4	229,2	337,4	443,9	381,5	265,4	341,7	342,3	365,8	395,4	369,2
Gasto en Educación y Cultura	74,2	104,9	160,5	203,0	183,0	137,2	161,6	162,1	186,4	209,5	196,6
Déficit*	s/d	s/d	-15,0	-43,8	-42,7	-6,0	-3,2	-4,1	-9,2	-21,7	-24,3
Stock de deuda*	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	44,2	49,6	53,3	90,2	98,6	117,9

* % del ingreso total

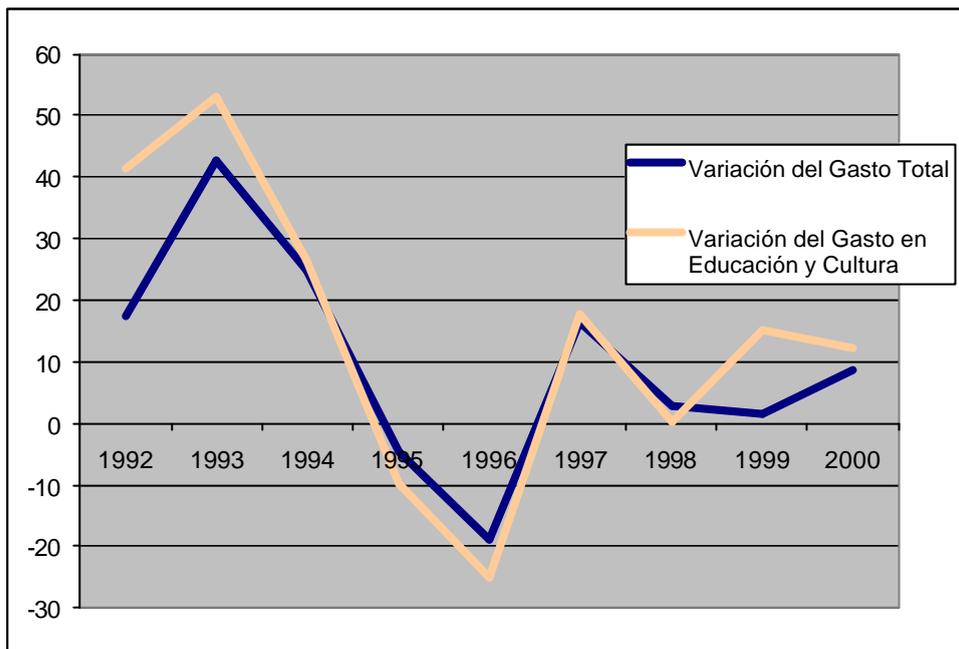
s/d = sin datos

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.

El gráfico 4 expone aún más visiblemente los dos períodos verificados por las cuentas provinciales. En efecto, **durante el primer período (1991-1994), tanto el gasto total como el educativo aumentan pronunciadamente, duplicándose en sólo tres años**: el primero pasa de

\$380 en 1991 a \$797 millones en 1994, mientras que el segundo pasa de \$74 a \$203 millones entre los mismos años. Ya en el año 1995 ambos gastos sufren una merma, profundizada rotundamente el año siguiente. Lograda una cierta regularización del equilibrio fiscal, el segundo ciclo comienza a partir año 1997, cuando tanto el gasto total como el educativo vuelven a incrementarse y a experimentar un nuevo pico en el año 2000.

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.

En cuanto al gasto educativo en particular, los vaivenes hasta aquí brevemente expuestos obedecieron tanto a la incidencia de las políticas propiciadas por el gobierno nacional –la transferencia de los servicios educativos y la implementación de la Ley Federal de Educación– como a medidas ligadas a la coyuntura político-económica provincial, fuertemente influida a su vez por la realidad económica nacional. Así, el incremento del gasto educativo exhibido entre 1991 y 1994 se explica esencialmente por la transferencia de los servicios educativos del ámbito nacional a la provincia, aunque también tuvo su incidencia el pasaje de la bonificación por presentismo al salario básico docente, ocurrida en 1994. Ese mismo año, el gasto por alumno del sector público asciende –como lo muestra el cuadro 14– a \$1.321 millones, superando ampliamente la media nacional de \$996 millones, tope nunca más alcanzado en el resto de la década. Hacia el año 1997 el gasto educativo experimenta un segundo pico, claramente visualizado en el gráfico 4 y sobre el cual nos extendemos más adelante.

Estos niveles de gasto no pudieron ser sostenidos, y la situación desembocó en una virtual cesación de pagos a los empleados públicos –incluidos los docentes– en medio del caos

político. Acerca de este período, un alto funcionario técnico a cargo de los aspectos presupuestarios del Ministerio de Educación desde 1995 sostenía: **“durante la primera parte de la década se incurrió en una dilapidación de los recursos en beneficio del aparato político-partidario. Se llegó a una situación caótica: la obra social fue suspendida, el banco provincial cayó en quiebra... la provincia terminó incendiada en el año 1994”**⁴³.

Se inicia entonces, con el regreso de Jorge Escobar al poder, una segunda fase en el gasto educativo, inaugurada con la reducción de entre el 19% y el 29% de los haberes docentes y las diversas medidas destinadas al control de las finanzas -tales como el ordenamiento de las plantas orgánico funcionales (POF), la detección y corrección de incompatibilidades, la eliminación de las comisiones de servicio y el control de las licencias- llevadas a cabo por el entonces secretario de educación, el Prof. Luis Ferrari. Este último justificaba como sigue las duras medidas adoptadas: **“actualmente el sistema educativo paga unos cinco millones de pesos mensuales por encima de sus reales necesidades (a causa de) el desproporcionado aumento de los cargos docentes y las horas cátedra con relación a la población estudiantil, generando un sistema permisivo y pernicioso”**⁴⁴.

Cuadro 14 – El esfuerzo financiero por la educación

	Gasto Educativo como porcentaje del Gasto Público Total			Gasto por alumno del sector público -en pesos corrientes			Gasto por alumno como % de los recursos fiscales por habitante		
	San Juan	Región Cuyo	País	San Juan	Región Cuyo	País	San Juan	Región Cuyo	País
1991	19,5	19,2	24,3	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1992	23,4	23,0	27,0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1993	25,1	24,1	27,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1994	25,4	25,1	27,2	1.321,4	1.156,8	996,4	219,7	176,1	174,5
1995	24,0	26,1	27,7	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1996	22,2	22,7	27,3	914,7	1.008,4	993,8	156,3	160,3	179,7
1997	22,5	24,9	28,5	1.052,7	1.064,7	1.057,1	s/d	s/d	s/d
1998	21,9	23,9	27,9	1.113,5	1.077,1	1.097,9	149,2	150,9	177,1
1999	24,8	25,5	29,5	1.164,3	1.160,2	1.146,8	s/d	s/d	s/d
2000	25,1	26,6	30,9	1.217,1	1.162,1	1.164,2	200,7	180,6	196,8

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

Todas estas estrategias redundaron efectivamente en una disminución del gasto educativo, que pasa de \$202 millones en 1994 a \$183 millones en 1995, para descender finalmente a \$137 millones en 1996 (cuadro 13). Asimismo, esta reducción se plasma en la disminución del porcentaje del gasto educativo como porcentaje del gasto total, que pasa del

⁴³ Entrevista realizada en Provincia de San Juan, Julio 2002.

⁴⁴ "Educación paga cinco millones de más por mes", *Diario de Cuyo*, 23/07/95.

25,4% en 1994 al 21,9% en 1998 (cuadro 14). Sin embargo, las inversiones necesarias para la concreción de la transformación educativa inciden en el gasto del área, que comienza a elevarse nuevamente año tras año desde 1997. En efecto, tal como lo plasma claramente el gráfico 4, ese año el gasto educativo crece en un 15%, lo cual estaría mostrando que, a la fase inicial de ajuste presupuestario le siguió otra de inversión en el área educativa destinada a la aplicación de la Ley Federal. Por otra parte, esta significativa expansión de las partidas otorgadas al sector refleja tanto el enorme apoyo recibido por Ana María Nieto de García para avanzar con la reforma, explicado por su propia determinación en ese sentido. A partir de entonces el gasto por alumno del sector público aumentará paulatinamente -en forma sostenida pero más moderada que durante el primer período-, situándose apenas por encima del promedio correspondiente al conjunto de las provincias.

Con la llegada de Alfredo Avelín al poder en 1999, la inversión en el sector educativo aumenta visiblemente: el gasto educativo como porcentaje del gasto total alcanza un 24,8% en 1999 y un 25,1% en 2000 y el gasto por alumno del sector público llega a los \$1.217 millones en el año 2000, situándose así por encima de la media nacional, de \$1.164 millones. Este nuevo crecimiento del gasto puede explicarse, por un lado, por los costos que implicaba la implementación del ciclo más oneroso del sistema -el polimodal-. Por otro lado, aunque en menor medida, ciertas versiones afirman que dicho crecimiento se habría debido al relajamiento de los controles sobre los "agujeros negros" del sistema, tales como las licencias, las incompatibilidades, las afectaciones, la relación docente-alumno, etc. Este incremento, sumado a la declinación de los ingresos y a la terrible crisis económica que vivió el conjunto del país en el año 2001 condujo a una dramática crisis provincial, en la que los docentes fueron uno de los principales afectados al padecer importantes incumplimientos en el pago de sus salarios.

Este grave conflicto fue endilgado en gran medida al gobierno nacional, responsable según el gobernador Avelín por no haber enviado debidamente los fondos necesarios a la provincia. Este episodio ejemplifica muy gráficamente la gran dependencia financiera de la provincia respecto del gobierno nacional: a lo largo de toda la década de los '90 más del 80% de los recursos con los que contaba la provincia provenían del orden nacional. Así, por ejemplo, en el año 2000, San Juan se ubicaba en el octavo lugar entre las provincias con mayor porcentaje de los ingresos de origen nacional⁴⁵.

Es en el marco de las peripecias económicas vividas por la provincia durante la década que nos concierne que debe realizarse el balance sobre **el esfuerzo financiero por la educación**, según el cual la provincia de **San Juan se encuentra en una posición relativa "media", cotejada con el resto de las jurisdicciones**. Tres indicadores distintos sirven para evaluar a la provincia en este sentido. Así, de acuerdo con el porcentaje del gasto educativo como parte del gasto público total, con un promedio de 23% entre los años 1991 y 2000, San Juan se encontraba en un puesto claramente intermedio (n° 16)⁴⁶. De modo similar, cuando se considera el gasto por alumno del sector público, San Juan se ubica en el 11° lugar en el orden nacional, con un promedio de \$1.130 por alumno para el período 1994-2000⁴⁷. Por último, el tercer indicador considerado -el nivel de inversión por cada alumno en función de los ingresos disponibles por

⁴⁵ Ver punto 3.1. del anexo, pag. 82.

⁴⁶ Ver punto 3.7 del anexo, pag. 83.

⁴⁷ Ver punto 3.13 del anexo, pag.84.

cada habitante-, se orienta en el mismo sentido que los anteriores ya que posicionaba a la provincia en un modesto (aunque superior a los anteriores) 9° lugar⁴⁸.

7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES

Los cuadros 15 y 16 nos permiten analizar la evolución del gasto educativo en su composición, tanto por su objeto como por su finalidad. Lo primero a subrayar respecto del primero de estos dos aspectos del gasto, es que casi la totalidad es reservada para el pago de los sueldos docentes: entre el 90% y el 97% de los recursos –“gastos en personal” y “transferencias al sector privado” utilizados enteramente para el pago de salarios- fueron destinados a este rubro entre los años 1991 y 2000. Este rasgo característicamente rígido del gasto educativo hace que queden muy escasos fondos sobrantes para la inversión en políticas técnico-pedagógicas o de transformación del sistema.

Cuadro 15 - 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)	70,8	103,8	164,3	192,2	182,0	141,0	161,5	173,2	193,0	198,4
<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	96,5	97,6	95,6	98,0	97,3	96,4	93,1	91,9	97,1	98,2
1.1. Gastos en personal	89,7	89,1	88,9	88,9	89,4	86,7	86,0	84,9	82,9	82,0
1.2. Gastos en bienes y servicios no personales	3,2	1,6	1,4	1,0	1,1	1,8	2,4	2,9	2,8	3,2
1.3. Transferencias al sector privado	7,1	9,4	9,7	10,1	9,5	11,5	11,4	11,0	13,1	13,5
1.4. Otras transferencias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	1,3	1,2	1,2
2. Erogaciones de capital como % del gasto educativo provincial	3,5	2,4	4,4	2,0	2,7	3,6	6,9	8,1	2,9	1,8

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

Un segundo punto a destacar es el **importante incremento verificado en los aportes estatales consagrados al sector privado**. En efecto, esta parte del gasto educativo total pasa del 7,1% en 1991 al 13,5% en 2000, lo cual implica prácticamente una duplicación de los fondos percibidos por el sector, gracias a un lento pero progresivo crecimiento a lo largo de toda la década del '90. Tal como se desarrolla en el apartado 13, este fenómeno se condice con la expansión experimentada por los establecimientos privados, fundamentalmente en la segunda parte de los años '90.

En tercer lugar, un dato a recalcar es el que concierne a las “erogaciones de capital”, que muestran una evolución dispar, aumentando visiblemente en el año 1993, en el contexto de la recepción de los servicios educativos nacionales y, más tarde, en los años 1997 y 1998, años

⁴⁸ Ver punto 3.15 del anexo, pag. 85.

particularmente claves en la transformación educativa que requirió la construcción de establecimientos y aulas, reformas de infraestructura, equipamiento de las escuelas, etc.

Por último, en lo referido a la finalidad del gasto –o la inversión según la estructura de los niveles educativos- detallada en el cuadro 16, cabe remarcar dos cuestiones. En primer lugar, que la distribución de las partidas entre la educación primaria y la educación media se modifica significativamente a principios de la década: la primera pasa de absorber el 79,4% del gasto en 1991, a quedarse sólo con el 59,1% en 1993; la segunda, en un movimiento exactamente inverso, ve aumentar sus partidas de un 19,1% en 1991 a un 34,6% en 1993. Del mismo modo, un salto similar se observa para el caso de la educación superior en el año 1994. Estas alzas se explican por el impacto de la transferencia de los servicios educativos de ambos niveles a la provincia. El análisis comparativo del gasto según los niveles contribuye a confirmar la relevancia de la inversión en educación media frente a la educación primaria en San Juan durante la primera mitad de la década: así, el cuadro en anexo muestra que la provincia se ubica en el séptimo lugar en el orden de las provincias que más invirtieron en educación entre el año 1991 y 2000⁴⁹.

Cuadro 16 - Gasto Educativo Total por nivel educativo. En porcentaje

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	Buenos Aires	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	San Juan	79,4	66,8	59,1	58,4	59,0	57,6	57,2	54,8	53,7	53,3
	Total País	61,9	62,0	52,3	49,9	47,4	48,0	47,9	47,6	47,8	48,0
Educación Media	San Juan	19,1	28,3	34,6	34,6	33,3	32,7	31,4	32,8	34,9	35,1
	Total País	18,1	18,9	26,2	28,4	30,7	29,6	29,3	29,8	32,9	32,6
Educación Superior	San Juan	0,2	0,2	0,4	3,0	4,4	4,8	4,2	3,8	3,7	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	San Juan	1,2	4,8	5,9	4,0	3,3	4,8	7,3	8,6	7,7	7,8
	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.

Por último, resulta llamativa la diferencia existente entre los valores provinciales y aquellos correspondientes al total del país respecto de los "gastos sin discriminar". Estos gastos atañen todas las finalidades no comprendidas en ningún nivel del sistema, es decir fundamentalmente lo que hace al sostenimiento de la administración central, -cuerpos administrativos y conductivos-. Así, si bien los montos de la provincia experimentan dos incrementos significativos a lo largo de la década –uno en 1992, probablemente para adaptar la estructura de la administración central para la recepción de los servicios educativos transferidos; el segundo en 1997, seguramente como consecuencia de la llegada de los planes nacionales al Ministerio provincial-, éstos se mantienen siempre muy por debajo de los porcentajes dedicados a dicha finalidad en el conjunto de las jurisdicciones argentinas.

⁴⁹ Ver punto 3.18 del anexo, pag.85.

7.3 LA INCIERTA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

La elaboración presupuestaria en la provincia de San Juan sigue año tras año un procedimiento "basado en la tradición", es decir que la secretaría administrativa del propio Ministerio solicita las necesidades presupuestarias a cada dirección de nivel, que construyen sus cálculos basándose esencialmente en el gasto del año anterior. Refiriéndose a esta dinámica de elaboración presupuestaria, el Lic. Francisco León opinaba: "el presupuesto se debería adaptar a los tiempos que estamos transitando y no continuar haciéndose como se hace ahora, por dirección de área en función del gasto del año anterior. Al hacerse de modo global, el presupuesto siempre se amplía"⁵⁰.

En efecto, **este mecanismo esconde amplios márgenes de incertidumbre**, dado que – como fue expuesto en el apartado anterior-, existe en el Ministerio de Educación **un gran desorden en lo que concierne al conocimiento de las plantas orgánico funcionales (POF), las incompatibilidades, las afectaciones, etc.** Si bien en el año 1995 se llevó a cabo un fuerte trabajo de ordenamiento, orientado según sus responsables a "mejorar la utilización de los recursos escasos para poder asumir en mejores condiciones la implementación de la transformación educativa"⁵¹ en el año 1999, con el cambio de gestión y la implementación del polimodal –y el intenso movimiento de docentes que ésta implicó-, el sistema se habría desordenado nuevamente, lo que incidió negativamente en el proceso de presupuestación.

8 LAS POLÍTICAS LABORALES

8.1 LA LUCHA POR EL COBRO DE UN SALARIO DEVALUADO

Como acontece en la mayoría de las provincias, buena parte de la contienda entre los gremios y el gobierno ha girado sobre la "cuestión salarial" y, quizás en San Juan más que en otras jurisdicciones, ha dirimido la cuestión educativa al haber implicado la virtual parálisis de la educación durante lapsos prolongados. Si en los años '80 el fuerte reclamo gremial pasó esencialmente por el aumento salarial, en los '90 se aboca a intentar evitar su reducción o desvalorización, o a exigir el pago a término. A comienzos de 2000, en el marco de la grave crisis financiera que atravesaba la provincia, los docentes debieron asumir una lucha aún más básica: la de lograr el cobro de los haberes.

La última conquista gremial en torno a las remuneraciones fue la acontecida en el año 1994, cuando el gobierno de Rojas, con el Ing. Orellano a la cabeza de la cartera educativa, decide pasar la **bonificación por presentismo al salario básico**. Esta medida fue muy bien vista por los sindicatos docentes, quienes la aceptaron de buen grado en contrapartida del avance del gobierno sobre el reordenamiento de las plantas orgánicas funcionales de las escuelas. Si bien el entonces ministro adujo que "con el ahorro extraído de la racionalización de los cargos docentes se

⁵⁰ Entrevista realizada con el Lic. De León Francisco, Ex-Secretario de Coordinación Técnica y Administrativa, Buenos Aires, Enero 2003.

⁵¹ Entrevista realizada con el Dr. Eduardo Salinas, Secretario de Educación (1996-1999), Provincia de San Juan, Julio 2002.

pudo otorgar el aumento"⁵², la medida pareciera obedecer más a la necesidad política de ganar el apoyo del cuerpo docente, que al "retorno" de los recursos obtenidos por la racionalización al propio sistema.

Sin embargo, **esta conquista sería efímera: en 1995** el recién asumido secretario de educación convocado por Escobar para optimizar el gasto educativo, el Prof. Luis Ferrari, firma el decreto 49 que dispone la **reducción de entre el 19% y el 29% de los haberes de todos los agentes comprendidos en el Régimen del Estatuto y Escalafón Docente cuyos salarios brutos superaran los \$400**. Este recorte -ejecutado en vísperas de la implementación de la Ley Federal- crispó y rigidizó las ya difíciles relaciones con el gobernador Escobar y su flamante ministra de educación, la Prof. Ana María Nieto de García. El Lic. Francisco León justificaba esta medida recalcando que *"en aquel momento el Ministerio de Educación se encontraba en una situación de caos total. Durante la gestión anterior se había aumentado irracionalmente el gasto y luego hubo que tomar medidas antipáticas como ésta. Por otro lado, las provincias habían asumido ciertos compromisos en el Pacto Federal Educativo para poder recibir las inversiones de los distintos programas nacionales y para esto había que ordenar y racionalizar los recursos"*⁵³. Es sólo **tres años más tarde**, bajo la misma gestión, que -en vísperas de las elecciones para la gobernación- se decide el **reintegro de dicho recorte por medio de "tickets canasta"**. Paralelamente, **ese mismo año se dispone que el 50% de los salarios comenzarían a ser cobrados en títulos públicos** (los Lecop o Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales).

A estas medidas se suma **en 2001 el congelamiento de la antigüedad y el comienzo del pago del 50% de los salarios en títulos públicos** (los Lecop o Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales), disposiciones que no lograron impedir la acumulación de una deuda inédita del Estado sanjuanino para con sus docentes a partir de 2002. Durante esos dos primeros años de gobierno de la Alianza, Alfredo Avelín, que había recibido un claro apoyo de UDAP (Unión de Docentes Agremiados Provinciales) durante la campaña y que había apostado desde un inicio a obtener el envío preferencial de fondos por parte del gobierno nacional, se negaba a recortar los salarios docentes, tal como se lo aconsejaba su ministro de economía, Enrique Conti⁵⁴. Así, la indisponibilidad de recursos llevó a una virtual cesación de pagos que provocaría a su vez la parálisis del sistema educativo a raíz de las frecuentes medidas de fuerza tomadas por los gremios docentes. En efecto, entre 2001 y 2002 los alumnos sanjuaninos perdieron más de 125 días de clase por huelgas docentes⁵⁵. Este conflicto se convirtió en el signo más claro y agudo de la ingobernabilidad en la provincia, provocando finalmente la destitución del gobernador Alfredo Avelín por no garantizar el cumplimiento del derecho a la educación⁵⁶.

En suma, **la década del '90 ha estado signada para los docentes sanjuaninos por la lucha en pos del cobro de un salario que se ha ido deteriorado** (esencialmente por el cobro en tickets canasta y en títulos públicos, además del congelamiento de la antigüedad). A propósito de este combate, la profesora Susana Mass de Sanchez, vice-regente del Instituto Normal

⁵² Entrevista realizada con el Ing. Orellano, Ex Ministro de Educación, Provincia de San Juan, julio 2002.

⁵³ Entrevista realizada con el Lic. De León Francisco, Ex-Secretario de Coordinación Técnica y Administrativa, Buenos Aires, Enero 2003.

⁵⁴ En el mes de agosto de 2001, ante una manifestación gremial en rechazo al decreto que disponía un recorte del 28% en los salarios que superaran los \$450, Alfredo Avelín decide anular la medida y aceptar la renuncia de su ministro de economía, el bloquista Enrique Conti.

⁵⁵ "San Juan: 60% de clases perdidas", Clarín, 10/09/02.

⁵⁶ "Avelín fue destituido y asumirá el vicegobernador de San Juan", Diario La Nación, 25/09/02.

Sarmiento comentaba: "no cobrar el sueldo es denigrante. Un profesor no puede estar pensando en eso. Durante el gobierno de Escobar se responsabilizaba a los docentes y se tomaban represalias ante las medidas de fuerza. Ahora se reconocen los derechos, pero no hay recursos. Estamos en un estado de anarquía. La gente se está muriendo en los hospitales: ¿Cómo les va a importar la educación si no les importa la salud?"⁵⁷. Es en el marco de esta grave situación que es preciso analizar comparativamente el salario del docente sanjuanino. Tal como se observa en el siguiente cuadro, **el salario para un docente de nivel primario con jornada simple y diez años de antigüedad -que representaba \$ 471 para el año 2000- se situaba muy cerca de la media nacional, ocupando el décimo lugar entre las 24 jurisdicciones**⁵⁸. Una situación muy similar se observa para el caso de los directivos.

Cuadro 17 - 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	San Juan	471,1	565,6	83,3
	Media Región	525,5	609,8	86,2
	Media País	477,7	568,3	84,1
Director	San Juan	725,6	868,6	83,5
	Media Región	789,3	943,7	83,6
	Media País	772,2	933,5	82,7

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

Cuando se compara -siguiendo el cuadro siguiente- la situación de los haberes de los trabajadores de la enseñanza (nivel primario) con aquellos del resto del sector público se constata, en primer lugar, que ambos se han mantenido cercanos a la media nacional y que han verificado una evolución similar desde el año 1995. Sin embargo, **el empleado público se encuentra en una posición claramente superior a la del docente** si se considera que la jornada laboral del primero es de aproximadamente 6 horas, al igual que la del segundo, que debe sumar necesariamente horas extra de preparación y corrección a las 4 horas que componen el medio turno escolar. Al contrario, **el salario de un docente del nivel primario por jornada simple resulta comparativamente más alto que el del empleado del sector privado**, cuya jornada se extiende al menos a las 8 horas sin contar, por otro lado, con las prerrogativas propias del empleo estatal.

⁵⁷ Entrevista realizada con la prof. Susana Mass de Sanchez, vice-regente del Instituto Normal Sarmiento, Provincia de San Juan, Julio 2002.

⁵⁸ Ver punto 4.1 del anexo, pag. 86.

Cuadro 18 - 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	San Juan	565.6	447.76	497.1	565.6	625.6	565.6
	Media País	564.0	484.7	554.1	565.0	628.6	568.3
Salario del empleado público promedio	San Juan	1,107.3	846.5	940.4	1,066.1	1,041.7	1,096.5
	Media País	1,035.1	992.0	1,022.8	1,053.0	1,064.5	1,049.6
Salario del empleado privado promedio	San Juan	819.6	855.7	830.2	852.5	807.9	796.3
	Media País	1,118.3	1,075.0	1,081.9	1,072.9	1,061.4	1,042.8
Canasta Básica Alimentaria para persona adulta	San Juan	62.4	62.1	61.7	62.7	60.4	58.8
	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.

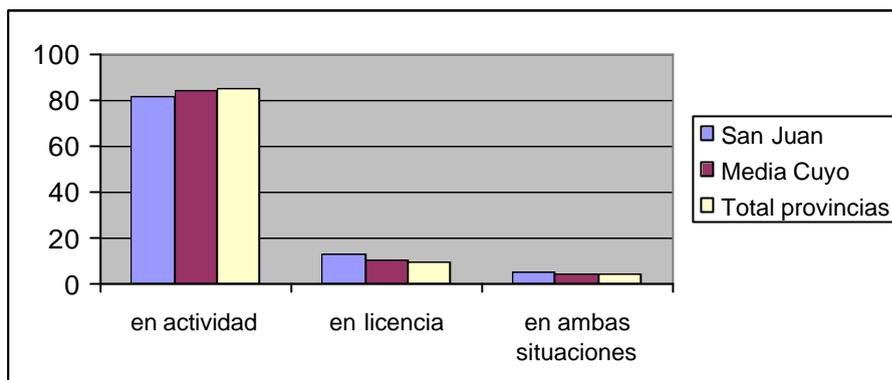
Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las 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.

Por último, es necesario situar, a partir de los valores expuestos, el poder adquisitivo del salario docente en relación con la canasta básica alimentaria: dicha correspondencia se ha mantenido relativamente estable a lo largo de los 5 años analizados, guardando valores muy similares a los del promedio nacional.

8.2 ALGUNOS RASGOS DE LAS CONDICIONES LABORALES

En lo que concierne a las condiciones laborales, **un importante foco de fricción entre los gremios y el gobierno se centró a lo largo de la década en el control de las licencias docentes.** El gráfico 5 muestra que, según el Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos '94, la cantidad de docentes sanjuaninos con licencia superaba visiblemente a la correspondiente a la media regional y nacional. Así, en el año 1996, un nuevo régimen de licencias específico para el cuerpo docente, con control domiciliario, pretendía terminar con el abuso de pedido de licencias médicas de largo plazo. Más tarde, durante la gestión del Dr. Baliña, el otorgamiento de las licencias fue terciarizado. A pesar de estas medidas, **el porcentaje de la masa salarial absorbido por las suplencias (13%) no pudo ser reducido**, tal como lo expresaron varios de los entrevistados⁵⁹.

⁵⁹ Entrevistas realizadas con el Sr. Luis Garcés, profesor UNS; el Dr. Eduardo Salinas, Secretario de Educación durante la gestión de Ana María Nieto de García y el Sr. Francisco De León, Secretario de Coordinación Técnica y Administrativa durante la gestión de Ana María Nieto de García, Provincia de San Juan, Julio de 2002.

Gráfico 5 – Docentes por condición de actividad

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, *Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos '94*

Una medida más coyuntural concerniente a las condiciones laborales de los docentes, adoptada durante la gestión de Ana María Nieto de García, merece un comentario aparte. Se trata de la **Ley de Emergencia Educativa 6.695** de 1996 sancionada “con la finalidad de garantizar el derecho de enseñar y aprender y de racionalizar los recursos humanos”⁶⁰, en el marco de las incesantes medidas de fuerza tomadas por los gremios docentes durante 1995 a raíz de las irregularidades en el pago de los salarios, que habían provocado la tácita pérdida del año lectivo. Asimismo, la Ley 6695 apuntaba a asegurar las condiciones necesarias para un drástico reordenamiento de las plantas orgánico-funcionales de las escuelas. El rechazo de los gremios a la disposición fue unánime, ya que estipulaba la **puesta en disponibilidad de los docentes titulares** que se quedarán sin sus cargos para ser reubicados por el ministro o el secretario de educación y la **suspensión de los concursos de ascenso** hasta la conclusión del reordenamiento de las plantas funcionales. Por otra parte, **facultaba al gobierno para designar personal transitorio en caso de huelga y responsabilizaba a los directivos de velar por la libertad de trabajo** (es decir, asegurarse de que el docente que quisiera trabajar los días de huelga pudiera hacerlo sin inconvenientes). Pese a la fuerte oposición sindical, que sostenía que la Ley de Emergencia Educativa atentaba contra el Estatuto del Docente y mostraba que “*el gobierno tiene un criterio economicista y cree que en educación dos más dos son cuatro*”⁶¹ al sostener esta iniciativa, **la Ley rigió a lo largo de todo el año 1996**⁶².

Otro importante problema irresuelto en lo que concierne a las condiciones laborales de los docentes, constatado en la mayoría de las jurisdicciones, consiste en la **escasa convocatoria a concursos de ascenso en el nivel medio**. Por esta razón, en los ciclos mencionados una mayoría de los docentes del nivel se encontraba hacia 2002 ejerciendo en calidad de interino, a pesar de las **sucesivas titularizaciones masivas de los años 1992** -con la transferencia de los servicios del

⁶⁰ “El gobierno quiere la emergencia educativa”, *Diario de Cuyo*, 07/02/96.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Las razones de la oposición a la Ley 6695 son expuestas en detalle en el artículo publicado por el diputado Luis Varese, donde afirma que “el proyecto oficial constituye una errónea y burda técnica que, bajo el título de emergencia educativa, esconde una verdadera emergencia económica y como tal no puede vulnerar derechos laborales adquiridos”, “La emergencia educativa”, *Diario de Cuyo*, 13/02/96.

nivel-, **1995** -cuando concluye el proceso de transferencia) y **1998** (cuando comienza la implementación del EGB3-). Frente a este mecanismo de titularización, los gremios representantes de los docentes de EGB3 y polimodal habían adoptado una posición más bien favorable, ya que *"los concursos de antecedentes y oposición en todos los cargos son algo difícil de llevar a la práctica. Hay que respetar la titularidad y la estabilidad de los docentes que llevan mucho tiempo como interinos, que son el 90% en cargos directivos y el 60% en cargos docentes. Es difícil llevar a cabo los concursos por un pequeño paquete de horas. Sí se podrían hacer concursos para cargos superiores y directivos"*⁶³. Al contrario, el gremio representante mayoritariamente de los docentes del nivel primario -la UDAP- criticaba la medida afirmando que *"en la enseñanza media, antes de la transferencia los cargos directivos se concursaban. Ahora no ha habido ni un solo concurso en nivel medio. Entre los docentes no hay conciencia del valor que tienen los concursos. Los consejos de directores de media no quieren concursar los cargos y los supervisores tampoco. Yo pienso que el concurso permitiría transparentar el sistema, más que nada en el nivel medio que es el de mayor complejidad por trabajo y por la cantidad de horas"*⁶⁴.

En el caso de la EGB 1 y 2, al contrario, se realiza desde 1995 un concurso de antecedentes y oposición para acceder al cargo de director y supervisor. Para presentarse, los candidatos deben ser titulares, contar con cuatro años de antigüedad, rendir un curso de dos meses y luego realizar una residencia de un mes en una escuela, para la cual deben elaborar un proyecto que luego es defendido ante el jurado, perteneciente a la Dirección de Planeamiento, del Ministerio de Educación. En cuanto al nombramiento para los interinatos y las suplencias, son las Juntas de Clasificación de EGB por un lado y EGB3 y polimodal por el otro las responsables.

Para concluir, cabe destacar la situación de profundo deterioro en la que se encontraban los docentes sanjuaninos en el momento de nuestra visita a la provincia -julio 2002-, claramente expresado en testimonio de una representante gremial: *"actualmente estamos en una situación de anarquía y desgobierno. No existe una política para salir de la dependencia total de la coparticipación. En este momento se están debiendo todas las horas incrementadas por la implementación del EGB3, desde 1998. También se deben todas las suplencias del año 2001 y lo que va de 2002. A los titulares se les debe febrero y marzo de 2002 y medio aguinaldo de diciembre. Además estamos cobrando sin recibo de sueldo desde diciembre, y lo que figura en el recibo nunca coincide con lo que nos depositan en el banco. No tenemos obra social, no tenemos los aportes de seguro de vida. El gobierno no está haciendo los aportes patronales ni previsionales. Hay una inseguridad total. Nuestros docentes no tienen servicios, se les ha cortado la luz, el teléfono, muchos no tienen ni para ir a la escuela"*⁶⁵.

8.3 UN GREMIO DOCENTE INELUCTABLE EN LA POLÍTICA EDUCATIVA PROVINCIAL

⁶³ Entrevista realizada al profesor Roberto Rosas, secretario general de la UDA, Provincia de San Juan, Julio 2002.

⁶⁴ Entrevista realizada con María Isabel Ortega, representante UDAP, Provincia de San Juan, Julio de 2002.

⁶⁵ Entrevista realizada a Ana María López de Herrera, secretaria general de UDAP, Provincia de San Juan, julio 2002.

De los sindicatos con presencia en San Juan, **la Unión de Docentes Agremiados Provinciales (UDAP), es el más combativo y predominante**, reuniendo la mayor cantidad de afiliados, pertenecientes en su mayoría al nivel primario. **Claramente alineado con las estrategias de CTERA**, la UDAP ha adherido frecuentemente a las convocatorias de paros nacionales. Por otra parte, su secretaria general desde 1996, la profesora Ana María López de Herrera, se encuentra personalmente ligada al sindicato nacional, por ocupar allí el cargo de secretaria de la mesa directiva. Acorde con este claro posicionamiento, UDAP replicará los enfoques de CTERA en el orden provincial: tanto el enfrentamiento con el gobierno de Escobar como la férrea oposición a la reforma y, finalmente, la atenuación de los reclamos en el momento de la asunción de la Alianza manifiestan sin lugar a dudas la concordancia con el sindicato nacional.

Las relaciones se hicieron particularmente tensas durante la gestión de la ministro Ana María Nieto de García, período de duras medidas de racionalización del sistema y de implementación de la reforma. Tal fue el nivel de confrontación, que los paros comenzaron en ese entonces a sucederse con frecuencia y la cuestión de la garantía de la provisión de la educación a erigirse como una responsabilidad que el gobierno llegó a endilgar a los gremios : *"el gobierno irá evaluando, conforme a la interrupción del servicio educativo, las medidas a tomar para garantizarlo, advirtiendo nuevamente que, según la óptica del gobierno, peligra ya la continuidad del ciclo lectivo. No vamos a hacer futurología, pero al estar frente a este peligro, el gobierno puede llegar a deslindar esa responsabilidad de los docentes y de la dirigencia gremial. El que no está garantizando el servicio educativo no es el Estado sino el educador, que no va a la escuela"*⁶⁶.

En sentido estricto, la UDAP ha demostrado contar con un gran peso en la definición de la política educativa sanjuanina a lo largo de toda la década. En una provincia donde la mayoría de la población depende del Estado, de los cuales una gran parte corresponde al sector educativo, se comprende rápidamente su relevancia numérica. Más allá de este peso, **UDAP ha logrado**, mediante los paros fundamentalmente, pero también a través de los medios y de las manifestaciones -progresivamente abandonadas, dada la pérdida de apoyo de una sociedad que desea que los chicos vuelvan a la escuela-, **jugar un rol fundamental en cuanto a lo "realizable y no realizable" en la política educativa provincial.**

La posición la Unión de Docentes Argentinos (UDA), ligada a la CGT oficial y conducida por el Prof. Julio Roberto Rosas a lo largo de toda la década, y de la Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET), fue claramente menos beligerante. Estos dos gremios nacionales surgen con más fuerza en el escenario provincial (especialmente la UDA) con la definitiva descentralización de los servicios educativos, ya que **su acción se concentra principalmente en la defensa de los derechos de los docentes nacionales transferidos.** Sin embargo, llegado el momento de implementación del tercer ciclo de la EGB3, la UDA cobra mucha más presencia en el escenario político luchando por que se diera preferencia a los profesores en los puestos de dicho ciclo. A raíz de esta **pulseada por los espacios laborales** se genera un fuerte conflicto **con UDAP**, agudizado en los inicios de la gestión de Alfredo Avelín. Es entonces cuando, a través de la firma de un acta, el propio gobernador se compromete a dar prioridad a los docentes de la ex primaria en el mencionado ciclo, desautorizando así al entonces ministro de educación, el Prof. Félix Barud, quien renuncia inmediatamente a causa de este conflicto.

⁶⁶ Declaraciones de Guillermo de Sanctis en "La propuesta no tiene vigencia", Diario de Cuyo, 19/03/97.

Poco después de este enfrentamiento, cuando comienzan a hacerse visibles los graves problemas financieros que atravesaba la provincia y a retrasarse los pagos de haberes, los gremios dejan de darse la espalda para unirse en un combate que excederá incluso al ámbito educativo. En efecto, **el desfinanciamiento del Estado convoca a todos los gremios estatales alrededor de una mesa intersindical que termina destituyendo al propio gobernador.** En este sentido, una representante de UDAP manifestaba: *"la pelea de los gremios de la educación ha sido en soledad porque no se han aliado por diferencias ideológicas. Ahora nos une el espanto de la crisis en la que estamos inmersos y hemos estado forzados a arreglar algunas cosas"*⁶⁷.

Por último, el Sindicato Argentino de Docentes Privados (**SADOP**) **se encontraba apenas en fase de constitución en el momento de nuestra visita a la provincia.** Su reciente presencia en la provincia se explica sin lugar a dudas por el igualmente reciente crecimiento del sector privado de educación al que aludimos en el apartado 13⁶⁸.

En el siguiente cuadro figura la relevancia numérica de cada uno de los gremios descriptos, así como su relación con los sindicatos nacionales:

Cuadro 19 - Datos sobre los sindicatos provinciales de docentes.

Nombre del Sindicato	Cantidad de Afiliados ⁶⁹	Porcentaje de Afiliados / Total de docentes	Relación con sindicatos nacionales / agrupaciones sindicales
UDAP	10.500	70% aprox.	Afiliación a CTERA y a CTA
UDA	1000	7% aprox.	Representante provincial de UDA y CGT oficial
AMET	500	3% aprox.	Representante provincial de AMET
SADOP	S/D	S/D	Representante provincial de SADOP y CGT rebelde

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

8.4 EL CONTRADICTORIO PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DE LA FORMACIÓN DOCENTE

Tal como lo ha subrayado el historiador sanjuanino Luis Garcés, no puede estudiarse la educación de la provincia sin considerar la poderosa influencia del que fue su gobernador (1862-1864) antes que presidente de la Nación (1868-1874), Domingo Faustino Sarmiento. Fundador de la primera "Escuela de Señoritas" para la formación de docentes en su propio territorio, Sarmiento ha dejado una huella indeleble en los docentes y actores involucrados en la cuestión educativa: *"en San Juan se ha crecido bajo su advocación o su rechazo, se ha hecho un culto –a veces chauvinista- del provinciano que fue presidente, y con ello lo hemos hecho también de aquello que fue su principal preocupación: la educación pública"* (Luis Garcés, 1993). En efecto, **el prestigio de las tradicionales escuelas normales sanjuaninas y su excelente formación docente, íntimamente ligado en el imaginario provincial a la impronta sarmientina, fue reiteradamente destacado con nostálgico orgullo por los entrevistados.**

⁶⁷ Entrevista realizada a una representante de la UDAP, Provincia de San Juan, Julio 2002.

⁶⁸ El gremio dispone de una página de internet donde figuran más detalles sobre su historia, organización y líneas de acción: <http://www.sadopsanjuan.com.ar/noticias.php>.

⁶⁹ Datos brindados por los propios sindicatos en cifras aproximadas.

Durante la década que nos concierne, las escuelas normales –semilleros de los maestros de nivel primario- sufrieron una primera conversión al ser transferidas de la esfera nacional al gobierno provincial. Tal como sucedió en la mayoría de las jurisdicciones, este pasaje fue fuertemente resistido por las cuatro escuelas nacionales existentes en la provincia, por considerar que la dependencia del Ministerio Nacional equivalía a un mayor prestigio, mayor orden en el trabajo y, fundamentalmente, una mayor autonomía. Según la visión de una autoridad de una antigua escuela normal, la pérdida de libertad en cuestiones como la designación de suplentes, en el manejo de fondos o en cuestiones pedagógicas -al comenzar a ser visitadas más frecuentemente por supervisores provinciales-, no parece haber acarreado ninguna ventaja en contraparte ya que, como sostenía la entrevistada “antes los reclamos eran atendidos y escuchada cuanta propuesta era planteada. Ahora el Ministerio está cerca pero no nos escucha. Hemos sido abandonados”⁷⁰. Pese a las resistencias, San Juan es la primera provincia en concretar la transferencia del nivel en el año 1992 –muestra temprana de la disciplina escobariana frente a los mandatos provenientes del gobierno nacional-. Asimismo, se crea en el Ministerio provincial una Dirección de Educación Superior para darle una atención específica al subsistema.

Más tarde, en 1993, las 4 escuelas normales transferidas fueron objeto del Plan Federal para la Transformación de la Formación Docente (PTFD), que implicó una actualización de los contenidos y una reestructuración de la oferta –incluyendo las funciones de capacitación e investigación- y que preparó por ende a dichas instituciones para el posterior proceso de acreditación.

En lo que concierne a **la formación de los profesores** del nivel medio, ésta **se encuentra en manos de la universidad** desde la década del '70, cuando la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ) absorbe a los profesorados existentes en la provincia desde las décadas del '40 y '50⁷¹. **Dado que la universidad –por depender del Ministerio Nacional- no se encuentra directamente comprendida por la política educativa provincial, a lo largo de la implementación de la reforma se generaron ciertos desajustes respecto de los perfiles docentes requeridos por la transformación, especialmente en el polimodal.** Así, el secretario general de la UDA manifestaba que “la universidad se ha quedado por detrás de la reforma”⁷².

Hacia **1995**, la entonces responsable de la Dirección de Nivel Superior, la Prof. Mirta Bueno de García, solicita un **estudio** conducido por la Dirección de Planeamiento y realizado por consultores contratados por el PRISE **sobre la situación de los Institutos de Formación Docente (IFD)**. Dicho estudio arrojó como resultado principal un **exceso de docentes en el nivel inicial y EGB 1 y 2**, situación verificada en la mayoría de las provincias. Este diagnóstico fue utilizado como argumento fundamental para el **cierre de casi la mitad de establecimientos públicos de formación docente** existentes hasta entonces en la provincia. En contrapartida, tal como lo muestra claramente el cuadro siguiente, resulta sumamente llamativo el **raudo crecimiento de los IFD privados durante el mismo período.**

⁷⁰ Entrevista realizada a una autoridad de una Escuela Normal, Provincia de San Juan, Julio 2002.

⁷¹ En 1947 se crearon en la provincia los cursos del Profesorado en la Escuela Normal Sarmiento, lo que se convirtió en “**Escuela de Profesores**” de la que egresaban docentes con los títulos de “Profesor Normal en Ciencias” y “Profesor Normal en Letras”. En 1958 estos cursos se separaron de la Escuela Normal y dieron lugar a la creación del **Instituto Nacional del Profesorado Secundario**.

⁷² Entrevista realizada al Prof. Roberto Rosas, Provincia de San Juan, Julio 2002.

Cuadro 20: Evolución de las dimensiones del sistema de formación docente provincial

		Cantidad de Instituciones de Formación Docente	Cantidad de Cargos Docente	Cantidad de Horas Cátedra	Cantidad de Alumnos Matriculados
1994	Público	15	583	S/d	2868
	Privado	4	7 c/aporte	243 c/aporte	168
	Total	19	-	-	3036
2001	Público	9	153	S/d	2726
	Privado	7	16 c/aporte	573 c/aporte	375
	Total	25	-	-	3101

Fuente: elaboración propia en base a información obtenida en la Dirección de Educación Superior y de Educación privada, Provincia de San Juan, julio 2002.

De igual modo, **el proceso de acreditación iniciado en el año 1997 conllevó la conversión de 4 de los 9 IFD públicos en tecnicaturas y la adopción exclusiva de las funciones de capacitación e investigación por parte de otros 2**. A diferencia de la mayoría de las jurisdicciones –donde el proceso de acreditación llevó en el mejor de los casos al cierre temporario de los institutos y en el peor al mantenimiento del *status quo*- esta reconversión de 6 de los 9 institutos docentes del sector público estaría demostrando la capacidad de la provincia de prever las necesidades del sistema y actuar en consecuencia. No obstante, **este proceso fue nuevamente contrarrestado por la inmovilidad dentro del sector privado** ya que, hasta el año 2002, ninguna institución había sido obligada a cerrar y ni a modificar sus funciones⁷³.

Esta llamativa transformación de la oferta de formación docente amerita un comentario aparte. Si –tal como lo indica el cuadro 20- el Estado no parece haberse responsabilizado en mayor medida por el financiamiento de los IFD privados en expansión, el necesario control de la “producción” de docentes prescrito por el estudio ministerial de 1995 no parece haber sido logrado. En efecto, la matrícula dentro del sector se ha duplicado, mientras que la matrícula del sector público se ha mantenido estable a pesar del mentado cierre de instituciones. Por lo tanto, **si bien pudo haberse logrado la reducción del gasto destinado al nivel, no parece haberse aceptado, al contrario, el cuello de botella que representa la desproporción entre la oferta de aspirantes a la docencia y las necesidades del sistema**. A propósito de esta problemática se expresaba la Sra. Mabel Patinio, responsable de Junta de Clasificación de Inicial, EGB 1 y 2: “en la provincia sobran docentes para el nivel. Es una salida laboral rápida. Hay alrededor de 20.000 docentes sin cargo”⁷⁴.

En cuanto a la formación continua, si bien desde la Dirección de Planeamiento educativo se han organizado cursos circunstanciales, **la provincia no ha contado tradicionalmente con un sistema permanente e institucionalizado de capacitación docente. La llegada de la Red Federal no parece haber contribuido a revertir la situación**: fue criticada por su fragmentación, su alcance limitado y por “correr detrás de la transformación”, es decir por haber sido instrumentada en forma posterior a la sucesiva implementación de los años de cada ciclo.

⁷³ Entrevista realizada con la Sra. Nora López, Directora de Educación Privada, Provincia de San Juan, Julio 2002.

⁷⁴ Entrevista realizada con la Sra. Mabel Patinio de Pérez, responsable de la Junta de Clasificación Docentes Primaria, Provincia de San Juan, Julio de 2002.

9 RELACIONES CON LA NACIÓN

9.1 LAS RELACIONES CON EL GOBIERNO NACIONAL: DEPENDENCIA Y ALINEACIÓN

Lo primero que llama la atención al observar la realidad político-partidaria sanjuanina de los años noventa, es el modo en que **se replican en el ámbito local las tendencias surgidas en el orden nacional**. Históricamente gobernada por el hegemónico partido provincial –el Bloquismo- San Juan se alinea desde principios de la década con el menemismo a través de **Escobar**. El **fuerte apoyo recibido por el empresario de parte del presidente de la Nación** quedó sin dudas demostrado cuando, recortando los recursos destinados a la provincia, el gobierno nacional obliga al vicegobernador Rojas a retirarse para volver a cederle el asiento a Escobar. Reelecto en 1995, Escobar gobierna a lo largo de todo el segundo período bajo el ala protectora de Menem, manteniendo óptimas relaciones con él. Más tarde, al promediar la década, San Juan parece igualmente influida por la corriente nacional al conformar una Alianza *sui generis*, cuya razón de ser se concentraba en la crítica a las tendencias neoliberales y corruptas del gobierno precedente.

Más allá de las reproducciones en el orden político, **la dependencia financiera del gobierno nacional** signó indefectiblemente las relaciones macropolíticas entre éste y la provincia durante el período bajo estudio. Tal como se observa en el siguiente cuadro, **a lo largo de toda la década del '90 alrededor del 80% de los ingresos provinciales provenían del gobierno nacional**:

Cuadro 21: Porcentaje de los ingresos corrientes provinciales de origen nacional

Porcentaje de ingresos corrientes de origen nacional (incluye coparticipación y garantía de coparticipación)									
1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
86,2	83,3	80,5	84,6	85	77,1	81	75,6	75,5	83,5

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias; en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm. abril de 2003.

Esta aspecto, que constituye un elemento intrínseco de la cultura política sanjuanina, merece un comentario aparte. En efecto, a partir del terremoto de 1944 -cuando Perón acude en auxilio de la ciudad destruida- **el bloquismo parece haber ido instalando una lógica política** -posteriormente adoptada por los sucesivos gobiernos- **basada en la capacidad de lobby para erigirse como una provincia subsidiada por el gobierno central**. Dicha lógica emergió durante la dramática crisis de principios de la década del 2000 en el discurso del propio Avelín, que responsabilizaba primero a De la Rúa y luego a Duhalde del colapso económico del Estado provincial.

La subordinación político-financiera de la provincia sumada a la inestabilidad de los cuerpos técnicos del Ministerio de Educación a lo largo de toda la década, se tradujo en un **acatamiento ejemplar de las líneas de política educativa lanzadas desde el orden nacional**, tal como fue expresado por el ingeniero Orellano, ex ministro de educación: *"nosotros estábamos siempre en la cola del barrilete, sin poder tener planes propios, porque se ejercía hegemonía política desde la Nación. Otras provincias en cambio desarrollaron líneas propias, como por ejemplo Rio Negro o Catamarca"*⁷⁵. Un claro ejemplo de la obediencia sanjuanina fue el proceso de transferencia de los servicios educativos de la Nación, en el cual intervino personalmente Escobar, con la intención de agilizar los pasos para la firma del convenio. De hecho, San Juan fue la segunda provincia en hacerlo -detrás de La Rioja- y la primera en concretar el traspaso⁷⁶. En el mes de febrero de 1992, el ministro Salonia, de visita en la provincia para participar en el acto de transferencia, dejaba claramente explicitada la ejemplar buena voluntad sanjuanina: *"debo mencionar la excelente disposición que desde el inicio de este proceso tuvo el gobernador Escobar respecto de la decisión legislativa de efectuar la transferencia"*⁷⁷.

Una nueva ocasión para demostrar las intenciones de seguir los pasos fijados por la política nacional en materia educativa se presentó, ya en la segunda gestión de Escobar, a la hora de posicionarse frente a la implementación de la reforma. En aquel momento, a la evidente disposición del gobernador, se agregó el propio compromiso con la transformación y la firme voluntad de aplicarla por parte de la entonces ministro de educación, la profesora Ana María Nieto de García. Partiendo de esta convicción personal, la ministro quiso avanzar lo más posible con la implementación durante los cuatro años de gobierno de Escobar para asegurarse la concreción de la transformación en su provincia, lo cual fue sin dudas visto con muy buenos ojos desde el nivel central: ***"la relación con Nación fue excelente, se hizo en base al respeto profesional... Evidentemente a las autoridades de Nación les interesaba que hubiera un buen nivel de ejecución en la transformación educativa y San Juan garantizaba eso"*** comentaba la ex ministro al respecto⁷⁸.

Por otro lado, tal como lo sugiere en la cita transcripta, su trayectoria en el ámbito educativo –participando desde el nivel departamental en el Congreso Educativo e interviniendo como asesora en la legislatura nacional en el momento de sanción de la Ley Federal- favoreció el hecho de que Ana María Nieto mantuviera una fluida relación personal con los conductores de la transformación de Buenos Aires. En efecto, un funcionario del ministerio comentaba: *"Ana María Nieto tenía muy buena relación con Nación, con Decibe y Aguerondo porque avanzó muy rápido en la reforma. Era común ver acá a funcionarios de Nación en San Juan, Decibe, España, Solá"*⁷⁹. En este sentido, la ministro sostenía que el Consejo Federal de Educación funcionaba en ese período independientemente del color político de las provincias: la participación y el apoyo recibido por la entonces ministro de la Nación -Susana Decibe- se basaban desde su perspectiva fundamentalmente en la solidez técnica de los ministros y no en la pertenencia partidaria.

⁷⁵ Entrevista realizada al Ing. Jorge Orellano, ex ministro de Educación, Provincia de San Juan, Julio 2002.

⁷⁶ "Escobar en la Capital. Gestiones para agilizar la transferencia de las escuelas", Diario de Cuyo, 02/02/1992.

⁷⁷ "Salonia: hito fundamental en la federalización educativa", Diario de Cuyo, 15/02/1992.

⁷⁸ Entrevista realizada a Ana María Nieto de García, ex ministro de educación, Provincia de San Juan, Julio 2002.

⁷⁹ Entrevista realizada a un funcionario del Ministerio de Educación, Provincia de San Juan, Julio 2002.

9.2 LOS PROGRAMAS NACIONALES

La llegada a la provincia de todos los programas nacionales que acompañaron la implementación de la Ley Federal –con excepción del PRODYMES I, que sólo actuó en 6 jurisdicciones- y su correspondiente masa de recursos, se enmarca en las relaciones macro-políticas que acabamos de describir. Efectivamente, los datos muestran que los recursos afluyeron caudalosamente a través de dichos programas, ya que San Juan se encuentra en el octavo lugar en el orden de provincias que más transferencias por alumno recibieron a través de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología frente al gasto educativo entre 1993 y 2000⁸⁰.

Dentro de los planes con injerencia en la provincia, cabe destacar el **impacto particular que parecen haber tenido el Pacto Federal Educativo y el Plan Social** a través de los cuales – entre 1993 y 1999- ingresaron en la provincia \$60.974.287 destinados fundamentalmente a la infraestructura escolar. Tal como lo indica el siguiente cuadro, el peso de los recursos procedentes de ambas fuentes nacionales aumenta progresivamente durante la segunda mitad de la década, superando la media nacional desde el año 1997:

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

	Miles de pesos					Transferencias por alumno	
	Pacto Federal Educativo y Plan Social					Provincia	Media Nacional
	Equipamiento Escolar	Infraestructura	Becas	Capacitación	Total		
1993	474.820	6.611.001	0	0	7.085.821	s/d	s/d
1994	2.080.800	3.268.518	0	210.000	5.559.318	39,3	42,3
1995	1.650.949	3.789.952	0	129.510	5.570.411	s/d	s/d
1996	2.049.251	3.483.412	0	742.137	6.274.800	42,3	60,7
1997	3.413.244	7.583.723	244.750	781.177	12.022.894	79,8	67,7
1998	4.087.869	6.291.779	2.030.800	763.595	13.174.043	82,4	58,7
1999	3.100.000	2.092.718	2.304.300	224.060	7.721.078	48,1	36,7
Total 1993-1999	16.856.933	33.121.103	4.579.850	2.850.479	57.408.365	278,6	252,5
	Programa 28 - Innovación Educativa	Programa 29 – Gestión de Prog. y Proy. Educativos	Progr. 33. Acciones compensatorias	Progr. 37 - Equipamiento e Infraestructura Escolar	Total	Provincia	Media Nacional
2000	24.065	265.340	2.433.574	842.943	3.565.922	22,6	23,2
Total 1993-2000					60.974.287	306,1	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.

Las siguientes declaraciones del gobernador Juan Carlos Rojas resultan sumamente ilustrativas en cuanto a la recepción del Plan Social en la provincia: "Si una de las funciones insoslayables del Estado es la educación, podemos decir a siete meses del año 1993 que desde la provincia

⁸⁰ Ver punto 5.3 del anexo, pag. 87.

de San Juan la estamos cumpliendo, y decir que estamos cumpliendo es decir que agradecemos las cosas que estamos recibiendo a partir del lanzamiento del Plan Social por parte del presidente Menem el 7 de enero pasado (...) El brillante Plan Social, cuando nació fue tildado de electoralista, pero como provincianos no nos debe interesar si los planes que lanza la Nación son o no electoralistas, sino que nos debe importar que se cumplan y que los beneficios lleguen a la gente, como ahora"⁸¹. Más aún, una alta autoridad ministerial manifestó el **acceso preferencial que, gracias al conocimiento personal de funcionarios nacionales, tuvo la provincia en el Plan Social**: "yo tenía una relación muy directa con el Director de Infraestructura del Plan Social del Ministerio de Educación, con quien había trabajado en Mendoza y eso nos permitió entrar muy fácilmente al Plan Social y a los recursos"⁸². Por otra parte, al igual que en otras jurisdicciones, existen indicios de una **probable utilización política de dicho plan**, tal como lo revela abiertamente la declaración de la misma autoridad ministerial: "era muy difícil resistirse a plata que venía liviana desde la Nación y uno podía hacer política con eso. De hecho yo como ministro no quedé tan mal por las cosas que repartí acá: libros, útiles, creación de escuelas nuevas, salitas de jardín de infantes, etc."⁸³.

Con respecto al resto de los planes, el Programa de Reforma e Inversión del Sector Educativo (PRISE), el Proyecto de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria (PRODYMES II) tuvieron también su repercusión. El primero, iniciado en 1995, representó una inversión total de \$8.665.000, utilizada para obras de infraestructura, la elaboración de los diseños curriculares, la reforma administrativa del ministerio, programas de fracaso escolar, financiamiento de proyectos innovadores de las escuelas y el mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios escolares. Según una de las responsables del programa, la relación con los técnicos nacionales era constante, ya que realizaban un seguimiento estricto de las pautas a cumplir, acudiendo en ayuda de la provincia cuando era necesario. Por su parte, el PRODYMES II comienza a ejecutarse en la provincia en 1998 e implicó una inversión total de \$4.051.778, destinados principalmente a la construcción de aulas de EGB3 y al equipamiento – centros de recursos multimediales, laboratorios, informática- de 8 escuelas seleccionadas por ser cabeceras de región y poseer más de 5.000 alumnos. El cuadro siguiente muestra claramente que los recursos obtenidos por medio de ambos programas –derivados de préstamos otorgados organismos internacionales asumidos conjuntamente por la provincia y la Nación en el caso del PRISE y exclusivamente por la Nación en el caso del PRODYMES- superan ampliamente la media nacional entre 1996 y 1998:

⁸¹ "Subsidios nacionales para eliminar las escuelas rancho en San Juan", *Diario de Cuyo*, 31/07/1993.

⁸² Entrevista realizada a una autoridad ministerial, Provincia de San Juan, Julio 2002.

⁸³ Entrevista realizada a una autoridad ministerial, Provincia de San Juan, Julio 2002.

Cuadro 23 - Transferencias de los programas con financiamiento internacional (PRISE, PRODYMES II) Años 1995-2000

	Miles de pesos			Pesos por alumno	
	PRISE	Programa 41 - PRODYMES 2	Total	Provincia	Media Nacional
1995	516.900	0	516.900	s/d	s/d
1996	1.996.300	0	1.996.300	13,5	5,0
1997	2.617.000	0	2.617.000	17,4	6,1
1998	3.445.570	2.608.016	6.053.586	37,9	22,7
1999	89.230	1.264.417	1.353.647	8,4	26,9
2000	0	179.345	179.345	1,1	13,5
Total	8.665.000	4.051.778	12.716.778	77,3	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.

Los equipos técnicos que desde el Ministerio de Educación provincial coordinaban el desarrollo de los programas fueron conformados por personal específicamente contratado a tal fin, con lo que surgieron en el ministerio áreas transitorias que fueron desapareciendo en la medida en que cada uno de ellos se cerraba. Una funcionaria se refería en los siguientes términos a tal reestructuración ministerial: *“con la llegada de los planes el ministerio se llenó de kioscos por intereses del gobierno de turno, se contrataban técnicos provinciales. Se generaron unidades ad-hoc sin dejar capacidades instaladas. Además funcionaron independientemente, sin coordinación por parte de la Dirección de Planeamiento”*⁸⁴. **La lógica que siguió la intervención de los programas nacionales parece responder tanto a las escasas capacidades técnicas instaladas en el Ministerio de Educación previamente a la reforma, como a la falta de voluntad para conformar equipos permanentes destinados a las acciones más técnicas de la política educativa.**

10 LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

Tal como fue mencionado en el apartado referido al marco político de la educación, la ministro Ana María Nieto de García -reconocida técnica extrapartidaria convocada por Escobar- llega a la cartera educativa en el año 1995 con la firme convicción de conducir la implementación de la Ley Federal. Todo estaba aún por hacerse, ya que durante los caóticos años previos –a causa de la destitución de Escobar y la consecuente inestabilidad de los ministros de educación- prácticamente no se había comenzado a trabajar en la transformación.

Así, **desde el año 1995 se inician una serie de tareas preparatorias que se orientaron, por un lado, al reordenamiento general del sistema y, por otro, al diseño del marco normativo necesario.** La Ley de Emergencia Educativa y la del Régimen de Licencias –ambas sancionadas

⁸⁴ Entrevista realizada a un funcionario del Ministerio de Educación, Provincia de San Juan, Julio 2002.

en 1996 y sumamente controvertidas- fueron concebidas para cumplir con el primero de los objetivos mencionados.

Estas medidas, sumadas a la reducción salarial ejecutada en el año 1995, las difíciles relaciones mantenidas por los gremios con Escobar –visto como emisario de Menem en la provincia- y, finalmente, la oposición que generaba la implementación de la reforma en el sindicato nacional –CTERA-, complicaron seriamente las negociaciones a lo largo de todo el proceso de transformación⁸⁵. Sin embargo, las conflictivas relaciones con los sindicatos docentes, que recurrieron reiteradamente a los paros como medida de fuerza, fueron afrontadas desde el Ministerio gracias al apoyo constante del propio gobernador y a la conformación de un sólido equipo de trabajo. Por otra parte, según afirmaron varios de los entrevistados, la reforma no parece haber sido resistida por el cuerpo docente en su conjunto sino que se trataba más bien de una oposición netamente gremial. Partiendo de esta idea, la ministro Ana María Nieto de García recurrió a ciertas estrategias heterodoxas para llegar "directamente" a la comunidad educativa y a la sociedad en su conjunto. Tal como ella misma nos transmitió, llegó a apelar a los medios masivos de comunicación: *"yo gané la batalla de la EGB 3 con el radio, con la gente, no con algunos maestros. Yo me fui a una radio, Radio Antártica de San Juan, es una radio de cuarteto que la escucha la gente de la condición más humilde que existe, fui una semana de 10 a 12, a micrófono abierto y le expliqué a la gente lo que era la EGB 3"* ⁸⁶.

La transformación fue implementada entonces, pese a las resistencias, de manera gradual (año a año) y a escala (con experiencias piloto antes de la incorporación masiva de un determinado año). Así, recién inaugurada la segunda gestión de Jorge Escobar, se comienza en 1995 con la transformación del Nivel Inicial en 100 escuelas; en 1997 se completa la implementación en el nivel inicial, se continúa con la EGB 1 en todos los establecimientos y se inicia la EGB 2 en 100 escuelas; en 1998 se completa la implementación de la EGB 2 y se inicia la EGB 3 en un grupo de establecimientos; en 1999 se concluye la implementación de la EGB 3 y se inicia el primer año del polimodal con una experiencia piloto. En 2000, con la asunción de Alfredo Avelín y luego de un período de puesta en cuestión de la continuidad de la transformación, comienza la implementación del polimodal con su primer año en 2000, el segundo en 2001 y el tercero en 2002. Tal como lo refleja el cuadro siguiente, la provincia fue implementando la Ley Federal a un ritmo superior a la media regional y nacional⁸⁷:

⁸⁵ Ana María Nieto de García afirmaba al respecto: *"hubo dos causas de conflicto gremial, una causa política –la oposición al gobierno de Menem y de Escobar- y una económica –el recorte salarial-. Las causas educativas se invocaron como excusas pero realmente no lo fueron, fueron más bien condicionantes"*, entrevista realizada en Provincia de San Juan, Julio 2002.

⁸⁶ Entrevista realizada a Ana María Nieto de García, Provincia de San Juan, Julio 2002.

⁸⁷ Ver punto 6.1 del anexo, pag.87.

Cuadro 24 – Implementación de la Ley Federal de Educación

		1997	1998	1999	2000
Matrícula	7° grado Primario	10.203	0	0	0
	EGB 3	996	23.217	34.357	31.784
	Secundario	37.823	27.006	20.299	12.137
	Polimodal	0	0	199	8.460
Total		2,0	46,2	63,0	76,8
% alumnos en nueva estructura	San Juan	2,1	47,2	63,6	77,1
	Sector Público	1,5	41,8	60,2	75,5
	Sector Privado				
	Total Región Cuyo	0,9	29,7	50,7	69,0
Total País		24,9	39,8	56,6	68,2

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

En cuanto a la **localización del tercer ciclo de la EGB, en un primer momento se pensó en ubicarlos en los establecimientos de educación media**, ya que, tal como afirmaba la entonces ministro de educación, *“ellos sólo tenían que incorporar un año. Para ellos era más fácil por un tema edilicio y además porque tenían todos los profesores (...) se trató de garantizar que el alumno hiciera EGB 3 y siguiera el polimodal”*⁸⁸. Partiendo de esta iniciativa, todas las escuelas medias –64 en total, 14 en los departamentos del interior y 50 en la capital- incorporaron la EGB 3. **No obstante, en un segundo tiempo, como esta distribución no alcanzaba para garantizar la obligatoriedad escolar y dado que la UDAP mostró inmediatamente su descontento hacia dicha localización, el 70% de las escuelas primarias** –las escuelas cabecera, aquellas cercanas a las vías de comunicación, o las que estaban implantadas en las “zonas en riesgo educativo” - **incorporará también el tercer ciclo y pasó a denominarse “escuelas de bloque”**, término que parece haber *“surgido del conflicto entre los tradicionales niveles primario y medio”*⁸⁹. Varios entrevistados señalaron el carácter independiente y autónomo de los terceros ciclos incorporados a las escuelas primarias que, coordinados en general por profesores de enseñanza media -música, actividades prácticas, educación física- no concursados y para los cuales resultaba complicada la reubicación, generan no desdeñables problemas de organización institucional.

Sin embargo, si el tercer ciclo de EGB acarreó conflictos, no fue tanto a causa de su localización, sino más bien en torno a los docentes que ocuparían los puestos frente a los 7° años. A propósito de este tema, los gremios de enseñanza primaria y media -UDAP y UDA respectivamente- entraron hacia fines de 1999 en una **pugna feroz en defensa de la fuente de trabajo de sus docentes**. Fue entonces que el propio gobernador intervino en la querrela a favor de los docentes de nivel primario, desautorizando a su ministro de educación, el profesor Felix Barud, y provocando así su renuncia⁹⁰.

En lo que se refiere a la implementación del polimodal, ésta debe ser situada ante todo en el complicado escenario político-económico que imperaba sobre el final de la década y principios del nuevo siglo en San Juan. El recambio de autoridades provinciales en un año de

⁸⁸ Entrevista realizada a la profesora Ana María Nieto de García, ex ministro de educación, Provincia de San Juan, Julio 2002.

⁸⁹ Entrevista realizada con el prof. Felipe De los Ríos, Ex-Director de Educación Media, Provincia de San Juan, Julio 2002.

⁹⁰ “Avelín impuso condiciones a Barud para seguir en Educación. El gobernador quiere que se dé prioridad a los maestros al frente del 7° año”, Diario de Cuyo, 24/03/00.

profundización de la recesión a nivel nacional hizo que las condiciones para la transformación en este complejo nivel –en razón de las nuevas modalidades y de la gestión de cargos que esto implicaba- resultaran notoriamente menos favorables que para los ciclos anteriores. En este sentido, cabe destacar las grandes dificultades que encontró la provincia a la hora de reasignar el personal docente en función de los perfiles requeridos por la transformación. De acuerdo con lo manifestado por varios de los entrevistados, dicho proceso se realizó desordenadamente en dos días, tuvo lugar sin contar con un previo análisis de la incumbencia de los títulos, agudizó el problema de los docentes taxi y dejó a una gran cantidad de docentes cuya formación complicaba su ubicación con "horas excedentes" (hacia mediados de 2002 eran 1.800 las horas excedentes disponibles y desperdiciadas por el sistema).

Es así como, si bien la reforma pudo ser aplicada gracias a las buenas relaciones mantenidas con el gobierno nacional, la íntima convicción y sólida trayectoria Ana María Nieto de García, la conformación de un cohesionado equipo ministerial y a la importante afluencia de fondos por parte del Ministerio Nacional; **las fricciones con los gremios docentes conjugadas con la presión del ritmo impuesto a su instrumentación y el insuficiente trabajo de consenso realizado con el cuerpo docente hicieron que la reforma terminara resultando un proceso controvertido y atropellado cuya traducción a las aulas deja abiertos numerosos interrogantes.**

11 LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES

11.1 LA POLÍTICA CURRICULAR

El trabajo de elaboración curricular que acompañó la transformación se inicia en San Juan en el año 1996, paralelamente al comienzo de la implementación de la Ley Federal en el nivel inicial y en la EGB1. La ministro, Ana María Nieto de García, contaba para ello con abundantes recursos provenientes del PRISE gracias a los cuales conformó un equipo de técnicos provenientes de los IFD y de la universidad. De acuerdo con ciertas voces oficiales, se trató de un proceso muy participativo, que implicó una fuerte intervención del personal docente de las instituciones educativas a través de la evaluación, corrección y elaboración de propuestas propias en base a lineamientos desarrollados previamente por el equipo técnico ministerial. Una funcionaria del Ministerio subrayó tal elaboración conjunta afirmando que llegaron a "bajarse" a las escuelas hasta cinco pre-diseños curriculares para la discusión. Al contrario, el testimonio de varios de los entrevistados abre ciertas dudas sobre este proceso de consulta ya que –al igual que lo sucedido con el diseño de la ley provincial de educación- la modalidad de participación implementada fue definida más como una estrategia legitimadora de acciones previamente decididas, que como una efectiva intervención de la comunidad educativa.

Sin embargo, representantes de los gremios y otros actores entrevistados negaron que tal intercambio entre los técnicos y las escuelas haya existido realmente. Si bien confirman que los borradores de los diseños eran entregados a las escuelas, sostienen que no hubo una devolución por parte del Ministerio respecto de los aportes de los docentes, por lo que la consulta habría sido en los hechos meramente formal. Asimismo, como fue destacado en otras jurisdicciones, desde diversos sectores se señaló reiteradamente la dificultad que implicaba partir de unos **Contenidos Básicos Comunes (CBC) demasiado exigentes y elevados respecto de los niveles**

de aprendizaje de la provincia: *"los CBC son contenidos de máxima, son una mentira. No se cumplen jamás"*⁹¹, afirmaba en este sentido una autoridad ministerial. Lo cierto es que en el año 1997 las instituciones de nivel inicial y EGB 1 y 2 comienzan a trabajar con los diseños definitivos.

Los diseños de la EGB3 desarrollados entre 1997 y 1999 contaron con menos ventajas que los anteriores. Al disponer de menores recursos por parte del PRISE, se redujo el equipo técnico del Ministerio y se intercambió en menor medida con las escuelas. Sobre el final de la gestión de Escobar, sólo se llegó a diseñar un borrador curricular, que hasta el año 2002 era la única referencia utilizada por las instituciones.

En cuanto a los diseños del ciclo polimodal, su elaboración comenzó en el año 1998, bajo el gobierno de Escobar, y continuó una vez inaugurada la nueva gestión, en el 2000. La escasez de recursos y las contradicciones entre los diferentes criterios adoptados sucesivamente indicarían que el proceso de elaboración curricular en este caso fue poco menos que caótico. En 1999 se inicia el trabajo en las instituciones de "experiencia anticipada", es decir en las 5 escuelas piloto. Dado que dicha tarea era realizada enteramente ad-honorem, no participaron esta vez los profesores de IFD. Fueron entonces los propios directores y profesores de las escuelas piloto, junto con un coordinador, los encargados de proponer los primeros lineamientos curriculares⁹². Cabe aclarar en este punto que, según ciertos entrevistados, la selección de las escuelas piloto se habría basado en criterios políticos antes que pedagógicos –el entonces director del nivel habría elegido incluso la escuela de la que él mismo había sido director-, lo que pondría en cuestión la legitimidad de los diseños finalmente elaborados.

Ya con la nueva gestión, en el año 2000, se conforma una comisión curricular para continuar el trabajo y corregir ciertas falencias de los borradores elaborados por la gestión precedente –se trabajó, por ejemplo, en el aumento de la carga horaria de las materias directamente ligadas a la modalidad y en las dificultades verificadas en las escuelas técnicas y agropecuarias-. Al carecer ya completamente de recursos para financiar a los especialistas, la comisión estuvo constituida por un grupo de docentes y directores de educación polimodal que, en forma voluntaria, trabajaron sobre un diseño que pretendió ser participativo, aunque se topó con la irregularidad del trabajo docente en las instituciones a causa de los frecuentes paros.

En suma, tanto el proceso como el resultado del desarrollo de los diseños curriculares para este nuevo ciclo parecen presentar no pocas flaquezas. Así lo expresaba el secretario general de la UDA, el profesor Roberto Rosa: *"los profesores de cada escuela tenían que armar los contenidos (...) Implementamos la ley al pie de la letra pero con mucha improvisación. Ahora hay muchos que siguen dictando lo mismo, mientras que otros inventaron una materia nueva. (...) Con los nuevos diseños curriculares, muchos docentes hemos perdido muchas horas"*⁹³.

Por último, los diseños curriculares correspondientes a los IFD fueron elaborados por una comisión conformada por regentes de IFD, jefes de capacitación y representantes de la universidad. Como resultado de su trabajo surgieron los lineamientos provinciales –muy generales- sobre los cuales trabajó posteriormente cada institución. Los testimonios de varios de los actores entrevistados concuerdan en sostener que este proceso generó una mayor heterogeneidad entre los planes de estudio de las diversas instituciones, lo que era visto

⁹¹ Entrevista realizada a una autoridad ministerial, Provincia de San Juan, Julio 2002.

⁹² Los diseños curriculares de la educación polimodal fueron aprobados por Resolución 2539-ME-98.

⁹³ Entrevista realizada al profesor Roberto Rosa, secretario general de la UDA, Provincia de San Juan, Julio 2002.

positivamente por algunos –en tanto implicaba la realización de la autonomía institucional y la adaptación a las necesidades del contexto- y más pesimistamente por otros –dado que genera dificultades en la coherencia tanto para la formación como para la movilidad de los docentes-.

En suma, y al igual que en la mayoría de las jurisdicciones, **la elaboración de los diseños curriculares de los niveles inicial y EGB 1 y 2 contó con varias ventajas en comparación con el desarrollo de los diseños correspondientes a la EGB3 y el polimodal: dispusieron de mayores recursos, equipos técnicos estables, incluyeron a las escuelas en el proceso y tuvieron como marco una única gestión ministerial** Queda entonces planteada la pregunta acerca de la calidad, la pertinencia y la real utilización de los nuevos contenidos de la EGB3 y el polimodal, justamente en los dos ciclos clave, donde estuvieron concentradas las mayores transformaciones planteadas por la Ley Federal.

11.2 LAS FUNCIONES TÉCNICO - PEDAGÓGICAS DEL ESTADO

Las competencias técnico-pedagógicas del Ministerio –que abarcan desde la planificación misma de las políticas educativas hasta la producción de información estadística, pasando por la capacitación de los docentes, la elaboración de los diseños curriculares y la investigación- **han estado históricamente en manos de la Dirección de Planeamiento, creada en el año 1971.** Concebida como el organismo asesor del ministro por excelencia –dependiente directamente de él según el organigrama- en esta dirección se conformó desde entonces un sólido equipo técnico que conoció su apogeo durante los años 80, cuando solía trabajar articuladamente con la facultad de Filosofía.

Ya en la década de los '90, varios factores contribuyeron progresivamente a la pérdida de protagonismo y dilución de la dirección así como a la dispersión de sus funciones. Un primer factor que influyó indirectamente fue la Ley de Emergencia Económica de 1992 y la consiguiente imposibilidad de realizar nuevos nombramientos, ya que las comisiones de servicio fueron disueltas para que los docentes afectados regresaran a sus puestos de trabajo, con lo cual quedó diezmado gran parte del equipo técnico. Un segundo factor residió en la llegada e intervención de los programas nacionales en la política educativa provincial: la dirección dejó desde entonces de centralizar las acciones y ocupó un lugar secundario en el proceso de transformación educativa (por ej., la capacitación por Red Federal fue coordinada desde la Dirección de Educación Superior y la elaboración de los diseños curriculares quedó en manos de los técnicos contratados por el PRISE).

Por último, un factor que innegablemente incidió en el desmantelamiento de la dirección fue la falta de continuidad de los cuadros políticos del ministerio. En efecto, la inestabilidad en los niveles de conducción de la política educativa provincial parecen haber atentado directamente contra la capacidad de planificación por parte del ministerio y, por lo tanto, contra la relevancia del organismo responsable de la misma. Así, en 1998 la Dirección de Planeamiento se transforma en secretaría y deja de depender del ministro para quedar bajo la responsabilidad del subsecretario de educación.

Compuesta por las áreas de evaluación de la calidad educativa, estadísticas, administración y un centro de información, **la dirección se encuentra actualmente abocada fundamentalmente a la ejecución de los operativos nacionales de evaluación de la calidad, al relevo y provisión de información para el ministerio de educación nacional y a la realización de concursos de ascenso docente.** Fuera de este papel claramente delimitado, la desconexión

total con el funcionamiento diario de las direcciones de nivel aporta un elemento más a la hipótesis del débil papel cumplido por esta secretaría.

12 POLÍTICAS SOCIALES Y DESIGUALDADES EDUCATIVAS

Las transformaciones estructurales experimentadas por la sociedad argentina profundizadas a lo largo de la década de los noventa y que implicaron, entre otros aspectos, el ascenso de los índices de desocupación abierta y el crecimiento de la pobreza a niveles antes inexistentes en el país, ponen en evidencia la necesidad de una acción integral del Estado frente a la cada vez más aguda situación social. Sin embargo, pareciera que los Estados que presentan las mayores desigualdades internas son los que se manifiestan menos activos a la hora de instrumentar estrategias para compensarlas.

De acuerdo con la información que hemos podido recabar en la provincia, pareciera que San Juan se ajusta al patrón esbozado. Tal como fue desarrollado en el apartado donde se introduce el panorama económico y demográfico de la población (n° 2), los indicadores que dan cuenta de la situación de la sociedad sanjuanina han tendido a desmejorar visiblemente. Así, por ejemplo, como figura en el cuadro 3 (pag. 7), **la brecha de ingresos** –obtenida de la división entre los ingresos promedio del quintil 5 por los del quintil 1- **se ha ampliado en un 54% en sólo 5 años** (1995-2000), lo que ubica a la provincia por encima de la media correspondiente a la región cuyo (50,6%).

Desde otro punto de vista, **las desigualdades reconocen un anclaje claramente territorial, con un evidente corte entre las zonas rurales y urbanas**. La región del Valle de Tulum -que tiene como centro poblacional a la Ciudad Capital- es la zona donde se concentran las tres cuartas partes de las tierras incorporadas a la producción y donde se localizan, por lo tanto, los centros urbanos. Si bien estos centros presentan núcleos de pobreza que han tendido a extenderse a lo largo de la década, algunos de los departamentos que se encuentran en el anillo periférico de la provincia –los más alejados de la ciudad de San Juan- son los que presentan situaciones socio-económicas más deterioradas. En efecto, ciertos indicadores relevados en el censo de 1991 confirman que **los dos extensos departamentos de Iglesia y Calingasta eran los peor posicionados, aunque seguidos de cerca por Sarmiento, 25 de Mayo, Valle Fertil, Jachal, Angaco y Ullum**⁹⁴. Todos estos departamentos presentaban, por ejemplo, tasas de analfabetismo por encima del 4,5% y porcentajes de hogares con NBI superiores al 25%⁹⁵.

Frente al avance de la pobreza y su desigual distribución espacial –que inciden directamente sobre el sistema educativo- la provincia de **San Juan no parece haber desarrollado ninguna estrategia digna de destacar que, desde el terreno educativo, tendiera a subsanarlas**. Si bien esto probablemente responda al mínimo margen de recursos disponibles para financiar programas de este tipo –no sólo a causa de la grave crisis fiscal sufrida por la provincia sino, más estructuralmente, por la enorme proporción del presupuesto destinado a gastos de personal-; la falta de políticas en este sentido parece estar ligada a la escasa problematización de la cuestión por parte de las sucesivas gestiones gubernamentales. En

⁹⁴ Este panorama será completado cuando se disponga de los datos más recientes del censo 2001.

⁹⁵ *Idem*.

efecto, las entrevistas desarrolladas en la provincia dejaron traslucir que el tema de las desigualdades socio-educativas no pareciera figurar entre las prioridades de la agenda ministerial. Las únicas menciones en este sentido se redujeron a las políticas nacionales implementadas durante los noventa en la provincia, fundamentalmente el Plan Social.

Partiendo de este marco, si bien aún carecemos de datos recientes por departamento, ciertos datos complementarios contribuyen a trazar las desigualdades socio-educativas existentes en el sistema sanjuanino. En primer lugar, **un claro indicador de la creciente segmentación escolar en la provincia consiste en la expansión del sector privado de enseñanza, en gran medida como consecuencia de las dificultades presentes en las instituciones públicas.** Este sector, **que fue atrayendo paulatinamente a las familias provenientes de los sectores medios** y mostrando distancias cada vez más grandes en los resultados de los ONE respecto del sector público, fue obteniendo a su vez mayores partes del gasto educativo sin que, según los entrevistados, dichos aportes fueran debidamente controlados por el Ministerio (a pesar de la existencia del decreto n° 313 orientado en este sentido). Esta modalidad de financiamiento aparece a primera vista como una política a todas luces regresiva.

Otro indicador llamativo es la **escasa proporción de alumnos que se beneficiaban en el año 2000 del comedor escolar:** para dicho año y tal como se observa en el cuadro siguiente, sólo el 4% de los alumnos accedían al almuerzo en la escuela -promedio cercano a la media de la región Cuyo pero distante del 13,17% correspondiente a la media nacional⁹⁶. Del mismo modo, **en San Juan resultan a primera vista insuficientes las escuelas de jornada doble en los niveles inferiores del sistema** –cuyos efectos positivos sobre los niños de más escasos recursos ha sido reiteradamente probados-. Tal como lo señala el mismo cuadro, con apenas poco más de un 1% de los alumnos en dicho tipo de instituciones, la provincia se apartaba marcadamente del casi 3% correspondiente a la media de la región cuyo y el 5% de la media nacional⁹⁷. Ambos datos reflejan la indiscutible baja presencia del Estado provincial en la cobertura de las necesidades básicas de los niños y adolescentes a través de la escuela.

⁹⁶ El punto 7.3 en anexo (pag.87) grafica bien la desfavorable posición relativa de la provincia al ser comparada con el resto de las jurisdicciones del país: en el año 2000 era la 4° provincia con menor porcentaje de alumnos beneficiarios de almuerzo gratuito.

⁹⁷ En efecto, comparada con el resto de las jurisdicciones, San Juan ocupaba para el año 2000 el puesto n°20 en el orden de las provincias según el porcentaje de alumnos de EGB 1 y 2 del sector público asistentes a escuelas de jornada completa (ver punto 7.1. del anexo, pag.87).

Cuadro 25 - Alumnos de EGB 1 y 2 en jornada doble y beneficiarios de almuerzo gratuito (en porcentaje). Sector estatal. Año 2000.

Sector estatal. Año 2000.

	San Juan	Región Cuyo	Total país
Alumnos de EGB 1 y 2 en jornada doble	1,13	2,73	4,74
Alumnos beneficiarios (*) de almuerzo gratuito de todos los tipos de educación	4,08	5,08	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.

Una acción compensatoria hallada, tendiente a contrarrestar las diferencias interregionales, es decir el pago por desfavorabilidad a los docentes, no parece impactar sobre la distribución de los maestros a lo largo y ancho del territorio provincial. Si bien trabajar en los radios más alejados de la capital implica cobrar un *plus* que varía, según los casos, entre el 20, y el 120% del sueldo, tal como comentaba una entrevistada *"en las escuelas más alejadas suele trabajar gente del lugar en calidad de interino con pedido de permanencia que con el tiempo terminan siendo titularizados. En general, los docentes con mayor antigüedad tienden a concentrarse en San Juan, los desplazamientos motivados por el plus salarial son muy raros"*⁹⁸.

Fuera de esta medida, no pudimos encontrar en la provincia otro tipo de políticas tales como estrategias orientadas a paliar la repitencia, incrementar la participación de las familias en la escuela, apoyar mediante tutorías a los alumnos con mayores dificultades, favorecer la distribución de los mejores docentes en los primeros años de escolarización o en las escuelas situadas en las zonas más vulnerables o a formar a los docentes en las problemáticas típicas de los alumnos con mayores dificultades socio-económicas.

13 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO

Tradicionalmente de poca relevancia en la provincia, el sector privado ha crecido significativamente a lo largo de la última década, pasando de captar el 13% de los alumnos en 1994 al 16% en el año 2000. Si bien este porcentaje no es tan significativo comparado con otras provincias, resulta llamativa la rápida expansión del sector –esencialmente concentrada en la capital provincial– en tan corto lapso.

⁹⁸ Entrevista realizada con la Sra. Mabel Patinio, responsable de la Junta de Clasificación de Nivel Inicial, EGB 1 y 2, Provincia de San Juan, Julio 2002.

Cuadro 26 - Evolución del sector privado

	Porcentaje de alumnos en el sector privado			Transferencias al sector privado (como porcentaje del gasto educativo provincial)			Gasto público por alumno del sector privado en relación a gasto por alumno del sector público		
	Media Región			Media Región			Media Región		
	San Juan	Cuyo	Total País	San Juan	Cuyo	Total País	San Juan	Cuyo	Total País
1993	s/d	s/d	s/d	9,3	8,0	10,5	s/d	s/d	s/d
1994	12,6	14,0	24,4	9,9	9,6	11,3	0,76	0,65	0,39
1995	s/d	s/d	s/d	9,2	8,7	12,4	s/d	s/d	s/d
1996	13,4	13,6	23,9	11,1	9,0	12,8	0,80	0,63	0,47
1997	14,2	13,9	23,5	10,6	8,7	12,5	0,72	0,59	0,47
1998	14,9	14,2	23,7	10,1	9,5	12,8	0,64	0,63	0,47
1999	15,1	14,3	23,2	12,7	10,0	13,1	0,81	0,66	0,50
2000	15,8	14,4	23,7	13,3	9,9	13,2	0,81	0,65	0,49

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

En efecto, tal como fue mencionado en el apartado 3, **San Juan se ubica en el tercer lugar entre las provincias cuyos alumnos asistentes a escuelas privadas ha crecido más entre 1994 y el 2000**. Tal como lo indica el cuadro anterior, este aumento ha sido acompañado por el incremento de los aportes destinados al sector: en efecto, la provincia se ubica en el quinto lugar según el gasto público por alumno del sector privado entre 1994 y 2000⁹⁹. De hecho, dentro del gasto educativo, **las transferencias dirigidas al sector privado pasan del 7,1% del gasto total en 1991 al 13,5% en 2000**¹⁰⁰; así, la provincia se encontraba para el año 2000 en el 5° lugar entre las provincias con mayor porcentaje de establecimientos privados subvencionados (85,7%). Esta parte substancial del gasto educativo **no pareciera ejecutarse según criterios de eficiencia y equidad, ya que –a lo largo de todo el período de ampliación del sector– no existía una regulación que determinara criterios objetivos para el otorgamiento de los aportes**. Resulta interesante, en este marco, señalar la sanción en 1999 del Decreto n° 313, tendiente a controlar el sistema de aportes al sector. Si bien nunca fue reglamentado, cabe destacar la minuciosidad de dicho decreto, que comprende una multiplicidad de criterios –ciertas condiciones de infraestructura, determinado nivel de capacitación para el equipo docente, inserción en contextos socio-económicamente desfavorecidos, cantidad de alumnos y monto de las cuotas, etc.– para aprobar el otorgamiento de subsidios al sector.

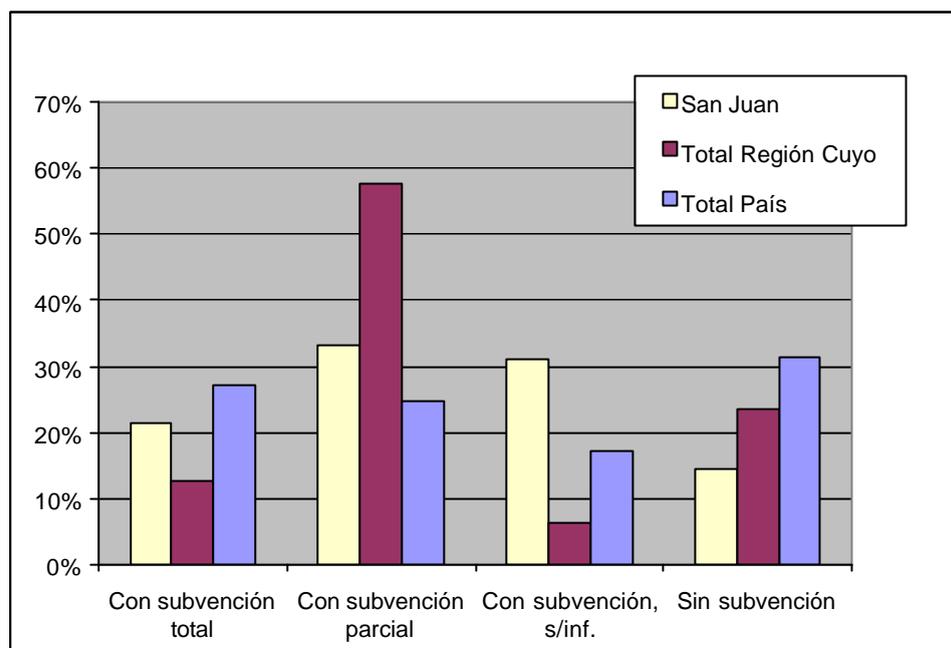
El siguiente gráfico plasma la distribución de las subvenciones recibidas por los establecimientos privados. Si bien cuando se mira el porcentaje de establecimientos que en la provincia gozan de subvención parcial se encuentra visiblemente por debajo de la media regional, el porcentaje de escuelas totalmente subvencionadas la supera ampliamente. Asimismo, la cantidad de establecimientos que no gozan de ningún tipo de aporte resulta

⁹⁹ Ver punto 3.14 del anexo, pag.84.

¹⁰⁰ Tal como se observa en el punto 8.5 (pag.89), San Juan se encontraba en el año 2000 en el puesto n°7 en cuanto a las transferencias destinadas al sector privado como porcentaje del gasto total.

mucho menor en San Juan que en la región. En efecto, en el anexo se muestra que la provincia se ubicaba para el año 2000 en el 5° lugar entre las provincias con mayor porcentaje de establecimientos subvencionados¹⁰¹.

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



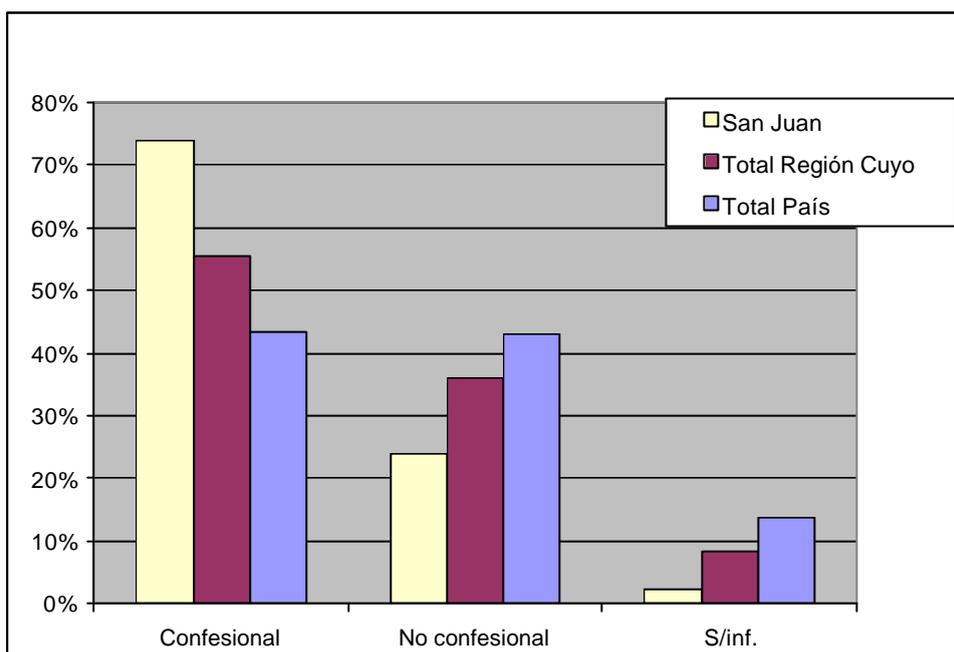
Fuente: Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento Anual 2000, en <http://dineece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

El repentino crecimiento de la matrícula en el sector privado en una provincia donde la educación estatal ha gozado históricamente de un muy buen prestigio **parece responder esencialmente al deterioro de las condiciones de aprendizaje en los establecimientos públicos** y, en particular, a la frecuente interrupción de las clases a causa de los paros docentes. A su vez, la evolución del sector fue acompañada por **la creación de la Dirección de Escuelas Privadas** en el año 1995, otorgando mayor jerarquía a la unidad ministerial dedicada a la administración del subsistema. Tal como fue destacado en el apartado donde se analizan las particularidades de la administración central, esta dirección goza de una fuerte autonomía, lo que permite plantear que constituye –al igual que en otras jurisdicciones– una suerte de enclave de poder dentro del Ministerio de Educación. En este sentido cabe señalar, por ejemplo, que –dado que el director de este organismo es designado a propuesta de una terna presentada por el sector privado– los funcionarios a cargo suelen permanecer en el ministerio independientemente de la inestabilidad política a la que nos hemos referido previamente. Este es el caso de la Sra. Nora López, quien ha sobrevivido a los últimos seis ministros que vió desfilar la cartera educativa.

¹⁰¹ Ver punto 8.3 del anexo, pag. 89.

Por otro lado, la progresiva preeminencia ganada por el sector entre 1996 y 2000 se corresponde llamativamente con el **particular protagonismo que cobraron durante el mismo período** –correspondiente a la gestión de la ministro Ana María Nieto de García- **ciertos actores ligados a la Iglesia**. En este sentido, si bien no pueden establecerse relaciones directas, cabe subrayar que casi el 73,8% de la oferta del sector privado es confesional, porcentaje sugerente ya que ubicaba a la provincia en el segundo lugar en el orden de las provincias con mayor porcentaje de establecimientos confesionales, superando en este sentido ampliamente a la media regional y nacional, tal como lo muestra el gráfico siguiente¹⁰²:

Gráfico 7 – 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://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

Asimismo, varios entrevistados mencionaron la **participación destacada que tuvieron ciertos representantes de la Iglesia, a través del Consejo Provincial de Educación Católica en la elaboración de la Ley Provincial de Educación**. La impronta confesional ha sin dudas quedado plasmada en dicho instrumento legal ya que, en el artículo n° 14 titulado “*Formación Religiosa Optativa*”, se faculta a los establecimientos educativos estatales y privados no confesionales a ofrecer formación religiosa fuera del horario escolar. Por último, un signo más reciente de la fuerza que ha cobrado el sector radica en la constitución en 2001 de la Asociación de Instituciones de Educación Privada (ADIDEP), ligada a la Junta Coordinadora de la Enseñanza Privada (COORDIEP) y que agrupa a todos los representantes legales de las instituciones privadas.

¹⁰² Ver punto 8.4 del anexo, pag. 89.

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

14.1 UNA SUPERVISIÓN EMINENTEMENTE BUROCRÁTICA

Al igual que en la mayoría de las provincias, **los supervisores sanjuaninos se encuentran –tanto en el sector público como en el sector privado- fundamentalmente abocados a las tareas administrativas, a la resolución de los conflictos y urgencias de las escuelas y a la canalización de sus demandas hacia la administración central.** Tal como lo muestra el cuadro siguiente –considerando todos los niveles de ambos sectores- **los supervisores son responsables de una importante cantidad de escuelas lo que, sumado a la carencia de viáticos en el sector público, complica en gran medida el contacto frecuente con las instituciones educativas** y, más aún, el seguimiento de los aspectos pedagógicos de su funcionamiento. Así, según afirmaba una funcionaria ministerial, *“sólo un 20% de los supervisores ven 10 escuelas por semana”*¹⁰³.

Cuadro 27 - Cantidad de escuelas por supervisor por nivel, tipo de supervisor y sector.

	Público	Privada
Cantidad de escuelas de nivel inicial por supervisor de nivel inicial	98	39
Cantidad de escuelas de EGB 1 y 2 (primarias) por supervisor de EGB 1 y 2	22	22
Cantidad de escuelas de Polimodal (media) por escuelas polimodales	25	23

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

Dentro de los equipos supervisivos del ministerio, el correspondiente al de los **dos primeros ciclos de la EGB** del sector público es el más numeroso, tal como se observa claramente en el cuadro 25. **Los 50 supervisores del nivel se encuentran distribuidos por región y conforman una estructura burocrática, de compleja coordinación por parte de la administración central.** Más aún, según la visión de varios entrevistados, este grupo de supervisores –el más antiguo y consolidado, íntimamente ligado a la UDAP- parece mantener relaciones muy conflictivas con las autoridades políticas del ministerio. Si, por un lado, ellos se encuentran fuertemente apegados a una lógica verticalista y centralizadora de trabajo en lo referente al aspecto normativo, burocrático y administrativo del sistema, respetando rigurosamente las vías jerárquicas; por otro lado, suelen enfrentarse y resistir abiertamente las iniciativas en lo que hace al aspecto puramente educativo. Así, **parecen ser los reproductores por excelencia de la cara más estática de la política educativa y, paralelamente, los representantes de la inercia conservadora del sistema, oponiéndose frecuentemente a las medidas tendientes al cambio.**

¹⁰³ Entrevista realizada con un funcionario ministerial, Provincia de San Juan, Julio 2002.

Cuadro 28 - Cantidad de supervisores por nivel, tipo de supervisor y sector

Sector	Público	Privado	Total
Cantidad total de supervisores	62	6	68
Supervisores generales nivel inicial	3	1	4
Supervisores de EGB 1 y 2 (primaria)	42	2	44
Supervisores de materias especiales EGB 1 y 2	8	S/d	8
Supervisores de educación especial	S/d	1	S/d
Supervisores de educación física	3	0	3
Supervisores generales de Polimodal (media)	6	2	8
Supervisores de materias especiales de media	---	---	---
Supervisores de Educación de Adultos	Sin información	Sin información	Sin información

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

Desde esta óptica, y mediante estrategias corporativistas, los supervisores de la EGB 1 y 2 han funcionado generalmente como obstáculo a las políticas educativas, llegando en ocasiones a bloquearlas abiertamente. Por ejemplo, tal como lo afirmaba un funcionario político, *"muchos supervisores no querían colaborar en el Plan Social y varios directores no fueron guiados sobre como dirigir y administrar los fondos"*¹⁰⁴. Frente a esta oposición, las autoridades ministeriales optaron en ciertas ocasiones por eludir al cuerpo de supervisores en la implementación de políticas para tomar contacto directamente con las instituciones educativas: *"la comunicación entre ministerio y escuela no es fluida. Los supervisores han adherido rigurosamente al paro, por lo que se han tomado decisiones sin tomarlos en cuenta, lo que provocó su enojo. Son muy críticos y no tienen deseos de participar. Se sienten dueños del ministerio, en parte a causa de su permanencia"*, tales eran las palabras de una alta funcionaria ministerial¹⁰⁵.

Por su parte, **el equipo de supervisores de la EGB3 y el polimodal, mucho más reducido y reciente, suele mantener relaciones más estrechas con los decisores del ministerio**. Sin embargo, esto no deja de depender del tipo de conducción bajo la cual se encuentren: por ejemplo, dichas relaciones parecen haber sido bastante problemáticas con el profesor Felipe de los Ríos, director del nivel durante la gestión de Ana María Nieto de García, cuyo estilo aparecía como poco democrático a los ojos de varios de los actores entrevistados. Así, él mismo afirmaba: *"con todo el trabajo que había durante el proceso de implementación, los supervisores se desgastaron y no bajaban la información a las escuelas. Entonces se empezó a trabajar directamente con los directores"*¹⁰⁶.

Contradiendo esta versión, una supervisora del nivel subrayaba el importante papel cumplido por los supervisores de EGB3 y polimodal a lo largo de la implementación de la reforma: *"antes el supervisor era el controlador autoritario. Ahora es consejero, parte del movimiento de la escuela. Con la reforma los supervisores han estado muy cerca de los directores y han participado en el PEI y en el PCI"*. No obstante, ella misma afirmaba paralelamente que *"desde hace 8 años no tenemos viáticos. Vamos a las escuelas en la medida de lo posible. Sin paros, un supervisor llega a ver 7*

¹⁰⁴ Entrevista realizada con una funcionaria ministerial, Provincia de San Juan, Julio 2002.

¹⁰⁵ Entrevista realizada con una autoridad ministerial, Provincia de San Juan, Julio 2002.

¹⁰⁶ Entrevista realizada con el Prof. Felipe de los Ríos, Provincia de San Juan, Julio 2002.

escuelas por semana (considerando los dos turnos)"¹⁰⁷. Como fue mencionado anteriormente, parece difícil concebir una verdadera tarea de acompañamiento a las instituciones en estas condiciones de trabajo.

Cabe aclarar por último, que la mayoría de los supervisores sanjuaninos, especialmente en el nivel medio, han accedido al cargo por escalafón. En efecto, ningún concurso de ascenso del nivel ha sido organizado en la provincia durante la década del '90.

En cuanto a los supervisores sector privado, expuestos a una carga laboral similar a la de los supervisores del sector público, parecen remitirse también a las tareas administrativas. Estos supervisores son designados por el propio ministro de educación, a partir de una terna presentada por los representantes legales de las instituciones educativas. El control financiero está enteramente en manos del departamento contable de la Dirección de Educación Privada.

14.2 LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA

Si bien en la provincia de San Juan han sido planteadas ciertas propuestas para la implementación de operativos provinciales de evaluación de la calidad, éstos nunca han llegado a concretarse. Por otra parte, aún cuando durante la gestión de Ana María Nieto de García se elaboraron desde la Dirección de Planeamiento ciertas recomendaciones metodológicas destinadas a los docentes para que éstos pudieran trabajar en base a los resultados de los ONE, dicha estrategia nunca fue sistematizada ni fortalecida a través del tiempo.

El mayor tratamiento que han recibido dichos resultados parece haber sido el dispensado por los medios de comunicación que, tal como fue destacado en varias ocasiones por los entrevistados, publicaron frecuentemente rankings de escuelas –comparando en general al sector público con el privado– provocando la competencia entre las instituciones escolares¹⁰⁸. Recién en el año 2000 el gobierno prohibió esta delicada utilización de los datos.

¹⁰⁷ Entrevista realizada con un supervisor, Provincia de San Juan, Julio 2002.

¹⁰⁸ "Las escuelas privadas de San Juan tuvieron mejor desempeño que las públicas". "Los verdaderos resultados", *Diario de Cuyo*, 04/06/97; "Educación pública y privada: la brecha crece", *Diario de Cuyo*, 21/06/99.

15 CONCLUSIONES

Para comprender lo acontecido en materia educativa a lo largo de la década del '90 en la provincia de San Juan es preciso tener presentes los avatares político-económicos que condicionaron y tiñeron indefectiblemente cada una de las decisiones. Desde este punto de vista, los noventa sanjuaninos pueden ser divididos tres ciclos claramente distinguidos.

El primero se extiende desde principios del período hasta el año 1994 y estuvo signado por la gran inestabilidad política y la explosiva situación financiera. En efecto, si la emergencia del empresario Jorge Escobar -figura novedosa en la conducción de una provincia desgastada por la hegemonía tradicionalista, clientelar y estado-centrista del bloquismo- pudo suponer cierta expectativa de modernización y cambio en la cultura política, lo cierto es que su destitución -motivada por denuncias de corrupción- y posterior reemplazo por Juan Carlos Rojas concentró toda la energía de los actores en pugna dejando aflorar la fragilidad del flamante peronismo reconstituído e impidiendo al mismo tiempo la concreción de cualquier línea de acción significativa. La culminación de este primer ciclo coincide, por otra parte, con el "default" provincial vislumbrado desde el año 1993, cuando el gasto comienza a dispararse independientemente de los recursos disponibles.

Estas fluctuaciones en la esfera macropolítica no hicieron más que fragmentar el escenario político-partidario, lo cual se reflejó especialmente en el funcionamiento del Poder Legislativo, demasiado debilitado como para contribuir a generar ciertos consensos y apuntalar el rumbo. Es así como durante este primer ciclo, los lineamientos provinciales en el terreno educativo quedaron casi por entero subsumidos a las políticas iniciadas desde el ministerio Nacional. La apresurada y aplicada recepción de los servicios educativos, por un lado, y la "oportuna" llegada del Plan Social -ya que fue utilizado como medio de obtención de rédito político-, por el otro, parecen ser las únicas acciones que lograron instrumentarse durante este fluctuante período, que culminó estrepitosamente con la cesación de pagos a los empleados públicos, entre ellos los docentes.

En el año 1995 se inicia un segundo ciclo, caracterizado por el retorno y asentamiento en el poder de la figura de Escobar, gracias al apoyo de la sociedad sanjuanina y del propio Carlos Menem. Los excelentes términos mantenidos tanto por el gobernador como por la ministro de educación -Ana María Nieto de García- con el gobierno nacional, el relativo control del caos financiero y la estabilidad y cohesión de las autoridades educativas hicieron de este período el único de la década en el que las acciones propiciadas por el Ministerio de Educación mostraron cierta coherencia y continuidad. Si durante los dos primeros años (1995-1996), dichas acciones estuvieron esencialmente dirigidas al control del gasto y al ordenamiento del sistema relegando otras problemáticas, los tres años siguientes estuvieron enteramente destinados a la implementación de la Ley Federal de Educación.

Estas dos lógicas, que durante la gestión escobarista dominaron las dinámicas del ámbito educativo, determinaron sin lugar a dudas las relaciones del gobierno con actores clave de la política educativa sanjuanina. En el caso del principal gremio docente (UDAP), que veía a Escobar como el representante en la provincia del modelo menemista, el recorte salarial instrumentado en el año 1995 -sumado a la modificación del régimen de licencias y el ordenamiento de las plantas orgánico funcionales, entre otras disposiciones- representó el

punto de partida de una hostilidad que se mantendría hasta el final del período. En este conflictivo marco, la apresurada implementación de la Ley Federal de Educación –abiertamente rechazada por UDAP- no hizo más que aumentar las resistencias, traducidas en incesantes medidas de fuerza.

La transformación parece haber impactado también en la relación con los representantes de la Iglesia Católica, que afianzaron sus espacios de injerencia interviniendo en aspectos relevantes de la reforma –el marco legal o la elaboración de los contenidos curriculares, por ejemplo- en gran medida gracias al lugar otorgado por la propia ministro y al crecimiento experimentado por el sector privado de educación –en su gran mayoría confesional-.

Por último, cabe señalar que, si bien este segundo ciclo se distingue del anterior y del que lo siguió por haber podido sostener los dos claros frentes de acción mencionados, no puede afirmarse que la educación haya ocupado un lugar relevante en la agenda gubernamental. En este sentido, el impulso otorgado por Escobar a la transformación educativa no parece haber respondido al propio convencimiento de la necesidad de instrumentarla sino más bien al interés de actuar de manera concordante con las expectativas del gobierno nacional y, de este modo, aspirar tanto a recibir su favor financiero como a estrechar lazos con el presidente.

El tercer ciclo se inicia en el año 2000, cuando la inconsistente, vacilante y rápidamente fragmentada alianza encabezada por la figura de Alfredo Avelín se conjuga con la cada vez más aguda crisis económica nacional, que termina repercutiendo duramente en la realidad económico-social sanjuanina. La urgencia planteada por el estallido de las cuentas provinciales, que derivó en la cesación de pagos a los docentes y por ende la extrema discontinuidad del servicio educativo a causa de la multiplicación de los paros, hizo imposible el direccionamiento de la política educativa en cualquier sentido que no fuera el de conseguir los recursos necesarios para cumplir con las obligaciones salariales e intentar en el transcurso garantizar de un modo u otro la apertura de las escuelas en un momento de fuertes demandas de contención por parte de las familias, igualmente atravesadas por la crisis provincial.

Frente a la emergencia, el gobierno aliancista no demostró más que una inocultable incapacidad de reacción, al tiempo que depositaba la responsabilidad del desgobierno en manos de las autoridades nacionales por no enviar los recursos necesarios. Este camino sin salida, que condujo a la suspensión del propio gobernador, se tradujo en el área educativa en una gran inestabilidad de sus responsables -se sucedieron tres ministros en tres años (2000-2002) junto con sus respectivos equipos-, lo que dificultó aún más las posibilidades de construir estrategias para hacer frente a la complicada situación. En este marco, no se logró más que una conclusión desordenada de la implementación de la Ley Federal que parece haber incidido negativamente en el incipiente ordenamiento del sistema alcanzado por la gestión anterior.

En suma, la compleja situación financiera profundizada hacia mediados y finales de la década, el cada vez más fragmentado escenario político, la inestabilidad de las autoridades educativas en los inicios y en el ocaso del período bajo estudio, la permanente fricción con la UDAP por cuestiones salariales y la incapacidad de construcción de un perfil autónomo en la generación de políticas educativas, todos estos factores parecen haber obstaculizado la puesta en práctica de acciones sustentables en materia educativa.

Más allá de las particularidades propias de cada uno de los ciclos presentados, ciertos rasgos que atraviesan todo el período, ya que forman parte de la cultura política provincial son dignos de destacar. Uno de ellos, propio de la mayoría de las jurisdicciones argentinas, es la

escasa injerencia del poder legislativo en materia educativa. Frente a una legislatura fragmentada y con una endeble pericia en la cuestión, que no ha logrado elaborar proyectos de ley significativos ni ha podido cobrar protagonismo en la política educativa provincial, el Poder Ejecutivo, ha contado con una amplia discrecionalidad en la definición de las prioridades del sector. Un segundo rasgo que caracteriza a la práctica política de la educación consiste en el bajo interés que los gobernadores han demostrado por la cuestión educativa, enteramente depositada en manos de los ministros, en su mayoría con amplia experiencia en el sistema. Así, la política educativa no parece haber ocupado un lugar prioritario en la agenda gubernamental en ninguna de las gestiones del período analizado. En tercer lugar, la dependencia político-financiera del gobierno central constituye una particularidad insoslayable a la hora de analizar a la provincia. Esta alineación estructuró la política educativa, permanentemente atendida a las orientaciones trazadas por el Ministerio Nacional. A esto parece haber contribuido la poco consolidada capacidad técnica provincial, fundamental para comprender la escasez de iniciativas propias y el seguimiento provincial de las políticas nacionales demarcadas durante los noventa.

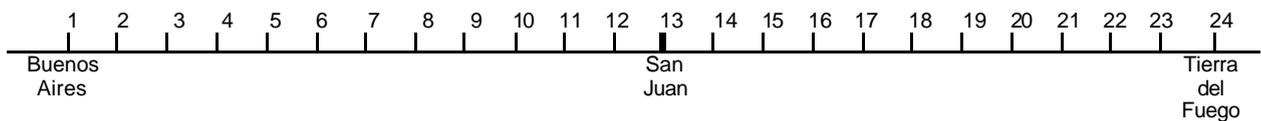
Por último, resulta indispensable aludir en este trazado a la centralidad del Estado en la cultura política y en la idiosincracia de la sociedad sanjuanina, principalidad derivada no sólo de su rol como empleador –ya que pareciera que las prácticas clientelares caracterizaron más fuertemente al bloquismo de los '80 que al escobarismo de los '90- sino sino fundamentalmente como proveedor de los servicios básicos a la población. El lugar primordial ocupado por el Estado quedó sin lugar a dudas comprobado en el momento de grave crisis provincial de 2002, cuando el gobernador resultó destituido por no garantizar la atención sanitaria y educativa a una población atravesada por el deterioro económico.

16 ANEXO: SAN JUAN EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL

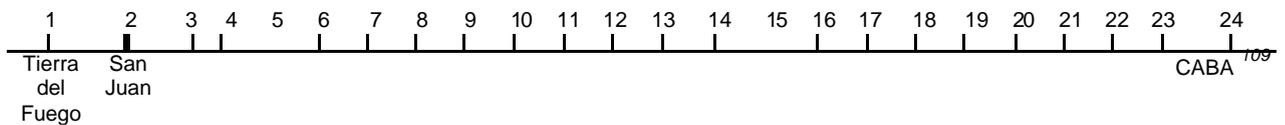
En los siguientes cuadros se expone la posición de la provincia en comparación con el resto de las jurisdicciones según los distintos ejes y datos recolectados para la elaboración de este informe. En todos los casos -salvo excepciones señaladas en los cuadros-, el total de jurisdicciones es de 24 y la 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 todos modos, remitimos a su lectura para la profundización y contextualización correspondiente de cada uno de los ejes de análisis.

1. EL CONTEXTO PROVINCIAL

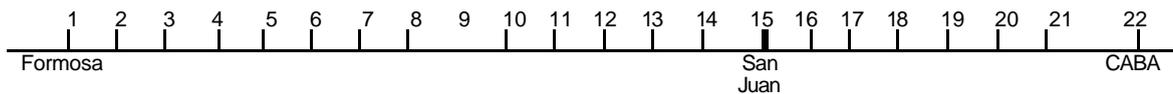
1.1. Cantidad de Habitantes. Año 2001.



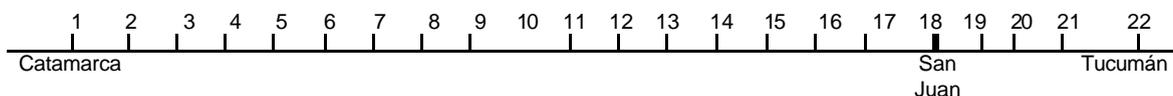
1.2. Tasa de crecimiento porcentual de cantidad de habitantes. Años 1991-2001.



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



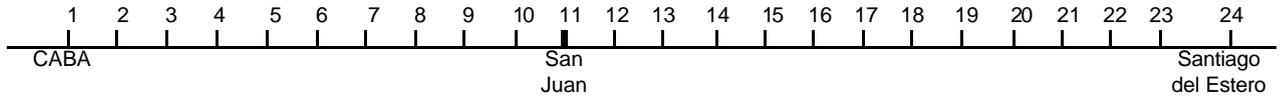
1.4. Tasa de variación porcentual de la proporción de habitantes en edad escolar. Años 1991-2001. (1)



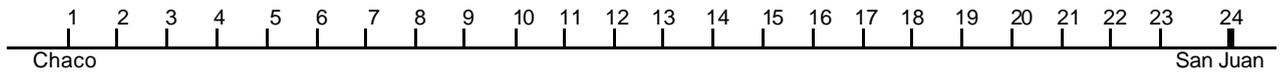
(1) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que no se disponen los datos para las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

¹⁰⁹ Ciudad Autónoma de Buenos Aires

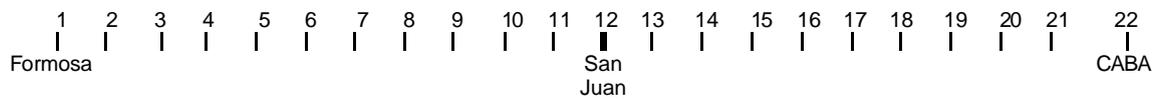
1.5. Porcentaje de población urbana. Año 2001.



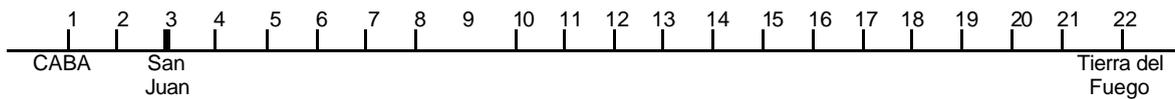
1.6. Tasa de variación porcentual de la población urbana. Años 1991-2001.



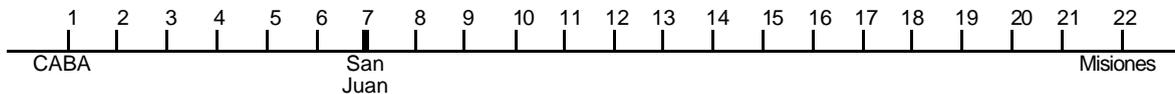
1.7. Porcentaje de población que vive en hogares con NBI. Año 2001. (2)



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



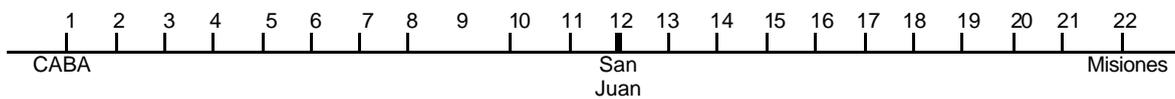
1.9. Porcentaje de la población con primaria completa. Año 2001. (2)



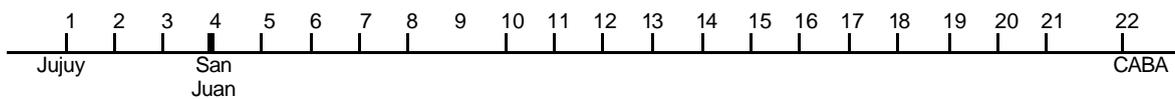
1.10. Tasa de variación porcentual de la población con primaria completa. Años 1991-2001. (2)



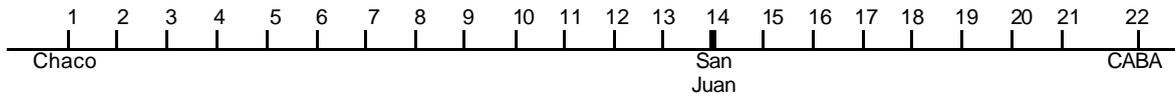
1.11. Porcentaje de la población con secundaria completa. Año 2001. (2)



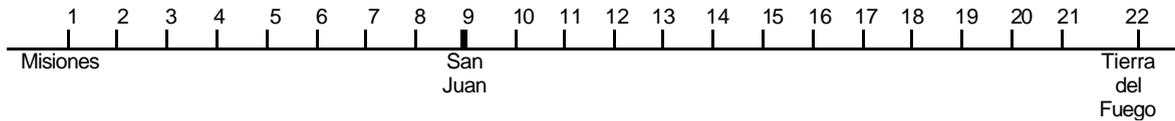
1.12. Tasa de variación porcentual de la población con secundaria completa. Años 1991-2001. (2)



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



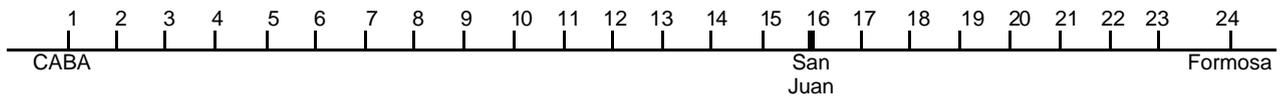
1.14. Variación porcentual de la tasa de analfabetismo. Años 1991-2001. (2)



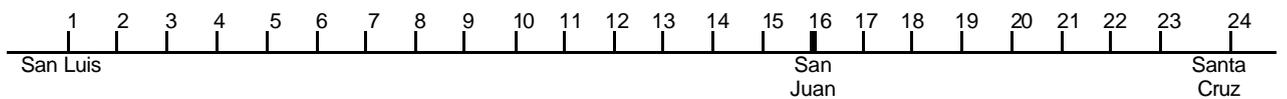
(2) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que no se disponen los datos para las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

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.

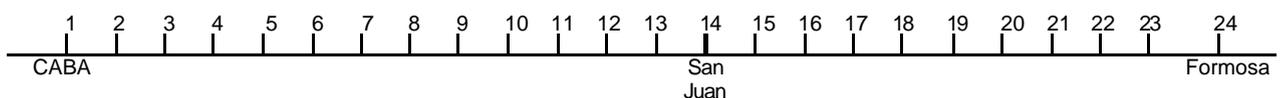
1.15. Índice de Desarrollo Humano (IDH). Año 2000.



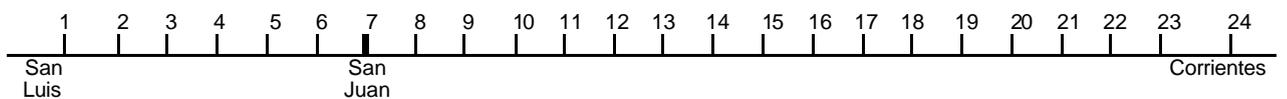
1.16. Tasa de variación del IDH. Años 1995-2000.



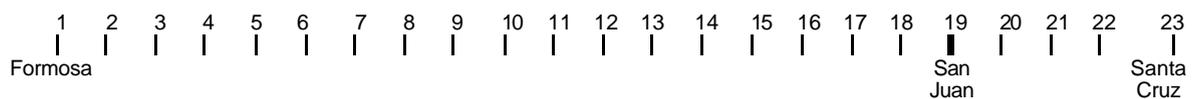
1.17. Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA). Año 2000.



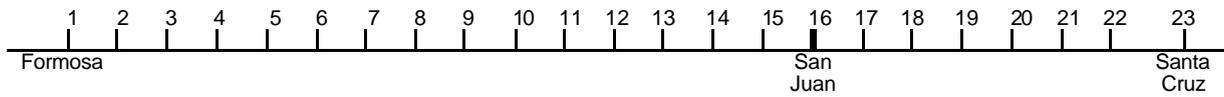
1.18. Tasa de variación del ingreso per cápita familiar anual. Años 1995-2000.



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

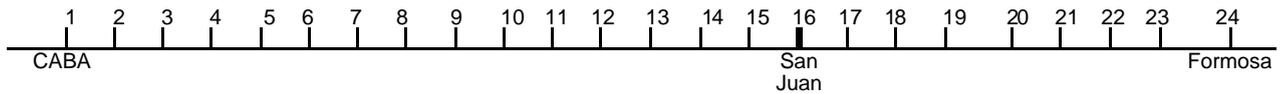


1.20. Tasa de variación de brecha de ingresos. Años 1995-2002. (3)

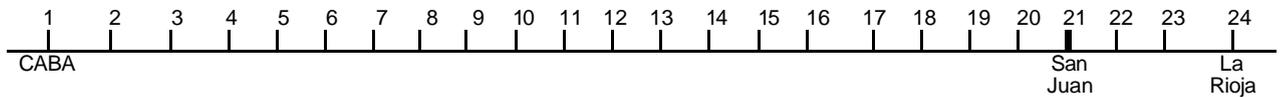


(3) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que no se disponen los datos para la provincia de Río Negro

1.21. PBG per cápita. Año 2000.

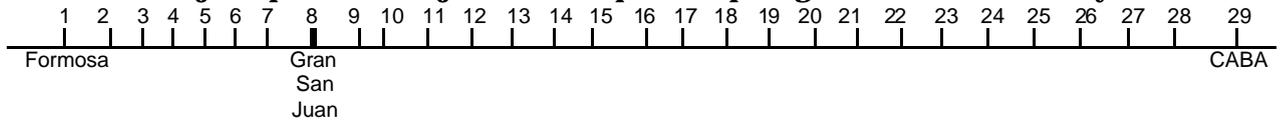


1.22. Tasa de variación de PBG per cápita. Años 1993-2000.

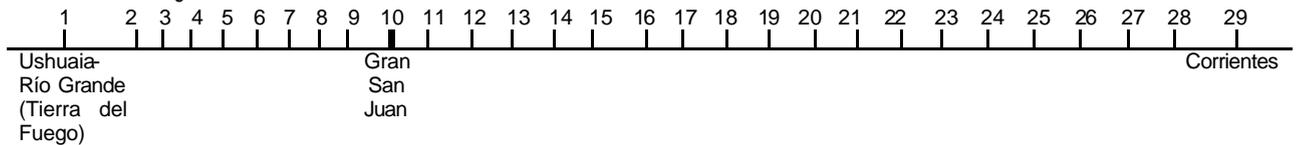


Fuente 1.15 - 1.22: Elaboración propia en base PNUD(2000), "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", en www.undp.org.ar, abril de 2003.

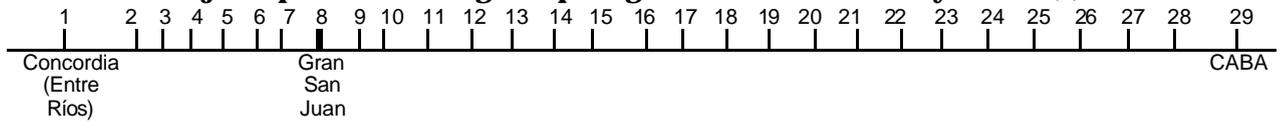
1.23. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2002. (4)



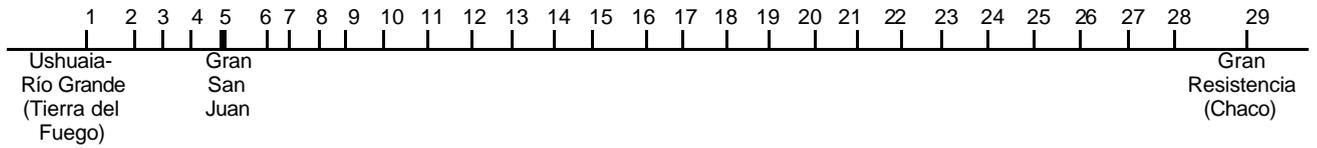
1.24. Tasa de variación porcentual de la población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (4)



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



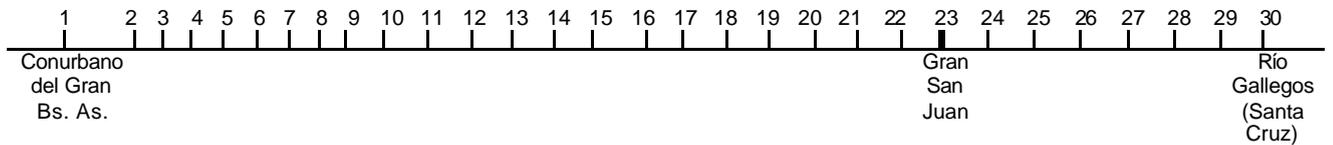
1.26. Tasa de variación porcentual de la población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (4)



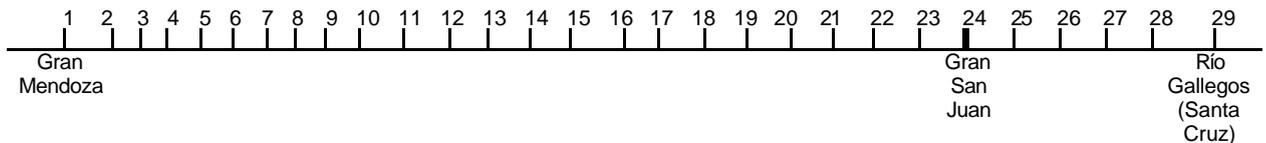
(4) Nota: No se disponen los datos para algún aglomerado urbano de la provincia de Río Negro.

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.



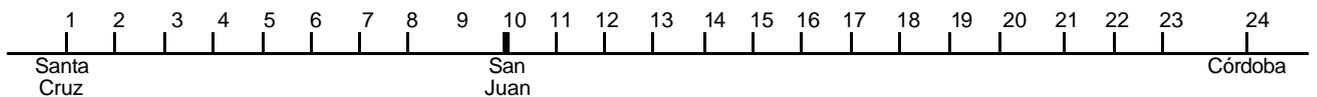
1.28. Tasa de variación porcentual de desempleo por aglomerado urbano. Octubre 1995-2002.(5)



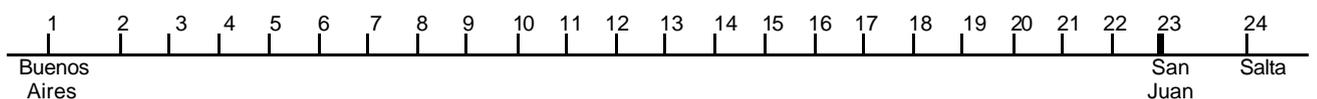
(5) Nota: No se disponen datos para el aglomerado urbano Viedma-Carmen de Patagones de la provincia de Río Negro.

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.

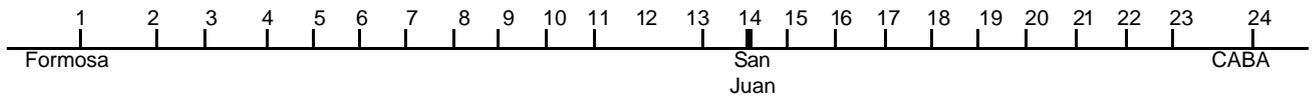
1.29. Empleados públicos cada mil habitantes. Año 2000.



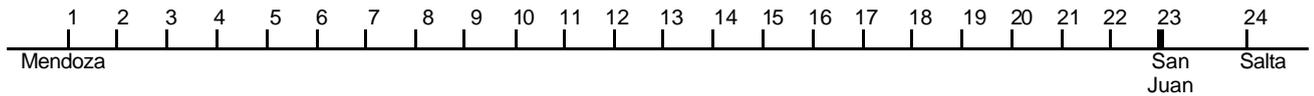
1.30. Variación porcentual de empleados públicos cada mil habitantes. Años 1994-2000.



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



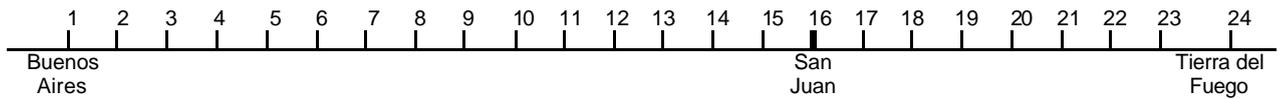
1.32. Tasa de variación de empleados públicos cada 100 empleados privados. Años 1994-2000.



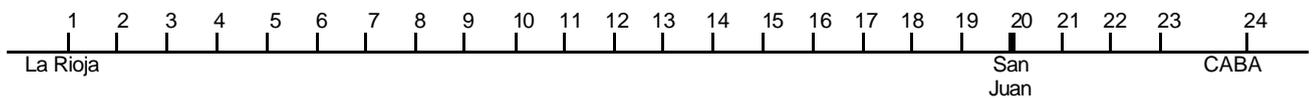
Fuente 1.29 – 1.32: elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>,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

2. CONTEXTO EDUCATIVO

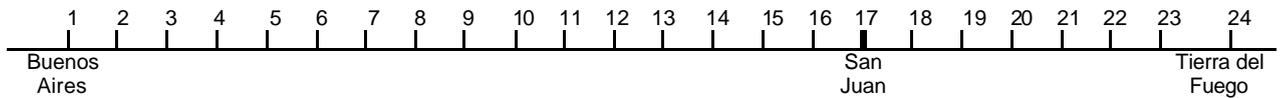
2.1. Cantidad de alumnos 2000



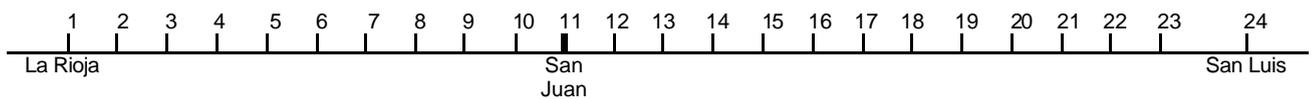
2.2. Crecimiento porcentual de la cantidad de alumnos. Años 1996-2000.



2.3. Cantidad de establecimientos. Año 2000.

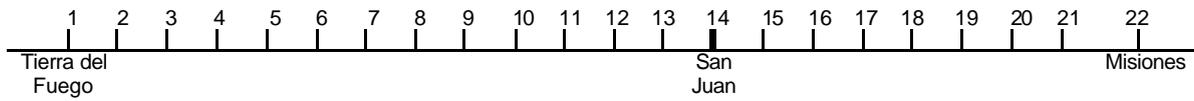


2.4. Crecimiento porcentual de la cantidad de establecimientos. Años 1996-2000.

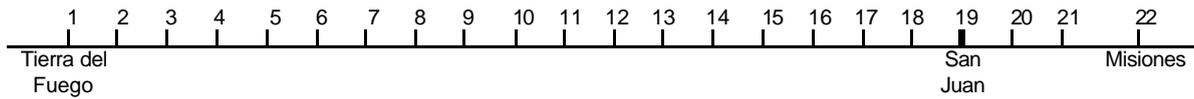


Fuente 2.1 – 2.4: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 y 2000; en www.me.gov.ar; abril de 2003.

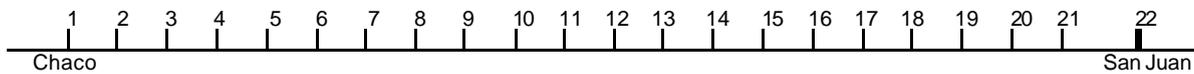
2.5. Tasa neta de escolarización para el nivel inicial. Año 2001. (6)



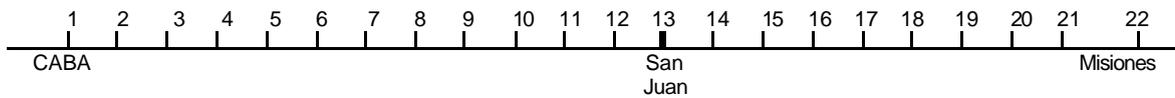
2.6. Tasa neta de escolarización para el nivel primario. Año 2001. (6)



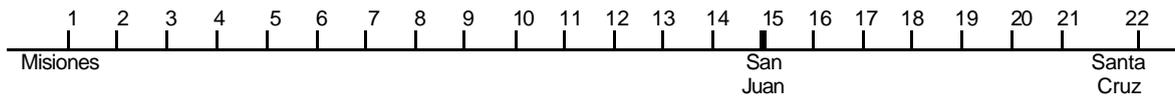
2.7. Variación porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel primario. Años 1991-2001. (6)



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



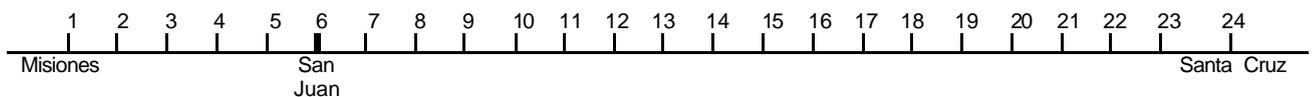
2.9. Variación porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Años 1991-2001. (6)



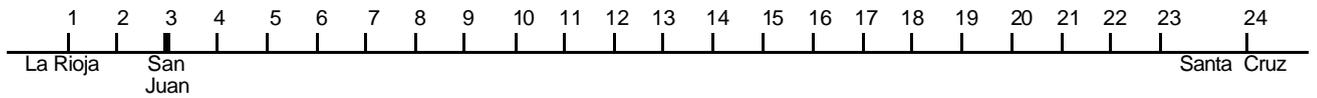
(6) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que no se disponen los datos para las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

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.

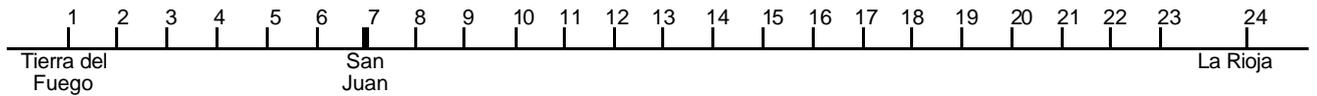
2.10. Tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



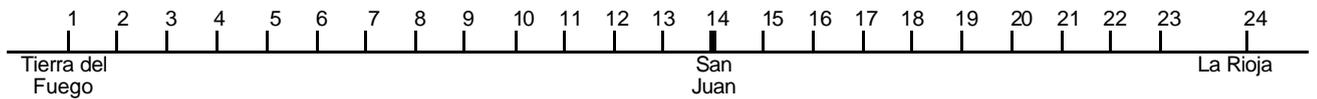
2.11. Variación porcentual de la tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



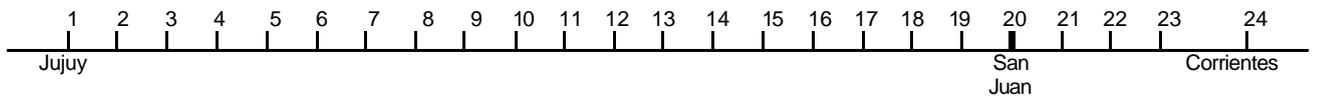
2.12. Tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Año 1999.



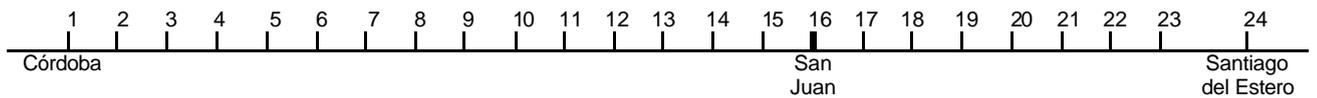
2.13. Variación porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



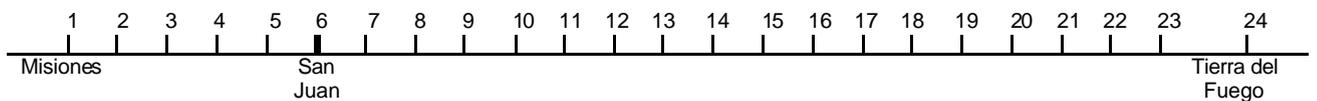
2.14. Tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Año 1999.



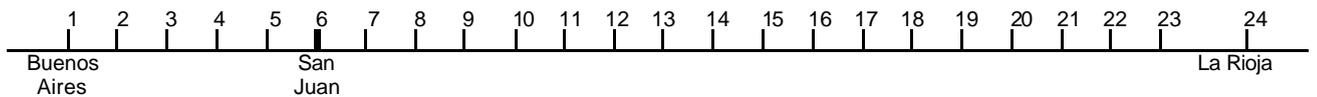
2.15. Variación porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.



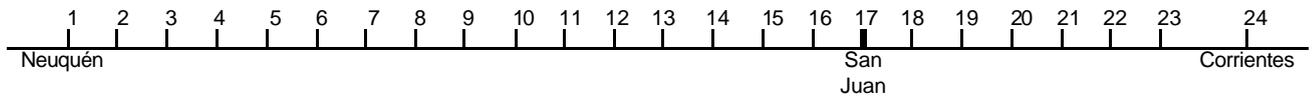
2.16. Tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



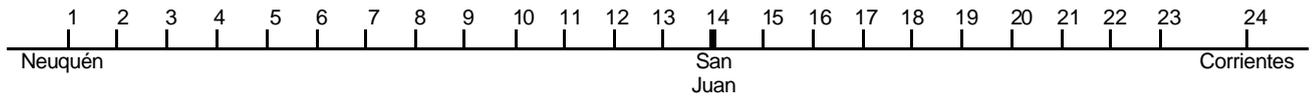
2.17. Variación porcentual de la tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



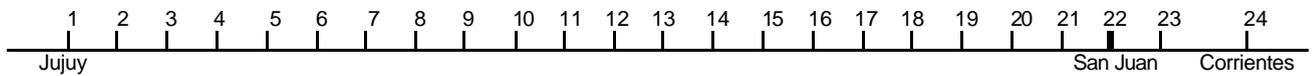
2.18. Tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Año 1999.



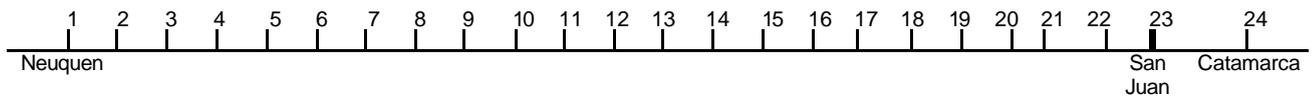
2.19. Variación porcentual de la tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



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

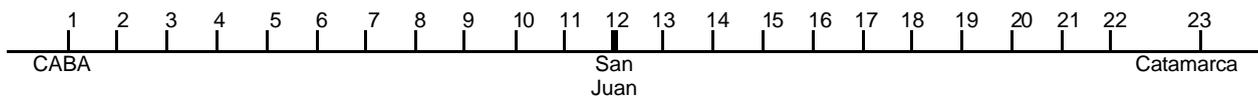


2.21. Variación porcentual de la tasa de repitencia para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.

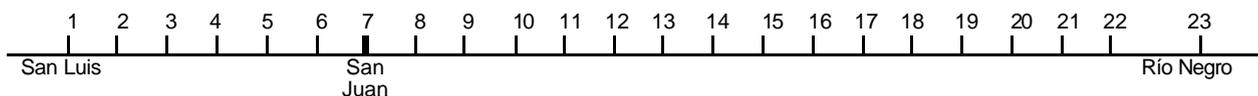


Fuente 2.10 – 2.21: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en www.me.gov.ar, octubre 2002.

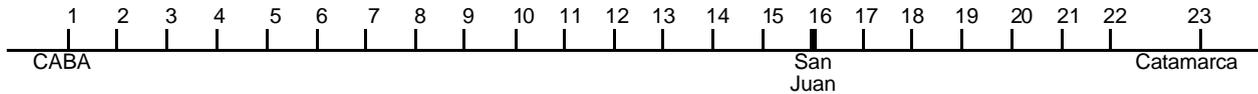
2.22. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB. Año 2000. (7)



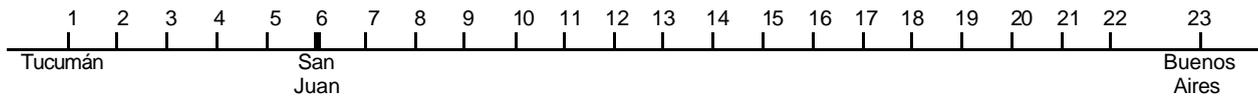
2.23. Tasa de variación de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB. Años 1996-2000. (7)



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)

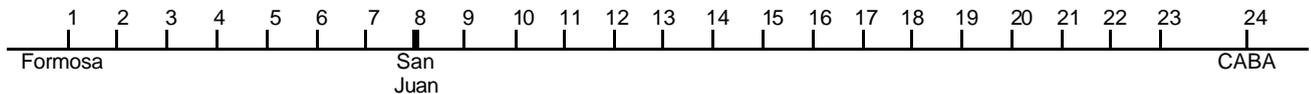


(7) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que en 2000 la Provincia de Neuquén no participó de los Operativos Nacionales de Evaluación. En 1996 la Provincia de San Luis no evaluó Lengua., por lo que en este caso sólo se empleó el dato de Matemática para calcular el promedio de 1996.

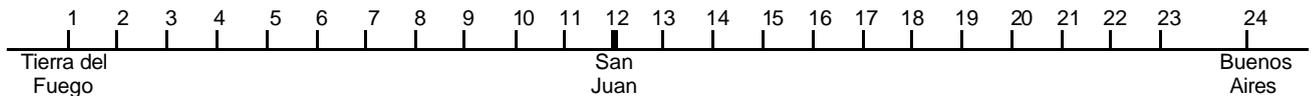
Fuente 2.22 – 2.25: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

1.1 POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

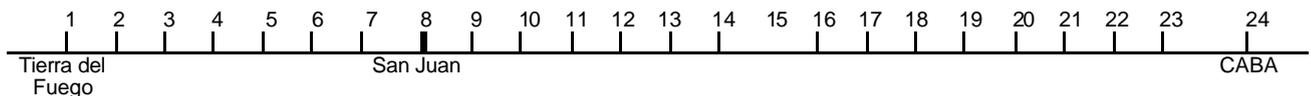
3.1. Porcentaje de ingresos de origen nacional. Año 2000.



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

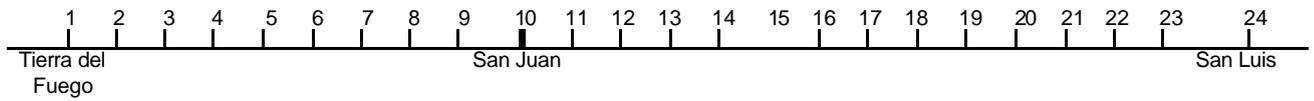


3.3. Ingresos coparticipados por habitante. Año 2000.

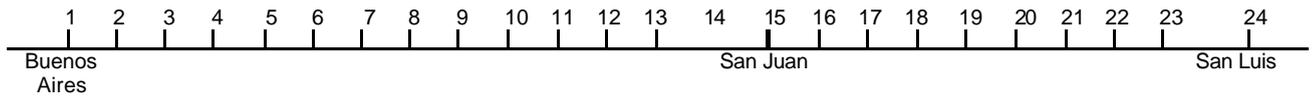


Fuente 3.1 – 3.3: elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, ejecuciones presupuestarias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

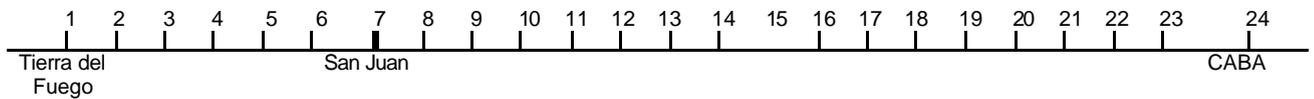
3.4. Stock de deuda acumulada per cápita. Año 2000.



3.5. Stock de deuda acumulada. Año 2000.

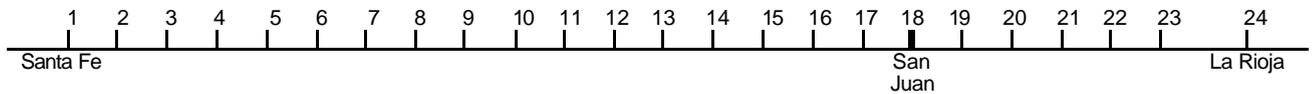


3.6. Variación porcentual del stock de deuda acumulada. Años 1996-2000.

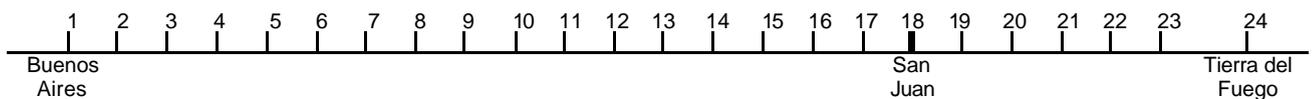


Fuente 3.4 – 3.6: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Stock de deuda provincial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

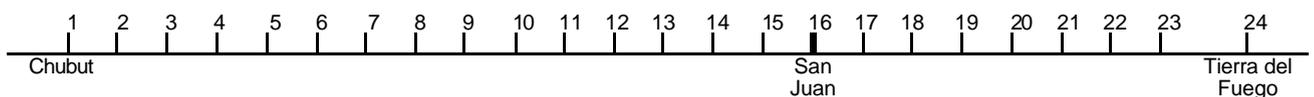
3.7. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Promedio de los años 1991-2000.



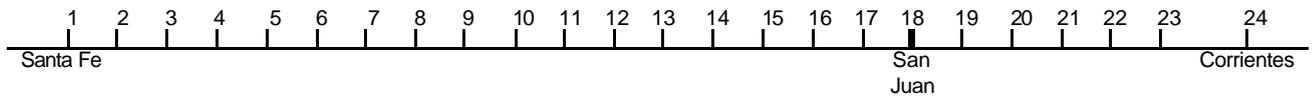
3.8. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Año 2000.



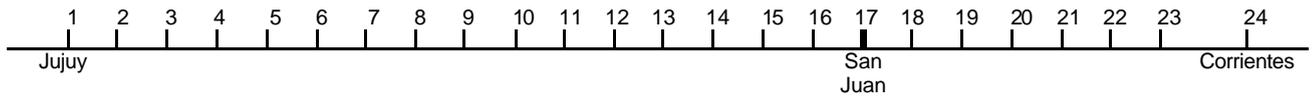
3.9. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto total. Años 1994-2000.



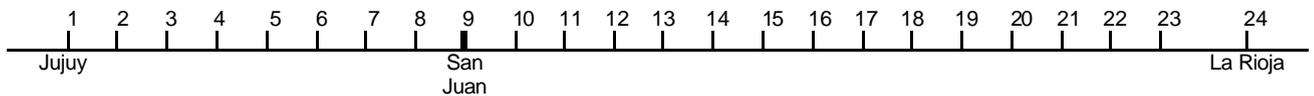
3.10. Gasto educativo como porcentaje del gasto social. Promedio de los años 1994-2000.



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

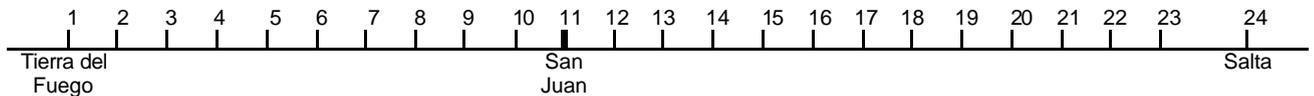


3.12. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto social. Años 1994-2000.

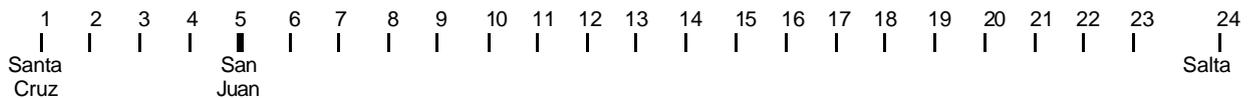


Fuente 3.7 - 3.12: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm, abril de 2003.

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

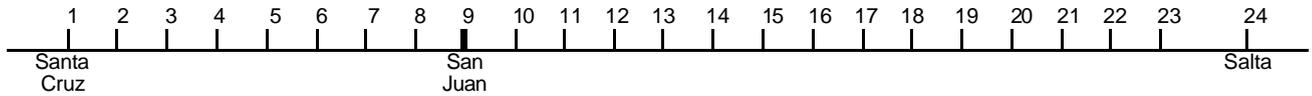


3.14. Gasto público por alumno del sector privado. Promedio de los años 1994-2000.



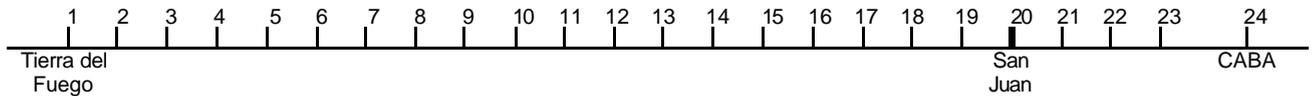
Fuente 3.13 y 3.14: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto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



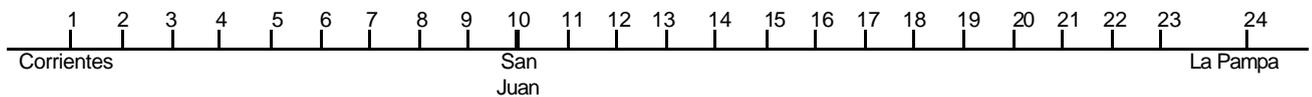
Fuente 3.15: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal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

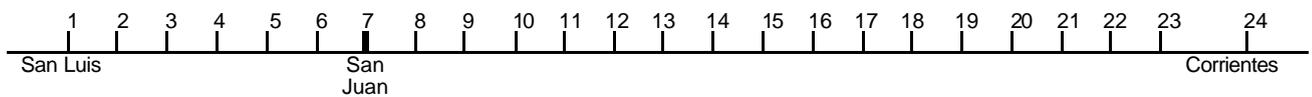


Fuente 3.16: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento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

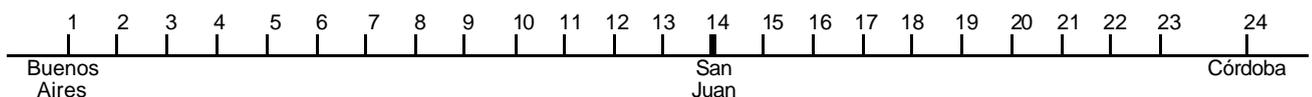
3.17. Porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Año 2000.



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



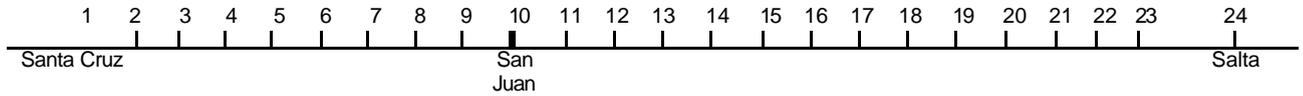
3.19. Crecimiento del porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Años 1994-2000.



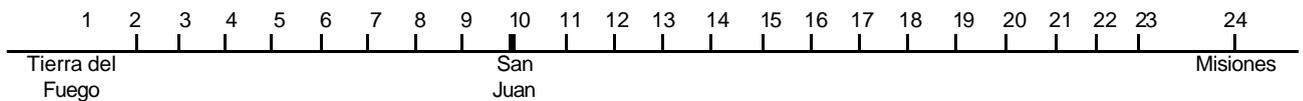
Fuente 3.17 – 3.19: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

4. POLÍTICAS LABORALES

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

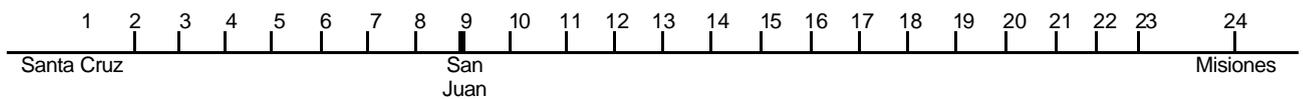


4.2. Salario de bolsillo de director de primaria jornada simple 10 años de antigüedad. Año 2002.

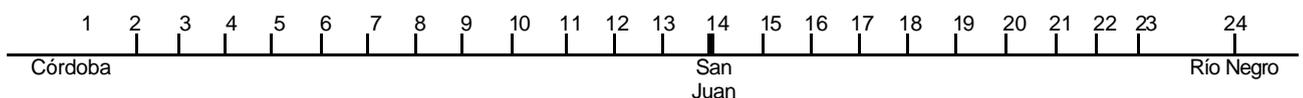


Fuente 4.1 y 4.2: elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

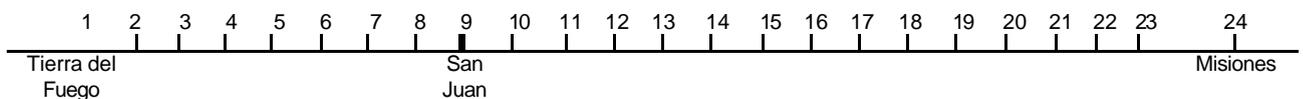
4.3. Salario de maestro de grado frente a canasta básica alimentaria. Año 2002.



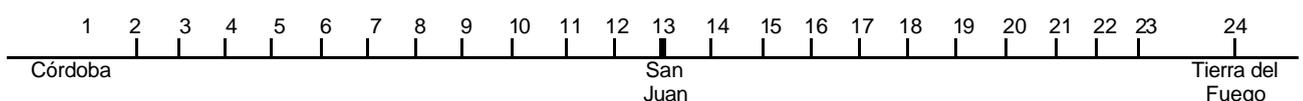
4.4. Variación porcentual del salario de maestro de grado frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.



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

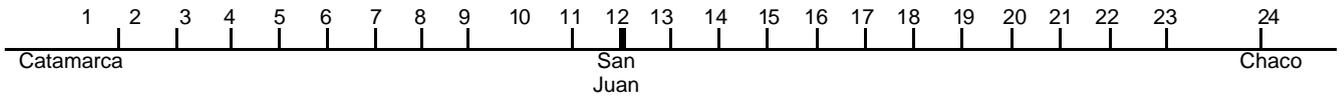


4.6. Variación porcentual del salario de director de primaria frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.

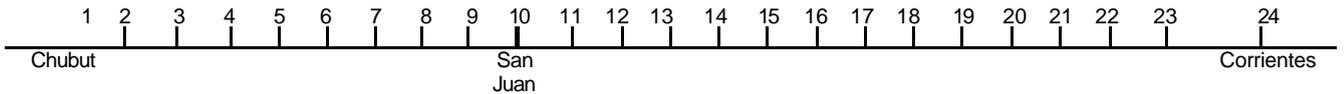


Fuente 4.3 – 4.6: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos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

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



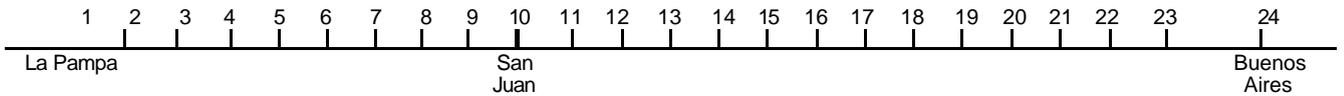
4.8. Tasa de variación del salario de maestro de grado frente al salario medio público provincial. Años 1995-2000.



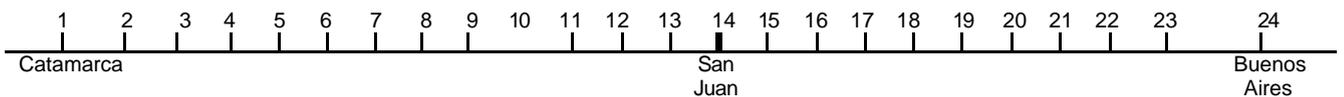
Fuente 4.7 y 4.8: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Gasto medio salarial,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

5. RELACIONES CON NACIÓN

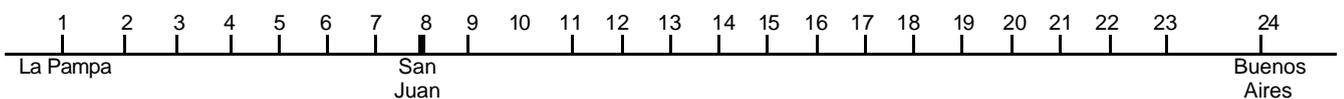
5.1. Total de transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología realizadas en el período 1993-1999 por alumno del año 1999. (8)



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



5.3. Total de transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología realizadas en el período 1993-2000 por alumno del año 2000. (8)

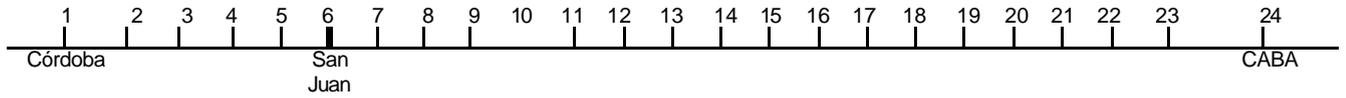


(8) Nota: No incluye las transferencias a los institutos terciarios, el FONID, ni las transferencias de los programas con financiamiento internacional.

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

6. REFORMA EDUCATIVA

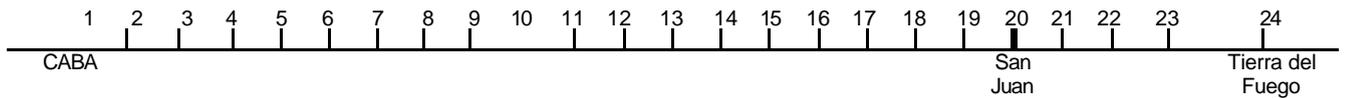
6.1. Porcentaje de alumnos del ex 7^{mo} grado y el ex 5^o año que cursan en la nueva estructura. Año 2000.



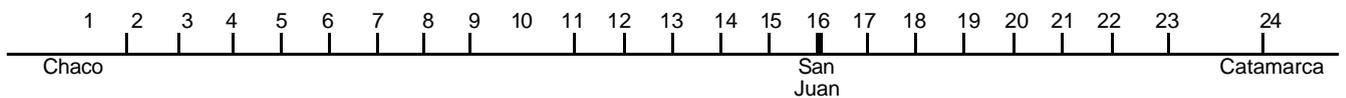
Fuente 6.1: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, Relevamiento Anual 2000; en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS

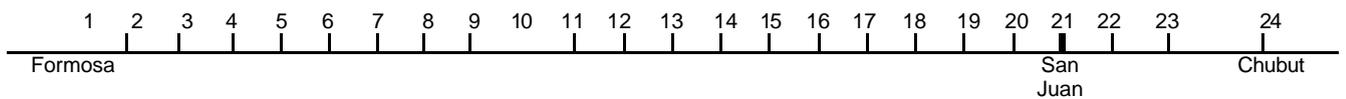
7.1. Porcentaje de alumnos de EGB 1 y 2 del sector público en jornada completa. Año 2000.



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



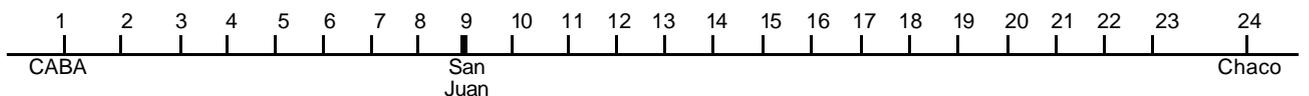
7.3. Porcentaje de beneficiarios de almuerzo gratuito del sector público. Año 2000.



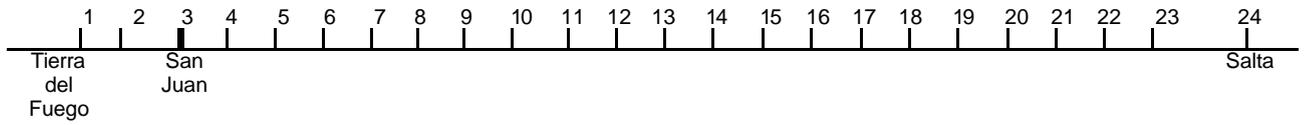
Fuente 7.1 – 7.3: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación (2001), Anuario Estadístico Educativo 2000, IDECE, en www.me.gov.ar, abril de 2002.

8. SECTOR PRIVADO

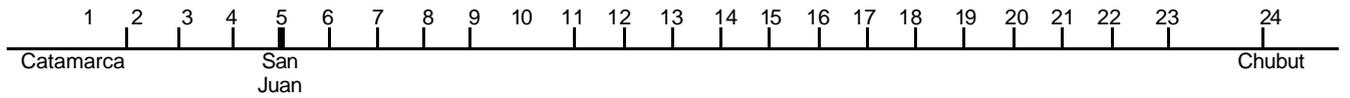
8.1. Porcentaje de alumnos en el sector privado. Año 2000.



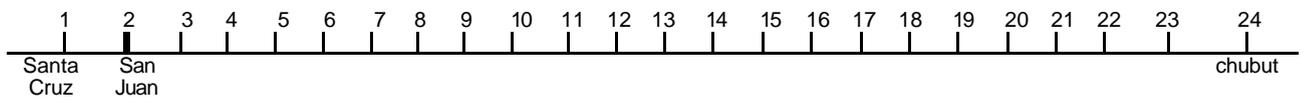
8.2. Variación porcentual de alumnos en el sector privado. Años 1994-2000.



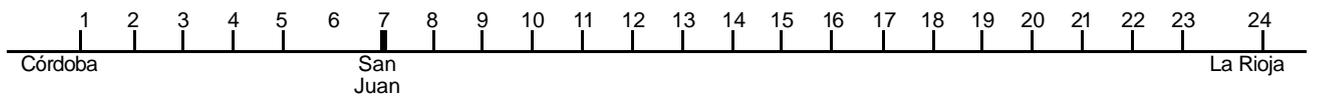
8.3. Porcentaje de escuelas con subvención. Año 2000.



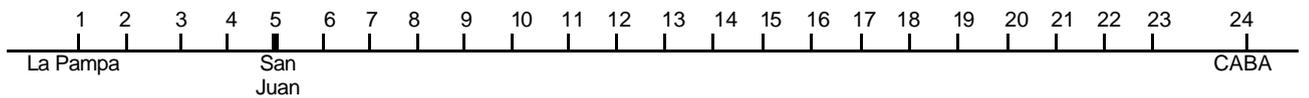
8.4. Porcentajes de escuelas confesionales. Año 2000.



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.

17 FUENTES.

17.1 BIBLIOGRAFÍA.

Basualdo Alicia, *Acción Docente*, Edición San Juan, Argentina, 1998.

Bataller Juan Carlos y Mendoza, Edgardo, *El siglo XX en San Juan*, San Juan, Colección El Nuevo Diario, 1999.

Bataller Juan Carlos, *Desde la ventana*, Colección El Nuevo Diario, Argentina, 1998.

Bataller Juan Carlos, *El Día que San Juan desapareció*, Colección El Nuevo Diario, Argentina, 1995.

Garcés Luis, "San Juan: de Sarmiento a la búsqueda del sujeto popular", En: Puiggrós A., *Historia de la Educación en la Argentina IV, La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885- 1945)*, Editorial Galerna, Argentina, 1993.

González Roxana, "El sistema educativo" en *Novedades Económicas*, IEEPAL de Fundación Mediterránea, Córdoba.

Healey, Mark Alan, "La estructura ausente: territorio, desastre y memoria", *Revista Apuntes de Investigación del Cecyp*, Año VI, N° 8, Junio de 2002.

Ley 3335. Enseñanza Privada. Cámara de Representantes provincia de San Juan.

Ley 3582. Enseñanza Privada, Biblioteca H. Legislatura, Información parlamentaria, 1990.

Ley General de educación para la provincia de San Juan, Cámara de Diputados de la provincia de San Juan, 1996.

Ministerio de Economía, Panorama Económico Provincial, Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Relaciones con las Provincias, Dirección Nacional de Programación Económica Regional, 2001.

Ministerio de Trabajo: Información sobre sindicatos. Unión docentes Agremiados Provinciales (UDAP), 2001.

PNUD En búsqueda de la igualdad de oportunidades. Aportes para el desarrollo humano de la Argentina 2002.

SIEMPRO, *Informe económico social de la provincia de San Juan*, Consejo Nacional de coordinación de Políticas Sociales, 2002.

Síntesis ejecutiva, San Juan, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Provincia de San Juan, 2000.

Zelmar Barbosa Adalberto, *El Federalismo Bloquista*, Editorial Sudamericana, 1998.

17.2 FUENTES PERIODÍSTICAS

- Diario de Cuyo (1991-2001)
- Nuevo Diario (2001)
- Diario Clarín (1991-2001)

17.3 ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Sra. Aceituno Pazel, Junta de Clasificación docentes Media, Superior y Técnica, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
2. Ballocc Delia Andrada, Ex Ministro de Educación, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
3. Prof. Barud Felix, Ex Ministro de Educación, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
4. Bataller Juan Carlos, Periodista Fundador del Nuevo Diario, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
5. Prof. Bueno de García Mirta, Ex-Directora Provincial de Educación Superior no Universitaria, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
6. Coll María Magdalena, Ex-Responsable Plan Social, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
7. Sr. De León Francisco, Ex-Secretario de Coordinación Técnica y Administrativa, Buenos Aires, Enero 2003.
8. Sr. De los Ríos Felipe, Ex-Director de Educación Media, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
9. Del Bono Tulio Abel, Diputado Bloque PJ, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
10. Lic. Etcheverry Alicia, Presidente Comisión Educación Legislatura, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
11. Ferrá de Bartol Margarita, Ex Ministro de Educación, Provincia de San Juan, Julio de 2002.

12. Prof. Garbarino Rosa, ex Ministro de Educación, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
13. Garcés Luis, Profesor de la Universidad Nacional de San Juan, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
14. Gelman Aida, Directora de Educación Inicial, EGB1y2 y Especial, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
15. Gómez Silvia, Ex-Directora Provincial de Inicial y EGB, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
16. Prof. Gutiérrez de García Sara, Supervisora de Educación Superior No Universitaria, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
17. Jaime Sandra, Directora EGB3 y Polimodal, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
18. Ing. Jiménez Luis Fernando, Ex Ministro de Educación, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
19. López Daniel, Coordinador Programa Becas, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
20. López de Herrera Ana María, Secretaria general de la UDAP, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
21. López Fabiana A., Directora de Educación Superior no Universitaria, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
22. López Nora, Responsable Dirección de Educación Privada, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
23. Marún Juana, Periodista Diario de Cuyo, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
24. Mas de Sánchez Susana, Escuela Normal Sarmiento, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
25. Prof. Mocho de Trincado Antonia, Ex Ministro de Educación, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
26. Nieto de García Ana María, Ex Ministro de Educación, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
27. Ing. Orellano Jorge, Ex Ministro de Educación, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
28. Ortega María Isabel, Responsable Area de Políticas Educativas UDAP, Provincia de San Juan, Julio de 2002.

29. Pappano Delia Beatriz, Diputada Bloque UCR, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
30. Patinio de Pérez Mabel, Junta de Clasificación Docentes Nivel Inicial, EGB 1 y 2, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
31. Rivero de Román Ana, Dirección de Acciones Compensatorias, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
32. Rodríguez Castro Bernardita, Secretaria de Planeamiento y Transformación Educativa, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
33. Rodríguez María Eugenia, Ex-Responsable PRISE y PRODYMES, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
34. Rosa Julio Roberto, Secretario general de la UDA, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
35. Dr. Salinas Eduardo, Ex-Secretario de Educación, provincia de San Juan, agosto 2002, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
36. Prof. Santa María Graciela, Supervisora EGB3 y Polimodal, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
37. Schawrtz Natacha, Periodista Diario de Cuyo, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
38. Lic. Sotile, Responsable Secretaría de Coordinación Técnica y Administrativa, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
39. Trincado Cecilia, Secretaria de Educación, Provincia de San Juan, Julio de 2002.
40. Prof. Vera Alfredo, Ex-Director de Educación Media, Provincia de San Juan, Julio de 2002.