

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

Director: Axel Rivas

PROVINCIA DE SAN LUIS
(VERSIÓN DEFINITIVA)

Florencia Mezzadra

Noviembre de 2003

Informe Jurisdiccional N° 23

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	2
1 INTRODUCCIÓN.....	8
2 CONTEXTO PROVINCIAL Y EDUCATIVO.....	9
2.1 CONTEXTO PROVINCIAL.....	9
2.2 CONTEXTO EDUCATIVO.....	13
2.3 MAPA DE PODER.....	20
3 MARCO POLÍTICO.....	22
4 MARCO LEGAL.....	29
5 ADMINISTRACIÓN CENTRAL.....	32
6 POLÍTICAS PRESUPUESTARIAS Y FISCALES.....	35
6.1 EL CICLO DEL GASTO EDUCATIVO EN EL MARCO DE LAS FINANZAS PROVINCIALES.	35
6.2 LOS COMPONENTES DEL GASTO EDUCATIVO	39
6.3 EL ESFUERZO FINANCIERO PROVINCIAL POR LA EDUCACIÓN	41
7 LAS POLÍTICAS LABORALES.....	43
7.1 LAS CONDICIONES LABORALES Y LA CARRERA DOCENTE.....	43
7.2 EL SALARIO DOCENTE.....	48
7.3 LOS SINDICATOS EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL.....	52
7.4 LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES.....	55
8 RELACIONES CON LA NACIÓN.....	56
9 LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA.....	60
10 LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES.....	63
10.1 LAS REFORMAS ORGANIZACIONALES EDUCATIVAS.....	63
10.2 LA ELABORACIÓN DE LOS DISEÑOS CURRICULARES PROVINCIALES.....	67
11 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO	69
12 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN.....	73
13 REFLEXIONES FINALES	76
14 ANEXO: SAN LUIS EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL.....	79
15 BIBLIOGRAFÍA.....	97
16 ENTREVISTAS REALIZADAS.....	98

RESUMEN EJECUTIVO

Introducirse en la realidad de la práctica política de la educación puntana¹ durante los noventa implica, necesariamente, referirse al régimen político vigente durante los casi veinte años consecutivo que gobernó Adolfo Rodríguez Saá. “El Adolfo”, como se lo conoce en la provincia, llegó al poder con la vuelta a la democracia, a principios de los ochenta y se mantuvo en él hasta el año 2001, cuando abandonó su cargo para asumir brevemente como presidente de la Nación, tras la crisis desatada luego de la renuncia de Fernando De La Rúa.

Durante este período, Rodríguez Saá logró instituir un clima de estabilidad y crecimiento, que se refleja en los favorables indicadores macro-económicos de la provincia. Esta situación fue producto de la instrumentación de medidas generadas desde el Ejecutivo, centradas, entre otras cosas, en la obra pública y la reestructuración del Estado. Ciertas condiciones que afectaron directamente la economía provincial y fueron bien usufructuadas por el gobierno local, tales como el eficaz aprovechamiento de la promoción industrial y los holgados recursos provenientes de la coparticipación federal de impuestos, sirven asimismo para entender el nuevo desarrollo económico de San Luis.

Sin embargo, estas transformaciones se llevaron a cabo en un marco político de concentración del poder en manos del Ejecutivo en general y del gobernador en particular. Sin duda, la hegemonía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el uso del aparato del Estado para establecer el predominio en el interior del Partido Justicialista y en el territorio provincial, son la contracara del “Estado eficiente”. Esta contradicción entre las particularidades de un caudillo provincial con un fuerte monopolio del poder y las características “modernas” del nuevo peronismo de los noventa, identificado con conceptos como “eficacia” y “eficiencia”, han jugado un rol predominante en las dinámicas que atraviesan el funcionamiento del sistema educativo provincial.

Pero antes de adentrarnos en lo propiamente educativo, es necesario incluir dos variables estructurales que definen la escena más amplia en la que tanto el sistema político como el educativo construyen su forma. En primer lugar, el pequeño tamaño geográfico y poblacional de la provincia: a pesar del peso que han tenido los flujos migratorios durante las últimas décadas, con 366.900 habitantes San Luis es una de las cinco jurisdicciones con menor tamaño poblacional del país. En segundo lugar, la mejora relativa en las condiciones socioeconómicas de sus habitantes: San Luis fue es (a) la cuarta provincia que más disminuyó el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas entre 1991 y 2001 (de 21,5% a 15,6%), (b) la provincia que más ha visto incrementar porcentualmente su índice de desarrollo humano (IDH) entre 1995 y 2000, (c) la provincia con mayor crecimiento porcentual en su ingreso familiar per cápita entre 1995 y 2000, y (d) una de las tres jurisdicciones cuya brecha de ingresos menos creció en este mismo período.

Ahora bien, llama la atención que una provincia cuyos indicadores socioeconómicos manifestaron una importante mejora en comparación con otras jurisdicciones, el sistema

¹ Si bien dentro de la provincia de San Luis el término “puntano” se refiere exclusivamente a los habitantes de la ciudad de San Luis, aquí se lo utiliza como sinónimo de “sanluiseño”.

educativo no pareció haber seguido esta misma tendencia. Si bien se pueden observar mejoras en términos absolutos en muchos de los indicadores educativos disponibles, San Luis no se destaca especialmente en términos comparados con el resto de las provincias. Solamente para citar un ejemplo, ni la tasa de escolarización de nivel primario ni la del nivel medio mostraron una variación positiva que haya superado el incremento promedio del resto del país.

Partiendo de este particular contexto político, económico y social, analizar los ejes estructurales que condicionan las relaciones entre el Estado y la educación requiere ante todo referirnos a la serie de políticas implementadas durante la gestión de Héctor O. Torino como ministro de educación, entre 1996 y 2001. Durante su gestión tuvieron lugar una seguidilla de políticas sumamente ambiciosas que intentaron introducir modificaciones sustanciales a la estructura tradicional del sistema educativo local y que, por tanto, marcaron el ritmo de la educación en los noventa. Entre estas reformas se destacan los concursos abiertos para directores y supervisores, los nuevos institutos de formación docente, los equipos de monitoreo, apoyo y orientación, la creación de escuelas públicas autogestionadas (1999), y el fondo educativo aplicado (2000).

El gobierno de la educación provincial durante este período mostró, en su faceta más explícita, la lógica política del “adolfismo”, cargado de profundas contradicciones. Por un lado, estas reformas estaban alineadas con una tendencia internacional de recomendaciones por parte de los organismos internacionales de crédito, centradas en la hipótesis de la ineficiencia del Estado para brindar servicios con equidad, calidad y eficiencia. Así, el marco dentro del cual estas políticas fueron implementadas fue la “modernización” del Estado, protagonista de la campaña discursiva del ex gobernador, que incluía una racionalización de la administración pública, así como también un auge de la tercerización y descentralización.

Dentro de este paradigma, los resultados de las evaluaciones de calidad implementadas por el Ministerio de Educación de la Nación cobraron especial importancia. En efecto, la idea de un sistema descentralizado, con gran autonomía por parte de los actores escolares, implicaba necesariamente la “gestión por resultados”. Más aún, la decisión del gobernador Rodríguez Saá de llevar a cabo el abanico de reformas antes mencionadas se basó en gran medida en los bajos resultados educativos de una provincia que se vanagloriaba de sus buenos indicadores sociales y económicos. El mayor exponente de la importancia otorgada a los resultados de los operativos de evaluación de la calidad fue quizás el trabajo de los equipos MAO, ya que se incluyó dentro de los contratos la responsabilidad de cada equipo que en el término de dos años se evidencien resultados concretos en relación con, entre otras cosas, un *“incremento de al menos dos puntos por cada región que atienden, en las áreas de matemática y lengua, que tiendan en un mediano plazo a alcanzar la media nacional, según los resultados de operativos de evaluación de calidad provincial y/o nacional”* (Torino e Ituirrioz, 2002).

El sector privado tampoco se mantuvo al margen de este paradigma: al sancionarse la Ley de Educación Privada se incorporó un “aporte estatal de incentivo a la calidad educativa” y se creó el “Aporte Estatal Subsidiarios de Equidad de Bono Educativo”, destinado a aquellos alumnos cuyos padres no pudieran pagar las cuotas de las escuelas, que en definitiva se convirtió en un medio para incorporar el financiamiento por alumno en las escuelas privadas.

Por otro lado, estas medidas implicaron una fuerte concentración de poder y una penetración del adolfismo en un sistema que históricamente había manifestado cierta autonomía con respecto al poder político provincial. El hermetismo del sistema y la potencial oposición que podían significar los docentes fueron, sin lugar a dudas, parte de la motivación

política en la implementación de varias de estas reformas –tendientes, en su mayoría a romper con el funcionamiento autorregulado de la educación provincial. En este sentido, resultan representativas las modificaciones en la forma de acceso a los cargos de director y supervisor, que dejaron un amplio margen para una mayor injerencia de la política partidaria en el sistema educativo. Un claro ejemplo al respecto es la modalidad de “intervenir” las escuelas en donde el Poder Ejecutivo decide, sin un encuadre legal que fije objetivamente los criterios para ello, finalizar el contrato de trabajo con algunos de los directores concursados y nombrar directores “interventores” por fuera del marco del Estatuto del Docente o de los nuevos concursos.

Más allá de este “período de reformas”, al analizar las dinámicas políticas que operaron sobre el sistema educativo sanluiseño a lo largo de la última década se observan ciertos rasgos estructurales de la relación entre el Estado y la educación. En esta dirección, cuatro nodos principales atraviesan la historia de la política educativa provincial, estrechamente vinculados con las características estructurales del contexto político y económico descriptos previamente. Ellos son: (1) el fuerte verticalismo en la toma de decisiones en el marco de un discurso descentralizador, (2) la discontinuidad en las políticas (a pesar de la continuidad del gobernador durante más de veinte años), (3) el uso político que se intenta dar a la educación y, por último, (4) la independencia con respecto del gobierno nacional.

1.- Verticalismo en la toma de decisiones y discurso descentralizador

En relación con el primer punto, la hegemonía de Adolfo Rodríguez Saá en todos los ámbitos de la política provincial, con una fuerte concentración de poder en su persona, se ve claramente reflejada en la política educativa. Incluso durante el período de reformas, en donde Torino cobra un protagonismo excepcional para un ministro de educación, la omnipresencia del ex gobernador en todos los procesos de decisión es uno de los principales aspectos a resaltar. Esta centralización se observa no solamente en las políticas educativas pro-activas, como lo fueron las reformas llevadas a cabo durante la segunda mitad de los noventa o la implementación de la Ley Federal de Educación, sino también en cuestiones burocrático-administrativas de rutina, como el nombramiento de suplentes. Así, resulta paradójico que justamente en una de las provincias con mayor concentración de poder en la figura de un único gobernador, el discurso estaba cargado de lógicas de tercerización y descentralización, acusando al Estado de ser ineficiente.

En este contexto de poder centralizado en la figura de una persona, no llama la atención la incapacidad de la Legislatura de convertirse, aun en momentos decisivos como la sanción de la ley provincial de educación, en un ámbito propicio para el debate sobre las cuestiones más relevantes del sistema provincial. Tal es así que, dada la intensa polarización de la sociedad puntana -en donde las identidades se forjan entre un disciplinado “adolfismo” y una intransigente oposición, la posibilidad de generar ciertos espacios de discusión y, en el camino, alcanzar consensos en política pública en general y educativa en particular es limitada. De esta forma, se consolida un círculo vicioso entre un oficialismo con vocación centralizadora y una oposición intransigente.

2.- La construcción del poder y el uso político de la educación

San Luis se destaca por haber tenido un gobernador que pensaba al sistema educativo provincial como un posible espacio para la construcción y acumulación de poder político. El fallido intento de incluir la figura de Rodríguez Saá en los libros de textos de las escuelas es un claro ejemplo de la posible utilización de la educación como un instrumento político-partidario. Asimismo, la obra pública escolar con una alta visibilidad en los medios de comunicación fue

también utilizada como medio para la construcción de poder político, fundamentalmente durante la primera mitad de la década. Pero la propaganda política no se limitó al tradicional instrumento de la obra pública: las reformas implementadas durante la gestión de Torino sirvieron para consolidar la imagen de una gestión dinámica e innovadora.

Pero quizás el mayor exponente de la intención de controlar políticamente al sistema hayan sido las reformas a las condiciones laborales de los docentes, no solamente en torno a los nuevos concursos para directores y supervisores y la posterior intervención de las escuelas, sino también a través de la reforma de varias condiciones laborales de los docentes especificadas en el Estatuto del Docente. En este punto, cabe mencionar la Ley de Reordenamiento del Sistema Educativo Provincial Nro. 5.066 que estableció que los cargos no pertenecían a una escuela en particular sino al sistema educativo en general, “*puediendo el Poder Ejecutivo realizar las distribuciones de personal que sean necesarias para asegurar la eficiencia y eficacia del servicio educativo*” (Art. 6). Esta reforma le brindó al Poder Ejecutivo la herramienta legal necesaria para realizar traslados sin necesidad de justificación, lo que en la práctica significó una amenaza constante para los docentes. Al respecto, una docente entrevistada comentó: “*el Poder Ejecutivo tiene la posibilidad de cambiarte de lugar dentro del sistema educativo como le plazca. Son formas de disciplinamiento. Portate bien porque si no te mando al diablo*”², dinámica que entra en franca contradicción con la preconización de la autonomía escolar en la provincia.

Sin embargo, también cabe resaltar que el sistema educativo ha mantenido su independencia relativa con respecto al poder político, incluso luego de la serie de reformas que atentaron contra su funcionamiento autorregulado. El paro de docentes y las manifestaciones llevadas a cabo a principios de 2004 frente a los interventores designados “a dedo” por el Poder Ejecutivo recuerda el año 1993, cuando los docentes lograron, a través de esta medida de fuerza, un importante aumento salarial.

3.- La discontinuidad educativa.

El tercer elemento clave en la estructura de esta dinámica lo constituye el carácter discontinuo de las políticas educativas en el sistema provincial. Un reflejo concreto con respecto a este punto ha sido la corta permanencia de los ministros de educación: si por un lado Rodríguez Saá gozó de una continuidad en el poder de casi veinte años consecutivos, ninguno los ministros de educación durante el período estudiado, con excepción de Torino, se mantuvo en el cargo por más de dos años. Otro ejemplo ha sido la administración central de la educación que, si en muchas otras provincias tiene cierta estabilidad en su estructura dada por algún encuadre legal (ejemplo constituciones o leyes de educación) que le permite permanecer en el tiempo más allá de los políticos o funcionarios de turno, en San Luis es un abanico que se abre o se cierra según la prioridad que el ex gobernador le otorga a la educación dentro de su agenda.

Pero quizás uno de los mayores exponentes de las fuertes marchas y contramarchas de la política educativa provincial ha sido la suerte corrida por las medidas implementadas durante el “período de reformas”. En efecto, si en menos de cinco años se llevaron a cabo una serie de medidas que intentaban reformar cuestiones estructurales del funcionamiento del sistema educativo, cuando Héctor O. Torino dejó sus funciones como ministro de cultura y educación y lo sucedió Karina Arenas Bonansea primero y José L’Huiller después, la mayoría de estas reformas fueron eliminadas (como los equipos MAO) o no continuadas (como los concursos de directores y supervisores).

² Entrevista realizada en noviembre de 2002.

Varias son las razones que pueden llegar a explicar esta discontinuidad. En primer lugar, la existencia de fuertes rivalidades en el interior del propio partido oficialista explican en gran parte la falta de continuidad en las medidas implementadas por Torino en las gestiones que lo sucedieron. En segundo lugar, el protagonismo de consultores externos y fundaciones en la planificación, el asesoramiento y la implementación de las reformas no facilitó la continuidad de los procesos. En tercer lugar, las reformas implementadas no mostraron los resultados esperados ni en términos de calidad educativa ni de réditos políticos, en parte porque los tiempos políticos son diferentes a los tiempos educativos y en parte porque muchas de estas reformas se llevaron a cabo sin el necesario diagnóstico, planificación y participación de los actores.

Así, en una provincia caracterizada por una fuerte estabilidad y continuidad del gobernador en el poder, con una impronta autoritaria y de centralización, aparece una gran inestabilidad en la política educativa producto, justamente, del verticalismo con que se toman las decisiones.

4.- La independencia con respecto del gobierno central

El cuarto aspecto estructural de los distintos ejes analizados es la independencia de las políticas educativas provinciales respecto de los lineamientos del gobierno nacional. Durante la primera mitad de la década, las pretensiones del adolfismo de extenderse más allá del ámbito provincial, presentándose como una alternativa al menemismo, explica en gran medida la reticencia para alinearse a la implementación de la Ley Federal de Educación. Una vez reelecto Menem y fracasado el proyecto de Rodríguez Saá de postularse como presidente en las elecciones de 1995, las relaciones de las autoridades provinciales con el Ministerio de Educación de la Nación tomaron un nuevo rumbo. En 1996, Rodríguez Saá decidió avanzar con la implementación de la reforma educativa y contó con la asistencia de la Nación para llevarla adelante. Sin embargo, incluso durante este período, la provincia de San Luis mantuvo su autonomía respecto del gobierno nacional, al incluir dentro de la “transformación educativa” la sucesión de reformas estructurales del “período de reformas”, que no se enmarcaban en los lineamientos del gobierno nacional.

Ahora bien, esta independencia respecto del gobierno nacional debe comprenderse en el marco de una característica fundamental del contexto provincial y que exceden lo propiamente educativo: su independencia con respecto al financiamiento educativo del gobierno nacional. En parte debido a la alta participación de San Luis en la distribución de los recursos coparticipables y en parte debido a la política de ordenamiento fiscal llevada adelante por Rodríguez Saá durante los noventa, el sistema educativo puntano no depende de los programas del Ministerio de Educación de la Nación o de los programas con financiamiento internacional para costear sus políticas. Un claro ejemplo al respecto fue la poca importancia que se le otorgó a los recursos del Plan Social Educativo para la refacción de escuelas dado que San Luis ya había realizado importantes inversiones en infraestructura escolar.

Antes de concluir con este resumen del gobierno de la educación sanluiseño, es necesario referirnos a la cuestión del presupuesto y, en relación con esto, la cuestión salarial docente, dos de los principales indicadores del tipo de relación entre el Estado y la educación. En relación con el primer punto, si bien el gasto por alumno es uno de los siete más altos del país (\$1.405 en 2001), esto se relaciona más con el elevado nivel de ingresos fiscales por habitante que con una decisión política de realizar un mayor esfuerzo presupuestario en el sistema. En efecto, si se

compara el porcentaje del gasto total que se asigna a educación, San Luis era en el año 2001 la quinta provincia con menor esfuerzo presupuestario en el sistema (19,7%). En relación con el segundo punto (el salario docente) los holgados recursos provinciales han permitido al gobierno provincial no solamente ser uno de los seis que mejor remunera a sus maestros y profesores (\$748 para un maestro de nivel primario con diez años de antigüedad en 2001), sino también haber podido sobrellevar las crisis fiscales provinciales sin realizar recortes en el salario de los docentes, aspecto que sin dudas se diferencia de la gran mayoría de las provincias argentinas.

Para concluir, la práctica política de la educación puntana refleja ante todo las fuertes contradicciones del régimen de Rodríguez Saá, con explícitas referencias y medidas en pos de la modernización del Estado pero con una lógica política centralista característica de los regímenes caudillistas de muchas de nuestras provincias. Así, no llama la atención que en una provincia con un mismo gobernador no se haya logrado establecer una política educativa de Estado que supere las fracturas entre los sucesivos ministros, ni que en un marco de descentralización y terciarización se halla producido una fuerte concentración de poder en manos del gobernador.

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”³, desarrollado por el equipo de Política Educativa de CIPPEC. El objetivo principal de este estudio es realizar un análisis de las características, los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de la educación, definida como aquellos procesos, dispositivos y relaciones entre el Estado central y su sistema educativo, vinculados a un cierto modo de ejercicio del poder, que se alinea en mayor o menor concordancia con la macropolítica en cada una de las provincias. El estudio parte especialmente del año 1993, momento de renovación histórica del sistema educativo argentino, por la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias y la sanción conjunta de la Ley Federal de Educación. A partir del estudio de casos provinciales, se realizará luego una comparación general para elaborar ciertas conclusiones y aprendizajes acerca de las continuidades y discontinuidades entre las jurisdicciones.

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

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

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

³ Una versión completa del proyecto se puede hallar en: www.cippec.org/proyectoprovincias.

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

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

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

Finalmente, deseamos agradecer a cada uno de los actores entrevistados por su tiempo y su disponibilidad para brindarnos datos, informes y nuevos contactos que hicieron posible este trabajo. Sin embargo, cabe aclarar que la naturaleza del trabajo de campo de la presente investigación cobró forma propia, en comparación con la tarea en otras provincias, debido a la activa participación de la fundación CIPPEC en la política educativa provincial durante los últimos años de la década del noventa. Esta participación de CIPPEC, en una provincia caracterizada, como veremos, por grandes rupturas dentro del espectro político, fue un gran obstáculo en el trabajo de campo.

2 CONTEXTO PROVINCIAL Y EDUCATIVO

2.1 CONTEXTO PROVINCIAL

Introducirse en la realidad de los dispositivos políticos de la educación puntana requiere considerar algunas de las particularidades que definen la escena más amplia en la que se inserta el sistema educativo: el pequeño tamaño geográfico y poblacional de la provincia, la relativa mejora en las condiciones socioeconómicas de sus habitantes y una estructura productiva basada en el sector industrial manufacturero.

En términos sociodemográficos, con 366.900 habitantes, concentrados en un 44% en el aglomerado de la capital puntana, San Luis es una de las cinco provincias con menor población, lo que evidentemente atraviesa y pone condiciones a su desarrollo social y político. Otro aspecto demográfico fundamental ha sido el peso que han tenido los flujos migratorios desarrollados durante las últimas décadas, lo que convierte a San Luis, luego de Tierra del Fuego, San Juan y La Rioja, en la cuarta provincia cuya población más ha crecido porcentualmente⁴. En este

⁴ Ver punto 1.2 del Anexo, pag. 79.

contexto, la cantidad de habitantes en edad escolar tuvo también un importante crecimiento (23.8%) que superó al de la media de la región (Cuadro 1), no obstante lo cual San Luis se halla entre las siete jurisdicciones con menor proporción de población en edad escolar.

Otro importante aspecto demográfico a considerar como contexto del sistema educativo es el bajo índice de ruralidad de la provincia, cuyo porcentaje de población urbana (87.2%) supera a la media de la región, situando a San Luis como la novena jurisdicción con menor porcentaje de población rural y como una de las que más ha disminuido esta cifra entre las dos últimas ondas censales.

Cuadro 1 - Características de la población

	1991			2001			Variación 1991-2001 (%)		
	San Luis	Media Región Cuyo	Media País	San Luis	Media Región Cuyo	Media País	San Luis	Media Región Cuyo	Media País
Cantidad de habitantes	286.458	612.096	1.345.718	366.900	714.398	1.509.331	28,1	16,7	12,2
Cantidad de habitantes en edad escolar	77.166	167.900	347.756	95.546	184.806	366.835	23,8	10,1	5,5
Tasa de analfabetismo (a partir de los 15 años)	4,7	4,7	5,7	3,2	3,1	3,9	-31,9	-32,7	-31,2
	San Luis	Total Región Cuyo	Total País	San Luis	Total Región Cuyo	Total País	San Luis	Total Región Cuyo	Total País
% de la población que vive en hogares con NBI	21,5	19,4	19,9	15,6	16,4	17,7	-27,4	-15,6	-11,3
% de la población que vive en zonas urbanas	81,1	80,5	87,2	87,2	81,7	89,3	7,5	1,5	2,4
% de la población con primaria completa	74,9	73,5	76,3	80,4	80,6	82,1	7,3	9,7	7,6
% de la población con secundaria completa	24,4	22,7	25,6	31,1	30,6	33,2	27,4	34,9	29,6

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

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

En lo que refiere al análisis de indicadores que dan cuenta de la situación socioeconómica puntana, vale mencionar, en primer término, que San Luis es la novena provincia del país con menor porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (15.6%), ubicándose por sobre las medias regionales y nacionales⁵. Por otra parte, entre 1991 y 2001 ha sido la cuarta provincia que más ha disminuido este porcentaje, mostrando una evolución altamente

⁵ Ver cuadro 1 y punto 1.7 del Anexo, pag. 79.

favorable⁶. El índice de desarrollo humano, así como su versión ampliada, sitúan a San Luis dentro de los valores medios nacionales, aunque su aumento entre 1995 y 2000 fue el más importante del país (Cuadro 2)⁷. Por otro lado, el ingreso per cápita familiar es superior al de las medias regionales y nacionales y, del mismo modo, su tasa de crecimiento entre 1995 y 2000 fue la más vertiginosa⁸. Si se observa la brecha de ingresos -la cual muestra el grado de desigualdad que existe entre quienes más y menos ganan-, se advierte que ésta es una de las menos pronunciadas, siendo la tercera jurisdicción con menor brecha, luego de Santa Cruz y Jujuy⁹.

Cuadro 2 -Indicadores sociales y económicos seleccionados

	2000			Variación 1995-2000 (%)		
	San Luis	Media Región Cuyo	Media País	San Luis	Media Región Cuyo	Media País
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0,78	0,77	0,78	5,6	4,2	3,9
IDH ampliado	0.51	0.50	0.48	s/d	s/d	s/d
Ingreso per cápita (\$)	5.049	4.343	4.946	76,1	48,8	39,7
	2002			Variación 1995-2002 (%)		
	San Luis	Media Región Cuyo	Total País	San Luis	Media Región Cuyo	Total País
Brecha de ingresos*	14,7	17,2	20,4	21,5	50,6	77,4
Tasa de desempleo	12,6	12,8	17,8	21,2	27,4	7,2

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

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se propone medir algunas de las dimensiones esenciales del desarrollo humano. El índice busca reflejar características estructurales y de largo plazo del desarrollo. Los indicadores utilizados son: 1) Longevidad: esperanza de vida al nacer (años), 2) Nivel Educativo: combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación de dos tercios) y la tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria (ponderación de un tercio), 3) Nivel de Vida: PBI per cápita. El IDH es un valor de varía de 0 a 1. En IDH Ampliado (IDHA), se añadió a la medición de la longevidad, la tasa de mortalidad infantil por causas reducibles, al nivel educacional la tasa de sobre-edda en las escuelas primaria y el índice de calidad educativa (resultados de los ONE), y al estándar de vida se sumaron las tasas de empleo y de desempleo. El objetivo del IDHA es captar tanto las variaciones coyunturales como la calidad de los indicadores base del IDH.

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

Con respecto a indicadores de pobreza más coyunturales, es decir el porcentaje de población que vive bajo la línea de pobreza y de indigencia, San Luis-El Chorrillo se encuentra en una posición intermedia en relación con los demás aglomerados urbanos. Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de mayo de 2002, la población puntana que se encontraba por debajo de la línea de indigencia ascendía al 23.3%, porcentaje levemente inferior a la media del total de los aglomerados de cuyo y del país (Cuadro 3). Por otra parte, en lo que refiere a la pobreza, la población que se halla por debajo de esta línea es inferior a la media de la región aunque levemente superior a la nacional. No obstante, cabe destacar que, si se observa la evolución de ambos indicadores entre 2001 y 2002 (es decir, antes y después de la crisis

⁶ Ver punto 1.8 del Anexo, pag. 79.

⁷ Ver también puntos 1.16 y 1.18 del Anexo, pag. 79.

⁸ Ver punto 1.18 del Anexo, pag. 79.

⁹ Ver punto 1.19 del Anexo, pag. 79.

nacional), se advierte que San Luis es una de las jurisdicciones que menos varió su posición relativa con el resto del país, lo cual induce a pensar que la crisis no afectó aquí tanto como en otras localidades.

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

	2002		Variación 2001-2002	
	Bajo la línea de indigencia	Bajo la línea de pobreza	Bajo la línea de indigencia	Bajo la línea de pobreza
San Luis-El Chorrillo	23,3	54,8	84,9	36,3
Media de aglomerados urbanos de Cuyo	25,6	58,1	129,1	45,2
Media del total de aglomerados urbanos *	25,8	54,5	101,5	42,1

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

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

En lo que respecta a su estructura productiva, San Luis era en el año 2000 la sexta provincia con mayor producto bruto geográfico per cápita¹⁰. Por su parte, la composición de la producción provincial revela una distribución atípica para la Argentina, con una elevada participación del sector secundario (54.8%, 30 puntos porcentuales más que a nivel nacional, Ministerio de Economía, 2003), característica estrechamente relacionada con los regímenes de promoción industrial con que gozó esta jurisdicción a partir de mediados de la década del ochenta, que impactaron fuertemente en la estructura económica sanluiseña.

La generación de puestos de trabajo bajo estos regímenes puede haber tenido alguna influencia en los relativamente bajos índices de desempleo que exhibe la provincia: 12.6% frente al 17.8% nacional. Estas cifras ubican al aglomerado San Luis-El Chorrillo como uno de los que menos desempleo tiene en el país¹¹. Por otra parte, la incidencia del empleo público en la generación de puestos laborales no es particularmente significativa, siendo esta provincia la quinta que menos empleados públicos tiene en relación con la cantidad de empleados privados¹². En efecto, tal como se observa en el Cuadro 4, la proporción de empleo público es inferior a la de la media del país, aunque entre 1994 y 2000 la tasa de crecimiento de los empleados públicos cada 100 empleados privados llevó a San Luis a ser la octava con más incremento.

¹⁰ Ver punto 1.21 del Anexo, pag. 79.

¹¹ Ver punto 1.27 del Anexo, pag. 79.

¹² Ver punto 1.31 del Anexo, pag. 79.

Cuadro 4 – Administración central

	2000		Variación 94-00 (%)	
	San Luis	Media País	San Luis	Media País
Empleados públicos cada 100 empleados privados	40	66	-8.0	-13.1
Empleados públicos cada mil habitantes	47	51	-13.7	-1.2

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

2.2 CONTEXTO EDUCATIVO

Las pequeñas dimensiones de la provincia puntana se reflejan claramente en el sistema educativo: con 100.443 alumnos y 442 establecimientos (ver cuadro 5), San Luis es la quinta provincia con menor matrícula del país y la tercera con menor cantidad de instituciones educativas¹³. Una muy alta proporción de las escuelas se halla dentro del sector estatal (el 89%), mientras el sector privado cobra mayor magnitud para los niveles polimodal y superior no universitario, donde la matrícula asciende al 28,8% y 40% respectivamente.

¹³ Ver punto 2.1 del Anexo, pag. 79.

Cuadro 5 - Dimensiones del sistema educativo provincial. Año 2000

		Público			Privado			
		2000	%	2000	%			
Todos los tipos de Educación	Establecimientos	442		395	89,4	47	10,6	
	Alumnos	100.443		88.365	88,0	12.078	12,0	
	Cargos Docentes	7.474		6.334	84,7	1.140	15,3	
	Hs. Cátedra *	52.908		44.623	84,3	8.285	15,7	
Educación Común	Total	Establecimientos	426		380	89,2	46	10,8
		Unidades Educativas	774		661	85,4	113	14,6
		Alumnos	98.412		86.449	87,8	11.963	12,2
		Cargos Docentes	7.247		6.111	84,3	1.136	15,7
		Hs. Cátedra *	51.731		43.536	84,2	8.195	15,8
	Inicial	Unidades Educativas	177		147	83,1	30	16,9
		Alumnos	12.972		11.026	85,0	1.946	15,0
		Cargos Docentes	838		665	79,4	173	20,6
		Hs. Cátedra *	108		50	46,3	58	53,7
	EGB1 y 2 /primario	Unidades Educativas	354		325	91,8	29	8,2
		Alumnos	51.073		45.773	89,6	5.300	10,4
		Cargos Docentes	3.400		2.957	87,0	443	13,0
		Hs. Cátedra *	920		749	81,4	171	18,6
	EGB 3	Unidades Educativas	148		123	83,1	25	16,9
		Alumnos	19.436		17.172	88,4	2.264	11,6
		Cargos Docentes	1.600		1.273	79,6	327	20,4
		Hs. Cátedra *	23.910		20.688	86,5	3.222	13,5
	Polimodal / secundario	Unidades Educativas	80		57	71,3	23	28,8
		Alumnos	13.786		11.705	84,9	2.081	15,1
		Cargos Docentes	1.308		1.182	90,4	126	9,6
		Hs. Cátedra *	25.249		21.165	83,8	4.084	16,2
	Superior no Universitario	Unidades Educativas	15		9	60,0	6	40,0
		Alumnos	1.145		773	67,5	372	32,5
		Cargos Docentes	101		34	33,7	67	66,3
Hs. Cátedra *		1.544		884	57,3	660	42,7	

* 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.

En términos generales, se observa un crecimiento de la matrícula del 8.24% en el período 1996-2000 (cuadro 6). Por el contrario, en lo que refiere a la cantidad de establecimientos públicos esta jurisdicción decrece en un 18%, disminuyendo de 539 instituciones en 1996 a 442 en 2000, provocando un crecimiento en la densidad de alumnos por escuela superior al 30%. Esto se debe en gran medida a la política de cierre de establecimientos rurales del gobierno puntano durante gran parte de los noventa, que evidentemente ha impactado en las estadísticas generales del sistema.

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	92.799	81.548	11.251	100.443	88.365	12.078	8,24	8,36	7,35
Establecimientos	539	492	47	442	395	47	-18,00	-19,72	0,00
Alumnos/establ.	172	166	239	227	224	257	31,99	34,97	7,35

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.

Un dato crucial acerca del sistema educativo provincial es el referido a las tasas de escolarización en los distintos niveles. En este punto los datos del Censo 2001 señalan que, mientras que el nivel de escolarización es superior a la media del país en el nivel inicial (80.5% y 75.7% respectivamente), tanto el nivel primario como en el secundario presentan valores menores al promedio de las demás provincias. En el nivel medio, incluso, San Luis es la séptima provincia con menor tasa de escolarización, lo que llama la atención dado el bajo nivel de pobreza estructural que muestra la provincia en comparación con el resto de las jurisdicciones¹⁴. Cabe resaltar, asimismo, que, a pesar de que en la mayoría de los indicadores socioeconómicos durante los noventa la evolución en San Luis fue favorable en comparación con las demás provincias, tal como analizamos en el sub-apartado anterior, esta tendencia no se ha reflejado en el sistema educativo: ni la tasa de escolarización de nivel primario ni la del nivel medio mostraron una variación positiva que haya superado el incremento promedio del resto del país.

Cuadro 7 - Tasa Neta de Escolarización

Nivel	Tasa Neta de Escolarización año 2001		Variación de la Tasa Neta de Escolarización (%) 1991-2001	
	San Luis	Media País	San Luis	Media País
Inicial	80,5	75,7	s/d	s/d
Primario	94,2	94,7	-1,1	-0,8
Secundario	64,2	66,1	15,3	15,9

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

Los indicadores educativos expuestos en los siguientes cuadros ayudan a esclarecer con mayor detalle la “performance” educativa de la provincia de San Luis. La radiografía obtenida en el año 1999 plasmada en el cuadro siguiente evidencia, en primer lugar, que en los dos primeros ciclos de la educación general básica, en todos los indicadores analizados la provincia presenta una situación más desfavorable que la media regional y nacional. En los niveles EGB 3 y Polimodal la situación no exhibe una constante clara: si, por un lado, la tasa de sobreedad no alcanza los estándares de las medias regional y nacional, la tasa de egreso y la promoción efectiva superan aquellos promedios. Un último punto a destacar con respecto a estos datos es la favorable situación del abandono interanual en los niveles superiores: San Luis es la tercer provincia con menor tasa de abandono interanual en EGB 3 y la sexta en Polimodal¹⁵.

¹⁴ Ver punto 2.8 del Anexo, pag. 79.

¹⁵ Ver puntos 2.12 y 2.14 del Anexo, pag. 79.

Cuadro 8 - Indicadores educativos. Año 1999

		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	San Luis	89,3	87,1	83,8
	Media Región Cuyo	91,3	86,2	83,9
	Total País	91,8	84,1	81,4
Tasa de abandono interanual	San Luis	2,4	4,7	10,6
	Media Región Cuyo	2,2	6,4	11,1
	Total País	2,0	7,7	13,6
Tasa de repitencia	San Luis	8,4	8,2	5,6
	Media Región Cuyo	6,5	7,5	5,0
	Total País	6,3	8,2	4,9
Tasa de sobreedad	San Luis	29,9	42,3	40,7
	Media Región Cuyo	27,1	40,0	38,7
	Total País	21,4	33,0	37,3
Tasa de egreso	San Luis	85,9	84,4	68,6
	Media Región Cuyo	86,7	78,8	67,5
	Total 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.

Es necesario examinar cuál ha sido la evolución de estos indicadores entre 1996 y 1999 para no extraer conclusiones apresuradas a partir del análisis de un solo año. Entonces, si se observa el Cuadro 9 se advierte, en términos generales, que la provincia ha experimentado una variación favorable en casi todos los indicadores, al menos en este corto período previo a la fuerte crisis que vivió la Argentina. En efecto, tanto en lo que refiere a las tasas de promoción como de abandono, repitencia y egreso se evidencia una mejora de sus números que alcanza para algunos niveles valores considerablemente favorables. Ejemplo de esto son la mejora en el abandono de EGB3 así como el aumento del egreso en ese mismo nivel. Por el contrario, la principal desmejora ha sido el porcentaje de alumnos con sobreedad que ha tenido un tendencia de aumento sobre todo en EGB1 y 2.

Cuadro 9 - Evolución de los indicadores educativos

		Variación 1996-1999 (%)		
		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	San Luis	1,5	12,7	5,7
	Media Región Cuyo	1,1	13,2	5,3
	Total País	0,2	7,4	2,8
Tasa de abandono interanual	San Luis	-22,6	-64,9	-21,5
	Media Región Cuyo	3,2	-58,2	-19,8
	Total País	-23,1	-39,8	-9,9
Tasa de repitencia	San Luis	-6,7	-11,8	-22,2
	Media Región Cuyo	-4,1	-20,6	-21,9
	Total País	8,6	-8,9	-14,0
Tasa de sobreedad	San Luis	44,4	32,2	40,8
	Media Región Cuyo	27,2	27,2	27,5
	Total País	17,6	20,0	37,1
Tasa de egreso	San Luis	5,4	44,8	15,7
	Media Región Cuyo	0,9	37,8	13,9
	Total 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.

El análisis de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) es una de las herramientas que da cuenta, a partir de los resultados que han obtenido los alumnos en pruebas de matemática y lengua, de la calidad de los aprendizajes. Tal como figura en el Cuadro 10, se observan en dos tendencias contrapuestas. Por un lado, en lo que respecta a los resultados de 6° grado, si bien hacia 1997 la provincia se situaba por debajo de las medias de la región y del país, en el año 2000 la situación se había invertido y los alumnos puntanos obtuvieron mejores resultados que el total de los alumnos del país y aquellos de las provincias cuyanas. Por el contrario, en el nivel Polimodal los resultados obtenidos en las evaluaciones han sido, desde 1993 hasta 2000, peor que los del total del país. Estos bajos resultados en las evaluaciones han tenido un impacto fundamental en la política educativa puntana, tal como veremos a lo largo del presente informe.

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

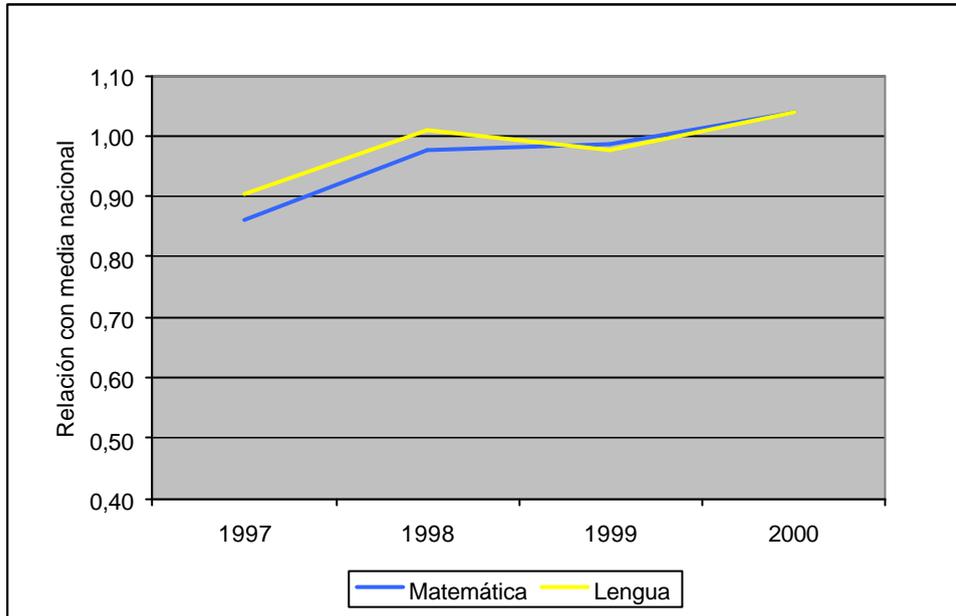
Año	6to. Grado/Año		Finalización del Secundario		
	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática	
1993	San Luis	n/c	n/c	60,8	43,7
	Media Región Cuyo	n/c	n/c	58,6	40,8
	Total País	n/c	n/c	61,5	46,4
1994	San Luis	n/c	n/c	62,0	44,5
	Media Región Cuyo	n/c	n/c	62,4	47,4
	Total País	n/c	n/c	69,7	56,0
1995	San Luis	n/c	n/c	62,9	48,8
	Media Región Cuyo	n/c	n/c	59,6	47,4
	Total País	n/c	n/c	66,4	56,2
1996	San Luis	n/c	43,5	53,8	46,7
	Media Región Cuyo	57,2	46,5	53,6	48,8
	Total País	58,2	50,6	60,3	57,4
1997	San Luis	54,4	48,7	61,8	54,9
	Media Región Cuyo	55,2	51,6	58,5	56,2
	Total País	60,2	56,5	65,2	62,3
1998	San Luis	64,3	65,2	62,6	60,5
	Media Región Cuyo	59,6	63,7	59,9	59,8
	Total País	63,8	66,7	67,0	67,0
1999	San Luis	55,6	62,5	63,3	65,3
	Media Región Cuyo	52,7	62,0	58,9	62,2
	Total País	56,9	63,4	65,7	68,7
2000	San Luis	64,1	60,2	57,4	58,4
	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.

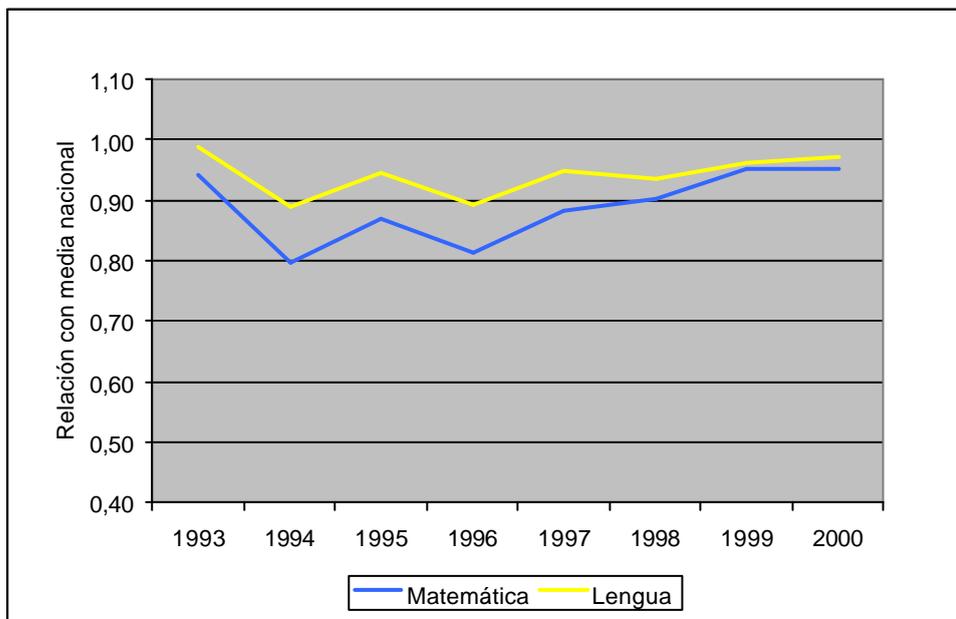
En los Gráficos 1 y 2 se observa la evolución de lo que mencionamos para ambos niveles, en comparación con la demarcación que postula la media nacional (con valor 1 en el gráfico). Allí se ve claramente la evolución positiva que sufrió el 6° año de la EGB en cuanto a mejoras en los resultados de las pruebas de calidad (Gráfico 1) en donde en una tendencia ascendente se pasan de valores por debajo de la media nacional a cifras por sobre ella. Contrariamente, la evolución de las pruebas de finalización del secundario muestra una tendencia más errática, manteniéndose siempre por debajo de la media.

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



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

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



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

2.3 MAPA DE PODER

Para concluir con la contextualización del sistema educativo resulta imprescindible presentar a los actores que intervienen en la formulación e implementación de las políticas educativas. En primer lugar, durante el período estudiado San Luis se ha caracterizado por tener un gobernador fuerte con una importante injerencia en los asuntos de política educativa. En efecto, Adolfo Rodríguez Saá, que gobernó la provincia durante casi veinte años, ha tenido un control casi absoluto de todos los aspectos de la política pública puntana y, debido a sus características de ejercicio del poder y facilitado por las pequeñas dimensiones de la provincia, ha asumido una importante participación directa en la toma de decisiones de la política educativa.

Dentro del Poder Ejecutivo, el ministro de educación es otro actor de relevante importancia –aunque siempre menor a la del gobernador–, seguido por el ministro de economía o hacienda, que tiene intervención no solamente en lo que se refiere al financiamiento del sistema educativo sino también como administrador de sus recursos humanos¹⁶. Por su parte, el Poder Legislativo, compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, ha estado presente por cuestiones puntuales, aunque siempre como respuesta a las demandas del gobernador.

Fuera del ámbito propiamente estatal encontramos al sector sindical, compuesto por un gremio principal (AMPPyA, Agrupación de Magisterio Provincial Puntanos y Afines) y dos menores (SADOP, Sindicato Argentino de Docentes Particulares y UDA, Unión de Docentes Argentinos). Si bien el sector sindical ha jugado un rol fundamental en la defensa de los derechos de los trabajadores de la educación durante algunos años de comienzos de la década del noventa, durante la mayor parte del período los gremios docentes han tenido poca capacidad para influir en las decisiones de política educativa provincial.

El sector privado es otro sector a considerar. El COSEDAC (Consejo de Educación Católica de San Luis) representa a los apoderados legales de las escuelas católicas, mientras que las escuelas no católicas y no confesionales no se encuentran agrupadas en ninguna organización. El grado de influencia del sector privado en particular y la Iglesia en general ha sido variado a lo largo de la década estudiada, dependiendo de la coyuntura política y de la posición del gobernador frente a los diferentes temas de la agenda.

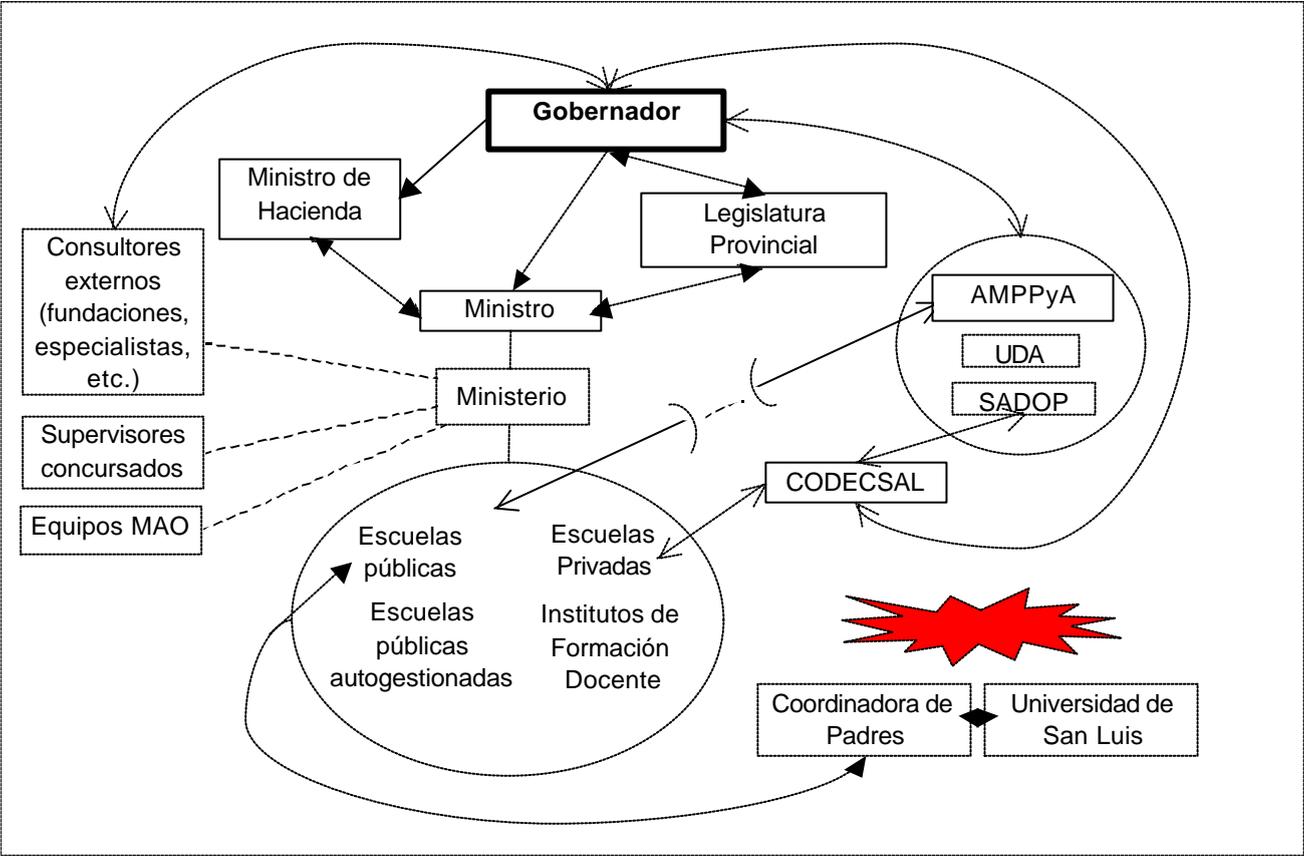
La oposición puntana, específicamente en lo referido a la política educativa, está representada no solamente por los partidos políticos adversos al “adolfismo”, sino también por la Coordinadora de Padres, fundada a principios de los noventa como un grupo de padres que se oponían al dictado de clases los sábados pero que a lo largo de la década tuvo una participación activa en la oposición educativa, y por un grupo de docentes de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de San Luis, que se han opuesto sistemáticamente a la política educativa del gobierno.

La tendencia hacia la descentralización educativa y hacia la tercerización de los servicios durante la segunda mitad de los noventa ha incluido dentro del mapa de poder de la educación puntana a ciertos actores ajenos a los sistemas educativos de las demás provincias argentinas.

¹⁶ Tal como se analizará en el apartado “Administración Central”, la Dirección de Recursos Humanos de la provincia, que incluye al sector educativo, depende del Ministerio de Economía.

En primer lugar, la aparición de nuevos modelos institucionales de gestión ha incluido a las escuelas públicas autogestionadas y a los institutos de formación docente como un grupo de interés dentro del escenario provincial. En segundo lugar, la contratación de consultores externos y fundaciones, tal como las fundaciones Gobierno y Sociedad, Gestar o CIPPEC, para desarrollar diferentes tareas de planeamiento y ejecución de las políticas educativas ha sido otra incorporación al escenario educativo. En tercer lugar, los supervisores concursados por fuera del Estatuto del Docente y los equipos de Monitoreo, Apoyo y Orientación (MAO) fueron dos actores incorporados a fines de la década para articular la relación entre el Estado central y los establecimientos educativos.

Diagrama 1 – Mapa de poder de la educación provincial.



3 MARCO POLÍTICO

La historia política de San Luis de las últimas décadas se encuentra estrechamente vinculada a la figura de Adolfo Rodríguez Saa, gobernador de la provincia durante casi veinte años consecutivos, desde la llegada de la democracia en 1983 hasta 2001, año en el que abandona su cargo para asumir brevemente como presidente de la Nación tras la crisis desatada luego de la renuncia de Fernando De la Rúa.

Durante este período, Rodríguez Saá logró establecer un clima de estabilidad y crecimiento que se refleja en los favorables indicadores que caracterizan a la provincia. Esta situación fue producto de la instrumentación de medidas generadas desde Ejecutivo, centradas, entre otras cosas, en la obra pública y la reestructuración del Estado, fortalecidas por condiciones que afectaron directamente el presupuesto provincial, tal como el eficaz aprovechamiento de la promoción industrial y los holgados recursos provenientes de la coparticipación federal de impuestos¹⁷.

Sin embargo, estas transformaciones se llevaron a cabo en un marco político de concentración del poder en manos del Ejecutivo en general y del gobernador en particular. Sin duda, la hegemonía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el uso del aparato del Estado para establecer el predominio en el interior del Partido Justicialista y en el territorio provincial, son la contracara del “Estado eficiente”. Estas dos tendencias, el crecimiento sanluiceño y la centralización del poder, se traducen en dos percepciones irreconciliables respecto de Rodríguez Saá y su gestión. Mientras algunos ponderan sus habilidades de administrador y reconocen su capacidad para conducir eficazmente la economía y la política de la provincia, otros destacan su sesgo centralista y autoritario. La percepción de la oposición fue resumida en una entrevista por José Luis Laborda Ibarra, ex diputado provincial por la Alianza, de la siguiente manera: *“Rodríguez Saa es un hombre de ideología totalitaria. Si Menem es hegemónico Rodríguez Saa es totalitario. A Menem, en la medida que vos le permitieras el manejo del núcleo del poder, abajo dejaba hacer. En la medida que vos le permitieras que él fuera el monarca abajo libertad, libertad para hacer, libertad para no hacer, para robar, para todo. Con Rodríguez Saa, en cambio, todo debe pasar por él”*¹⁸.

Así, la sociedad puntana es una sociedad polarizada alrededor de la figura de ex gobernador, polarización que se traduce en todos los ámbitos de gobierno, incluyendo el educativo. Una docente entrevistada comentaba respecto de esta dinámica de poder en la sociedad: *“acá hay una dependencia de subsistencia en relación al Estado. Este modelo se repite para abajo, en el gremio, en las asociaciones vecinales. Este modelo autoritario se traduce en las escuelas, se traduce en todos los niveles”*¹⁹.

¹⁷ San Luis es la séptima provincia con mayor cantidad de ingresos coparticipados por habitante. Ver punto 3.3 del Anexo. Este punto se retomará en el apartado “Las políticas presupuestarias y fiscales”.

¹⁸ Entrevista realizada en noviembre de 2002. En muchas oportunidades hemos decidido no citar al entrevistado dado los abruptos quiebres en el contexto político de la Provincia. En otros casos, los mismos entrevistados solicitaron en anonimato.

¹⁹ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

En el contexto brindado por estas dinámicas, el poder gubernamental ha intentado constantemente desestructurar cualquier foco de oposición, apelando a tácticas que han combinado cooptación con ataques puntuales y que en el campo educativo han tenido a la Agrupación de Magisterio Provincial Puntanos y Afines (AMPPyA) como uno de sus objetivos²⁰.

Esta concentración de poder y autoritarismo se visualiza fuertemente en una provincia chica como San Luis, en donde el Estado, a la vez que se reduce (en el marco de la reestructuración y reforma de la administración pública), está presente en todos los estamentos de la vida provincial. Esta percepción fue claramente manifestada por varios de los actores entrevistados, con palabras como las siguientes: *“En San Luis el Estado es casi todo, y cuando digo casi todo no lo digo solamente en términos socio-económicos, sino también en términos culturales, en términos del imaginario social. Si ese Estado tiene plata por las asimetrías de la coparticipación federal y le agregás la reelección indefinida de un gobernador, (...) en 20 años podés domesticar a la sociedad, replicar las dinámicas del gobierno en la sociedad misma. A esto hay que agregarle que sociedad civil no tiene una cultura democrática desarrollada, sino tiene grandes bolsones pre-democráticos, por ejemplo el culto a la personalidad”*²¹.

Con respecto a lo propiamente educativo, a diferencia de la mayoría de las provincias en donde lo que marca la periodización de la política educativa son los cambios de gobernador y, en algunos casos, los cambios de ministros, en San Luis lo que marca el punto de inflexión es la “etapa de las reformas”, que comprendió los años 1996 a 2000.

Durante el período previo analizado, entre 1991 y 1996 la política educativa puntana sufrió una gran meseta en donde, en contraste con las reformas y la modernización del Estado en otros ámbitos del gobierno provincial, las acciones se centraron primordialmente en mantener el sistema en funcionamiento. Este primer período contó con cuatro ministros diferentes. Los dos primeros, Carlos Esquivel Espejo y Enrique Elorza, quienes no duraron en ningún caso más de dos años, se abocaron a recibir las escuelas transferidas a la provincia, a negociar las condiciones laborales con los gremios docentes y a intentar mantener, aunque sin mucho éxito, un nivel bajo de conflictividad en el sistema. En efecto, durante 1992 y 1993, las sucesivas medidas de fuerza del sindicalismo provincial lograron conquistas salariales importantes e incluso provocaron la renuncia del ministro Elorza²².

Más allá de las transferencias y los conflictos con el gremio, a lo largo este período las obras de infraestructura en el sistema fueron uno de los grandes ejes de la política educativa, coherente con la importancia de la obra pública durante los gobiernos de Rodríguez Saá. En efecto, esta política fue una de las caras más visibles de la política educativa sanluisense durante estos años, visibilidad que se ve reflejada en los medios de la época²³.

²⁰ Mientras que, por un lado, el gremio ha actuado como un actor opositor a las políticas educativas implementadas, por otro la Secretaria General de AMPYYA ha sido candidata a diputada provincial por un partido afín al gobierno. Este tema se retomará en el apartado “Las políticas laborales”.

²¹ Entrevista realizada a Juan José Laborda Ibarra, ex diputado provincial, Alianza, en noviembre de 2002.

²² Este aspecto se analizará con mayor detenimiento en el apartado “Las políticas laborales”.

²³ Ver *El Diario*, “Se inauguran nuevas escuelas, 28 de febrero de 1991, *El Diario*, “Construirán nuevos edificios escolares”, 23 de abril de 1991, *El Diario*, “Infraestructura educativa: Plan reactivemos en norte puntano”,

El ministro de mayor importancia durante esta etapa de “pre-reformas” fue Carlos Ponce, importancia debida no a su política educativa sino a su duración en el cargo: Ponce gestionó el sistema educativo entre 1993 y 1995. Estos fueron años de alta conflictividad dentro de la política educativa provincial no solamente por los roces existentes entre el ministro y el gobernador²⁴, sino también por la falta de definición en las decisiones a tomar.

Con respecto al primer punto –los conflictos en el interior del Poder Ejecutivo, uno de los principales puntos de discordia durante este período fue el referido a los nombramientos para cargos suplentes. A pesar de que en la Constitución Provincial se establece que estas designaciones deben realizarse por medio de la firma de un decreto del gobernador, Carlos Ponce intentó solucionar un problema de larga data en la provincia, la demora en el nombramiento de cargos, con la firma de resoluciones ministeriales para tal fin. El desorden legal producto de estas designaciones por resolución no fue el único problema percibido por el Poder Ejecutivo, sino que varios entrevistados comentaron que una de las grandes preocupaciones de Rodríguez Saá era la falta de control presupuestario que estos nombramientos suponían.

La poca capacidad de tomar decisiones de política pública se vio reflejada fundamentalmente en relación con la implementación de la Ley Federal de Educación. Si en la mayoría de las provincias estos años fueron un período de intenso trabajo para la preparación de la reforma, en San Luis la posición con respecto a la Ley era indefinida. Una ex funcionaria comentó al respecto: “La época de Ponce fue durísima. Hubo toda una cuestión de contradicciones muy fuertes. Por ejemplo con la Ley Federal, un día decía una cosa y al día siguiente decía otra”²⁵. Este período culmina con la corta gestión de José L’Huiller, quien llega al ministerio a intentar reordenar el sistema en el marco de la “emergencia económica” post crisis de tequila, pero que renuncia en menos de 6 meses de gestión.

Durante esta fase de meseta, el sistema educativo era percibido por las autoridades provinciales como una “carga”, una responsabilidad que implicaba el pago de los salarios de miles de trabajadores sin brindar los resultados esperados o réditos políticos concretos. La aparición en 1993 de los primeros operativos de evaluación de la calidad del Ministerio de Educación de la Nación impactó en San Luis como en ninguna otra jurisdicción. En una provincia en donde el gobierno intentaba diseminar la idea de “San Luis es distinta, San Luis es mejor”, la baja calidad educativa era una piedra en el zapato para el gobernador. Al mismo tiempo, si por un lado no se terminaba de aceptar la reforma educativa por ser “menemista” (en este período Rodríguez Saá comienza a manifestar explícitamente su potencial candidatura a la presidencia, que chocaba con las aspiraciones reeleccionistas de Menem), por el otro se perdía la oportunidad de implementar una reforma en el sistema en una provincia identificada justamente por su carácter reformista y “moderno”.

En 1996, reelecto Menem presidente de la República y con el claro avance de la reforma en muchas de las provincias argentinas, Adolfo Rodríguez Saá decide reflotar en la agenda pública el tema educativo y nombra a Héctor Torino, un político provincial de alto perfil, ex presidente

12 de julio de 1991, *El diario*, “Un millón de dólares para obras escolares”, 16 de octubre de 1991, y *El Diario*, “Plan de Infraestructura de Escuelas Provinciales”, 27 de enero de 1993, entre otros.

²⁴ Las conflictivas relaciones entre Carlos Ponce y Adolfo Rodríguez Saá estallan a fines de la década, con Ponce como intendente de la ciudad de San Luis, cuando se convierten explícitamente en adversarios políticos.

²⁵ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

de la Cámara de Diputados de San Luis, como ministro de gobierno, justicia y educación. Comienza así la etapa de reformas del sistema educativo, en donde por un lado se implementa drásticamente la Ley Federal de Educación y, por el otro, se llevan a cabo una serie de políticas educativas extremadamente ambiciosas, las únicas en todo el país que durante la década del noventa intentaron introducir modificaciones sustanciales a la estructura del sistema educativo. Entre estas reformas se encuentran los concursos abiertos a cargos directivos, la creación de las escuelas públicas autogestionadas, el fondo educativo aplicado, los equipos de monitoreo, apoyo y orientación y la reforma del sistema de educación superior²⁶.

Alineadas con una tendencia internacional de recomendaciones por los organismos internacionales de crédito, estas políticas se centraron en la hipótesis de la ineficiencia del Estado para brindar servicios públicos con equidad, calidad y eficiencia. Así, el marco dentro del cual estas políticas fueron implementadas fue la “modernización” del Estado, protagonista de la campaña discursiva del ex gobernador, que incluía una racionalización de la administración pública, así como también un auge de la tercerización y descentralización, aspecto fundamental del pilar de las reformas de San Luis.

Aunque acordes con los postulados de los organismos internacionales, en el modelo puntano las políticas implementadas han sido de por sí ambiguas: si por un lado tendían a la descentralización de los servicios educativos y a la autonomía de los actores del sistema, por el otro implicaron una fuerte concentración de poder y una penetración del adolfismo en el sistema educativo. Durante la primera mitad de la década del noventa, el control del sector por parte del gobernador era al menos limitado: tal como sucede en la mayoría de las provincias, el hermetismo mismo del sistema educativo y el funcionamiento relativamente independiente que le otorgaban las normas a partir de las cuales funcionaba, especialmente el Estatuto del Docente, impedía su cooptación simbólica y real por parte del gobierno. Los grandes conflictos sindicales suscitados a principios de la década, a partir de los cuales se logró incluso un aumento salarial para los docentes, son un fuerte indicio de la salvaguardia del sistema educativo.

Las reformas de la gestión de Torino marcaron el fin del hermetismo del sistema educativo y de su independencia frente a los manejos político-partidarios del adolfismo. Las reformas laborales, fundamentalmente el concurso de directores y supervisores, introdujeron dentro del sistema educativo, actores afines al gobernador²⁷. Al mismo tiempo, el jaque a la estabilidad de los docentes, que en el caso de los maestros y profesores se materializó a partir de una serie de leyes educativas (fundamentalmente al establecer que los cargos son del sistema y no de una escuela) y en el caso de los directivos y supervisores a través de los concursos a término, le quitó al educador la independencia y autonomía político-partidaria que le otorgaba la seguridad laboral. Juan José Laborda Ibarra opinó sobre esta situación con las siguientes palabras: “*Qué es lo malo (de las políticas educativas implementadas)? Todo el manoseo en materia de recursos humanos, permanente (...) Hay un manejo arbitrario en la designación de los recursos humanos, de los docentes en general. Hay desde hace varios años docentes que vienen y me traen sus historias*

²⁶ Estas reformas se analizarán con mayor detenimiento a lo largo del presente informe.

²⁷ Más allá de la falta de objetividad partidaria de los jurados que estos concursos pudieron haber tenido, la sola participación de los candidatos en los mismos, que eran fuertemente criticados por la oposición, suponía una aceptación de las nuevas modalidades de acceso al sistema e, indirectamente, cierta afinidad con el adolfismo.

personales de traslados, de sanciones, de concursos que se implementaron y quedaban desiertos cuando le ganaban por lejos a los favoritos del gobierno”²⁸.

En una provincia en donde la rígida bipolaridad enquistada es la norma en los escenarios de políticas públicas, la penetración del gobierno en el sistema es incluso más impactante. Si hasta la gestión de Torino la relativa independencia permitía a los educadores mantenerse relativamente al margen de esta bipolaridad, al menos en el plano profesional, la introducción de esta serie de reformas, por demás cuestionadas y politizadas, obligó a los docentes a manifestarse a favor o en contra de las mismas. Es así como, si por un lado los partidarios del gobierno se encolumnaban detrás de las medidas implementadas, por el otro lado la oposición las criticaba fuertemente, con la rigidez propia de los actores opositores en un gobierno con el manejo absoluto del poder, impidiendo cualquier construcción de consenso alrededor de las transformaciones educativas. A partir de este período, el sistema educativo se dividió en dos, con los partidarios del Adolfo en un extremo y con los opositores en el otro, lo que dificultó la posibilidad de generar diálogos constructivos en torno a las diferentes problemáticas educativas, generar consensos y arribar a acuerdos.

Otra de las dinámicas de la política puntana que se introdujo en el escenario educativo durante esta etapa fue el alto involucramiento del gobernador en todas las decisiones a tomar. Si durante la primera mitad de la década la política educativa no había sido un tema en la agenda pública del gobernador, con excepción de los conflictos docentes, durante este período Rodríguez Saá no solamente tomó la decisión inicial de implementar la “Transformación Educativa” sino que, a diferencia de la mayoría de los gobernadores provinciales, estuvo pendiente y participó de todas las decisiones. Al respecto un alto ex funcionario nos contó: *“lo que íbamos llevando a cabo las cotejábamos con el gobernador, o sea las preparábamos operativamente, el ministro las supervisaba y el que daba el OK, pero al que había que darles las explicaciones, era al gobernador. (...) Nosotros le llevamos, por ejemplo, la ubicación de las escuelas del tercer ciclo, la fundamentación, las razones, y teníamos que contrastarlas con sus opiniones”²⁹.*

A fines del año 2000, luego de más de cuatro años de gestión, Héctor Omar Torino abandona sus funciones como ministro del sistema educativo para abocarse a la reforma del Estado provincial y asume en su lugar Karina Arenas Bonansea, una joven contadora que, si bien tenía cierta experiencia en la administración pública, no contaba con antecedentes en el área educativa y, dada su corta edad, tampoco tenía un fuerte manejo de la política provincial. Si un sistema educativo tradicional es en sí complejo para gestionar, el sistema puntano, en donde se habían introducido las reformas más ambiciosas y revolucionarias de la década, requería de una capacidad de gobierno que Arenas Bonansea carecía. A la complejidad misma de la gestión, se sumó su intención de diferenciarse de su antecesor, por lo que comenzó a poner en tela de juicio las reformas implementadas, aunque sin tener una idea clara de la dirección que la política educativa tomaría. El conflicto con las escuelas públicas autogestionadas, en donde se decidió suspender un concurso público sin razones claras, fue la gota que rebalsó el vaso y a fines de 2002, a menos de un año de haber asumido, renuncia a su cargo. José L’Huiller, quien había sido el ministro previo a Torino, retoma sus funciones en el ministerio educativo con el objetivo de reordenar el sistema, lo que para él significaba retroceder en

²⁸ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

²⁹ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

muchas de las medidas que habían sido implementadas por Torino, como por ejemplo la redefinición de los concursos de directores y supervisores y los equipos MAO.

Más allá de esta periodización, existen ciertos rasgos estructurales que atraviesan las diferentes etapas de la política educativa puntana durante la década de los noventa. Un primer punto fundamental a mencionar es el uso político de la educación en la provincia. Un claro ejemplo al respecto era la idea de Adolfo Rodríguez Saá en relación con las potencialidades del sistema educativo como instrumento de propaganda partidaria: su gobierno fue el único de toda la década del noventa que aprovechó el sistema educativo provincial para fortalecer su imagen pública en la sociedad, al introducir, en forma obligatoria, manuales de la historia de San Luis que lo mostraban como un excelente gobernador. El escándalo público que esto generó, que tuvo alcance nacional, lo hizo retroceder en esta medida, pero su manera de visualizar al sistema educativo como un posible instrumento político partidario quedó evidenciada. Otros ejemplos interesantes son la obra pública escolar, que fue el eje de su política educativa durante la primera mitad de la década, el Plan Bandera Blanca, un plan de alfabetización que incluía el trabajo de punteros políticos o “líderes barriales”, como se los llamó en el programa, para atraer a los potenciales alumnos. Por último, cabe mencionar el trabajo de las fundaciones de Buenos Aires en la educación provincial. Muchos entrevistados, fundamentalmente aquellos de la oposición, sostienen que el acercamiento del gobierno puntano a fundaciones como Gobierno y Sociedad era parte de una estrategia de acercamiento al “establishment” porteño en el marco de la carrera presidencial de Rodríguez Saá.

De todas maneras, Rodríguez Saá también ha demostrado que en contadas oportunidades está dispuesto a asumir algún costo político para implementar ciertas reformas en el sistema. Durante el período estudiado el caso paradigmático fue la creación de las escuelas públicas autogestionadas. En 1999, en pleno período electoral, Rodríguez Saá decidió insistir con la introducción del modelo “escuela charter” en la provincia a pesar de la utilización política de esta decisión, que incluyó una movilización de 1500 personas hacia la Legislatura Provincial para impedir el tratamiento del anteproyecto de ley.

Asimismo, es de destacar que, en una provincia con una importante continuidad de un mismo gobernador durante casi veinte años, la política educativa se distingue por sus frecuentes marchas y contramarchas, sin lograr moldear una política educativa de Estado. Tal como mencionamos en el párrafo precedente, si durante la gestión de Torino, la permanencia en el cargo de un mismo ministro permitió brindarle al sistema educativo cierta continuidad en la dirección de hacia dónde se intentaba avanzar, su renuncia y el posterior nombramiento de Karina Arenas Bonansea y, luego, José L´Huiller significaron en muchos sentidos una vuelta atrás. El mismo Torino reconocía esta debilidad de la práctica política puntana: *“Las amenazas (para las reformas implementadas) son no haber hecho un marco legal que sustente con firmeza en la máxima jerarquía legislativa, que permita que cualquier circunstancia histórica de la Argentina la educación pierda prioridad como la esta perdiendo hoy, y que se empiece a volver atrás. Nosotros trabajamos siempre a contrarreloj, apurados, por lo tanto la mayor producción de instrumentos legales fueron resoluciones o decretos. Con categoría de ley hay pocos. La otra amenaza es que la comunidad y los líderes políticos no lo asumieron como un proyecto de todos, se asumió como un proyecto de algunos. Entiendo que se tenía que haber planificado trabajando primero con los actores directos involucrados en lo*

*que son los procesos de reforma y con ellos consensuar de abajo y de arriba este proyecto de transformación y reforma y a su vez darle un marco jurídico para que sea sustentable en el tiempo*³⁰.

Así, en una provincia caracterizada por una fuerte estabilidad y continuidad del gobernador en el poder, con una impronta autoritaria y de centralización, aparece una tremenda inestabilidad en la política educativa que, según el mismo Torino, es producto, justamente, del verticalismo con que se toman las decisiones. En efecto, en un sistema político provincial centralizado como lo es el sistema sanluisense, no llama la atención que el papel que los demás actores juegan en el escenario político del sistema educativo sea por demás limitado, no solamente con respecto a los actores por fuera del ámbito propiamente estatal, sino también en cuanto al Poder Legislativo. La sanción de la Ley Provincial de Educación es quizás uno de los mejores exponentes del poco peso de la Legislatura: mientras que por ejemplo en Mendoza la sanción de la ley provincial de educación fue un arduo proceso de negociaciones y discusiones que abarcó la mayor parte de la década del noventa, en San Luis el Poder Legislativo sancionó el proyecto presentado por el Ejecutivo en poco más de un mes, sin un exhaustivo debate con la comunidad educativa y política³¹. La Ley Provincial de Educación es un fiel exponente del proceso de sanción de leyes provinciales, caracterizado por una falta total de autonomía del Poder Legislativo con respecto al Ejecutivo. Mario Otero nos comentaba al respecto: *“el Legislativo nunca modificó ningún artículo, hasta los que vienen mal redactados por cuestiones de omisión involuntaria, ni siquiera se animaron a modificarlos”*³², opinión confirmada por la diputada de Marinelli, miembro de la comisión de educación, quien dijo: *“todas las leyes que se tratan vienen del Ejecutivo”*³³.

Una clara evidencia de la discontinuidad en las políticas educativas es la corta duración de los ministros: con excepción de Torino, que gestionó el sistema por cuatro años, ninguno de los demás ministros durante los noventa se mantuvo en el cargo por más de dos años (ver cuadro 11). Por otro lado, acorde con la percepción de Adolfo Rodríguez Saá de que no hace falta ser docente para gestionar una escuela, San Luis es la única provincia que durante los años noventa no tuvo ningún ministro de educación que tenga alguna experiencia en el sistema educativo provincial (ver cuadro 12). Mario Otero, periodista, comentó sobre esta inestabilidad en los gobiernos de Rodríguez Saá: *“hay áreas, sobretudo lo que es economía, finanzas y obra pública, en que hay gente competente, puedes compartir o no pero es gente competente. Los demás, salieron una noche y se emborrachó Rodríguez Saá y los nombra ministros. Había una diputada muy buena moza en San Luis. Se terminó su mandato y terminó de secretaria privada de Rodríguez Saá. De ahí saltó a ministra de acción social o de salud pública. Una vez que se acababa eso volvió de secretaria privada. Los ministros, salvo los centrales (de obras públicas y hacienda que se maneja como un relojito), van a los andazos, de un lado para otro”*³⁴.

³⁰ Entrevista realizada a H. Torino, noviembre de 2002.

³¹ El gobernador firmó el anteproyecto de ley el 19 de noviembre de 1991 y el 23 de diciembre la provincia ya contaba con una nueva ley de educación (ver *El Diario*, “En busca de una nueva ley general de educación”, 23 de noviembre y *El Diario*, “La provincia cuenta con nueva ley de educación”, 26 de diciembre de 1991).

³² Entrevista realizada a Mario Otero en noviembre de 2002.

³³ Entrevista realizada a Nélida de Marinelli, noviembre de 2002.

³⁴ Entrevista realizada a Mario Otero, periodista, noviembre de 2002.

Cuadro 11 – Contexto Político Provincial

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gobernador	Adolfo Rodríguez Saá											María Alicia Lemme
Partido Político	Partido Justicialista											
Ministro	C. Esquivel Espejo	E. Elorza		C. Ponce	J. L'Huillier			H. Torino			K. Arenas	J. L' Huillier

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

Cuadro 12 - Ministros de Educación desde 1991 hasta 2002.

Gobernador	Cantidad de ministros	Cantidad según gobernadores	Duración promedio (en años)	Experiencia previa en el sistema educativo		
				Docentes del sistema	Alguna experiencia previa en el sistema	Sin experiencia
Rodríguez Saa	6	6	1,66	0	0	6
Lemme	1	1	2	0	1	0

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

4 MARCO LEGAL

Un punto central para comprender el funcionamiento de la estructura legal que atraviesa a la educación sanluisense es el carácter “reformista” que ha adquirido el sistema durante la segunda mitad de la década del noventa, carácter que se ha visto plasmado en su mosaico normativo: el marco legal del sistema educativo puntano se puede dividir en dos grandes bloques. Por un lado, se encuentra la normativa que tradicionalmente regula la mayoría de los sistemas provinciales, es decir, la Constitución Provincial, la ley de educación provincial, el Estatuto del Docente y la ley de educación privada. Por otro lado, en el caso de San Luis existe toda una estructura legal que da marco a las reformas implementadas en la provincia, compuesto de la ley de concursos abiertos de personal jerárquico, el decreto de creación de escuelas autogestionadas y la ley de Fondo Educativo Aplicado, entre otras.

Dentro del primer grupo, la Constitución de la Provincia, sancionada en su actual versión en 1987, determina los principios desde los cuales se concibe la educación provincial y los lineamientos básicos de la organización del sistema. A diferencia de muchas otras jurisdicciones, en donde las constituciones provinciales establecen los organismos centrales

encargados de administrar los sistemas educativos³⁵, en San Luis se instituye simplemente que “el gobierno y la administración de la cultura y la educación son ejercidos por el Poder Ejecutivo a través de un organismo específico” (art. 76). Esta falta de especificidad en la Carta Magna ha permitido que el gobierno de la educación provincial sea ejercido tanto por ministerios constituidos exclusivamente para tal fin como por ministerios encargados de gestionar no solamente la educación y la cultura de la provincia, sino también responsables de los asuntos de gobierno del Poder Ejecutivo puntano³⁶. Un segundo aspecto digno de destacar en la Constitución sanluisense es la referencia al financiamiento de la educación: no solamente se dictamina que se debe destinar al menos el 23% de los recursos fiscales de la provincia al sistema, sino también que no menos del 5% de estos recursos deben reservarse para bienes de capital. Esta especificación es de fundamental importancia para los sistemas educativos provinciales, que en general tienden a consignar la mayoría de sus recursos al pago de salarios y otros bienes corrientes³⁷.

La ley provincial de educación, Ley Nro. 4947, fue sancionada en el año 1992 y, como mencionamos anteriormente, no fue un tema que se haya destacado dentro de la agenda pública. Por lo contrario, en poco más de un mes el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo fue sancionado en la Legislatura provincial sin mayores modificaciones. El resultado fue un cuerpo legal vago que diez años después ya estaba desactualizado y en desuso. Lo mismo sucede con el Estatuto del Docente, sancionado en 1964, que luego de una serie de leyes, decretos, resoluciones y reglamentaciones, ha sido relegado como la normativa fundamental de la regulación de la actividad docentes y el sistema educativo en su conjunto³⁸. En efecto, en 1997 se sanciona la Ley del Sistema Educativo Provincial Nro. 5.128 que retoma algunas de las consideraciones de la ley provincial (determina los objetivos del sistema) y, si bien no se expresa explícitamente, redefine muchas de las condiciones laborales establecidas en el Estatuto, incluyendo la eliminación de la estabilidad en el cargo (los cargos dejan de pertenecer a una escuela y pasan a ser del “sistema educativo”), la eliminación de los “suplentes de suplentes” y la redefinición de las condiciones para acceder a cargos titulares, entre otras cosas³⁹.

La Ley de Educación Privada es la más nueva de estas leyes “tradicionales”. Sancionada en el año 2001, luego del período de reformas, la Ley Nro. 5253 incorpora ciertas innovaciones a las tradicionales leyes del sector, entre las cuales se encuentran el “Bono Educativo” y el “aporte estatal de incentivo a la calidad educativa”⁴⁰.

El conjunto de normativas “de las reformas” se origina con la Ley Nro. 5096 de 1996 que habilita el nuevo sistema para acceder a cargos jerárquicos de la educación provincial, junto con los decretos reglamentarios Nro. 107/97 (para directores de escuelas) y Nro. 3355/98 (para supervisores). Al año siguiente, el Decreto Nro. 2989 crea los Equipos de Monitoreo, Apoyo y Orientación que, junto con los cambios en el sistema de concursos, completa la reforma del

³⁵ Por ejemplo en Mendoza y Provincia de Buenos Aires es la Dirección General de Escuelas, en Corrientes o Entre Ríos los consejos de educación, en Catamarca o Chaco los ministerios de educación.

³⁶ Este punto se analizará con mayor detenimiento en el apartado “Administración Central”.

³⁷ Analizaremos la composición de los gastos del sistema de la provincia de San Luis en el apartado “Las políticas presupuestarias y fiscales”.

³⁸ En este sentido, no llama la atención que el Digesto de Derecho Público publicado por la Provincia de San Luis en 2001 incluya el Estatuto del Empleado Público pero no el Estatuto del Docente.

³⁹ Este punto se analizará con mayor detenimiento en el apartado “Las políticas laborales”.

⁴⁰ Este punto se analizará con mayor detenimiento en el apartado “Las políticas dirigidas al sector privado”.

sistema de supervisión de la provincia. Por su parte, tanto los decretos que habilitaron la creación de las escuelas públicas autogestionadas (Decretos Nro. 2.562/99, Nro. 2.682/99 y Nro. 4259/99) como la ley de creación del Fondo Educativo Aplicado (Ley Nro. 5.195) son claves para comprender el ímpetu innovador de las reformas implementadas en San Luis y su tendencia hacia la autonomía escolar. Por último, en 1997, el Decreto Nro. 2989 establece la reforma del sistema de formación docente y el Decreto 3.119 crea los institutos de las ciudades de San Luis y Villa Mercedes.

En conclusión, diferentes factores parecen indicar que en la mayor parte de los casos la normativa “tradicional” no constituye un referente completo para el funcionamiento de la enseñanza en la provincia. Son muchos los procesos que fueron reglamentados durante la “época de reformas”, que redefinieron varios de los aspectos que fijaba el mosaico legal tradicional de la provincia. Sin embargo, el establecimiento de nuevos marcos legales para implementar las reformas no garantizó en San Luis una continuidad en las políticas. Identificadas con la administración de Héctor Torino, las gestiones que lo sucedieron llevaron a cabo un respeto discrecional de la normativa provincial, que en general se relacionó con la capacidad política de retroceder en las reformas implementadas. Mientras que los nuevos institutos de formación docente y las escuelas públicas autogestionadas continúan en funcionamiento, al momento del trabajo de campo de la presente investigación los concursos de personal jerárquico no se habían vuelto a realizar y los equipos MAO habían desaparecido. Así, la estructura legal de San Luis es un espejo de las grandes contradicciones de la política educativa de un mismo gobernador que administró la provincia durante casi veinte años.

Cuadro 13 - Normativa educativa fundamental

Normativa	Tipo y número	Año de sanción	Reglamentaciones y modificaciones
Constitución Provincial		1987	---
Ley de Educación	Ley Nro. 4.947	1992	Ley Nro. 5.026 de 1995 (modifica estructura de niveles para adecuarlos a la Ley Federal de Educación)
Estatuto del Docente Provincial	Ley Nro. 2.886	1964	Decreto Reglamentario 2.441 Leyes modificatorias Nros. 3003, 3206, 3504, 3529, 3539, 3738, 3848, 4507, 4602, 4611, 4656, 4659, 4752, 4896, 4971.
Sistema Educativo Provincial	Ley Nro. 5.128	1997	
Ley de Educación Privada	Ley Nro. 5.253	2001	---
Ley de concursos de personal jerárquico	Ley Nro. 5.096	1996	Decreto Reglamentario 107/97 (directores de escuelas) y Decreto Reglamentario 3355/98 (supervisores).
Reforma del sistema de formación docente	Decreto Nro. 2989	1997	Decreto 3.119 (crea los institutos de formación docente de San Luis y Villa Mercedes).
Equipos de Monitoreo, Apoyo y Orientación (MAO)	Decreto Nro. 3330	1998	
Escuelas Públicas Autogestionadas	Decretos Nro. 2.562/99, Nro. 2.682/99 y Nro. 4259/99, reglamentarios de la Ley Nro. 4914 de escuelas experimentales.	1999	
Fondo Educativo Aplicado	Ley Nro. 5.195	2000	

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

5 ADMINISTRACIÓN CENTRAL

La organización de la administración central del sistema educativo puntano ha sufrido la misma inconsistencia y discontinuidad que el resto de los ámbitos de política educativa provincial. En parte por la falta de especificación en la Constitución Provincial del organismo a cargo de la gestión del sistema educativo, tal como mencionamos en el apartado anterior, pero fundamentalmente como una demostración más de las idas y venidas en las decisiones de política educativa del ex gobernador Rodríguez Saá, la configuración del ministerio de educación fue modificándose a lo largo del período estudiado, convirtiéndose en un grave obstáculo para la continuidad y coherencia de las políticas educativas de la provincia.

Las marchas y contramarchas en la conformación de la administración central del sistema no se refleja solamente en el cambio del ministerio a cargo del sistema (Ministerio de Cultura y Educación entre 1991 y 1995, Ministerio de Gobierno y Educación entre 1996 y 1997 y, nuevamente, Ministerio de Cultura y Educación a partir de 1997), sino también en las modificaciones realizadas en el interior del organismo. Según la percepción de varios entrevistados, estas modificaciones se debieron en general a la prioridad que la temática educativa ocupaba en la agenda de gobierno, cuya variabilidad provocaba aberturas y cierres de subdirecciones y direcciones dentro del Ministerio, comportándose, tal como comentaron algunos entrevistados, como un “abanico”. En este sentido, un alto ex funcionario comentó al respecto: *“hubo un momento en que la estructura del ministerio se redujo a la mínima expresión. Ha habido momentos con fuerte apoyo político, con un frente de expansión, pero cuando ese apoyo se retiraba, había un fuerte achicamiento de la estructura, en donde no quedaba nada. En la época de Mirta Canta (ministra de educación a fines de la década del ochenta), con fuerte apoyo político, el Ministerio de Educación creció impresionantemente, en la época de Torino también”*⁴¹.

La administración central del sistema experimentó, al igual que otros ámbitos de la política educativa, el afán del gobierno puntano por reformas innovadoras. A diferencia del resto de las provincias argentinas, el ministerio de la Provincia de San Luis no se organiza en función de los niveles educativos (direcciones de nivel), ni se divide en tareas de gestión, planeamiento y administración. En efecto, en el año 1997 se suprimieron todas las direcciones de nivel y las dirección de planeamiento y se transformaron en coordinaciones de programas. Según un funcionario entrevistado, esta decisión se tomó porque *“se veía una superposición entre las actividades de las direcciones de línea y la oficina de planeamiento. Los programas eran totalmente cruzados. Las escuelas empezaron entonces a depender de las regiones, pero después las regiones ya no existieron más. Entonces no dependían de una sola dirección y las escuelas iban de una dirección a otra”*⁴². Al momento de la presente investigación, el Ministerio de Cultura y Educación estaba organizado en cuatro unidades. La Unidad de Gestión Estratégica estaba a cargo tanto de la evaluación y seguimiento de las escuelas (supervisión, estadística y medición de resultados) como de la administración de los recursos docentes, comprendiendo las Juntas de Clasificación. La Unidad Escuela y Sociedad era responsable de los programas de “Cooperación Escolar”, que incluía la copa de leche, el mantenimiento de las escuelas y el Fondo Educativo⁴³, y el “Programas de Equidad Educativa”, que no solamente era responsable

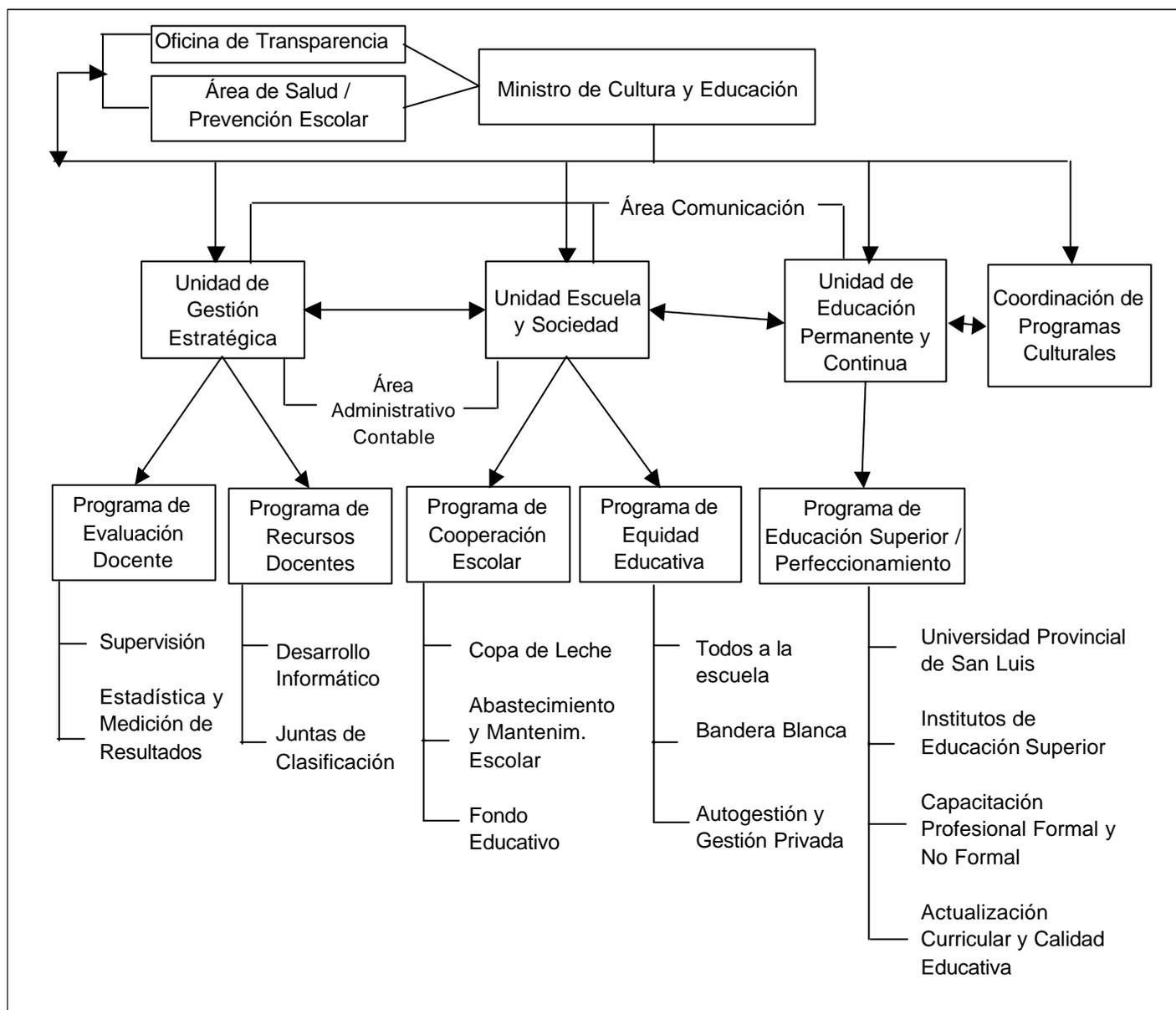
⁴¹ Entrevista realizada a un alto ex funcionario, noviembre de 2002.

⁴² Entrevista realizada con un alto ex funcionario, noviembre de 2002.

⁴³ Para más información sobre el Fondo Educativo ver apartado “Políticas pedagógicas y curriculares”.

de programas con el objetivo de mejorar el acceso a la educación (Todos a la escuela y Bandera Blanca) sino que también estaba a cargo de la educación privada y de las escuelas públicas autogestionadas. En tercer lugar, el “Programa de Educación Superior y Perfeccionamiento” era responsable de la formación terciaria y universitaria provincial, de la capacitación docente y de la actualización curricular. Por último, se encontraba la “Coordinación de Programas Culturales”.

Diagrama 2 – Organigrama del Ministerio de Cultura y Educación



Fuente: elaboración propia en base a información recabada en la provincia

El debate descentralización-centralización, característico de varias de las políticas educativas de San Luis, se hizo también presente en la administración central. Si bien durante la década del ochenta Mirta Canta llevó a cabo una política de descentralización del sistema, creando varias regiones educativas, con funcionarios políticos a cargo, al momento de la presente investigación la gestión de las escuelas de la provincia se realizaba de una manera extremadamente centralizada, cuyo máximo exponente es quizá el nombramiento de suplentes por decreto del gobernador⁴⁴. La concentración del manejo de los recursos humanos en el Ministerio de Economía, incluyendo la administración de los cargos y horas cátedra docente, es otra clara manifestación de la centralización de poder del gobernador en la política educativa provincial, lo cual limita fuertemente la autonomía del ministerio de educación. Al respecto, Héctor Torino comentó: *“lamentablemente había áreas que no manejaba el Ministerio: recursos humanos, que lo maneja la secretaría general que depende de la gobernación, y hoy lo maneja el Ministerio de Economía. Esto es un error muy grave porque ponemos las políticas educativas en tema de recursos humanos en función de las políticas económicas, error de concepción muy grave”*⁴⁵.

Esta centralización de poder por parte del gobernador se traduce en una desconcentración de los diferentes ámbitos de la administración central del sistema educativo que, sumado a la poca coherencia y claridad en la normativa que regula el sistema, provoca fuertes contradicciones en la política educativa provincial. Al respecto, una ex supervisora comentó: *“No está claro qué cosas tiene que legislar educación y qué cosas legislan los de Recursos Humanos y cómo lo hacen. Puntualmente tuvimos un problema con la concentración de horas en el Polimodal. Cuando se crean los cargos, había que hacer un decreto que consolidara cómo se iban a nombrar a los suplentes después. Desde el Ministerio de Educación se habían conformado cargos en vez de horas cátedra para que los docentes trabajaran en pocas escuelas y para que tuvieran horas institucionales. Pero después desde Recursos Humanos empezaron a romper los cargos. Se nombraba a un docente por 15 horas y a otro por otras 15, en vez de nombrar a un solo docente por 30, que era la política del Ministerio de Educación. Esto pasaba por una irregularidad en la normativa. Yo me peleaba como supervisora con recursos humanos porque me aceptaba que en un cargo de 40 horas me designara a tres personas. Y el ministro no podía hacer nada”*⁴⁶.

Por último, el Ministerio de Educación no fue ajeno al proceso de modernización del Estado característico de la gestión de Rodríguez Saá. En efecto, San Luis es una de las pocas provincias que ha avanzado en la implementación del *Programa de Reforma de la Gestión Administrativa del Sistema Educativo (PREGASE)*, un programa nacional, aunque con matices y colores propios. La presencia del PREGASE en San Luis posibilitó avanzar en ciertos aspectos de la administración de los recursos humanos característicos del sistema educativo, tal como la gestión de la Planta Orgánica Funcional (POF) en función de la cantidad de alumnos, los legajos únicos por docente, reingenierías en los procesos administrativos, entre otras cosas. Sin embargo, debido a la centralización en la administración de los recursos humanos, los consultores del PREGASE debían trabajar no solamente con el Ministerio de Cultura y Educación, sino que también debían acordar criterios con los funcionarios del Ministerio de Economía. Si bien esta bi-jurisdicción no generó grandes conflictos en la implementación—según los actores entrevistados debido a un explícito apoyo del gobernador al programa— el PREGASE debió adaptarse al sistema de administración de recursos humanos de la provincia y, como

⁴⁴ Retomaremos este tema en el apartado “Políticas Laborales”.

⁴⁵ Entrevista realizada a Héctor Torino, noviembre de 2002.

⁴⁶ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

consecuencia, limitar su accionar. En efecto, el PREGASE no es quien administra la liquidación de haberes de los docentes, que había sido tercerizada, sino que se limita a imprimir las novedades y enviárselas a la empresa encargada de esta tarea. Por otro lado, cabe aclarar que la reestructuración de la administración central había comenzado con anterioridad al PREGASE. En efecto, cuando el PREGASE llegó a la provincia ya se había avanzado en varios de los aspectos de la reforma de la administración central. En este sentido, un ex consultor explicó: “en el año 1995 había habido una reestructuración importante de todo lo que era división pública provincial, y ya habían hecho la reingeniería de recursos humanos. No nos encontramos con oficinas abarrotadas de gente, y ese tipo de cosas”⁴⁷.

En conclusión, la administración central del sistema educativo sanluiseño refleja muchos de los aspectos característicos de la práctica político-educativa de la provincia. En primer lugar, la discontinuidad en la organización de la administración central, que desde un punto de vista puede verse como la flexibilidad del Estado para adaptarse a los diferentes contextos, en San Luis refleja la falta de coherencia y sostenimiento de las políticas educativas provinciales. En segundo lugar, el Ministerio de Cultura y Educación no fue ajeno a las prácticas innovadoras de la educación puntana (es uno de los pocos ministerios provinciales que no responde a un organigrama clásico). En tercer lugar, la disyuntiva centralización-descentralización también fue protagonista en la organización de la administración central del sistema. Por último, el ministerio de educación fue un componente fundamental de la reforma del Estado puntano, y el PREGASE fue solamente un aspecto de esta modernización.

6 POLÍTICAS PRESUPUESTARIAS Y FISCALES

6.1 EL CICLO DEL GASTO EDUCATIVO EN EL MARCO DE LAS FINANZAS PROVINCIALES.

Comprender las políticas fiscales y presupuestarias de la educación de San Luis implica necesariamente considerar la macro política fiscal del gobierno puntano. Una de las banderas políticas de Rodríguez Saá más publicitadas en el nivel provincial y nacional fue, justamente, la de ser un buen administrador de los recursos provinciales. A lo largo de todo el período estudiado, con excepción del año 2001, la provincia tuvo una situación superhabitaria o con un nivel de déficit como porcentaje de los ingresos muy bajos, tal como se puede observar en el gráfico 3 y el cuadro 14. El período 1996-1999 se destaca especialmente por alcanzar superhabits en las cuentas provinciales superiores al 23% de los ingresos. Este fuerte equilibrio fiscal permitió que San Luis fuera la provincia con menor stock de deuda acumulada en el año 2002, tanto en términos absolutos como en deuda por habitante⁴⁸. También fue una de las tres provincias que menos aumentó la deuda en el período 1996-2000⁴⁹. Por su parte, tal como se

⁴⁷ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

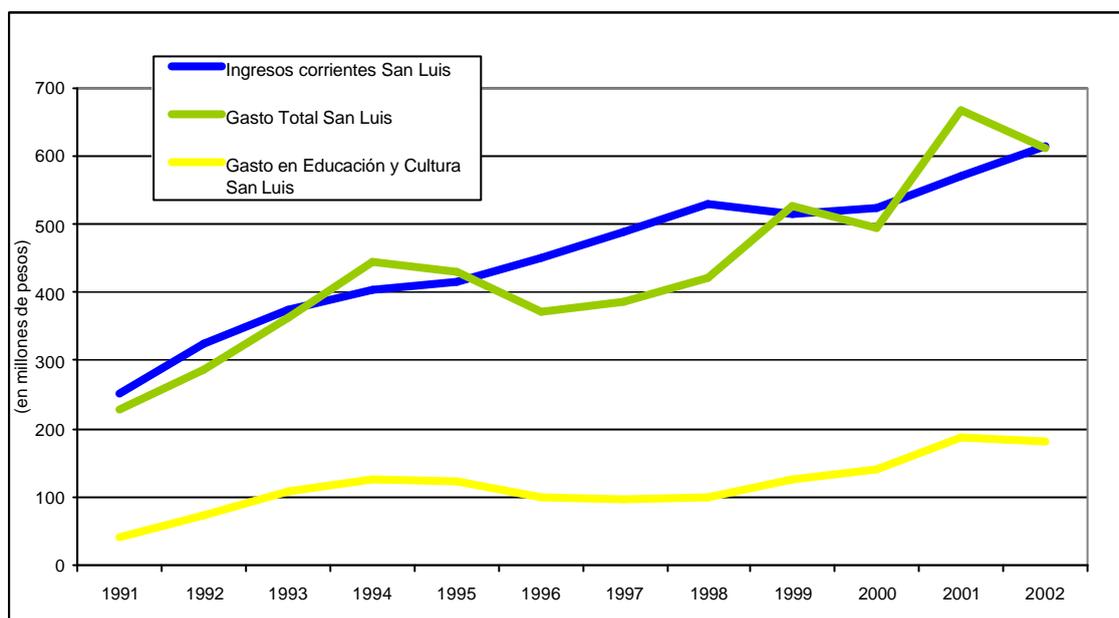
⁴⁸ Ver puntos 3.4 y 3.5 del Anexo, pag. 79.

⁴⁹ Ver punto 3.6 del Anexo, pag. 79.

comentó en el apartado “Marco político”, una de los instrumentos políticos más poderosos del adolfismo ha sido la construcción de obra pública, lo cual se traduce indefectiblemente en los componentes del gasto provincial: en 2000 San Luis era la provincia con mayor gasto en capital como porcentaje de sus gastos totales (36.52%).

Junto con el firme equilibrio de las cuentas fiscales provinciales, la baja deuda y el importante gasto en capital, San Luis se caracteriza por ser una de las provincias más estables financieramente. En efecto, una de las particulares sobresalientes durante el período estudiado ha sido la capacidad de la jurisdicción de mantenerse a l margen de las crisis fiscales del país: en 1995 la crisis mexicana del tequila disminuyó los ingresos provinciales meramente 2 millones de pesos (0.46%) y en 1999, en un contexto de crisis económica nacional, los recursos del Estado cayeron 8 millones de pesos, solamente un 1.4% (ver cuadro 14).

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



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

Nota: El Gasto en Educación y Cultura de los años 2000 y 2002; los Ingresos corrientes y el Gasto Total del año 2002 son estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía.

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

Cuadro 14 - Evolución de ingresos y gastos (en mill. de pesos corrientes), déficit y deuda

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingreso total	252,1	324,8	396,8	433,9	431,7	482,6	505,5	554,3	546,3	549,8	585,8	630,6
Gasto total	228,2	287,2	363,2	445,2	428,3	370,0	387,4	421,0	526,1	481,8	666,0	611,7
Gasto en Servicios Sociales	103,3	157,8	199,0	239,2	228,5	176,1	207,4	245,1	304,6	269,1	362,6	341,8
Gasto en Educación y Cultura	39,4	73,6	107,0	125,0	122,6	99,4	96,4	97,9	124,9	139,1	187,4	180,1
Déficit*	9,5	11,6	8,5	-2,6	0,8	23,3	23,4	24,0	3,7	12,4	-13,7	3,0
Stock de deuda*	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	12,4	11,2	10,6	11,9	12,3	11,3	24,7

* % del ingreso total

Nota: Los datos de Gasto en Servicios Sociales, y Gasto en Educación y Cultura de los años 2001 y 2002 son estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía. Los datos de Ingreso Total, Gasto Total y Déficit del año 2002 son estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía. Se utilizaron datos preliminares de stock de deuda publicados por el Ministerio de Economía.

s/d = sin datos

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

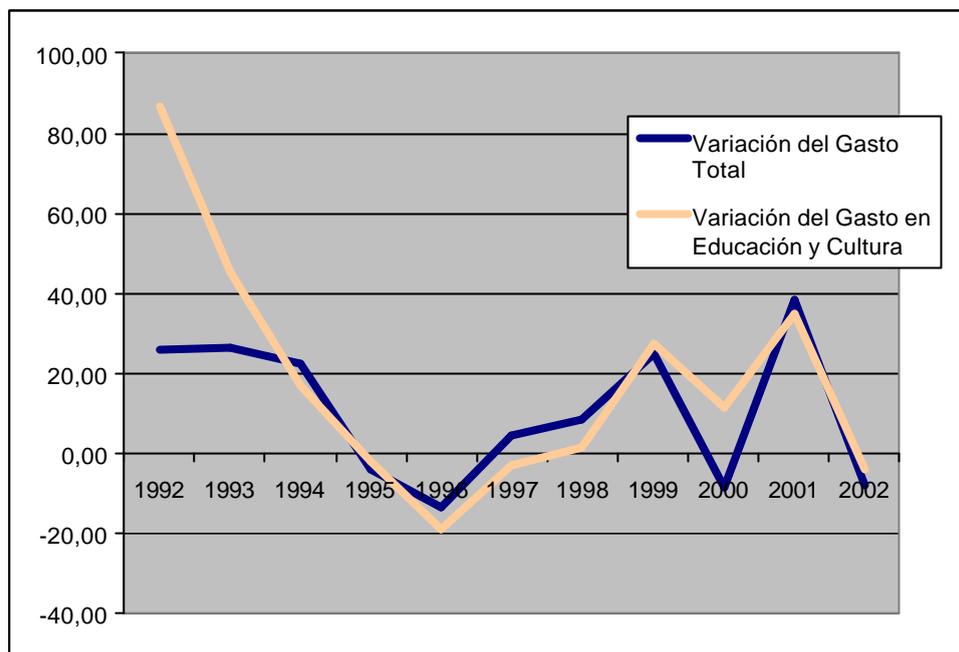
Más allá de estas características esenciales del régimen de Rodríguez Saá y de las finanzas provinciales, el ciclo del gasto público de San Luis durante el período estudiado se puede dividir en tres etapas claramente diferenciadas, tal como sucede en la mayoría de las jurisdicciones. La primera de ellas se extiende desde el año 1991 hasta 1995 y se destaca por el importante aumento de los ingresos y gastos (ver gráfico 3 y cuadro 14). El gran crecimiento del gasto y de los recursos del fisco se debió no solamente al traspaso de los servicios educativos -acompañado por mayores transferencias del Estado nacional a las provincias-, sino también al auge económico de los primeros años de la convertibilidad. De esta manera, entre 1991 y 1994 los ingresos provinciales aumentaron un 72% (181.7 millones de pesos) y los gastos un 95% (217 millones de pesos). En educación, el aumento del gasto fue incluso más impresionante: un 217%.

El segundo período se inicia en 1995 con la crisis mexicana del Tequila que, si bien no representó para San Luis grandes reducciones en los ingresos del Estado, significó un fuerte recorte en los gastos totales provinciales (un 17%, 75,2 millones de pesos) y, en 1996, en el gasto en el sistema educativo (un 19%, 23 millones de pesos- ver cuadro 14 y gráfico 4). Un aspecto a resaltar con respecto a este gran ajuste en el sistema educativo puntano es que, a diferencia del resto de las jurisdicciones, la alta proporción de gastos en capital en el sistema educativo (en 1995 representaba el 19.4% de las erogaciones totales, es decir 17.19 millones de pesos (ver cuadro 15)) permitió a las autoridades provinciales implementar un ajuste del 20% en el sistema sin afectar las remuneraciones de los docentes⁵⁰. Durante esta segunda etapa, si bien el gasto total recuperó la tendencia creciente del período anterior -aunque con menor pendiente-, el gasto educativo se mantuvo estable durante un par de años adicionales, aun cuando fueron los primeros años de implementación de la reforma educativa.

El gran salto en las erogaciones del sector se dio en el tercer período, que comenzó en 1999, cuando el gasto educativo pasó de representar solamente 97.9 millones de pesos a superar los 124 millones, un incremento del 27%. Durante los siguientes dos años, mientras que las demás provincias comenzaban a sufrir los avatares de la crisis, el gasto total (con excepción del año 2000) y el gasto en educación y cultura gozaron de mayores erogaciones estatales: entre 1999 y 2001 el gasto total se incrementó en un 27% (140 millones de pesos) y el gasto educativo en un 50% (62.5 millones de pesos). Recordemos que durante estos años se consolidaba Héctor Torino como ministro y se implementaron el tercer ciclo de la educación general básica y el polimodal. El período de análisis culmina en 2002, frente a un recorte del 7.6% en las erogaciones totales del Estado provincial y del 4% en educación.

⁵⁰ Ver *El Diario*, "El ajuste llegó a Gobierno y Educación", 15 de febrero de 1996.

Gráfico 4 – Variación interanual del gasto total y gasto educativo



Nota: El Gasto Total del año 2002 utilizado para calcular su variación entre los años 2001 y 2002; y el Gasto en educación y cultura de los años 2001 y 2002, que se utilizaron para calcular sus variaciones entre los años 2000, 2001 y 2002, son estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía.

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

6.2 LOS COMPONENTES DEL GASTO EDUCATIVO

Una de las principales características diferenciales del gasto educativo de San Luis frente al de otras provincias son sus componentes: con solamente el 90% de gastos corrientes entre 1991 y 2000, San Luis fue durante los noventa la provincia con mayor porcentaje de sus erogaciones del sistema destinadas a conceptos de capital. A diferencia del resto de las jurisdicciones, el auge de los gastos en infraestructura y equipamiento del ministerio provincial se produjo durante los años previos a la reforma, ya que la construcción y refacción de escuelas no se condijo con la implementación de la Ley Federal de Educación sino con una política más amplia de obra pública del gobierno de Rodríguez Saá. Tal como se puede observar en el cuadro siguiente, entre 1991 y 1995 el porcentaje de gastos en capital iba desde casi el 10% a más del 33%, mientras que durante la segunda mitad de la década los componentes de las erogaciones del sistema comenzaron a asemejarse a aquellos de otras provincias, con una proporción de gastos corrientes superior al 97%, violando la misma Constitución Provincial que, tal como mencionamos en el apartado Marco Legal, establece que al menos el 5% de las erogaciones del sector deben estar destinadas a componentes de capital.

Cuadro 15 - Gasto Educativo Total por objeto del gasto.

<i>Objeto del gasto</i>	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>En millones de pesos corrientes</i>										
Total gasto educativo (1 + 2)	38,8	64,4	87,9	110,4	114,5	91,7	93,8	102,9	125,3	136,9
<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	86,2	90,2	66,6	85,5	80,6	97,6	99,6	94,7	98,1	98,7
1.1. Gastos en personal	78,3	90,2	79,8	89,4	88,9	90,1	89,1	89,1	89,1	88,8
1.2. Gastos en bienes y servicios no personales	4,7	1,7	3,5	2,3	2,3	2,0	2,6	1,9	2,1	2,3
1.3. Transferencias al sector privado	6,8	4,2	11,6	8,2	8,5	7,8	8,0	8,0	7,9	7,9
1.4. Otras transferencias	10,2	3,9	5,1	0,2	0,3	0,1	0,3	1,0	0,8	1,0
2. Erogaciones de capital como % del gasto educativo provincial	13,8	9,8	33,4	14,5	19,4	2,4	0,4	5,3	1,9	1,3

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

En lo que se refiere al gasto por nivel educativo, San Luis se destaca nuevamente ya que en el año 2000 era una de las tres provincias, junto con La Pampa y Santiago del Estero, con menor gasto en educación media en relación con el nivel primario⁵¹. La importancia del sistema de educación primaria era incluso más impresionante al comienzo de la década: antes de realizarse el proceso de transferencias de las escuelas medias a la provincia, el gasto en los establecimientos secundarios no alcanzaba el 1% de las erogaciones del sistema (ver cuadro 16). Es por ello que a pesar de que San Luis fue la primer provincia entre 1991 y 1994 y la séptima entre 1994 y 2000 con mayor crecimiento en el gasto en el secundario en relación al gasto en la primaria, en 2000 tenía todavía un sistema de educación media poco desarrollado presupuestariamente, lo cual no llama la atención dado el bajo nivel de escolarización del nivel medio en la provincia (tal como comentamos en el apartado "Contexto provincial", San Luis es una de las siete jurisdicciones con menor tasa neta de escolarización en la educación secundaria⁵²).

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

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	San Luis	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 Luis	75,8	83,8	61,1	54,4	50,9	59,1	57,0	53,8	60,8	59,3
	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 Luis	0,3	0,2	2,4	16,8	15,5	19,8	19,3	19,4	21,5	22,3
	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 Luis	0,0	0,0	0,0	2,7	2,5	2,7	2,3	2,1	1,3	1,3
	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 Luis	23,8	16,0	36,5	26,2	31,1	18,5	21,4	24,7	16,4	17,1
	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.

⁵¹ Ver punto 3.17 del Anexo, pag. 79.

⁵² Ver punto 2.8 del Anexo, pag. 79.

6.3 EL ESFUERZO FINANCIERO PROVINCIAL POR LA EDUCACIÓN

Más allá de esta periodización de las finanzas provinciales y de la composición del gasto educativo, es fundamental analizar la evolución del esfuerzo presupuestario en el sistema. Un primer punto a destacar es que San Luis se encuentra entre las jurisdicciones con mayores recursos fiscales por habitante, debido, entre otras cosas, a la naturaleza distributiva del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. Es por ello que, mientras que la provincia se destaca por tener un gasto por alumno superior a la media regional y nacional (ver cuadro 17), es una de las siete jurisdicciones que entre los años 1994 y 2000 realizó un menor esfuerzo presupuestario, teniendo en cuenta la relación entre el gasto por alumno y los ingresos del fisco por habitante⁵³. Este bajo esfuerzo financiero se ve reflejado, asimismo, en el gasto en educación como porcentaje de los gastos totales del Estado provincial. A lo largo de todo el período estudiado en términos comparados el gobierno de San Luis destinó al sistema educativo un porcentaje bajo de sus gastos totales. En el año 2002, por ejemplo, mientras que el total de las provincias argentinas destinaron el 30.9% de sus erogaciones a sus sistemas educativos (ver cuadro 17), en San Luis el gasto en educación como porcentaje del gasto total no alcanzó el 24% (ver cuadro 18)⁵⁴.

⁵³ Ver punto 3.15 del anexo, pag. 79.

⁵⁴ Cabe aclarar que el cuadro 17 se refiere a los gastos en cultura y educación, mientras que el cuadro 18 a los gastos de educación solamente. En las demás provincias argentinas, el promedio del porcentaje del gasto de cultura y educación destinado al sistema educativo en el año 2000 alcanza el 1.87%, mientras que en San Luis supera el 15%. Es por ello que para comparar el esfuerzo presupuestario en Educación en San Luis y en las demás provincias argentinas es necesario considerar el gasto en educación solamente, sin considerar los gastos en cultura.

Cuadro 17 - El esfuerzo financiero por la educación.

	Gasto en Educación y Cultura como porcentaje del Gasto Público Total			Gasto por alumno del sector público -en pesos corrientes			Gasto por alumno como % de los recursos fiscales por habitante		
	San Luis	Total Región Cuyo	País	San Luis	Total Región Cuyo	País	San Luis	Total Región Cuyo	País
1991	17,3	19,2	24,3	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1992	25,6	23,0	27,0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1993	29,5	24,1	27,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1994	28,1	25,1	27,2	1.421,7	1.156,8	996,4	162,9	176,1	174,5
1995	28,6	26,1	27,7	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1996	26,9	22,7	27,3	1.039,3	1.008,4	993,8	119,6	160,3	179,7
1997	24,9	24,9	28,5	1.051,0	1.064,7	1.057,1	s/d	s/d	s/d
1998	23,2	23,9	27,9	1.132,5	1.077,1	1.097,9	114,1	150,9	177,1
1999	23,7	25,5	29,5	1.341,6	1.160,2	1.146,8	s/d	s/d	s/d
2000	28,2	26,6	30,9	1.428,6	1.162,1	1.164,2	158,2	180,6	196,8
2001	28,1	27,2	30,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2002	29,4	28,1	31,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Nota: El Gasto en educación y cultura de los años 2001 y 2002, y el Gasto Público Total del año 2002 que se utilizaron son estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía.

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.

Cuadro 18 – Gasto en educación como porcentaje del gasto público total

	Porcentaje
1993	24,2
1994	23,1
1995	24,3
1996	22,7
1997	21,0
1998	19,7
1999	20,1
2000	23,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía, Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

7 LAS POLÍTICAS LABORALES

7.1 LAS CONDICIONES LABORALES Y LA CARRERA DOCENTE

7.1.1 Las reformas a la carrera docente. El fin del Estatuto.

Una de las características fundamentales de la política educativa de la provincia de San Luis es la existencia de una serie de reformas en las condiciones laborales y en la carrera de los maestros y profesores del sistema educativo, inéditas en el país, que modificaron el Estatuto del Docente como una norma reguladora de las relaciones entre el Estado y el cuerpo docente. A diferencia de las demás jurisdicciones, el gobierno puntano decidió realizar una serie de cambios estructurales a la organización de la carrera docente que respondieron a diferentes lógicas políticas y creencias de las autoridades provinciales.

Quizás el puntapié inicial a las reformas de la carrera de los educadores, y seguramente una de las más revolucionarias para la educación provincial, fue la modificación de las condiciones de acceso a los cargos jerárquicos del sistema (directores de escuelas y supervisores), a través de la Ley Nro. 5.096 de 1996, que en su Art. 1 establecía: *“los cargos jerárquicos del Sistema Educativo Provincial deberán ser provistos por concursos de antecedentes profesionales, prueba de oposición y entrevista personal. La designación será por decreto del Poder Ejecutivo”*⁵⁵. Si bien en el Art. 31 del Estatuto del Docente también fijaba que *“los ascensos a los cargos directivos y de inspección se harán por concursos de títulos, antecedentes y oposición”*, las pruebas de oposición y concursos propuestos por el nuevo mecanismo presentan grandes diferencias con de aquellas establecidas en el Estatuto, algunas de las cuales enumeramos a continuación.

En primer lugar, en los nuevos concursos la antigüedad en la docencia dejó de ser una condición para la participación y un criterio de elección y fue reemplazado con el vago requisito de *“tener antecedentes en la docencia”* (Art. 2 de la Ley 5.096). En segundo lugar, a partir del nuevo sistema los nombramientos de los cargos de directores y supervisores, que eran por tiempo indeterminados, se transformaron en cargos a término (por dos años en la primera etapa de transición de la implementación de la Ley Federal de Educación y por cuatro años una vez consolidada dicha etapa –Art. 4 de la Ley 5.096). En tercer lugar, si antes eran las Juntas de Clasificación las responsables de evaluar a los candidatos a ocupar los cargos jerárquicos, el jurado del nuevo mecanismo comenzó a ser uno nombrado por el Poder Ejecutivo. Asimismo, el nuevo jurado es conformado específicamente para tal fin y no para todos los ingresos y ascensos en la docencia, traslados, permutas, reincorporaciones, etc., tal como lo hacía la Junta de Clasificación y Disciplina. Por último, una de las mayores innovaciones en este sistema de ascenso fue la diferenciación respecto de aquellas capacidades necesarias para ejercer la

⁵⁵ La posibilidad de establecer un nuevo régimen de concursos que llegue a la mayoría de las escuelas de la provincia se vio favorecida por la jubilación masiva de docentes producto de la transferencia de la caja de jubilación de la provincia a la Nación. Tal como explicó Héctor Torino: *“Teníamos la oportunidad histórica de que se jubilaban alrededor de 900, 1000 docentes, que la mayoría de los que se jubilaban eran directores o vice-directores, porque naturalmente... se jubilaba el que tenía mayor antigüedad y el que tenía mayor antigüedad ocupaba los cargos mas altos”*. Entrevista realizada en noviembre de 2002.

docencia y aquellas requeridas para gestionar una institución educativa. Si con el Estatuto del Docente las pruebas de oposición consistían en un examen escrito y oral sobre temas de carácter didáctico-pedagógico, los nuevos concursos pretenden evaluar la capacidad para diagnosticar las problemáticas de una institución y para elaborar e implementar un proyecto institucional (para el cargo de directivos) o un proyecto de supervisión (para el caso de los supervisores). En efecto, solamente el 20% de la evaluación se basa en la valoración de los antecedentes, mientras que el 80% restante se sustenta en presentación del Proyecto Educativo Institucional (PEI) (40%) y la entrevista personal (40%), en donde el candidato debe defender el PEI y mostrar aptitudes de gestión.

Más allá de esta focalización en la capacidad de gestión de los directores y supervisores del sistema, las entrevistas realizadas en la provincia sugieren que detrás de los nuevos concursos existía además a una necesidad por parte del Poder Ejecutivo de contar con actores dentro del sistema educativo que no impongan resistencias a las diferentes medidas de política educativa y al gobierno puntano en general. Con directores y supervisores que habían accedido a cargos de gestión gracias a los nuevos concursos promovidos por el gobierno provincial, sin gozar del derecho a la estabilidad, el Poder Ejecutivo se aseguró contar con actores dentro del sistema que manifestaran una mayor adhesión a las políticas del gobierno, especialmente importante en una etapa de “Transformación Educativa”, tal como la habían definido las propias autoridades provinciales. Al respecto, un alto ex funcionario comentó al respecto: *“con la metodología anterior no se aseguraba que el docente que llegaba a la conducción garantizara la implementación de la transformación educativa”*⁵⁶. De esta manera, el nuevo sistema de concurso de accesos a cargos de gestión se convirtió en un medio de legitimación de otras políticas.

La reforma a las condiciones de ascenso en la carrera del docente se relacionaba asimismo con una fuerte crítica a la estabilidad de los docentes. En este sentido, Torino comentó en una entrevista al explicar las razones de los nuevos concursos: *“el Estado de bienestar o benefactor hoy estaba siendo cuestionado porque no se planteaban resultados, no se planteaban desempeños, no se planteaban mejoramientos, capacitación, formación continua, que eran cuestiones fundamentales como insumos para conducir al sistema educativo”*⁵⁷.

El nuevo proceso de ascenso en el sistema no fue la única medida implementada en la provincia que jaqueó la estabilidad de los docentes. En 1996, en el contexto del ajuste realizado en el sistema educativo y en el gasto público en general (ver apartado “Políticas presupuestarias y fiscales”), se sancionó la Ley de Reordenamiento del Sistema Educativo Provincial Nro. 5.066, conocida también como la ley de emergencia del sistema educativo, que, con el objetivo de optimizar la utilización de los recursos, estableció en su Art. 6: *“los cargos docentes pertenecen al Sistema Educativo Provincial, independientemente de la prestación de servicios del docente en una determinada escuela, pudiendo el Poder Ejecutivo realizar las distribuciones de personal que sean necesarias para asegurar la eficiencia y eficacia del servicio educativo”*. Si bien esta medida cuestionó explícitamente la estabilidad de los docentes, las entrevistas realizadas sugieren que la falta de seguridad respecto de la institución y cargo en donde uno se desempeña tuvieron efectos similares a la pérdida de la estabilidad laboral. En efecto, una docente entrevistada comentó: *“el Poder Ejecutivo tiene la posibilidad de cambiarte de lugar dentro del sistema educativo como le plazca. Son formas de disciplinamiento. Portáte bien porque si no te mando al diablo”*⁵⁸. Si bien esta medida

⁵⁶ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

⁵⁷ Entrevista realizada a H. Torino, noviembre de 2002.

⁵⁸ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

tenía en sus orígenes un plazo de tiempo determinado (un año), la sanción de la Ley del Sistema Educativo Provincial ratificó estas competencias del Poder Ejecutivo para trasladar docentes dentro del sistema.

El hecho de que un docente no trabaje para una escuela en particular sino para el sistema educativo en general brindó al Poder Ejecutivo la herramienta legal necesaria para realizar modificaciones a las condiciones laborales de los docentes asociadas con la reforma educativa. Con el propósito de reparar el problema de los “docentes taxi”, las autoridades provinciales aprovecharon la implementación de la reforma para reubicar a los profesores a fin de crear cargos en el tercer ciclo de la educación general básica y en el Polimodal. Si bien muchos docentes, especialmente aquellos que tenían menos de 10 horas cátedra, hubieran quedado sin reubicar, el crecimiento de la matrícula en los niveles mencionados (que creció un 8% entre 1998 y 2001) requirió de nuevos cargos en las escuelas, por lo que el nuevo sistema de docentes por cargo en la EGB 3 y en el Polimodal no implicó la pérdida de trabajo para los educadores.

Sin embargo, esto no evitó que la reubicación de docentes sea un proceso traumático ni que aparezcan severas críticas y fuertes debates. Una de las más importantes acusaciones al sistema ha sido la imposibilidad de que un docente con cierta especialidad se concentre en una o dos instituciones, porque los diseños curriculares no contemplan tantas horas de un solo espacio curricular. En efecto, un docente comentó en una entrevista: *“como yo no puedo concentrar todas las horas de mi especialidad en una misma institución, termino dando cosas para las cuales no estoy preparado. Por el miedo de quedar afuera, los docentes agarraron cualquier cosa”*⁵⁹. Las ex autoridades provinciales defienden su postura de la siguiente manera: *“lo que primó fue el criterio de organización de la escuela. Nosotros sabemos que en el país el 50% de los docentes de nivel medio no tiene títulos específicos para ejercer y San Luis no era la excepción en este caso. Por lo tanto acá lo que primó fue aplicar un régimen de organización del sistema diferente: eliminar el sistema de profesor taxi nefasto para la educación Polimodal y aplicar el régimen por cargo. Por eso el primer criterio para la reubicación era la antigüedad del docente, el segundo la cantidad de horas en la institución y el tercero el perfil. Si nosotros hubiéramos priorizado el perfil no hubiéramos podido reubicar a los docentes”*⁶⁰.

La percepción de las autoridades provinciales durante el período de “Transformación Educativa” o de reformas, como lo denominamos en el presente informe, respecto de la importancia de brindarle mayores niveles de autonomía a las escuelas tuvo un impacto importante en las condiciones de trabajo de los docentes. En primer lugar, la creación de las escuelas públicas autogestionadas (o escuelas experimentales)⁶¹ inauguró un nuevo modelo de relación laboral entre el Estado y los docentes de estos establecimientos educativos. En este nuevo sistema de gestión escolar, los maestros y profesores no tienen dependencia laboral alguna con el Estado sino que son empleados de las asociaciones educacionales (Decreto Reglamentario Nro. 2562 de 1999, Art. 29). Si bien la normativa establece ciertas regulaciones específicas para las condiciones laborales de estos educadores⁶², en términos generales las

⁵⁹ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

⁶⁰ Entrevista a un alto ex funcionario, noviembre de 2002.

⁶¹ Este tema se tratará con mayor detenimiento en el apartado “Las políticas pedagógicas y curriculares”.

⁶² Estas especificaciones incluyen, en primer lugar, el derecho de los docentes que acrediten dos años de antigüedad en las escuelas experimentales de incorporarse a las asociaciones educacionales (Art. 30 del Decreto Reglamentario Nro. 2562 de 1999). En segundo lugar, el Decreto Reglamentario estableció que, a iguales condiciones las remuneraciones no podrán ser inferiores, ni superiores en más del 50%, del resto de las escuelas públicas, limitando la autonomía de las asociaciones educacionales de establecer el salario de sus docentes (Art. 29).

relaciones con las asociaciones educacionales se rigen por el contrato de trabajo del sector privado.

En segundo lugar, la creación de un Fondo Educativo por Establecimiento Escolar de Gestión Estatal (Ley Nro. 5195), otorgado a un grupo de escuelas para que se “cubra financieramente”, entre otras cosas, la “cobertura de vacantes de docentes que se produjeran en el desarrollo de las actividades escolares” (Art. 1, inc. a) creó las bases legales para que las escuelas comiencen a seleccionar a sus docentes. Asimismo, en su artículo 5 la ley estipula que “cada escuela organizará convocatorias públicas y transparentes para la cobertura de cargos docentes, los que serán cubiertos en la medida que se produjeran vacantes durante el transcurso de la actividad escolar”. Si bien al momento de la presente investigación, el fondo de cada escuela era utilizado únicamente para la cobertura de cargos suplentes, la lectura de la misma ley muestra la inespecificación respecto de qué tipo de cargos el fondo puede cubrir, abriendo la posibilidad de que el Poder Ejecutivo decida eliminar completamente el trabajo de las juntas de clasificación y los docentes comiencen a ser seleccionados por las mismas escuelas. Es así como, tanto en el caso de las escuelas públicas autogestionadas como en el Fondo Educativo Aplicado, las modificaciones realizadas a las condiciones y la carrera laboral de docentes eliminó a las Juntas de Clasificación como el órgano responsable de la asignación de cargos y horas cátedra.

Un último punto a mencionar respecto de las nuevas disposiciones que dejan sin efecto el Estatuto del Docente, en este caso como un intento de ahorrar recursos, es la incorporación de la figura del “pasante” en el sistema educativo. Al respecto, un legislador de la oposición comentó: “en las escuelas hay cualquier cantidad de pasantes. Te falta un docente y te ponen un pasante. Pero muchos de los pasantes son docentes que no consiguen trabajo”⁶³. Muchos de estos pasantes son alumnos de los institutos de formación docente, habilitados para cubrir cargos de suplencias por el Art. 3 de la Ley del Sistema Educativo Provincial Nro. 5.128⁶⁴.

Tal como sucede en los demás ejes analizados, las modificaciones a la carrera docente se realizaron durante la etapa de reformas, es decir, entre 1996 y 2001. Durante la primer mitad de la década de los noventa, la agenda pública en cuestiones relacionadas con las condiciones laborales de los docentes no se focalizaba en la implementación de reformas que cuestionasen la carrera docente, sino que giraba en torno de las reivindicaciones docentes más tradicionales. Durante este período el gremio docente en San Luis era un actor relevante en la política educativa provincial, llegando incluso a provocar la renuncia de un ministro (Elorza), por lo que se consiguieron, a través de repetidas medidas de fuerza y de una paritaria provincial (en 1992 se sancionó la Ley de Negociación Colectiva para los Trabajadores Docentes Nro. 4.956), algunos aumentos salariales (ver sub-apartado siguiente). Al mismo tiempo, luego de un acta – acuerdo entre el gobernador y los principales gremios docentes, AMPPYA y UDA, a principios del año 1994 la Legislatura provincial sancionó la Ley de Titularización Docente Nro. 4.988⁶⁵.

⁶³ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

⁶⁴ “Se autorizará a los alumnos que se encuentren cursando el último año en los Institutos de Formación Docente, o bien efectuando la Residencia Docente, a cubrir cargos en las Escuelas cuando se produzcan suplencias no mayores a quince (15) días”. Ley Nro. 5.128, Art. 3, inc. 7.

⁶⁵ Ver El Diario, “Acta-acuerdo por la titularización docente”, 11 de junio de 1994 y El Diario, “La Cámara de Senadores sancionó la Ley de Titularización Docente”, 10 de marzo de 1994.

Si, por un lado, durante la primer etapa de la década los docentes experimentaron algunas conquistas laborales que implicaron mayores gastos estatales, por el otro, durante el período estudiado el gobierno puntano intentó controlar las erogaciones del sector por medio de una serie de prácticas, entre las cuales la más significativa ha sido la de limitar los gastos de suplentes en las escuelas, no a través de la privatización del control médico de licencias, como se hizo en provincias como Catamarca o Mendoza, sino directamente prohibiendo los suplentes de suplentes (Ley Nro. 5.066 de 1996 y Ley Nro. 5.128 de 1997) y retrasando el nombramiento de los suplentes en el sistema. En efecto, en San Luis es el gobernador, por medio de un decreto, el único autorizado para aprobar el nombramiento de un cargo docente, incluyendo un cargo suplente y, como consecuencia de las lentitudes burocráticas de cualquier sistema tan centralizado, los alumnos pueden pasarse meses enteros sin un docente frente al aula. Fueron varios los entrevistados que comentaron respecto de este problema: *“los chicos están sin clases durante dos meses hasta que se nombra el cargo, no puedes dar clase sin el decreto. Si te hacés cargo no cobras, antes cobrabas en forma retroactiva, entonces hasta que estaba tu nombramiento, vos ibas a clase, ahora no”*⁶⁶, o *“hay casos de licencias por maternidad que se hace todo el trámite, y a los tres meses vuelve la maestra. Recién ahí te había salido la suplente por decreto, pero ya no lo podés hacer valer porque volvió la otra”*⁶⁷. Incluso actores afines al gobierno recalcaron el grave problema que existe con el nombramiento de los suplentes. Un alto ex funcionario reconoció que *“las suplencias es un tema bastante conflictivo en la provincia, porque tienen que ser nombradas por el gobernador y eso tarda bastante”*⁶⁸.

7.1.2 Las discontinuidades

Un último punto a mencionar con respecto a las reformas de las condiciones laborales de los docentes es la falta de continuidad en las medidas implementadas. Cuando Héctor Torino deja las funciones en la cartera educativa y la misma pasa a ser gestionada por actores contrarios a su línea política (tal como mencionamos en el apartado de marco político, la continuidad y hegemonía del adolfismo en el poder no implica necesariamente falta de internas opositoras dentro del gobierno), los nuevos ministros, primero Karina Arenas Bonansea y luego José L´Huiller, discontinuaron muchas de las políticas implementadas durante el período de reformas. Si bien ha sido difícil, para no decir imposible, borrar las huellas dejadas por las reformas implementadas, diferentes medidas que se han ido adoptando luego de la gestión de Torino implican, si no una vuelta completa al Estatuto del Docente, sí una reconsideración de ciertos aspectos de las reformas.

En primer lugar, la falta de nuevos concursos para renovar los cargos de directores genera serias dudas sobre la factibilidad de implementar un sistema de cargos a término con cierta continuidad. En efecto, en San Luis los directores que en un principio concursaron por dos años continúan ejerciendo sus funciones sin un concurso de reválida, y en caso de que el gobierno considere que algún director no está cumpliendo con sus funciones, se interviene el establecimiento educativo y se nombra a un “director normalizador”. Es así como lo que en un principio se enunciaba como un nuevo sistema de acceso a la gestión escolar, transparente y con

⁶⁶ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

⁶⁷ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

⁶⁸ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

la posibilidad de realizar evaluaciones periódicas del desempeño de los directos, al culminar la gestión de Torino el sistema se convirtió en un híbrido, en donde los directores concursados permanecían en el cargo por “default” y en donde el gobierno se permite “evaluar” el desempeño de los directivos y, en caso de que considere necesario, finalizar el contrato y nombrar a un director normalizador. Las críticas a estos directores normalizadores por parte de varios actores entrevistados son severas: *“se nombran sin ningún criterio. Algunos de ellos tienen experiencia docente y son respetados, pero muchos se nombran por favores políticos. Aparte, uno no sabe cuánto cobran. Esta información no está en ninguna parte”*⁶⁹.

En el caso de los concursos para supervisores, a mediados de 2001 los supervisores que habían accedido a los cargos por concurso no fueron renovados en sus cargos y, al momento del trabajo de campo de la presente investigación (noviembre de 2002), los únicos que estaban ejerciendo sus funciones eran aquellos que habían accedido al cargo por el Estatuto del Docente y gozaban de estabilidad laboral (ver apartado Las políticas de supervisión).

El nombramiento de docentes por medio del Fondo Educativo Aplicado, que había despertado fuertes resistencias dentro de la comunidad educativa, también sufrió modificaciones importantes, evidenciando un retorno a las prácticas establecidas en el Estatuto. En el Decreto 4947 de 2002 se estableció, considerando que *“la designación de personal docente en establecimientos educativos de gestión estatal con Fondo Educativo constituye un acto administrativo de igual índole y entidad que el nombramiento de docentes en las escuelas que no tienen dicha forma de financiamiento”* y que *“se han presentado situaciones de irregularidad en algunos establecimientos”*, el retorno a las designaciones conforme al Orden de Méritos realizados por las Juntas de Calificaciones. El siguiente comentario de un funcionario del ministerio de L’Huiller refleja claramente la percepción de la nueva gestión respecto de la necesidad de revertir ciertas reformas a las condiciones laborales de los docentes implementadas: *“Durante el ministerio de Torino el ministro de educación manejaba sus recursos humanos de manera muy descentralizada. Eso favoreció la corrupción. Ahora queremos volver al sistema tradicional centralizado”*⁷⁰.

7.2 EL SALARIO DOCENTE

Dentro de las condiciones laborales de los educadores provinciales, la remuneración merece un análisis aparte. Un primer aspecto a considerar es la comparación salarial de los docentes puntanos con respecto a sus colegas en otras jurisdicciones. Del cuadro 19 se desprende que un maestro de San Luis de nivel primario con diez años de antigüedad percibe un salario de bolsillo superior a la media nacional por más de \$100 (22%) y superior a la media regional por \$57 (11%). Incluso más sorprendente es constatar que San Luis es una de las seis provincias con mejor remuneración para sus docentes de primaria⁷¹. La situación se revierte abruptamente para los directores de las escuelas. Siguiendo con el mismo cuadro, un director de nivel primario con 10 años de antigüedad percibe un salario de bolsillo \$123 menor a la media nacional y \$140 menor a la media regional. Es así como mientras que San Luis es una de las 6

⁶⁹ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

⁷⁰ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

⁷¹ Ver punto 4.1 del Anexo, pag. 79.

provincias con mejor salario para el maestro, es una de las 5 jurisdicciones con menor salario para los directores⁷².

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

		Salario de bolsillo	Salario bruto	Salario de bolsillo como % del bruto
Maestro de grado	San Luis	582,7	615,6	94,7
	Media Región Cuyo	525,5	609,8	86,2
	Media País	477,7	568,3	84,1
Director	San Luis	649,4	768,5	84,5
	Media Región Cuyo	789,3	943,7	83,6
	Media País	772,2	933,5	82,7

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

Contextualizar estos datos en función del mercado de trabajo del sector público en la provincia y en relación con la canasta básica de alimentos permite realizar una aproximación del salario real de los maestros y profesores. Tal como se puede observar en el siguiente cuadro, al existir en la provincia una remuneración promedio del empleado público inferior a la media nacional, el docente puntano está en una mejor situación con respecto al trabajador promedio provincial que sus colegas en otras jurisdicciones⁷³. En cuanto a la canasta básica de alimentos, el análisis muestra que, nuevamente, la situación de los docentes sanluiseños es comparativamente más favorable que en otras provincias⁷⁴.

⁷² Ver punto 4.2 del Anexo, pag. 79.

⁷³ San Luis se ubica en quinto lugar en el salario de un maestro de primaria con diez años de antigüedad en relación con el salario promedio del sector público (ver punto 4.7 del anexo, pag. X).

⁷⁴ San Luis también se ubica en el 5to lugar con respecto al salario docente frente a la canasta básica de alimentos (ver punto 4.3 del Anexo, pag. X).

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

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salario bruto del docente primario	San Luis	515,4	515,6	515,6	515,6	575,6	615,6
	Media País	564,0	484,7	554,1	565,0	628,6	568,3
Salario del empleado público promedio	San Luis	898,9	863,3	891,6	865,4	913,1	987,2
	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 Luis	1.069,8	1.086,9	1.117,7	1.028,9	1.058,0	1.091,9
	Media País	1.118,3	1.075,0	1.081,9	1.072,9	1.061,4	1.042,8
Canasta Básica Alimentaria para persona adulta	San Luis	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.

Sin embargo, estas remuneraciones no han tenido los mismos niveles a lo largo del período estudiado, sino que han experimentado una serie de modificaciones importantes, las cuales describimos a continuación.

La primera de estas reformas se produjo durante los inicios de la década del noventa, en el marco de una paritaria docente provincial. Luego de la sanción de la Ley de Negociación Colectiva para los Trabajadores Docentes Nro. 4.956 y de una serie de fuertes reclamos sindicales, en diciembre de 1992 se convocó a la primera reunión paritaria de los trabajadores de la educación provincial. Si bien el proceso de negociaciones fue arduo, con posturas iniciales intransigentes tanto por parte del gobierno provincial como por parte de AMPPYA⁷⁵, en marzo de 1993 se arribó a un acuerdo de incrementar el salario docente de \$260 a \$350, integrado por \$280 de básico y \$70 remunerativos⁷⁶.

⁷⁵ El nivel de conflicto fue tal que el 3 de marzo de 1993 el mismo gobernador decidió suspender el inicio de clases "ante la situación planteada con el gremio docente, que es de público conocimiento" (cita del Diario, "El Gobierno de la Provincia decidió suspender el inicio de las clases", 1 de marzo de 1993).

⁷⁶ Para rastrear el proceso de negociaciones en torno a la paritaria provincial ver El Diario, "Paritarias docentes: explican posición del Ministerio", 31 de enero de 1993, El Diario, "El Jueves es una fecha clave para las paritarias", 8 de febrero de 1993, El Diario, "Presentaron nueva propuesta salarial para los docentes", 28 de febrero de 1993, El Diario, "El Gobierno de la Provincia decidió suspender el inicio de las clases", 1 de marzo de 1993, El Diario, "Solicitan reunión de la convención colectiva", 6 de marzo de 1993, El Diario, "SE realiza hoy la marcha convocada por el gremio docente", 15 de marzo de 1993 y El Diario, "Acuerdo entre Gobierno y gremios docentes", 21 de marzo de 1993.

Luego de varios años de estabilidad en el salario de los docentes puntanos, a fines del período estudiado, ya iniciando el siglo XXI, el gobierno de Rodríguez Saá decidió implementar una serie de reformas a las condiciones remunerativas de los empleados públicos de la provincia, incluyendo a los trabajadores de la educación. A diferencia de la mayoría de las jurisdicciones, que en un contexto de fuerte crisis fiscal y económica implementaron medidas tendientes a reducir el salario del empleado público, en este caso estas reformas no implicaron ajustes salariales sino que, por el contrario, se tradujeron en incrementos a los montos totales percibidos por los docentes. En primer lugar, en abril de 2000 se sancionó la Ley de Salario Mínimo Vital y Móvil Nro. 5.244. que fijó en “*todo ámbito de la Provincia de San Luis el Salario Mínimo Vital y Móvil de la suma de cuatrocientos cincuenta (\$450) pesos*” (Art. 1), tanto para los trabajadores de la actividad privada como pública. En el caso de los docentes, esto implicó un incremento de \$75 para el maestro de nivel primario con diez años de antigüedad (ver cuadro 21).

En segundo lugar, en abril de 2000 se sancionó la Ley de Emergencia Social y Económica Nro. 5.067 que, a diferencia de otras leyes de emergencia provinciales, no se limitó a implementar ajustes al sector público sino que incluyó una serie de reformas salariales para el empleado del Estado. Con respecto a los docentes, el Art. 7 de dicha ley incrementó el salario básico mínimo del escalafón docente a la suma de \$376 e incorporó el presentismo al salario básico, un viejo reclamo del sindicatos provincial. Por su parte, se estableció un aumento salarial mensual de cien (\$100) pesos que se liquidaría en función de “*asistencia veinticinco por ciento (25%), dedicación y colaboración veinticinco por ciento (25%), cumplimiento de metas veinticinco por ciento (25%) y capacitación veinticinco por ciento (25%)*” (Ley Nro. 5198, Art. 9). Así, a mediados de 2002 la remuneración bruta de un maestro de nivel primario con diez años de antigüedad alcanzaba \$690 (ver cuadro 21).

Cuadro 21 – Remuneración bruta del maestro nivel primario con 10 años de antigüedad. Enseñanza Común. Septiembre de 2002.

Concepto	Pesos
Básico (basico:\$280,24+estdoc+present)	375,46
Complemento para llegar al sal minimo	74,54
<i>Ley 5244 salario minimo, vital y movil</i>	450,00
Antigüedad (50%) s/básico \$280.24	140,12
Incentivo Ley de Emergenc.Laboral	100,00
TOTAL BRUTO	690,12

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación, Ciencia y Tecnología. Programa de Costos del Sistema Educativo.

Tal como se desprende del artículo citado, los condicionamientos para dicho aumento están ligados al desempeño del docente, ya sea su asistencia, el cumplimiento de metas, la dedicación y actitud en el trabajo o la capacitación. Si bien las entrevistas realizadas sugieren que dichos condicionantes no están siendo aplicados en la provincia, probablemente debido a su falta de especificidad y dificultad para evaluarlos, así como a la complicación política para implementarlos, en un sistema salarial que en su historia nunca había condicionado la remuneración a los resultados, su sola mención en una ley es altamente revolucionario.

Las modificaciones en materia salarial se dieron no solamente por los aumentos antes mencionados, sino también por el reordenamiento de las escuelas con la creación de las “Escuelas concentradoras”. En el año 2001, a través del Decreto Nro. 138, se dispuso una reorganización de las unidades educativas del sistema provincial al establecer que *“cada unidad educativa se conformará por escuelas de menor complejidad anexas a una de mayor complejidad, la que se denominará “escuela concentradora”, teniendo en cuenta para ello su complejidad, la ubicación estratégica, el nivel educativo y los recursos humanos para liderar las unidades educativas”*. Este reordenamiento de los establecimientos educativos del sistema implicó una reforma de la carrera laboral docente y de la estructura salarial de los directores establecida en el Estatuto ya que en el Art. 7 el Decreto fijó que la retribución salarial para el cargo de director de las escuelas concentradoras sería de *“un salario básico equivalente a cuarenta horas (40) reloj, correspondiente a cincuenta y nueve (59) horas cátedra”*. En el caso del vice-director y del regente, la retribución salarial sería *“del veinte por ciento (20%) menor a la retribución correspondiente al director”*⁷⁷.

De esta manera, San Luis vuelve a ser una excepción a las demás provincias. En primer lugar, a diferencia de la mayoría de las jurisdicciones, las condiciones salariales de los docentes no fueron en general un medio de ajuste para el sistema educativo. Aun cuando la Ley de Emergencia Social y Económica congeló la antigüedad de los docentes, en la misma disposición se establecieron una serie de aumentos a la remuneración de los educadores, por lo que nuestra hipótesis es que más que un intento de ajuste, este congelamiento fue consecuencia de una fuerte crítica por parte de las autoridades nacionales a la antigüedad como criterio de remuneración⁷⁸. En segundo lugar, en San Luis como en pocas provincias se rompió con los criterios remunerativos establecidos en el Estatuto del Docente, en donde el salario no está atado al desempeño docente, como parece querer estarlo en el aumento de \$100.

7.3 LOS SINDICATOS EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL

La evolución de los diferentes componentes de las condiciones laborales de los docentes está fuertemente ligada al rol que el gremialismo docente fue jugando en la política educativa provincial. Es así como, también en el análisis de los sindicatos, podemos dividir al período estudiado en tres etapas claramente diferenciadas.

En primer lugar, durante los primeros años de la década del noventa el principal gremio de la provincia, la Agronomía de Magisterio Provincial Puntanos y Afines (AMPPyA), tuvo un peso considerable en la política provincial, fundamentalmente debido a su rol como defensor de las condiciones laborales –específicamente las referidas al salario- de los docentes. Tal como se

⁷⁷ De todas maneras, cabe aclarar que, al igual que lo sucedido con muchas otras medidas que reformaban las condiciones laborales de los docentes, la existencia de escuelas concentradoras fue eliminada cuando asumió L'Huiller como ministro a través del Decreto Nro. 4401 de 2001. Nuevamente, los argumentos para retroceder en las medidas implementadas por el ministro Torino se relacionaban con la necesidad de respetar el Estatuto para que no existan arbitrariedades en el sistema. Un alto funcionario comentó: *“En estos diez años se crearon figuras que no existen en el Estatuto del Docente. Hoy hay establecimientos semejantes con 3 salarios diferentes de directores, fue un tema que se fue definiendo por afinidades personales”* (entrevista realizada en noviembre de 2002).

⁷⁸ Esta hipótesis se basa fundamentalmente en las fuertes críticas a la antigüedad como criterio de selección de docentes y directivos, analizadas en el sub-apartado anterior.

comentó en los apartados anteriores, durante la primera mitad de los noventa la oposición del gremio logró un importante incremento a las remuneraciones de los docentes e incluso provocó la renuncia del ministro de gobierno y educación, Enrique Elorza. Al respecto, un actor entrevistado comentó: *“En 1993 no se iniciaron las clases porque se estaba ganando \$90 de básico. Hubo 20 días sin clases. El gobierno estaba desesperado. Todos los días se hacían marchas. Mary Sánchez (en ese entonces secretaria general de CTERA a nivel nacional) vino y se acordó un básico de \$280. Fue la primera vez que se le torció el brazo al Adolfo. Era ver quién aguantaba más. ‘Arreglen, saquen a esa loca de la provincia’, decía el Adolfo”*⁷⁹.

La segunda etapa corresponde a lo que nosotros denominamos el período de “las reformas”, durante el cual el gremialismo docente perdió toda su fuerza de lucha y negociación. Fue en este contexto en el que las autoridades de la provincia pudieron implementar toda la serie de reformas a la carrera laboral docente analizadas en los sub-apartados anteriores. En este sentido, una ex subsecretaría explicó en una entrevista: *“Nosotros pudimos hacer todo lo que hicimos porque tenemos un gremio como el que tenemos, que no te puede discutir con fuerza y consistencia ninguno de sus argumentos. No tenemos el sindicato de Mendoza o Córdoba, que te pueden frenar cualquier reforma”*⁸⁰.

Algunas entrevistas realizadas en la provincia durante nuestro trabajo de campo sugieren que, justamente, muchas de las reformas implementadas en la carrera docente estuvieron relacionadas con la necesidad de anular al sector docente como potencial opositor al gobierno. Al respecto, un docente nos comentó, *“Los docentes nunca votaron por el Adolfo. En general los docentes son resistentes al gobierno provincial. Todas las políticas que llevaron adelante fueron intentos de disciplinar al sector”*⁸¹.

Quizás como parte de las medidas implementadas, pero fundamentalmente debido al decaimiento del principal gremio docente, AMPPyA, que fue progresivamente perdiendo toda legitimidad frente a sus afiliados. Su secretaria general, Velia Vilchez, es acusada no solamente de no permitir la democratización del gremio, tal como sucede en otras jurisdicciones (en efecto, Vilchez ocupó el principal cargo del sindicato durante todo el período estudiado), sino también de realizar acuerdos poco transparentes con el gobierno (más allá del velo de dudas que genera su candidatura como diputada provincial), el sindicalismo docente en San Luis durante el período de las reformas tuvo un rol prácticamente nulo⁸². La poca legitimidad del gremio provincial en San Luis

El decaimiento del sindicato provincial se manifestó en las relaciones entre AMPPyA y CTERA en el ámbito nacional. Mientras que durante los primeros años de la década del noventa la pertenencia de AMPPyA a CTERA le permitió al gremio provincial fortalecer sus medios de lucha (recordemos que a principios de los noventa, Mary Sánchez, entonces Secretaria General

⁷⁹ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

⁸⁰ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

⁸¹ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

⁸² La excepción fue el caso de las escuelas autogestionadas, en donde la oposición generada a la propuesta fue de tal magnitud que el gobierno provincial dio marcha atrás con la propuesta de ley de creación de estas escuelas (aunque esto no implicó un impedimento para su implementación). De todas maneras, cabe aclarar que en dicha oportunidad la oposición más fuerte no estuvo liderada por el sindicato provincial sino por otros grupos, ya sea la Coordinadora de Padres, un grupo de docentes de la Universidad Nacional de San Luis y los partidos opositores nucleados en la Alianza. Para un mejor análisis de la experiencia de las escuelas autogestionadas ver el apartado “Las políticas pedagógicas y curriculares”.

de CTREA a nivel nacional, viajó a la provincia para enfatizar y dar mayor repercusión a la demanda salarial docente durante la paritaria provincial), durante los años siguientes los conflictos entre AMPPyA y CTERA fueron acrecentándose⁸³.

Independientemente de real ejercicio de un rol de activa oposición al gobierno, con posibilidades de influenciar sobre las decisiones políticas de gobierno, lo cierto es que durante este período de reformas las relaciones entre la cartera educativa y el gremio docente eran arduas, reflejado tanto en las palabras de Héctor Torino, entonces ministro de educación, y Velia Vilchez. Mientras que el primero decía *“Mis relaciones con el gremio fueron totalmente traumáticas. No había prácticamente puntos de coincidencia”*⁸⁴, Vilchez manifestaba: *“El peor mal que le pudo pasar a la educación provincial fue tener a Torino como ministro. El problema del gobernador es que se equivoca con la gente que pone”*⁸⁵.

En dicha cita no solamente se puede vislumbrar las ríspidas relaciones entre la dirigente sindical y Torino, sino también el intento de la sindicalista por querer desligar al gobernador de la responsabilidad de las medidas implementadas durante la gestión de Torino. En efecto, muchos entrevistados sugirieron, lo cual fue confirmado con nuestra propia entrevista a Velia Vilchez, que las críticas se limitan a los funcionarios, pero que al mencionar “al Adolfo”, este es incuestionable. Un diputado de la oposición explicó: *“Velia Vilchez insulta a todos menos al gobernador. Se critica a los funcionarios pero nunca al gobernador”*⁸⁶.

Un tercer período corresponde a la segunda gestión de L´Huiller, cuando, tal como comentamos previamente, uno de los objetivos del gobierno era reordenar el sistema educativo provincial y restaurar en gran parte las disposiciones a la carrera docente establecidas en el Estatuto. Las percepciones de varios entrevistados en la provincia al momento de nuestro trabajo de campo era que la influencia de AMPPyA en el gobierno era importante, aunque estas percepciones pueden ser consecuencia de los intentos de L´Huiller de diferenciarse de Torino, que incluían severas críticas a las principales medidas implementadas durante el período de reforma en relación al manejo de los recursos humanos y en muchos sentidos una vuelta al Estatuto del Docente, más que del poder real del sindicato provincial.

Por último, tal como se puede observar en el cuadro siguiente, cabe aclarar que si bien durante el presente apartado mencionamos a AMPPyA como principal gremio docente provincial, existen en San Luis otros sindicatos menores, la Unión de Docentes Argentinos (UDA) y el Sindicato Argentino de Docentes Particulares (SADOP), con poca relevancia en el escenario de la política educativa.

⁸³ Un dirigente sindical de CTERA nos explicaba esta situación: *“la relación con AMPPyA es un problema, se pegan a Rodríguez Saa y nosotros no queremos llegar al extremo de romper con ellos, pero no podemos avalarlos más”*. Entrevista realizada a un alto dirigente sindical de CTERA en febrero de 2002.

⁸⁴ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

⁸⁵ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

⁸⁶ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

Cuadro 22 - Datos sobre los sindicatos provinciales de docentes.

Nombre del Sindicato	Cantidad de Afiliados	Cantidad de Afiliados como porcentaje del total de cargos docentes	Relación con sindicatos nacionales / agrupaciones sindicales
AMPPYA	1072	10,6	Afiliación a CTERA y a CTA
UDA	S/d	S/d	Representante provincial de UDA y CGT oficial
SADOP	S/d	S/d	Representante provincial de SADOP y CGT rebelde

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información relevada en la provincia y en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Técnica, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento anual 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003.

7.4 LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES

La historia de la formación de los docentes durante la década del noventa no difería de la del resto de las provincias: una gran cantidad de institutos de formación docente (IFD) diseminados por el territorio (en 1999 funcionaban en San Luis 17 institutos de formación docente, 12 estatales y 5 privados), con una mayoría de carreras de Profesorado de Enseñanza Primaria y Profesorado en Enseñanza Pre Primaria, y con una falta de carreras para la enseñanza de nivel medio. Esta situación se traducía en el sistema educativo en un exceso de personas con título para ejercer en los niveles inicial y primario⁸⁷ y en una gran proporción de docentes que ejercían en el secundario sin el título correspondiente.

Si bien el diagnóstico inicial de la formación docente de la Provincia de San Luis no se diferencia del resto de las jurisdicciones del país, el gobierno puntano imprimió su propio sesgo en la respuesta política a la cuestión. En línea con las demás medidas de política educativa implementadas en la provincia, y luego de un diagnóstico realizado por el Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIPE) de la UNESCO, se cerraron todos los institutos de formación docente de la provincia y se crearon dos nuevos, uno en la ciudad de Villa Mercedes y otro en la ciudad de San Luis.

La novedad del sistema no se limitó al cierre de las instituciones diseminadas por el interior de la provincia y la concentración de la oferta en las dos ciudades más importantes, sino también en la organización interna de los institutos. Uno de los puntos más importantes, y que se relaciona fuertemente con las reformas laborales que se venían implementando en la provincia, fue el sistema de acceso a los cargos docentes, que se realizaron por concurso abierto

⁸⁷ De acuerdo con la información de las Juntas de Clasificación, existía en la provincia una cantidad similar de personal docente titulado para estos niveles que no estaba ejerciendo que los docentes en servicio (Gobierno de la Provincia de San Luis, 2000).

y a término. Otra cuestión fundamental ha sido la eliminación de los profesores taxi en las instituciones, ya que todos los docentes trabajan 35 hs. cátedra por semana y realizan actividades de perfeccionamiento docente e investigación.

Asimismo, las carreras que ofrecen se definen en función de las necesidades del sistema educativo y no como consecuencia de la demanda de los futuros estudiantes o de la formación de profesores de los institutos. Osvaldo Miguel, rector del IFD de San Luis, comentó: *“las carreras de estos institutos se definen en función de la demanda del sistema, no de la gente. Se hace un estudio desde la junta de clasificación para ver cuáles son los profesionales que están faltando. Se detectaron fuertes necesidades en tecnología e inglés. Por eso se da tecnología en Villa Mercedes e inglés acá. Por eso nosotros no vamos a formar profesores de EGB 1 y 2. Porque de esos estudios surgió que hay 2700 trabajando y 2700 desocupados. Entonces la provincia no va a poner dinero en formar gente que después va a andar desocupada. Si en tres años vemos que faltan docentes de primaria, entonces abriremos esa carrera”*⁸⁸.

Durante la década de los noventa, y en el contexto de la implementación de la reforma educativa, las políticas de formación docente no se limitaron a la formación inicial de maestros y profesores sino que gran parte del esfuerzo del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales se abocó a la formación de los docentes en servicio. En el caso de la provincia de San Luis, a las capacitaciones brindadas en el marco de la Red Federal de Formación Docente Continua, con financiamiento del gobierno nacional para acompañar la implementación de la Ley Federal de Educación, se le suma las ofertas de perfeccionamiento organizadas por el gobierno provincial para las cuales se contrató a diferentes instituciones, muchas de ellas de Buenos Aires (FLACSO, IPE y Gestar), a tono con el espíritu de la gestión de Torino. Al momento del trabajo de campo de la presente investigación, con L’Huiller como ministro, las fundaciones porteñas habían desaparecido del escenario provincial y la capacitación docente era ofrecida por la fundación FISAL (Fundación de Investigación Social Argentino Latinoamericana), cuyo presidente fundador es el ex gobernador Adolfo Rodríguez Saá⁸⁹.

8 RELACIONES CON LA NACIÓN

Las relaciones de confrontación entre el gobierno nacional y San Luis (y su particular expresión en el campo educativo), así como la posición de autonomía que la relativa solvencia fiscal le brindó a la provincia, sirven, entre otras cuestiones, para explicar la particularidad que manifestó durante la década del noventa la relación entre el gobierno de San Luis y la administración nacional. La provincia parece haber consolidado un comportamiento autónomo, puesto de manifiesto tanto en términos de las relaciones macro-políticas con el gobierno central como en las construidas en torno a la cuestión educativa.

En cuanto a las relaciones macro-políticas, la consideración de una de las características fundamentales de las apelaciones ideológicas del “Adolfismo” resulta central para entender el carácter que éstas fueron adquiriendo a lo largo de los noventa. En efecto, el marco ideológico

⁸⁸ Entrevista realizada por Carolina Nahón en noviembre de 2001. Archivo del Área de Política Educativa, CIPPEC.

⁸⁹ En una conversación con el entonces ministro L’Huiller, su crítica a Torino por buscar profesionales en Buenos Aires, sin “valorar lo que hay en San Luis”, quedó explícitamente manifestada.

en el cual se deben comprender las relaciones entre las autoridades provinciales y nacionales está conformado, en primer lugar, por la creación por parte del gobierno de una identidad puntana como una “provincia independiente”, que ha sabido desarrollarse incluso cuando fue olvidada por las autoridades “porteñas”, y, en segundo lugar, por la existencia de un partido hegemónico que busca una oposición política en el “afuera”, en este caso en Buenos Aires.

Con respecto a los vaivenes experimentados por la relación Rodríguez Saá-Menem, las aspiraciones del gobernador provincial de consolidarse como un futuro candidato presidencial, así como las reticencias de las autoridades nacionales a otorgarle márgenes que le permitieran acumular poder, impusieron condiciones para la confrontación. A partir del discurso político, se construye la creencia de que Adolfo es atacado porque se opone a Menem y la idea de que “*los porteños son los principales opositores a Rodríguez Saá y no pueden tolerar que a San Luis le vaya bien*” se ha convertido en parte del “sentido común” mayoritario. Este rescate de la identidad provincial basado en la diferenciación respecto del resto del país, pero fundamentalmente construida a partir de la oposición frente a la capital nacional, tuvo sin lugar a dudas un importante impacto en las relaciones entre las autoridades nacionales y el gobierno puntano con respecto a las políticas educativas.

En el plano de las relaciones construidas en el ámbito propiamente educativo, las relaciones entre el gobierno nacional y las autoridades provinciales pueden, al igual que en el resto de los ejes analizados, dividirse en dos etapas claramente diferenciadas. En la etapa pre-reformas, en donde la relación Menem-Rodríguez Saá estaba en su pico de confrontación, se plantearon divergencias importantes entre los gobiernos provincial y nacional en relación con la implementación de la Ley Federal de Educación, sancionada en 1993. Ante las aspiraciones presidenciales del gobernador puntano, amenazadas con la reforma constitucional, la implementación de la Ley Federal de Educación no era, claramente, una prioridad de Rodríguez Saá. La situación cambia drásticamente luego de la victoria electoral de Carlos Menem, durante la etapa de “las reformas”, cuando Rodríguez Saá decide implementar la reforma educativa en la provincia y solicita la asistencia técnica de Nación para llevarla a cabo⁹⁰. Comienza así una nueva etapa en las relaciones entre el gobierno nacional y las autoridades educativas provinciales, en donde la asistencia técnica de Nación fue de fundamental importancia. En efecto, dada la tardía decisión de implementar la reforma, San Luis importó del ministerio de educación nacional los diseños curriculares para EGB 1 y 2, sin trabajar en diseños curriculares propios.

Respecto de los programas nacionales, es importante destacar los efectos limitados que el Plan Social Educativo -uno de los pilares de la presencia del Ministerio Nacional en las provincias- tuvo en San Luis. Esta situación parece haber respondido en parte a la voluntad política del gobierno provincial de tener control exclusivo de la ayuda social en la provincia, un monopolio que el modelo del Plan Social Educativo -de llegada directa a las escuelas y profundamente identificado con el gobierno de Menem- parecía poner en riesgo. Al respecto, un alto ex funcionario comentó: “*el tema del plan social fue durísimo, porque se decía que era el desembarco del menemismo en la provincia. Entonces todas las hojas y materiales que decían Plan Social las teníamos acumuladas en un baño que hacía de depósito. Eso fue terrible*”⁹¹. Otra funcionaria agregó: “*Las relaciones fueron un desastre. En las reuniones federales los coordinadores les daban mucha*

⁹⁰ Respecto de las razones de este radical cambio, ver apartado “Aplicación de la reforma educativa”.

⁹¹ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

bola al plan social. Acá en San Luis eran tres gatos locos sin darle bola. Podía haber habido un gran aprovechamiento. No se dio bola al Plan Social, hubo mucho despilfarro”⁹².

Al mismo tiempo, gracias a la política de inversiones del gobierno de Rodríguez Saá, reflejada en el alto porcentaje del gasto educativo dedicado a gastos de capital (ver apartado de “Políticas fiscales y presupuestarias”), al momento de la llegada de los fondos del Plan Social – que en muchas provincias significó un sustancial aporte para las condiciones edilicias de las escuelas- en San Luis ya se habían erradicado todas las escuelas rancho y se habían mejorado las condiciones de infraestructura del sistema educativo. De esta manera, y tal como comentó un alto alto ex funcionario, “no hubo grandes obras por parte del Plan Social. Rodríguez Saá pensó en la eliminación de las escuelas rancho desde 1983, entonces acá en no fue tan necesario. Sí fue necesaria la provisión de libros y materiales didácticos”⁹³.

Esta baja trascendencia de los programas nacionales se refleja en el financiamiento percibido por la provincia, que resultó inferior al del resto de las jurisdicciones de igual o similar dimensión. En efecto, si tomamos como dato comparativo el referido a la cantidad de pesos por alumno de los programas nacionales para el período 1993-2000, San Luis obtuvo 239 pesos por alumno (ver cuadro 23), mientras que Catamarca obtuvo más de 330 y La Rioja 296. Por su parte, si consideramos el monto total recibido en concepto de estos programas, San Luis fue la segunda provincia, luego de Tierra del Fuego, que menos recursos recibió. Es así cómo el monto por alumno recibido por San Luis es \$30 menor a la media nacional, incluso cuando es una de las provincias más chicas del país (en términos generales, cuanto menor es la dimensión de la provincia, mayor es el monto por alumno recibido durante este período).

Cuadro 23 - 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	419.320	2.325.000	0	0	2.744.320	s/d	s/d
1994	1.391.300	1.901.850	0	155.000	3.448.150	43,9	42,3
1995	3.229.169	2.166.050	0	558.677	5.953.896	s/d	s/d
1996	2.844.040	251.900	0	736.674	3.832.614	43,1	60,7
1997	2.322.620	102.963	278.800	1.385.867	4.090.250	44,9	67,7
1998	1.978.120	3.557.013	955.050	691.894	7.182.077	76,7	58,7
1999	1.458.000	6.300	940.750	118.400	2.523.450	26,3	36,7
Total 1993-1999	13.642.569	10.311.076	2.174.600	3.646.512	29.774.757	219,3	252,5
	Programa 28 - Innovación Educativa	Programa 29 – Gestión de Prog. y Proy. Educativos	Progr. 33. Acciones compensatorios	Progr. 37 - Equipamiento e Infraestructura Escolar	Total	Provincia	Media Nacional
2000	21.990	646.731	1.359.610	416.938	2.445.269	24,8	23,2
Total 1993-2000					32.220.026	239,0	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.

⁹² Entrevista realizada en noviembre de 2002.

⁹³ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

La historia de los programas con financiamiento internacional (Programa de Reformas e Inversión del Sistema Educativo -PRISE- y el Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Enseñanza Secundaria II -PRODYMES II-), es coherente con el proceso de la implementación de la reforma en la provincia. En efecto, entre los años 1996 y 1998, San Luis no llegó a recibir \$850.000 por el PRISE y apenas superó los \$400.000 por el PRODYMES II (ver cuadro 24), aunque la tendencia cambió drásticamente en 1999 y 2000, cuando San Luis superó a la media nacional en la cantidad de pesos recibidos por alumno. La poca trascendencia de estos programas fue explicada de la siguiente manera por una ex funcionaria entrevistada: *“No hubo un real aprovechamiento de los planes nacionales. No hubo un control de gastos. Había mucha superposición con el tema de infraestructura. Se entregaban los útiles pero no había quien hiciera un control. El PRODYMES 2 fue inexistente, se compraron máquinas, se hizo capacitación, pero no funcionó. Había un recelo con los programas nacionales. Se quería dar la imagen de que la provincia no los necesitaba”*⁹⁴.

Cuadro 24- Transferencias de los programas con financiamiento internacional (PRISE, PRODYMES 1 y 2). Años 1993-2000*.

	Miles de pesos			Pesos por alumno	
	PRISE**	Programa 41 - PRODYMES 2***	Total	Provincia	Media Nacional
1995	0	0	0	s/d	s/d
1996	300.000	0	300.000	3,4	5,0
1997	205.000	0	205.000	2,3	6,1
1998	320.820	404.005	724.825	7,7	22,7
1999	2.881.192	150.896	3.032.088	31,5	26,9
2000	1.660.000	115.015	1.775.015	18,0	13,5
Total	5.367.012	669.916	6.036.928	61,3	72,4

* Incluye transferencias de los fondos de los organismos internacionales, no incluye contraparte local.

** Préstamos a la provincia

*** Préstamo a la Nación

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.

En el siguiente cuadro podemos observar un resumen del financiamiento del gobierno nacional en el sistema educativo puntano. Entre 1993 y 2000 el ministerio de educación de la Nación transfirió más de 57 millones de pesos a la provincia, de los cuales más de la mitad (32 millones) fueron destinados a programas del ministerio nacional, casi 11 millones a los institutos terciarios (notemos que incluso con el cierre de los institutos de formación docente en el año 2000, las transferencias en este rubro se mantuvieron), solamente 6 millones provinieron de los programas con financiamiento internacional y más de 8 millones del Fondo Nacional de Incentivo Docente. En suma, San Luis recibió casi \$400 por alumno.

⁹⁴ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

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

	Miles de pesos					Total – Pesos por alumno	
	Programas del MCCyT	Institutos terciarios	Programas con financ. Int.	FONID	Total	Provincia	Media Nacional
1993	2.744.320	1.152.376	0	0	3.896.696	s/d	s/d
1994	3.448.150	1.367.126	0	0	4.815.276	61,3	66,4
1995	5.953.896	1.533.981	0	0	7.487.877	s/d	s/d
1996	3.832.614	1.451.424	300.000	0	5.584.038	62,8	90,2
1997	4.090.250	1.418.194	205.000	0	5.713.444	62,7	96,8
1998	7.182.077	1.393.932	724.825	0	9.300.834	99,3	102,8
1999	2.523.450	1.304.724	3.032.088	2.631.450	9.491.712	29,9	46,8
2000	2.445.269	1.107.566	1.775.015	5.513.535	10.841.385	110,2	130,0
Total	32.220.026	10.729.324	6.036.928	8.144.985	57.131.263	397,6	505,0

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

Para concluir, más allá de las idas y venidas con la implementación de la Ley Federal de Educación y los avatares en relación con los programas nacionales, San Luis ha desarrollado una política educativa autónoma con respecto a los lineamientos del gobierno central. En primer lugar, la decisión de implementar la Ley Federal de Educación respondió, no a un acatamiento de las medidas promovidas por el ministerio de educación nacional, sino a una decisión de Rodríguez Saá dadas sus necesidades políticas propias, tal como veremos en el apartado siguiente. Por otro lado, la “transformación educativa”, tal como la denominó el mismo ex gobernador, no incluyó solamente la implementación de la nueva estructura de niveles, como sucedió en la mayoría de las provincias, sino que incorporó una serie de políticas educativas propias de la provincia, tales como los concursos para cargos jerárquicos, las escuelas públicas autogestionadas o los equipos MAO, que no se atenían a los lineamientos del gobierno nacional, una clara manifestación de la autonomía de la provincia respecto del gobierno nacional para planificar e implementar políticas educativas.

9 LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

La modalidad de implementación de la reforma educativa en San Luis no fue ajena a los ciclos de política educativa general y estuvo traspasada por el estilo de gobierno de Rodríguez Saá. Tal como comentamos en el apartado anterior, durante la etapa “pre-reformas”, la implementación de la Ley Federal de Educación no era una prioridad para el gobierno, no solamente dada la falta de protagonismo de la política educativa general, sino también como consecuencia de la rivalidad Menem-Rodríguez Saá. Un alto ex funcionario comentó al respecto: *“en esa época estábamos en contra de la Ley Federal de Educación. Era un no a la ley, pero para mí tenía que ver mas con el desconocimiento. Acá era la oposición por la oposición misma. Venía dificultado por la voces de la CTERA y por la pelea Nación-provincia. En realidad la pelea venía por la macro política Menem-Rodríguez Saá. Estaba la idea de que ‘no me van a imponen un sistema educativo,*

yo tengo el mío. Esta provincia es autosuficiente. Nosotros no seguimos a Nación, no nos van a imponer”⁹⁵.

Durante estos años el ministro de educación era Carlos Ponce, quien tenía una posición indefinida con respecto a la Ley, no solamente debido al contexto de rivalidad Nación-provincia, sino también como parte de su indefinición general. Esta ambigüedad en la posición respecto de la Ley fue claramente explicada por un alto ex funcionario: *“las imprecisiones durante esta etapa respecto a la reforma educativa eran impresionantes. Ponce le decía una cosa a la gente de Nación y acá venía con un discurso totalmente opuesto. No había una postura tomada por parte del gobierno de la provincia con respecto a la ley”⁹⁶.*

La situación cambia drásticamente a mediados de 1996 cuando Rodríguez Saá “toma las riendas” del sistema educativo y, junto con otra serie de reformas, decide implementar la Ley Federal de Educación. Respecto de las razones de este cambio radical en la posición del gobierno puntano, una ex funcionaria entrevistada comentó: *“en el momento de decidir poner en marcha la Ley Federal, el gobernador venía de un proceso de agotamiento respecto del peso que significa gestionar el sistema educativo. La ventaja de la Ley Federal de Educación fue la decisión de avanzar en varios frentes al mismo tiempo. Él, que es de decisiones rápidas, dijo: “se acabo el sistema educativo anterior, vamos a implementar la Ley Federal”⁹⁷.*

Conocido por sus decisiones y acciones rápidas, Rodríguez Saá declaró 1997 como el “Año de la Transformación Educativa” y decidió implementar ese mismo año la reforma de los niveles inicial y los dos primeros ciclos de la educación general básica. En 1998, se implementó en forma masiva el 7mo. y 8vo. año de la EGB3 y al año siguiente el 9no. año. Por último, en 2000, solamente tres años después de la aceptación de la transformación educativa por parte del gobierno puntano, se puso en marcha los dos primeros años del Polimodal y en 2001 ya se había completado la reforma en la provincia.

En el cuadro siguiente se puede observar el ritmo vertiginoso de la reforma a partir del porcentaje de alumnos de los niveles EGB3 y Polimodal que cursaba en la nueva estructura. También se refleja el gran impacto en la matrícula en los niveles de la ex escuela media: entre 1997 y 1998 la cantidad de alumnos en EGB 3 creció un 7.5% y entre 1999 y 2000 la cantidad de alumnos en el Polimodal se incrementó un 11.1%. Sin embargo, cabe resaltar que en los años posteriores a la implementación de EGB 3, nivel para el cual tenemos información, el ritmo de crecimiento de la matrícula se detiene. En efecto, en el año 2000 el crecimiento porcentual de alumnos en EGB3 se incrementó solamente un 0.7%.

⁹⁵ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

⁹⁶ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

⁹⁷ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

Cuadro 26 – Implementación de la Ley Federal de Educación.

			1997	1998	1999	2000
% alumnos en nueva estructura	EGB 3	San Luis	2,1	71,8	93,5	98,5
		Media País	9,4	30,3	60,5	74,5
	Polimodal	San Luis	0,0	0,0	5,7	61,3
		Media País	2,1	3,9	10,1	22,6
Crecimiento de la matrícula	EGB 3 / 7º Primario, 1º y 2º Medio	San Luis	-0,7	7,5	4,0	0,7
		Media País	0,2	3,3	4,3	2,5
	Polimodal / 3º a 5º Medio	San Luis	4,4	3,4	5,9	11,1
		Media País	3,7	3,6	4,7	5,2
Tasa neta de escolarización	EGB 3 / 7º Primario, 1º y 2º Medio	San Luis	65,1	68,1	69,0	70,5
		Media País	69,2	71,0	74,4	76,3
	Polimodal / 3º a 5º Medio	San Luis	47,3	48,8	49,7	52,0
		Media País	46,1	47,1	48,9	50,2

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://dineece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003; sobre la base de información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Es así como uno de los principales rasgos de la modalidad de implementación de la Ley Federal de Educación en San Luis fue la rapidez con que se llevó a cabo, en parte debido a la necesidad de brindar una clara imagen de que *“en San Luis se hacen cosas”*. En efecto, en una lectura pormenorizada de los diarios de la época llama la atención la importancia otorgada al acelerado ritmo de la reforma en comparación con el resto de las jurisdicciones argentinas. En febrero de 1999, por ejemplo, *“El Diario”* comentó: *“San Luis es una de las cinco provincias que hasta el momento han alcanzado implementar el 9no año de la transformación educativa, un claro logro del gobierno provincial”*⁹⁸. Esta voluntad del gobierno de implementar la reforma sin demoras fue explicado por un legislador de la oposición: *“en San Luis todo se hace para mostrar. Había que mostrar que los concursos de directores se hacía de manera transparente, había que mostrar que se hacían cosas, había que mostrar que se implementaba la Ley Federal”*⁹⁹.

Otra de las grandes características de la modalidad de implementación de la reforma educativa fue la centralización en la toma de decisiones. En efecto, todas las decisiones se tomaron en el seno del Poder Ejecutivo, sin la consulta o participación de otros actores y, como en los demás ámbitos de política educativa durante esta etapa de *“reformas”*, la participación del gobernador fue extremadamente alta. Recordemos el comentario de un alto ex funcionario, citado con anterioridad: *“lo que íbamos llevando a cabo lo cotejábamos con el gobernador. El ministro daba el OK y después había que darles las explicaciones al gobernador. Tenía una participación muy activa. Nosotros, por ejemplo, le llevábamos la ubicación de las escuelas del tercer ciclo, la fundamentación, y teníamos que contrastarlas con sus opiniones”*¹⁰⁰.

El gobernador participaba, por ejemplo, en las decisiones respecto de las modalidades del Polimodal. En la misma entrevista, la ex subsecretaria contó: *“cuando le llevamos las modalidades del Polimodal y vio que la mayoría eran de Economía y gestión de las organizaciones dijo: ‘los chicos de San Luis deben tener la posibilidad de tener diversidad de modalidades, y los profesores deberán adaptarse o reciclarse. No se pueden seguir tomando decisiones corporativas’”*¹⁰¹. Más allá de estas intenciones

⁹⁸ *El Diario*, “La transformación en San Luis”, 22 de febrero de 1999.

⁹⁹ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

¹⁰⁰ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

¹⁰¹ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

del gobernador, en San Luis sucedió lo que en otras jurisdicciones, es decir, la definición de las modalidades se realizó en función de las capacidades de los docentes existentes. En una publicación del gobierno de la provincia se explicó: *“quizás la propuesta del Polimodal no era la más innovadora, pero las situaciones de las instituciones en relación con la formación de sus docentes no permitía otras propuestas. Para el Polimodal no había existido una capacitación que permitiera la reconversión de los docentes, por consiguiente no era posible pensar que una escuela eligiera un Polimodal muy alejado del secundario que ofrecía hasta el momento”* (Torino e Ituirrioz, 2002).

Por último, la reforma educativa en San Luis, al igual que en muchas otras provincias, estuvo íntimamente ligada a las políticas laborales de la provincia. Con el objetivo de solucionar el problema de los “docentes taxi”, el gobierno de la provincia aprovechó la implementación de la reforma educativa y, en el marco de la Ley del Sistema Educativo Provincial Nro. 5.128 que establecía que los cargos no pertenecer a una escuela sino al “sistema educativo”, se decidió reubicar a la totalidad de los docentes de la provincia a fin de crear cargos en el tercer ciclo de la educación general básica y en el Polimodal.

10 LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES

10.1 LAS REFORMAS ORGANIZACIONALES EDUCATIVAS

Las reformas técnico-pedagógicas del Estado puntano durante la gestión de Torino reproducen una lógica similar a los demás ámbitos de la política educativa provincial, es decir una tercerización y descentralización de estas funciones al mismo tiempo que, paradójicamente, se centralizaba el poder del Ejecutivo. Asimismo, detrás de la tercerización había un achicamiento del Estado y una tendencia hacia la “rendición de cuentas”, complementada con un rumbo hacia una mayor autonomía de los actores del sistema educativo. El mismo Torino explica la lógica de la política educativa durante su gestión: *“las reformas implementadas (...) incorporan muchos de los postulados que prevalecen en las agendas educativas de los años noventa; a saber: descentralización, autonomía escolar, modernización del sector público, mayor énfasis en la evaluación y en los resultados”* (Torino e Ituirrioz, 2002, pag. 211).

Tal como se comentó en el apartado “Políticas laborales”, la primera decisión técnico-pedagógica del gobierno puntano durante este período de reformas fue el llamado a concursos para directores y supervisores en el año 1997, que modificó la carrera docente en una de sus dimensiones más significativas, es decir, los criterios para ascender en el sistema¹⁰². Esta política no solamente se relacionaba con una fuerte crítica por parte de las autoridades provinciales a la carrera docente establecida en el Estatuto, sino también con una creencia de que las habilidades y aptitudes para gestionar un establecimiento educativo no necesariamente se condicen con las de ser un buen docente. Es así como dentro de los criterios de evaluación en el concurso se incorporó, con una importancia del 80%, la capacidad para elaborar e implementar un proyecto institucional (40% la presentación del Proyecto Educativo Institucional y 40% la entrevista

¹⁰² En 1999 se habían llevado a cabo más de 10 llamados a concursos, los cuales involucraron al 50% de los establecimientos del sistema educativo de la provincia. Para un análisis con mayor detalle de los llamados a concursos docentes, ver apartado “Las políticas laborales”.

personal). Esta jerarquía dada a la capacidad de gestión fue manifestada por varios de los ex funcionarios entrevistados: mientras que un alto ex funcionario comentó *“creo que el concepto de experiencia habría que separarlo del concepto de antigüedad”*, otros funcionarios agregaron *“un buen docente no necesariamente es un buen director”* o *“el concurso permitió que a la conducción de las escuelas llegara quien tuviera capacidad técnica y de gestión y no quien acumulara mayor cantidad de papелitos”*¹⁰³. Al mismo tiempo, esta reforma se enmarcó dentro del proceso de brindar mayor autonomía a los establecimientos, ya que uno de sus objetivos era, tal como quedó planteado en la Ley Nro. 5056, *“promover una mayor autonomía de la institución escolar y mejorar la calidad y la eficiencia de los resultados de la educación en instituciones con proyectos educativos propios”*.

Si con los concursos de directivos se intentó, al menos desde lo discursivo, fortalecer la autonomía pedagógica de los establecimientos educativos, el Fondo Educativo Aplicado reforzó el proceso de descentralización tanto pedagógica como financiera. En efecto, en el año 2000 la Legislatura provincial sancionó la Ley Nro. 5195 que determinó la creación del Fondo Educativo por Establecimiento Escolar de Gestión Estatal, lo cual modificó, nuevamente, el tipo de relación de las escuelas con la administración central. A través de dicho fondo no solamente se modificó un aspecto crucial de la carrera docente (tal como se comentó en el apartado “Las políticas laborales”, con en Fondo Educativo Aplicado la escuela podía nombrar y pagar los salarios de los docentes suplentes), sino que se descentralizó al nivel de escuela la capacidad para decidir y gestionar gastos de proyectos especiales, capacitación y otras inversiones que promuevan la profesionalización docente, entre otras cosas (Ley Nro. 5.195, art. 1).

Dentro de este proceso de descentralización en el sistema educativo puntano, en el año 1998 el gobierno de la provincia decidió llamar a una convocatoria pública para formar dos equipos de Monitoreo, Apoyo y Orientación (MAO), con la función de asesorar técnicamente a las escuelas, complementando, al menos en teoría, la función del supervisor o inspector tradicional. La aparición de los equipos MAO inauguró una nueva forma de relacionarse entre el Estado y las escuelas en lo referido a los aspectos técnico-pedagógicos, que no solamente incluyó una tercerización de las funciones de asesoramiento técnico (los MAO eran asociaciones civiles sin fines de lucro conformadas especialmente para la convocatoria), sino que incorporó el concepto de “gestión por resultados”¹⁰⁴. En efecto, dentro de las condiciones del contrato se fijó como responsabilidad de cada equipo MAO que en el término de dos años se evidencien resultados concretos en relación a, entre otras cosas, un *“incremento de al menos dos puntos por cada región que atienden, en las áreas de matemática y lengua, que tiendan en un mediano plazo a alcanzar la media nacional, según los resultados de operativos de evaluación de calidad provincial y/o nacional”* (Torino e Ituirrioz, 2002).

Tal como se desprende de la cita anterior, durante la gestión de Torino los resultados de los operativos nacionales de evaluación de la calidad cobraron un fuerte protagonismo en la planificación de la política educativa provincial. Incluso varios entrevistados sugieren que fueron los bajos resultados en las evaluaciones nacionales lo que llamó la atención del gobernador y lo indujeron a reconsiderar la baja prioridad que la política educativa había ocupado en su gobierno hasta mediados de la década. Ya desde la declaración del año de la transformación educativa en 1997 se estableció en unos de los considerandos del decreto *“que la transformación educativa necesita instituciones escolares (...) responsables de sus resultados”* (Decreto

¹⁰³ Entrevistas realizadas en noviembre de 2002.

¹⁰⁴ Este tema se retomará en el apartado “Las políticas de supervisión”.

Nor. 232/1997). En este contexto, los resultados de las pruebas de evaluación de la calidad desarrolladas por el Ministerio de Educación de la Nación cobraron especial preponderancia en la política educativa provincial, explicitado en el financiamiento por parte del gobierno provincial de la evaluación censal de los alumnos en los operativos nacionales. No solamente se buscaba brindar información a las familias (San Luis fue una de las pocas provincias que publicó los resultados de las evaluaciones de la calidad en un ranking por escuela en la prensa¹⁰⁵) sino que también se intentaba incorporar dentro de la escuela pública una cultura de responsabilidad respecto de los resultados obtenidos. El mismo Torino explicaba la lógica detrás de la importancia otorgada a los operativos nacionales de evaluación de la calidad: “se pensó ofrecer alternativas distintas al público que hizo que el papá tuviera la posibilidad de elegir una escuela por la calidad y por el servicio que prestaba. De alguna manera eso generaba, por supuesto, una competencia en el fondo, pero en principio lo que queríamos ofrecer era ofertas distintas y transparentes.(...) Por eso también fue un proceso muy importante el que enfrentamos en la evaluación educativa, nosotros hicimos evaluaciones masivas, o sea evaluaciones censales, y publicamos los resultados en el diario con el ranking desde el primer lugar hasta el último. Y eso permitía implementar lo que es el proceso educativo y que el papá sepa si es bueno o es malo.(...) Eso de transparentar los resultados lleva naturalmente a una referencia sana. Y el otro tema es que el Estado tiene que garantizar un acompañamiento mucho más de cerca y efectivo. Es decir que las escuelas tienen que tener una evaluación mas allá de la evaluación tradicional, tiene que existir una evaluación externa que garantice una transparencia y una objetividad”¹⁰⁶.

En el marco de este paradigma de descentralización y de “gestión por resultados”, una de las políticas educativas más controvertidas de este período fue la incorporación del modelo “escuela charter”, o escuela autogestionada, en el sistema público de enseñanza. Esta política implicó la creación de ocho escuelas públicas con una gestión tercerizada, a la que se accedía por concurso público por un período renovable de cinco años. A las asociaciones civiles sin fines de lucro que ganaban el concurso se les otorgaba autonomía para la contratación del personal docente (tal como se comentó en el apartado Políticas Laborales, las condiciones de trabajo de los docentes de las escuelas públicas autogestionadas se rigen por el contrato de trabajo del sector privado) y para el manejo de los recursos de la escuela, financiada por el Estado sobre la base a la cantidad de alumnos, el nivel educativo y la modalidad de enseñanza de cada establecimiento educativo¹⁰⁷.

El ímpetu por la tercerización de los servicios públicos no se limitó a los equipos MAO o a las escuelas públicas autogestionadas. En efecto, a lo largo de la gestión de Torino,

¹⁰⁵ Ver *El Diario de la República*, “Resultados de la evaluación de calidad de los establecimientos educativos”, 15 de noviembre de 1997 y *El Diario de la República*, “Entre hoy y mañana se analizarán los resultados de la evaluación educativa”, 16 de junio de 1999.

¹⁰⁶ Entrevista realizada por Carolina Nahón en noviembre de 2001. Archivo del Área de Política Educativa, CIPPEC.

¹⁰⁷ Para mayor información sobre las escuelas “charter” ver Cicioni A. (1998), *El movimiento de las Charter Schools. Una amenaza y una oportunidad para la educación argentina*, Fundación Gobierno y Sociedad, en www.fgys.org/docum/docum.htm. Para un análisis más detallado de la experiencia ver CIPPEC (2002), *Las escuelas públicas autogestionadas. Diez preguntas fundamentales*, CIPPEC, Buenos Aires. CIPPEC participó en la auditoría de las escuelas autogestionadas y en la organización del segundo concurso de escuelas, que finalmente fue anulado por las autoridades provinciales, dada la imposibilidad de influir políticamente en la designación de los equipos que habían ganado el concurso (los cuales no eran afines al gobierno de turno).

el gobierno puntano contrató a una serie de organizaciones para llevar adelante diferentes funciones técnico pedagógicas del Estado, incluyendo investigación, asesoramiento, diseño de políticas e implementación directa: la Fundación Gobierno y Sociedad fue contratada para asesorar al gobierno y llevar adelante la propuesta de las escuelas públicas autogestionadas, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) realizó la auditoría pedagógica y financiero-contable de estas escuelas, el Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IPE) de la UNESCO ayudó con el diagnóstico y la propuesta para la reforma del sistema de formación docente (ver apartado “Las políticas laborales”), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) colaboró en el desarrollo de políticas de capacitación docente y la fundación GESTAR, presidida por Susana Decibe, ex ministra de educación durante la presidencia de Menem, fue contratada para la capacitación que acompañó la implementación del Polimodal y los Trayectos Técnicos Profesionales.

La tercerización de las funciones técnico pedagógicas del Estado, muchas de ellas vinculadas con la planificación educativa, fue sin dudas la otra cara de la moneda de la desaparición del área de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación. En efecto, tal como se comentó en el apartado “Administración central”, en el año 1997 el Poder Ejecutivo de la provincia decidió suprimir todas las direcciones de nivel y la Dirección de Planeamiento Educativo, para transformarse en coordinaciones de programas.

Al eliminarse el área de planeamiento en el ministerio no se estableció una alternativa dentro del organismo central para garantizar que el Estado cumpla con dichas funciones, tal como sucedió en Catamarca o Mendoza, sino que se optó por contratar a organizaciones externas para que desarrollen los procesos de investigación, planificación, asesoramiento, etc. La discontinuidad que involucra la dependencia de instituciones externas, la mayoría de ellas provenientes de Buenos Aires, se puso en evidencia al culminar la gestión de Torino y al asumir L´Huiller como ministro de educación. En efecto, al momento de realizar el trabajo de campo de la presente investigación (noviembre de 2002), ninguna de las organizaciones que habían sido contratadas para llevar adelante funciones de asesoramiento técnico seguían trabajando en el sistema educativo. La introducción de los “expertos porteños” en un gobierno caracterizado por dirigir hacia Buenos Aires las “razones de todos los males de la provincia” fue fuertemente criticada no solamente por la oposición, sino por los mismo funcionarios de las gestiones siguientes, especialmente del período de L´Huiller. En palabras de un funcionario del Ministerio, “*para qué contratar a todos estos expertos de Buenos Aires, como si nosotros en la provincia no fuéramos pioneros en la gestión pública. Las provincias como San Luis son las que debieran ir a Buenos Aires a enseñar qué hacer*”¹⁰⁸.

De todas maneras, incluso los equipos MAO, oriundos de la provincia, en noviembre de 2002 habían dejado de funcionar. En este caso, la discontinuidad no se relacionó con la necesidad de aprovechar los recursos humanos locales sino con la afinidad política de estas asociaciones con la gestión Torino. En este sentido, un funcionario del Ministerio comentó: “*lo que sucedió fue que todos los concursos que se hicieron se identifican con Torino. Es ‘gente de Torino’*”. *Si bien los concursos fueron siempre transparentes, lo que se decía era “que sea bueno, pero que sea del palo”*. *Cada político quiere poner a gente afín*”¹⁰⁹. En la misma línea, otro funcionario explicó su postura: “*lo de los MAO y lo de los supervisores se fueron definiendo por cuestiones*

¹⁰⁸ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

¹⁰⁹ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

*personales. Cuando la gestión pública se convierte en un trabajo de toma y daca del dineo, hay que revertirlo*¹¹⁰. La falta de continuidad de los servicios tercerizados y la eliminación del área de planeamiento de la administración central trajo como consecuencia una gran incertidumbre a mediano plazo respecto de la capacidad del Estado puntano de planificar políticas educativas y sostenerlas en el tiempo (en el siguiente apartado analizaremos la elaboración de los diseños curriculares, una de las principales funciones técnico-pedagógicas de los estados provinciales, en donde se muestra claramente esta deficiencia fundamental del Ministerio de Cultura y Educación de San Luis).

Por otro lado, cabe referirnos a las políticas pedagógicas del gobierno de San Luis durante el período de pre-reformas. A pesar de la falta de continuidad de los funcionarios a cargo de la cartera educativa, así como la poca prioridad que la educación tenía en la agenda pública del gobierno, hay dos acciones de política pedagógica que merecen ser mencionadas. En primer lugar, a fines de 1992 se llevó a cabo el primer congresos pedagógico provincial, organizado por el Poder Ejecutivo de la provincia. En segundo lugar, a principios de 1992 el gobierno declaró obligatoria la enseñanza de historia y geografía de la provincia y publicó para ellos dos manuales que, al introducir la figura del gobernador Adolfo Rodríguez Saá como el principal responsable del “progreso” de la provincia, fueron objeto de fuertes críticas por parte de la oposición puntana y por parte de la sociedad argentina por considerarlos instrumentos de manipulación política.

Los manuales de historia y geografía fueron solamente un ejemplo más del uso político-partidario que el gobierno de la provincia le ha dado a la política educativa. Tal como comentamos en el apartado “Marco político”, las entrevistas realizadas sugieren que otras medidas técnico-pedagógicas de las autoridades sanluiseñas esconden motivaciones de índole político-partidarias, tal como el programa de alfabetización Plan Bandera Blanca o la conexión con el establishment porteño, fundamental para las aspiraciones presidenciales de Rodríguez Saá, a través del trabajo con organizaciones y consultores de Buenos Aires¹¹¹.

10.2 LA ELABORACIÓN DE LOS DISEÑOS CURRICULARES PROVINCIALES

Durante la década que nos concierne, la política curricular en la provincia de San Luis, al igual que en muchas otras jurisdicciones, giró en torno a la elaboración de los nuevos diseños curriculares para la implementación de la reforma educativa.

Recién a mediados de 1996 el gobierno de la provincia decidió avanzar con la Ley Federal de Educación en su sistema educativo y ya para 1997 todas las escuelas habían implementado el nivel inicial y el primer y segundo ciclo de la educación general básica, por lo que las autoridades educativas no contaron con el tiempo suficiente para elaborar los diseños curriculares para dichos niveles educativos. Sin el trabajo previo de los equipos técnicos provinciales durante los primeros años luego de la sanción de la Ley Federal de Educación, los diseños curriculares y demás documentos necesarios para implementar los dos primeros ciclos de la EGB se “importaron” del gobierno nacional. Tal como comentó un ex funcionario

¹¹⁰ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

¹¹¹ Para un mayor análisis sobre el uso político-partidario de la educación, ver apartado “Marco político”.

entrevistado, *“todo el trabajo y la documentación se hacía en Buenos Aires. Acá se bajaba en instituciones. Esta es una provincia que corrió atrás de lo que se hizo en Nación”*¹¹².

El caso del tercer ciclo de la educación general básica se acercó a la experiencia de las demás jurisdicciones. Tal como comentamos en el apartado “Relaciones con Nación”, en el año 1996 comenzaron a llegar a la provincia los fondos del Programa de Reformas e Inversión del Sistema Educativo (PRISE), en el que parte de los recursos se destinaron a la elaboración de los diseños curriculares del nivel.

Por último, en el Polimodal sucedió lo que en muchas otras provincias: una falta de planificación curricular con respecto a la implementación del nivel. En efecto, al llegar el año 2000, año en que se implementó de forma masiva los dos primeros años del Polimodal, las autoridades provinciales no habían previsto la necesidad de elaborar los diseños curriculares, por lo que se trabajó directamente con estructuras de espacios curriculares durante el verano de ese mismo año. Una ex funcionaria del Ministerio comentó: *“en un mes y medio organizamos las cajas de todas las escuelas, porque teníamos que implementar el Polimodal en todas las escuelas del sistema. Empezamos en febrero y en marzo ya se iniciaban las clases. Éramos un equipo de como 20, gente del sistema contratada especialmente para este tema. Fue una locura”*¹¹³.

La modalidad que adquirió la elaboración (o, mejor dicho, la no elaboración) de los diseños curriculares para el nivel polimodal, fue en parte consecuencia del apuro de las autoridades provinciales de implementar la reforma pero también fue consecuencia de la ausencia de equipos técnicos disponibles y capacitados, sobre todo a fines de la década cuando se implementaba una de las etapas más álgidas de la reforma, es decir, el Polimodal. Esta falta de equipos técnicos al finalizar el período correspondió, en primer lugar, a un ciclo de ajuste en la administración central, tal como se describió en el eje “Administración Central” y, en segundo lugar, a la tendencia del gobierno provincial de “tercerizar” los diferentes roles del Estado¹¹⁴. Al respecto, un empleado técnico del Ministerio comentó: *“en el 2000 desapareció la coordinación del Polimodal y TTPs. Entonces, bueno, en una implementación muy complicada como es la del Polimodal, con las personas tratando de adaptarse al cambio, vos no tenías ningún referente que te dijera si la estructura curricular estaba bien o mal. Toda esta cuestión se trabajó con la fundación GESTAR, pero cuando se fue nadie más la retomó”*¹¹⁵. Tal como lo demuestra la cita anterior, la “tercerización” del seguimiento de la reforma sufrió los mismos efectos que aquella en otros ámbitos de política educativa, es decir, el vacío producido en el sistema cuando finalizaban los convenios con las organizaciones.

¹¹² Entrevista realizada en noviembre de 2002.

¹¹³ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

¹¹⁴ Por ejemplo, en el año 2000 el gobierno de San Luis firmó con la fundación GESTAR, presidida por la entonces ex ministra de educación de la Nación, Susana Decibe, un convenio para realizar el seguimiento de la implementación del Polimodal.

¹¹⁵ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

11 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO

San Luis es una de las jurisdicciones con menor incidencia del sector privado en su sistema educativo provincial. Tal como se pudo observar en el cuadro 27, solamente el 12% de los alumnos y de los establecimientos del sistema educativo pertenecen al sector privado, lo que la convierte en una de las ocho provincias con menor importancia de este sector en el sistema educativo. Asimismo, este porcentaje se ha mantenido constante a lo largo del período estudiado, a diferencia de otras provincias en donde la importancia de las escuelas privadas ha crecido notablemente, como el caso de su vecina San Juan.

Con respecto al financiamiento público de estas escuelas durante los noventa, el cuadro siguiente muestra cómo el porcentaje de transferencias en relación con gasto total no superó el 8% en ninguna oportunidad, aunque en términos de recursos totales estos sí se incrementaron, pasando de 6.8 millones de pesos apenas se había producido la transferencia de los servicios a representar más de 10 millones de pesos al finalizar la década.

Cuadro 27 - 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 Luis	Cuyo	Total País	San Luis	Cuyo	Total País	San Luis	Cuyo	Total País
1993	s/d	s/d	s/d	7,7	8,0	10,5	s/d	s/d	s/d
1994	13,0	14,0	24,4	7,0	9,6	11,3	0,50	0,65	0,39
1995	s/d	s/d	s/d	6,8	8,7	12,4	s/d	s/d	s/d
1996	12,1	13,6	23,9	7,6	9,0	12,8	0,60	0,63	0,47
1997	12,3	13,9	23,5	8,0	8,7	12,5	0,62	0,59	0,47
1998	12,6	14,2	23,7	7,5	9,5	12,8	0,57	0,63	0,47
1999	12,6	14,3	23,2	7,8	10,0	13,1	0,58	0,66	0,50
2000	12,0	14,4	23,7	7,8	9,9	13,2	0,62	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.

Cuadro 28 – Transferencias al sector privado. Años 1991-2000.

Año	Transferencias (millones de pesos corrientes)
1991	2,29
1992	2,45
1993	6,80
1994	7,72
1995	7,80
1996	6,97
1997	7,50
1998	7,76
1999	9,77
2000	10,70

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

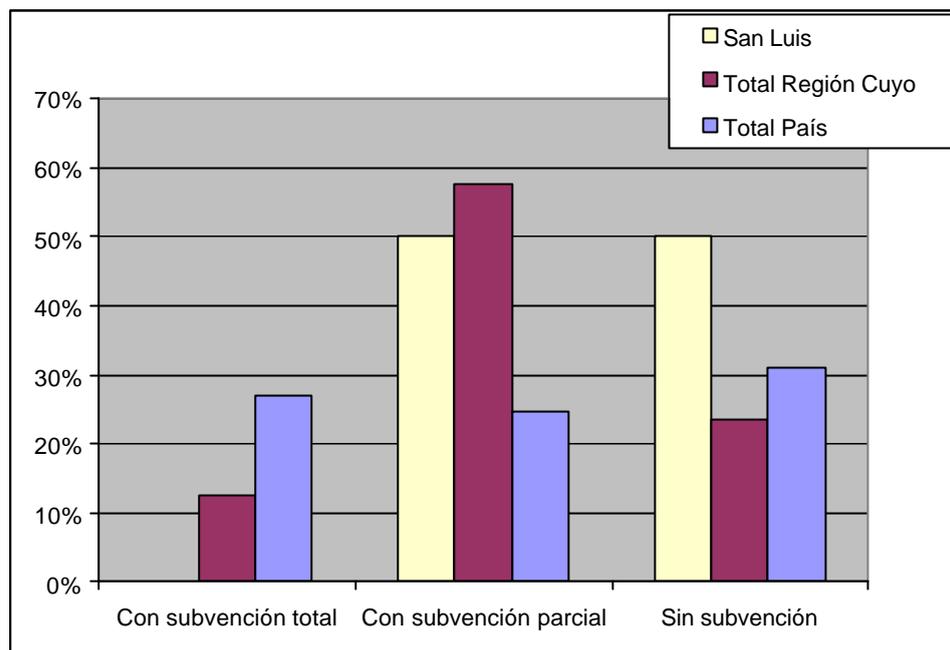
Con respecto a las relaciones entre el gobierno puntano y el sector privado de la provincia, éstas han tenido algunos puntos conflictivos durante el período, pero que no necesariamente se tradujeron en una abierta confrontación entre la Diócesis de San Luis y el Codecsal (Consejo de Educación Católica de San Luis) por un lado y el Estado por otro.

El primer punto de conflicto se dio en 1996 cuando, a partir del Decreto Nro. 8, el gobierno decidió reducir los aportes en un promedio del 10% a las escuelas que tenían una subvención total. A partir de la sanción de dicho decreto, los porcentajes de subvención por parte del Estado a estos colegios se modificaron y, de acuerdo con el valor de la cuota mensual que cobran, se estableció una nueva escala que produjo reducciones que oscilaron entre el 12 y el 2%, según los montos de las cuotas que percibían, pero en ningún caso se mantuvo una subvención superior al 90%¹¹⁶. Es así como, tal como se puede observar en el gráfico 5, en el año 2000 en la provincia de San Luis no existía ningún colegio con una subvención total, el 50% de los establecimientos gozaba de un aporte parcial y el otro 50% no tenía subvención alguna, por lo que San Luis es una de las cinco provincias con menor porcentaje de escuelas con aportes estatales.

Con el intento de no provocar reacciones irreconciliables en el sector, las transferencias totales al sector no se redujeron con el Decreto Nro. 8, sino que se mantuvieron constantes (ver cuadro 28). Las reducciones en los gastos de personal se convirtieron en transferencias de equipamiento y capital, una novedad para el sistema de educación privada, y el gobierno se reservó el derecho de definir cómo serían distribuidos estos montos.

¹¹⁶ Ver *El Diario de la República*, "La educación privada sigue siendo objeto de estudio", 7 de septiembre de 1998.

Gráfico 5 – Porcentaje de establecimientos del sector privado subvencionado por el Estado



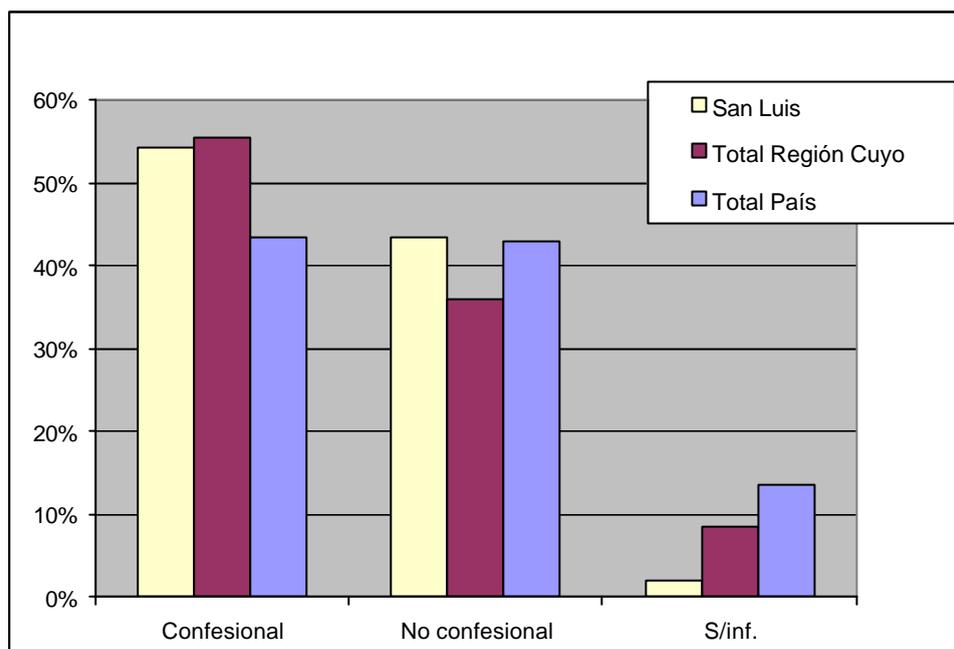
Fuente: Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento Anual 2000, en <http://dineece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

El segundo punto de conflicto fue la sanción de la Ley de Salario Mínimo Vital y Móvil Nro. 5.244 del año 2000, cuando el gobierno dispuso que el salario no podía ser inferior a \$450 en todos los ámbitos de la provincia de San Luis, pero no incrementó los montos de los subsidios al sector privado para que puedan afrontar el gasto adicional. Esta situación fue un puntapié para el conflicto entre el sindicato de los docentes privados, SADOP, las escuelas privadas y el gobierno de la provincia. Mientras que SADOP reclamaba una equiparación salarial entre los docentes de privada y los de la educación pública (que no solamente habían recibido un incremento gracias a la Ley de Salario Mínimo, Vital y Móvil sino también un aumento de \$100 por la Ley de Emergencia Social y Económica Nro. 5.067), las escuelas privadas reclamaban al Estado que incremente su aporte a fin de que pudieran pagar el aumento remunerativo sin necesidad de incurrir a subir las cuotas. Luego de intensas negociaciones, el gobierno puntano decidió pagar la diferencia para alcanzar el salario mínimo pero bajo un convenio que se renovaba anualmente, incorporando una importante inestabilidad a los subsidios adicionales.

Más allá de estos puntos de conflictos con las escuelas privadas, durante los últimos años del período estudiado el gobierno de la provincia ha implementado una serie de medidas que respondieron a demandas concretas del sector. En primer lugar, y tal como se comentó en el apartado "Marco Legal", en el año 2002 se sancionó la ley de educación privada, Ley Nro. 5253. Dos primeros aspectos a mencionar de dicha normativa son, en primer lugar, que establece que las escuelas privadas deben estar a cargo de entidades sin fines de lucro, respetando lo

establecido por la Constitución Provincial¹¹⁷ y, en segundo lugar, que reconoce a la Iglesia Católica el derecho a crear y conducir escuelas, dos cuestiones interesantes si consideramos que más del 50% de los establecimientos educativos privados de la provincia son confesionales (ver gráfico 6).

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



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

Quizás lo más novedoso de la ley de educación privada, fundamentalmente al compararla con las de otras provincias, es la creación del “Aporte Estatal Subsidiario de Equidad de Bono Educativo”, denominado Bono de Equidad o Bono Educativo, destinado a aquellos alumnos cuyos padres no pudieran pagar las cuotas de las escuelas. Las razones para implementar este tipo de subvención han sido varias. En primer lugar, la oportunidad, según las autoridades educativas, de utilizar la capacidad ociosa del sistema de educación privada que, dada la crisis económica, entre 1999 y 2001 perdió el 5% de su matrícula, mientras que en el sector público creció un 7%. Torino defendía esta posición con las siguientes palabras: *“el bono educativo es darle una beca al alumno en base a la capacidad ociosa que tenía el sistema educativo privado, que es muy*

¹¹⁷ En el artículo 77 de la Constitución se dispone “Que la conducción se efectúe a través de entidades sin fines de lucro”.

alta Si al Estado le cuesta mucho más al alumno llevarlo a una nueva escuela pública, podía darle una beca, un bono educativo y ahorrarse un costo importante”¹¹⁸.

La capacidad ociosa del sector privado no fue la única razón por la cual se implementó el bono educativo. El bono fue un medio de incorporar un nuevo sistema de financiamiento del sector privado, un financiamiento por alumno, que, según las autoridades educativas de la provincia, era un sistema más eficiente¹¹⁹. Por último, la introducción de este bono de equidad fue de alguna manera un medio para asistir a las escuelas privadas que estaban en graves dificultades económicas dada la falta de crecimiento del sector y la creciente cantidad de familias que no podían pagar las cuotas mensuales de los establecimientos. Una ex funcionaria entrevistada explicaba esta situación del siguiente modo: *“lo del bono se da en una necesidad de sostener las escuelas privadas que se están cayendo. Porque muchos chicos, por la realidad económica, empezaron a pedir lugares en las escuelas públicas, que podían absorber a algunos alumnos pero no a todos. Por otro lado, fue un pedido explícito de las escuelas confesionales, porque en algún momento se les había sacado el 10%, entonces ellas estaban pidiendo que se les devolviera ese 10% de subvención. Entonces una de las maneras de devolverle ese 10% era dándole esta especie de subvención que no se le da al chico sino que se le da a las escuelas por chico. Nosotros hicimos toda la inscripción este año y después se implemento”¹²⁰.*

Un último punto a mencionar en lo que se refiere a la ley de educación privada, y que se enmarca dentro del paradigma de gestión por resultados, analizado con mayor detenimiento en el apartado “Las políticas pedagógicas y curriculares”, es la introducción de un “aporte estatal de incentivo a la calidad educativa”. En el artículo 12° inciso b, se establece que *“el Estado podrá incentivar el progreso y mejoramiento de la calidad educativa, que se aplicarán durante el año calendario siguiente a la evaluación efectuada basándose a los informes que les serán exigidos a los Institutos Educativos de Gestión Privada”*.

12 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN

Dentro de la redefinición de la carrera profesional docente, analizada en detalle en el apartado “Las políticas laborales”, la reforma del sistema de supervisión docente fue un eslabón clave en el andamiaje de la relación entre la política y el sistema educativo provincial.

Cuando la Ley Nro. 5.096 de 1996 estableció que *“los cargos jerárquicos del Sistema Educativo Provincial deberán ser provistos por concursos de antecedentes profesionales, prueba de oposición y entrevista personal”*(Art. 1), al referirse a los “cargos jerárquicos” incluía no solamente los directores de los establecimientos educativos sino también los supervisores del sistema. Los concursos para supervisores se asemejaron a aquellos para directores en cuanto a criterios de

¹¹⁸ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

¹¹⁹Al respecto, Torino comentó que *“la subvención o el financiamiento era sin ningún tipo de criterio, entonces el Estado había perdido totalmente la conducción del sistema de gestión privada. Por eso propiciamos modificar la ley, que el sistema de financiamiento sea por la cantidad de alumnos”*. Entrevista realizada en noviembre de 2002.

¹²⁰ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

evaluación y requisitos de participación, aunque incluían la realización de una pasantía en los distintos niveles educativos que involucraba el cargo antes de presentar el Proyecto Educativo de Supervisión de la región por la que se concursaba. Asimismo, la diferenciación con los antiguos supervisores no se circunscribía únicamente a la forma de acceder al cargo y a las condiciones contractuales con el Estado, sino que en el nuevo sistema los supervisores dejaron de estar especializados en algún nivel o área curricular y se convirtieron en “supervisores generalistas”¹²¹.

Este nuevo sistema de supervisión se complementó con la conformación de los equipos de Monitoreo, Apoyo y Orientación (MAO), asociaciones civiles sin fines de lucro que fueron contratadas para asesorar a las escuelas en las cuestiones pedagógicas. La idea original de las autoridades educativas provinciales era que los supervisores generalistas realizaran un seguimiento general de la situación de las escuelas y que los equipos MAO, conformados por un equipo interdisciplinario, asesoraran a las escuelas en cuestiones específicas, ya sea a través de un equipo de fortalecimiento institucional o a través de un equipo de especialistas disciplinares. En palabras de un alto ex funcionario de educación: “*el objetivo inicial era que sean un equipo de emergencias escolares. Un supervisor detectaba a una escuela con dificultades, se iba y se actuaba en esa escuela*”¹²².

Las políticas de supervisión del gobierno puntano durante el período de reformas se inscriben dentro del paradigma “autonomía-gestión por resultados-tercerización”. Bajo el diagnóstico de que el mayor problema del sistema educativo era su alta burocratización, sus lógicas corporativistas y la falta de autonomía para la innovación, el supervisor tradicional apareció como el referente máximo de la oposición al cambio. El mismo ministro Torino describió la lógica en la cual se insertó la reforma del sistema de supervisión: “*Lo que era el viejo inspector no tenía más sentido. Con un sistema con más autonomía y con innovaciones, sin dudas (el inspector) había sido sobrepasado, de ninguna manera apoyaba y ayudaba al sistema. Al contrario, era motivo de mayor vuelta atrás y de freno a las innovaciones y la creatividad que podían tener los directivos y los docentes. Por eso nosotros eliminamos el sistema de inspectores*”¹²³.

Más allá del paradigma en el cual se inscribió la reforma del sistema de supervisión de la educación puntana y de los objetivos concretos que tenían las autoridades educativas, lo cierto es que la lógica del propio sistema educativo, las dinámicas de poder dentro de la administración central y la discontinuidad característica de la política educativa de la provincia imprimieron su sesgo al trabajo de los nuevos supervisores y de los equipos MAO.

En el caso de los supervisores generalistas, se convirtieron en el engranaje entre el poder político y el sistema educativo, respondiendo a las decisiones en el nivel central y bajándolas a las escuelas. En este sentido, el nuevo supervisor perdió la autonomía de decisión que gozan aquellos que, al tener estabilidad en el cargo no deben responder incondicionalmente a las directivas de política educativa emanadas del poder central. Al respecto, un ex supervisor generalista comentó: “*una vez tomada la decisión en el nivel central, tengo que arbitrar los medios para facilitar que la política tomada se aplique después. Yo no puedo ir a la escuela y decirle que hagan como si.*”

¹²¹ En 1998 se llevó a cabo el primer concurso para supervisores generales, que incluyó el llamado a concurso para cubrir 12 cargos con un contrato por un período de dos años. Los cuatro supervisores titulares permanecieron en sus cargos, por lo que la provincia contó, una vez concluidos los concursos, con 16 supervisores.

¹²² Entrevista en noviembre de 2002.

¹²³ Entrevista realizada a Héctor Torino, noviembre de 2002.

*Tampoco puedo decirles yo no estoy de acuerdo con esto pero hay que hacerlo. Hay que decir, estoy hay que hacerlo, dar las razones, decir cuáles son las dificultades, cuáles son los pro, pero no puedo ir a la institución y decir “hagan como si”*¹²⁴. El concurso condujo a que los supervisores sean afines a los políticos de turno, para facilitar la “bajada” de las decisiones tomadas en el nivel central a las escuelas¹²⁵, lo cual tuvo dos consecuencias directas para el funcionamiento del sistema.

En primer lugar, la afinidad político-personal de los supervisores les confirió un poder considerable dentro de la administración central, superior sin lugar a dudas con aquel del que gozan los supervisores tradicionales en los sistemas educativos. En palabras de una ex funcionaria: *“Le daban demasiado poder al supervisor. Tenía demasiado trabajo y demasiado poder. Eran de confianza del ministro de turno. Era el que estaba en las escuelas. El supervisor tiene mucho manejo de información, tiene poder, estaba a la par de los coordinadores. Había cosas que me las tenían que preguntar a mí si yo era el especialista, y por ahí se las preguntaban al supervisor, entonces al director tampoco le quedaba claro si yo mandaba más que el supervisor o el supervisor mandaba más que yo. Porque de alguna manera se superponían los temas, y el supervisor rara vez bajaba a preguntar: y esto cómo lo haces vos, como lo decidís? Había una superposición fuerte de trabajo”*¹²⁶. Esta cita muestra de qué manera el concurso de supervisores no solamente modificó la relación del Estado con las escuelas, sino que también implicó una sacudida en la administración central, una redefinición tácita de los roles y de las atribuciones dentro del Ministerio.

En segundo lugar, al identificarse a los supervisores concursados con la gestión de Torino, la administración de L’Huiller decidió no renovar los contratos de los supervisores generalistas, que ya cumplían los dos años en la función, ubicándolos en el mismo lugar que a los funcionarios políticos del Ministerio. Tal como comentó un ex funcionario de esta gestión: *“muchos supervisores concursados son ex funcionarios. Esto crea dudas, este sistema permite la arbitrariedad. Por otro lado, hay otra realidad: la gestión política necesita gente de su confianza, por eso cuando llegamos dijimos: ‘pidamos la renuncia de los funcionarios y de los supervisores generales’*¹²⁷. Es así como un sistema de supervisión a término, con concursos cuya objetividad en la selección genera dudas, ha tenido dos consecuencias concretas: la afinidad política de los supervisores y, relacionado con lo anterior, una discontinuidad en el nuevo sistema de supervisión. Al momento del trabajo de campo de la presente investigación, los supervisores concursados habían renunciado y solamente quedaban 4 supervisores del viejo sistema¹²⁸.

En el caso de los equipos MAO, la poca tradición de asesoramiento externo de las escuelas públicas, sumada a la expectativas frustradas con respecto de la capacidad de los equipos para orientar la mejora en la enseñanza y, también en este caso, la identificación de los equipos MAO con la gestión de Torino, explica en gran medida la discontinuidad del trabajo.

¹²⁴ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

¹²⁵ Esta percepción fue explicitada tanto por ex funcionarios de la gestión de Torino (“las personas que ganaron eran supuestamente de la confianza del ministro”, o “en los concursos se decía: que sea bueno, pero que sea del palo”), como por funcionarios de gestiones siguientes (“Los supervisores están acusados de afinidades político-personales”). Entrevistas realizadas en noviembre de 2002.

¹²⁶ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

¹²⁷ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

¹²⁸ Tal como se comentó en el apartado “Las políticas laborales”, a fines de 2003, después de un año y medio de haber rescindido el contrato con los supervisores generalistas, se llamó a un nuevo concurso que incluía el requisito de tener antecedentes en la docencia.

13 REFLEXIONES FINALES

Pensar en la política educativa puntana durante la década del noventa supone necesariamente considerar el contexto macro político y económico en el cual se inserta. Desde la vuelta a la democracia, a principios de los ochenta, Adolfo Rodríguez Saá ejerció como gobernador provincial, sin adversarios políticos que pudieran disputarle el poder. La forma de hacer política “del Adolfo”, como se lo conoce en la provincia, aparece articulada en torno a las lógicas peronistas prebendarias más tradicionales, combinadas con aspectos del “nuevo peronismo” de los noventa, identificado con conceptos como “eficacia”, “eficiencia” y “modernidad”, lo cual invariablemente ha impactado en la práctica política de la educación.

En efecto, si en la mayoría de las provincias la periodización de la política educativa se corresponde en gran medida a los diferentes gobernadores que detentaron el poder, en San Luis lo que marca el ritmo de los noventa es el advenimiento de una serie de reformas que se encuadraron en este “paradigma de la modernidad”, en donde el Estado “burocrático e ineficiente” debía ser “reformado” sobre la base de la descentralización y la tercerización. Esta serie de reformas, entre las cuales se destacan los concursos abiertos para directores y supervisores, la creación de escuelas públicas autogestionadas, los equipos de monitoreo, apoyo y orientación, los institutos de formación docente y el fondo educativo aplicado, se implementaron durante la segunda mitad de los noventa, entre 1997 y 2001, durante la gestión de Héctor Omar Torino como ministro de educación.

Las características que adquirió la práctica política de la educación provincial durante este período mostraron en su faceta más explícita la lógica política del adolfismo, cargado de profundas contradicciones: si por un lado se buscaba otorgar mayor autonomía a las escuelas para fortalecer la capacidad de decisión de los actores escolares y para “desburocratizar el sistema educativo”, por el otro el Estado provincial parece buscar ante todo controlar a un sistema que históricamente había manifestado una cierta autonomía con respecto al poder político provincial. La percepción del sistema educativo como una “carga presupuestaria” sin ofrecer ni los resultados de calidad esperados ni algún rédito político fue sin lugar a dudas parte de la racionalidad política detrás de las reformas implementadas. Es en este contexto que deben comprenderse la serie de modificaciones al Estatuto del Docente que rompieron en gran medida con el funcionamiento auto-regulado de la educación provincial.

Más allá de este “período de reformas”, como lo denominamos en el presente informe, al analizar en conjunto algunas de las dinámicas políticas que operaron sobre el sistema educativo sanluseño a lo largo de la última década se observan ciertos rasgos estructurales que parecen caracterizar a los distintos ejes de relación entre el Estado y la educación. En esta dirección, cuatro nodos principales atraviesan la historia de la política educativa provincial: el fuerte verticalismo en la toma de decisiones, la discontinuidad en las políticas, el uso político que se intenta dar a la educación y la independencia con respecto del gobierno central.

En relación con el primer punto, la hegemonía de Adolfo Rodríguez Saá en todos los ámbitos de la política provincial, con una fuerte concentración de poder en su persona, se ve claramente reflejada en la política educativa. Incluso durante el período de reformas, en donde Torino cobra un protagonismo excepcional para un ministro de educación, la omnipresencia del ex gobernador en todos los procesos de decisión fue uno de los principales aspectos resaltados por los actores entrevistados. En este contexto político, la ausencia de la Legislatura, aun en

momentos decisivos como la sanción de la ley provincial de educación, como un ámbito propicio para generar un debate en torno a las cuestiones más relevantes del sistema provincial, no llama la atención. Más aún, dada la intensa polarización de la sociedad puntana, en donde las identidades se forjan entre un “adolfismo” sin cuestionamientos por un lado y una acérrima oposición por el otro, la posibilidad de generar ciertos espacios de discusión respecto de la política educativa en particular o de la política en general son limitadas.

En segundo lugar, San Luis se destaca por haber tenido un gobernador que pensaba al sistema provincial como un posible espacio para la construcción y acumulación de poder político. Más allá de la incoherencia de la propuesta, que llevó a su fracaso, la inclusión de la figura de Rodríguez Saá en los libros de textos de las escuelas es un claro ejemplo de la idea de la educación como un instrumento político-partidario. El hermetismo del sistema, que limitaba las posibilidades de convertir al sistema en este “aliado”, y la potencial oposición que podían significar los docentes (demostrada a principios de la década con un importante paro docente), fueron sin lugar a dudas parte de la racionalidad política en la implementación de varias de las reformas de la gestión de Torino. Un ejemplo de esta cuestión parece haberlo sido las modificaciones a la forma de acceso a los cargos de director y supervisor, que deja un mayor margen para la entrada de la política partidaria en el sistema, fundamentalmente a partir de la modalidad de “intervenir” las escuelas en donde el Poder Ejecutivo decide, sin un encuadre legal que fije objetivamente los criterios para ello, finalizar el contrato de trabajo con algunos de los directores concursados y nombrar, fuera del marco del Estatuto del Docente o de los nuevos concursos, directores “interventores”.

El tercer aspecto estructural de los distintos ejes analizados es la independencia de las políticas educativas provinciales respecto de los lineamientos del gobierno nacional. Durante la primera mitad de la década, las pretensiones del adolfismo de extenderse más allá del ámbito provincial, presentándose como una alternativa al menemismo, explica en gran medida la reticencia durante este período para alinearse a la implementación de la Ley Federal de Educación. Una vez reelecto Menem y fracasado el proyecto de Rodríguez Saá de postularse como presidente en las elecciones de 1995, las relaciones de las autoridades provinciales con el Ministerio de Educación de la Nación tomaron un nuevo rumbo: en 1996 Rodríguez Saá decide avanzar con la implementación de la reforma educativa y contó con la asistencia de Nación para poder llevarla adelante. Sin embargo, incluso durante este período, la provincia de San Luis mantuvo su autonomía respecto del gobierno nacional al incluir dentro de la “transformación educativa” reformas estructurales al sistema educativo que no se enmarcaban en los lineamientos del gobierno nacional.

Esta independencia con respecto al gobierno nacional debe comprenderse en el contexto de una característica de la política provincial que exceden lo propiamente educativo: la independencia económica de San Luis con respecto al financiamiento educativo del gobierno nacional. En parte debido a la alta participación de San Luis en la distribución de los recursos coparticipables y en parte debido a la política de ordenamiento fiscal llevada adelante por Rodríguez Saá durante los noventa, el sistema educativo puntano no depende de los programas del Ministerio de Educación de la Nación o de los programas con financiamiento internacional para costear sus políticas. Un claro ejemplo al respecto fue la poca importancia que se le otorgó a los recursos del Plan Social Educativo para la refacción de escuelas dado que San Luis ya había realizado importantes inversiones en infraestructura escolar.

El último elemento clave en la estructura de esta dinámica lo constituye el carácter discontinuo de las políticas educativas en el sistema provincial. Quizás como parte de la estrategia del gobernador de no permitir el crecimiento de figuras políticas provinciales, o quizás debido a su rápida desilusión con respecto a las sucesivas reformas implementadas, que no demostraron los resultados esperados ni en términos de calidad educativa ni de réditos políticos, la práctica política de la educación provincial se caracteriza por sus frecuentes marchas y contramarchas. Un reflejo concreto con respecto a este punto ha sido la corta permanencia de los ministros de educación: si por un lado Rodríguez Saá gozó de una continuidad en el poder de casi veinte años consecutivos, ninguno los ministros de educación durante el período estudiado, con excepción de Torino, se mantuvo en el cargo por más de dos años. Otro ejemplo ha sido la administración central de la educación: mientras que en muchas otras provincias tiene cierta estabilidad en su estructura dada por algún encuadre legal (ejemplo constituciones o leyes de educación) que le permite permanecer en el tiempo más allá de los políticos o funcionarios de turno, en San Luis es un abanico que se abre o se cierra según la prioridad que el ex gobernador le otorga a la educación dentro de su agenda.

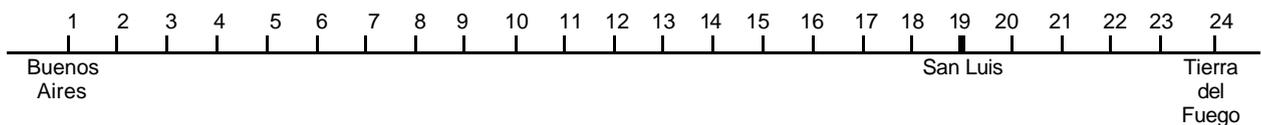
Para concluir, la práctica política de la educación puntana refleja ante todo las fuertes contradicciones del régimen de Rodríguez Saá, con explícitas referencias y medidas en pos de la modernización del Estado pero con una lógica política centralista característica de los regímenes caudillistas de muchas de nuestras provincias. Así, no llama la atención que en una provincia con un mismo gobernador no se haya logrado establecer una política educativa de Estado que supere las fracturas entre los sucesivos ministros, ni que en un marco de descentralización y tercerización se halla producido una fuerte concentración de poder en manos del gobernador.

14 ANEXO: SAN LUIS EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL

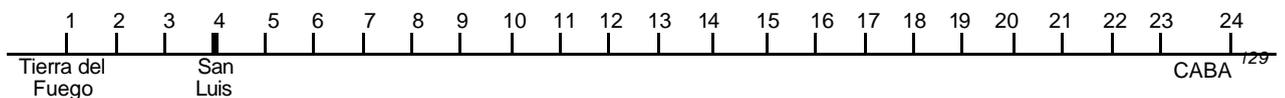
En los siguientes cuadros se expone la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones según los distintos ejes y datos recolectados para la elaboración de este informe. En todos los casos (salvo excepciones señaladas en los cuadros) el total de jurisdicciones es de 24 y la posición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

1. EL CONTEXTO PROVINCIAL

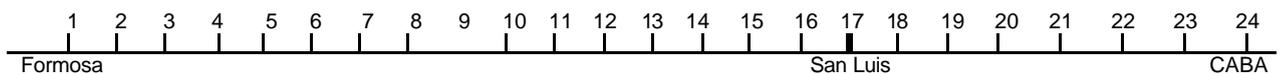
1.1. Cantidad de Habitantes. Año 2001.



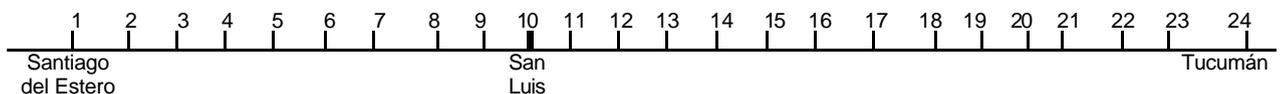
1.2. Tasa de crecimiento porcentual de cantidad de habitantes. Años 1991-2001.



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

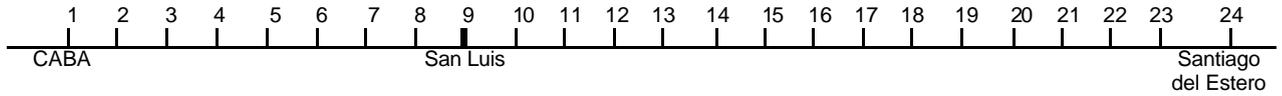


1.4. Tasa de crecimiento porcentual de la proporción de habitantes en edad escolar. Años 1991-2001.

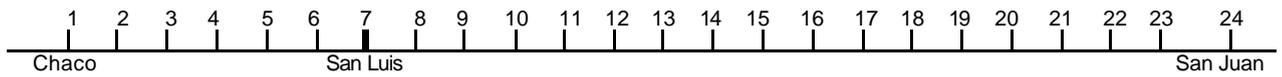


¹²⁹ Ciudad Autónoma de Buenos Aires

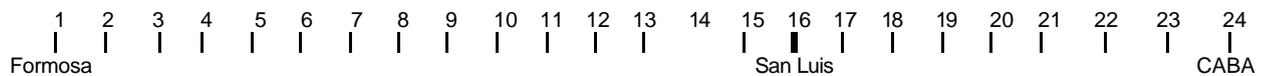
1.5. Porcentaje de población urbana. Año 2001.



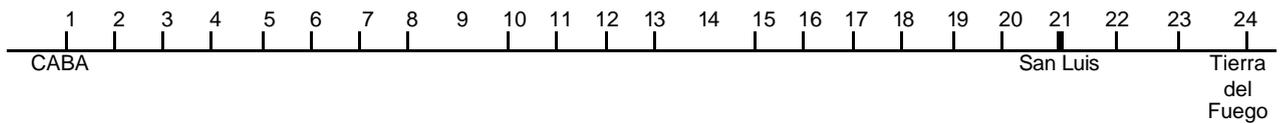
1.6. Tasa de crecimiento porcentual de la población urbana. Años 1991-2001.



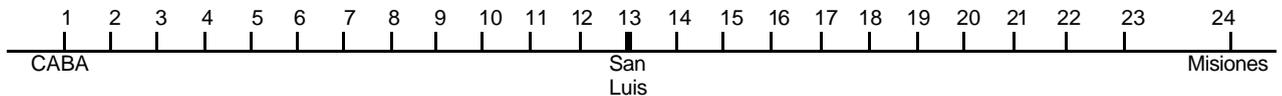
1.7. Porcentaje de población que vive en hogares con NBI. Año 2001.



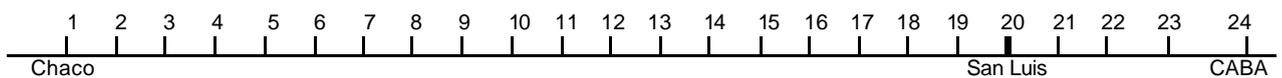
1.8. Tasa de crecimiento porcentual de población que vive en hogares con NBI. Años 1991-2001.



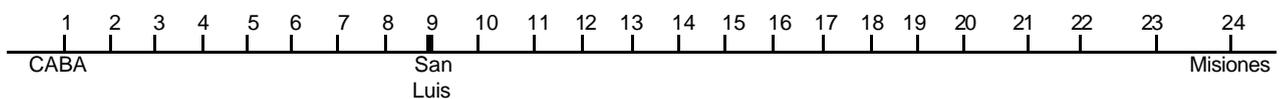
1.9. Porcentaje de la población con primaria completa. Año 2001.



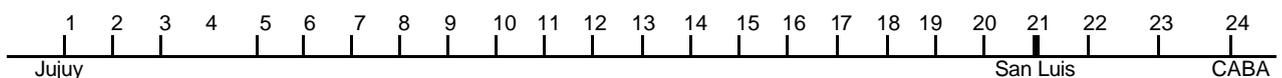
1.10. Tasa de crecimiento porcentual de la población con primaria completa. Años 1991-2001.



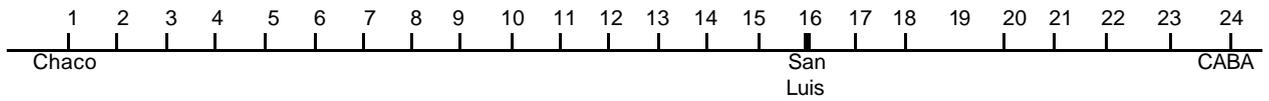
1.11. Porcentaje de la población con secundaria completa. Año 2001.



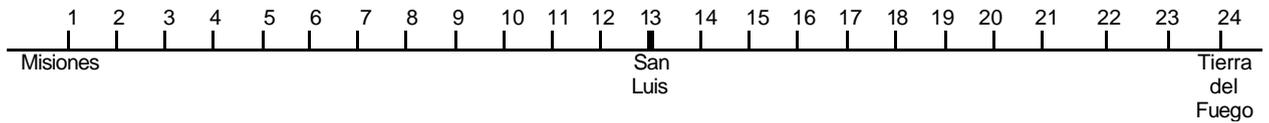
1.12. Tasa de crecimiento porcentual de la población con secundaria completa. Años 1991-2001.



1.13. Tasa de analfabetismo. Año 2001.

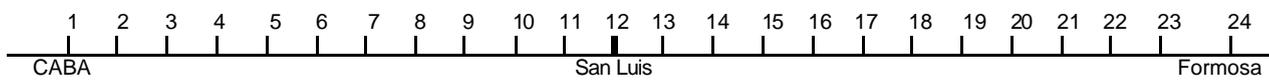


1.14. Crecimiento porcentual de la tasa de analfabetismo. Años 1991-2001.

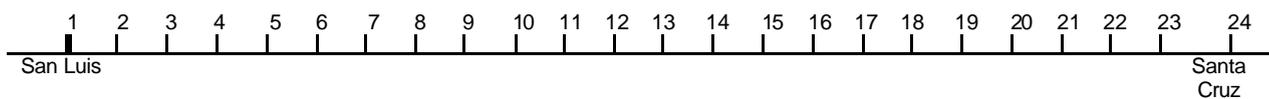


Fuente 1.1 - 1.14: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001, en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003.

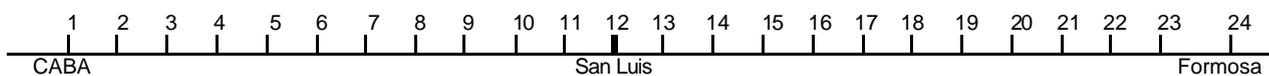
1.15. Índice de Desarrollo Humano (IDH). Año 2000.



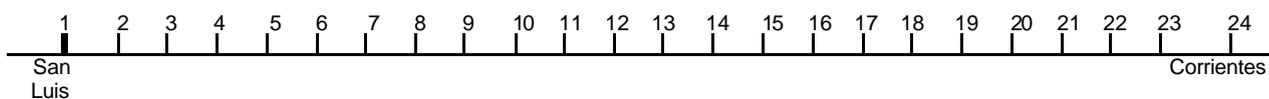
1.16. Tasa de crecimiento del IDH. Años 1995-2000.



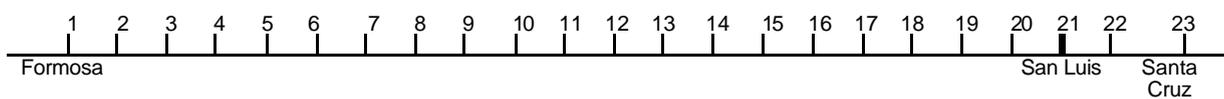
1.17. Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA). Año 2000.



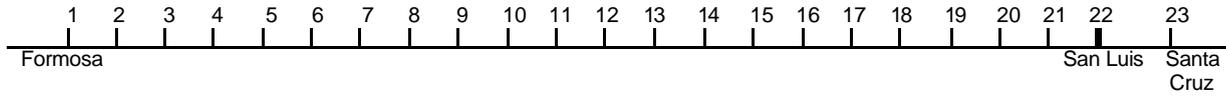
1.18. Tasa de crecimiento del ingreso per cápita familiar anual. Años 1995-2000.



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

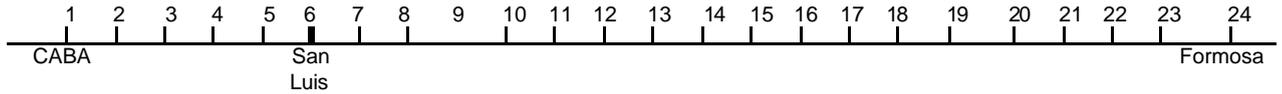


1.20. Tasa de crecimiento de brecha de ingresos. Años 1995-2002. (1)

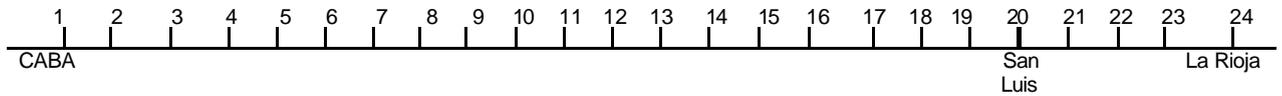


(1) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que no se disponen los datos para la provincia de Río Negro

1.21. PBG per cápita. Año 2000.

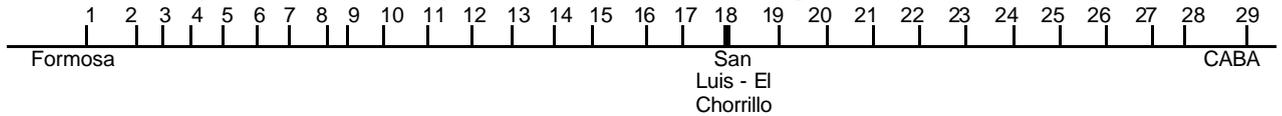


1.22. Tasa de crecimiento de PBG per cápita. Años 1993-2000.

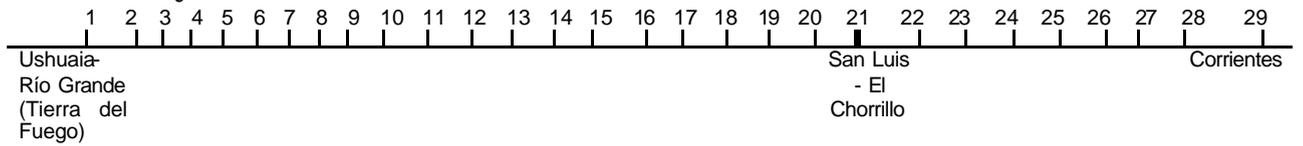


Fuente 1.15 - 1.22: Elaboración propia en base PNUD(2000), "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", en www.undp.org.ar, abril de 2003.

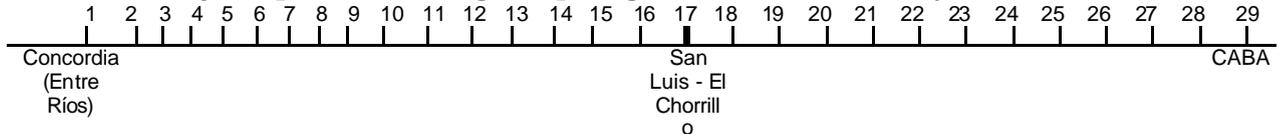
1.23. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2002. (2)



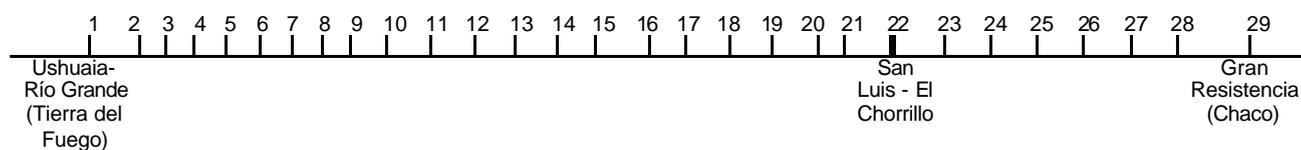
1.24. Tasa de crecimiento porcentual de la población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (2)



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



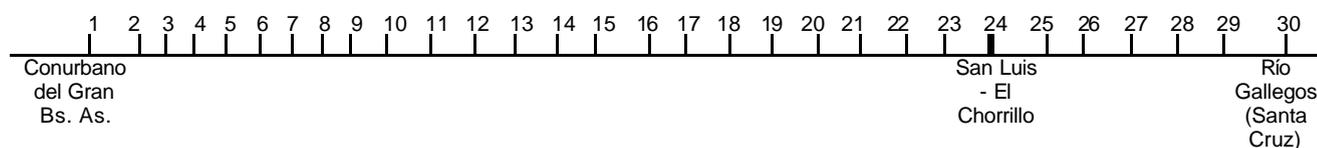
1.26. Tasa de crecimiento porcentual de la población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (2)



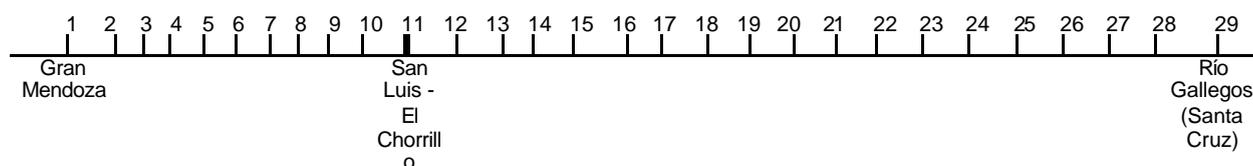
(2) Nota: No se disponen los datos para algún aglomerado urbano de la provincia de Río Negro.

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

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



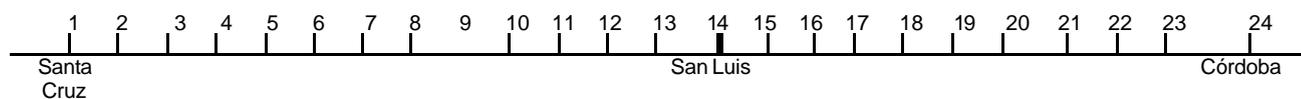
1.28. Tasa de crecimiento porcentual de desempleo por aglomerado urbano. Octubre 1995-2002. (3)



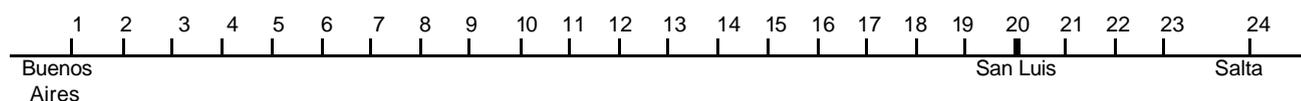
(3) Nota: No se disponen datos para el aglomerado urbano Viedma-Carmen de Patagones de la provincia de Río Negro.

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

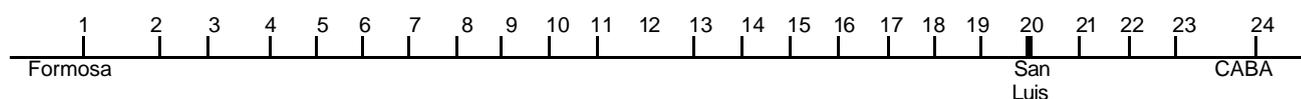
1.29. Empleados públicos cada mil habitantes. Año 2000.



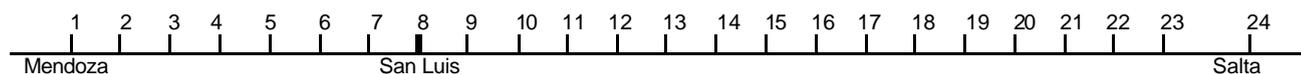
1.30. Crecimiento porcentual de empleados públicos cada mil habitantes. Años 1994-2000.



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



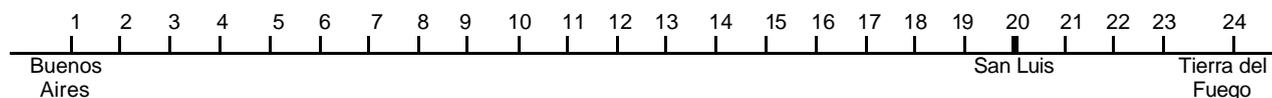
1.32. Tasa de crecimiento de empleados públicos cada 100 empleados privados. Años 1994-2000.



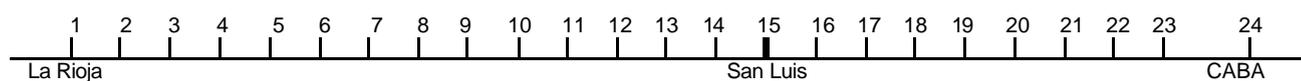
Fuente 1.29 – 1.32: elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>,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

2. CONTEXTO EDUCATIVO

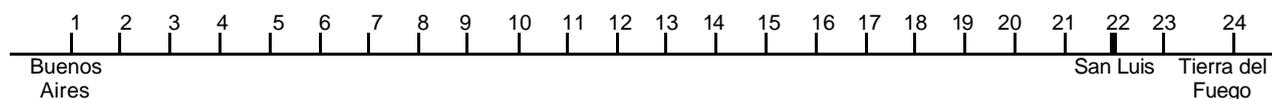
2.1. Cantidad de alumnos 2000



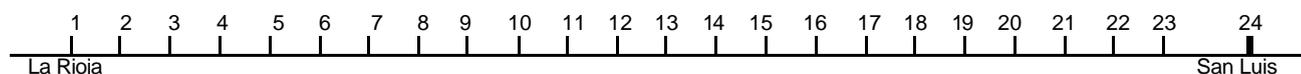
2.2. Crecimiento porcentual de la cantidad de alumnos. Años 1996-2000.



2.3. Cantidad de establecimientos. Año 2000.

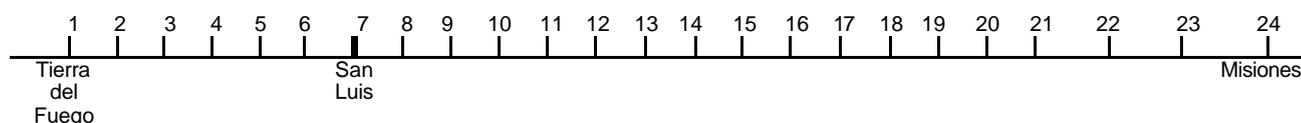


2.4. Crecimiento porcentual de la cantidad de establecimientos. Años 1996-2000.

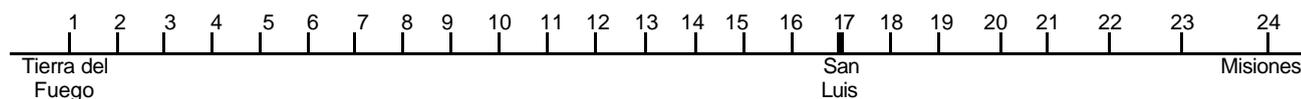


Fuente 2.1 – 2.4: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 y 2000; en www.me.gov.ar; abril de 2003.

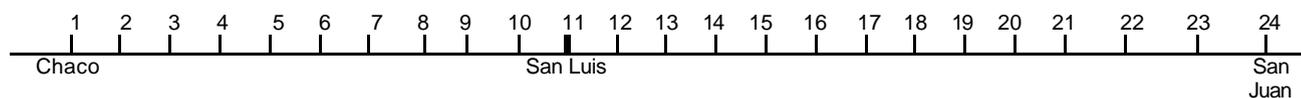
2.5. Tasa neta de escolarización para el nivel inicial. Año 2001.



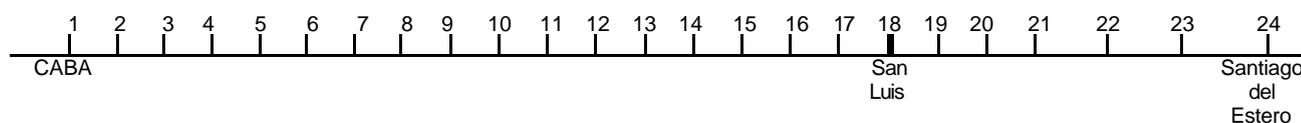
2.6. Tasa neta de escolarización para el nivel primario. Año 2001.



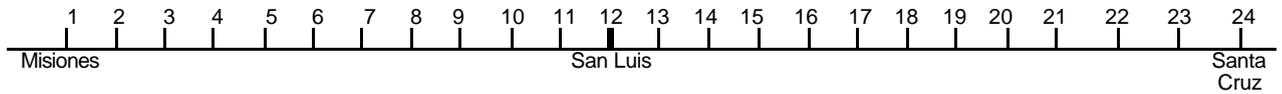
2.7. Crecimiento porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel primario. Años 1991-2001.



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

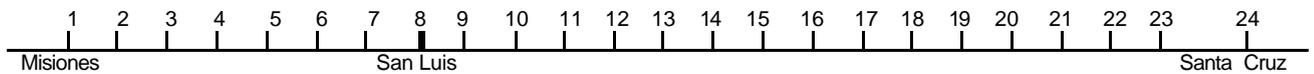


2.9. Crecimiento porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Años 1991-2001.

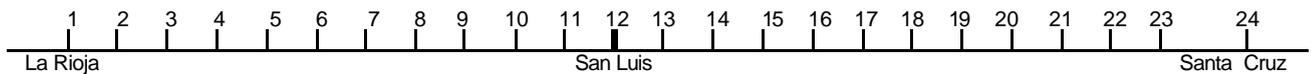


Fuente 2.5 - 2.9: Elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991 y 2001, en www.indec.gov.ar, abril de 2003.

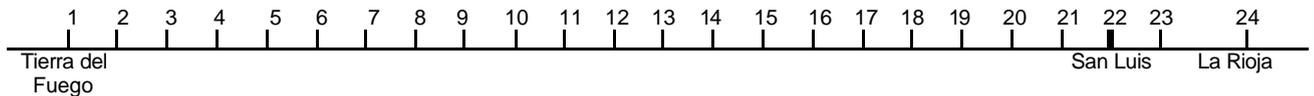
2.10. Tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



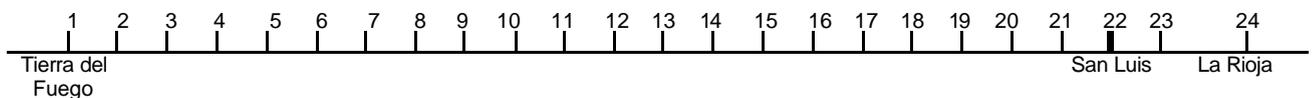
2.11. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



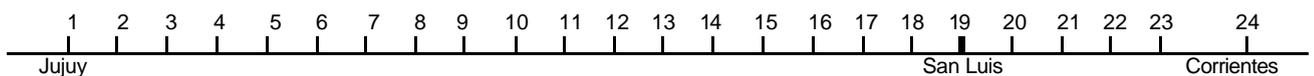
2.12. Tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Año 1999.



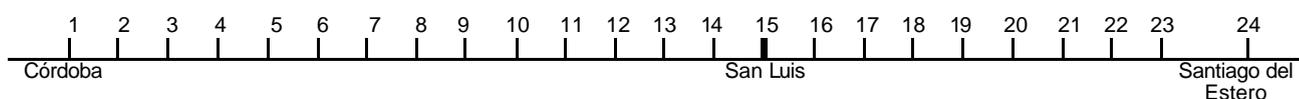
2.13. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



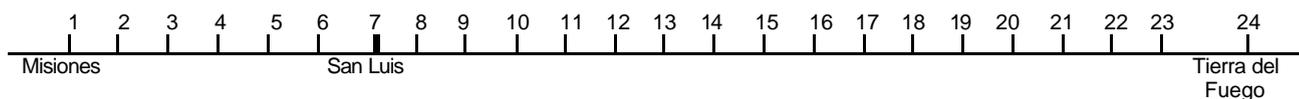
2.14. Tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Año 1999.



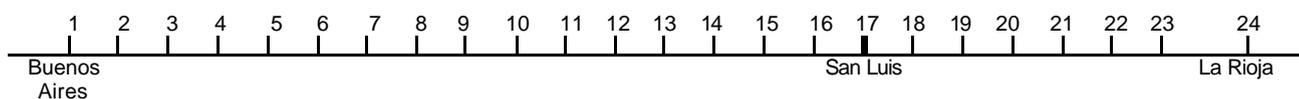
2.15. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.



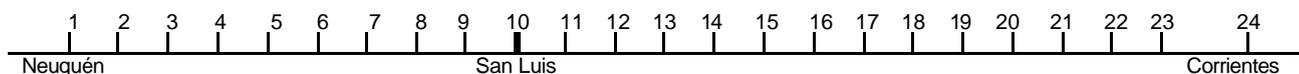
2.16. Tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



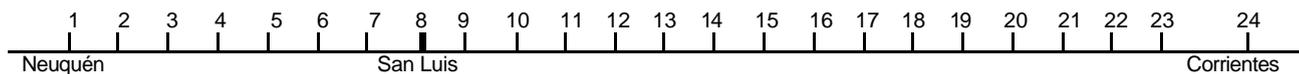
2.17. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



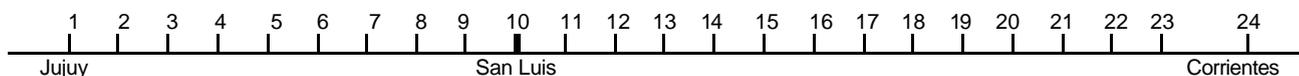
2.18. Tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Año 1999.



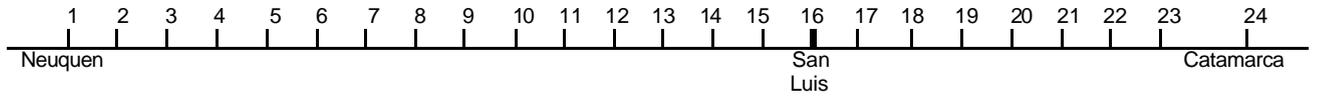
2.19. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



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

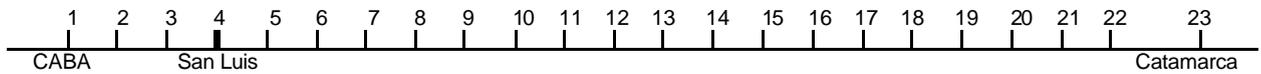


2.21. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.

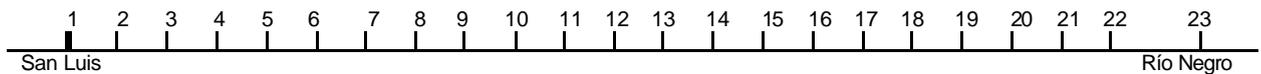


Fuente 2.10 – 2.21: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en www.me.gov.ar, octubre 2002.

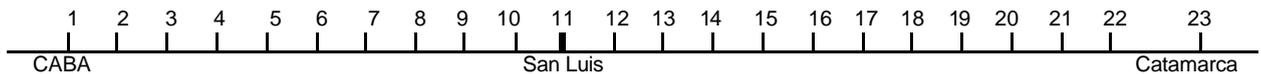
2.22. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB frente a media nacional. Año 2000.(4)



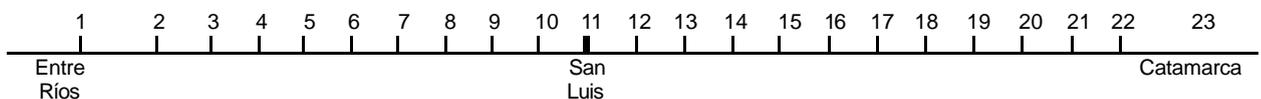
2.23. Tasa de crecimiento de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB frente a media nacional. Años 1996-2000. (4)



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



2.25. Tasa de crecimiento de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación 5º año del secundario y 3º del Polimodal frente a media nacional. Años 1993-2000. (4)

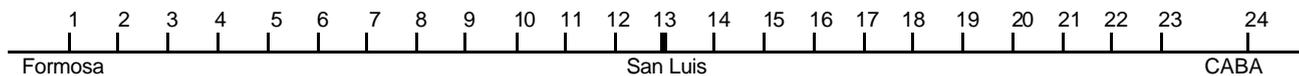


(4) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que en 2000 la Provincia de Neuquén no participó de los Operativos Nacionales de Evaluación. En 1996 la Provincia de San Luis no evaluó Lengua., por lo que en este caso sólo se empleó el dato de Matemática para calcular el promedio de 1996.

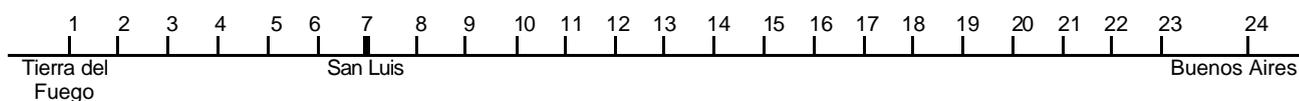
Fuente 2.22 – 2.25: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

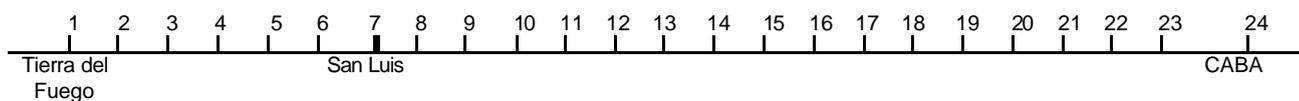
3.1. Porcentaje de ingresos de origen nacional. Año 2000.



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

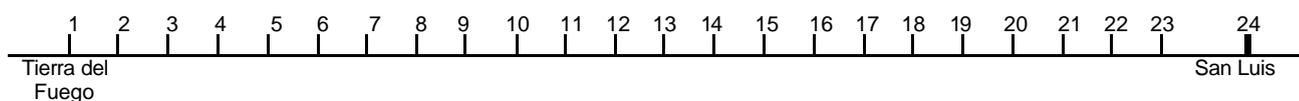


3.3. Ingresos coparticipados por habitante. Año 2000.

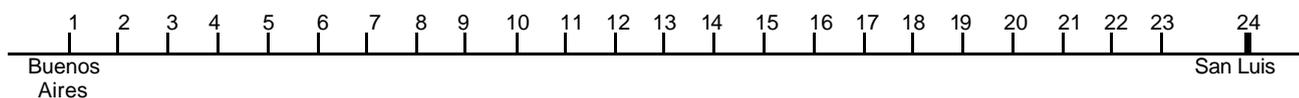


Fuente 3.1 – 3.3: elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, ejecuciones presupuestarias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

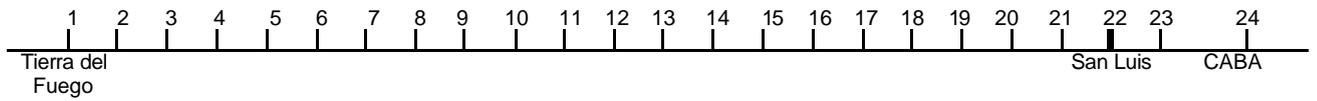
3.4. Stock de deuda acumulada per cápita. Año 2000.



3.5. Stock de deuda acumulada. Año 2000.

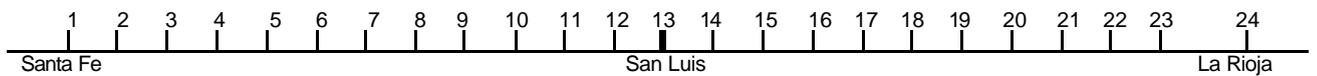


3.6. Crecimiento porcentual del stock de deuda acumulada. Años 1996-2000.

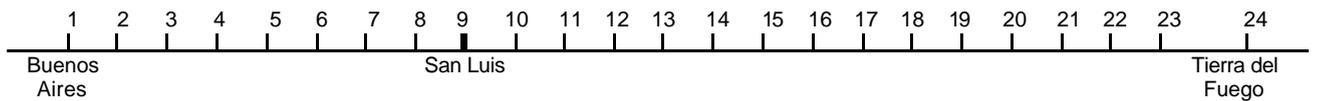


Fuente 3.4 – 3.6: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Stock de deuda provincial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

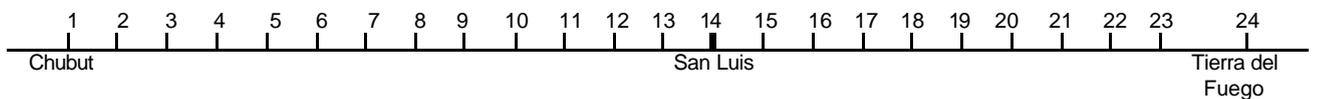
3.7. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Promedio de los años 1991-2000.



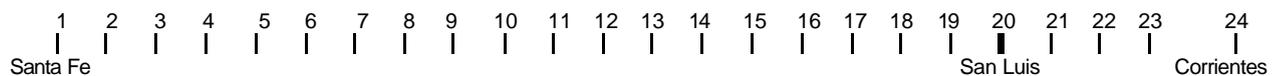
3.8. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Año 2000.



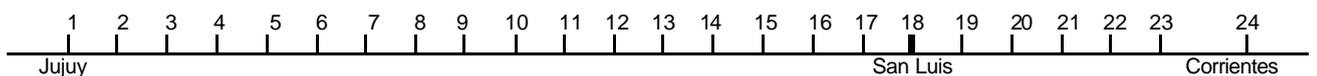
3.9. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto total. Años 1994-2000.



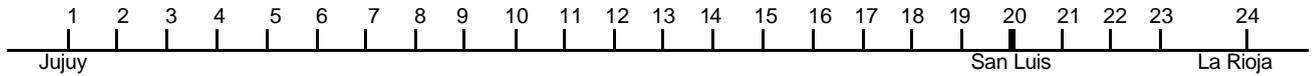
3.10. Gasto educativo como porcentaje del gasto social. Promedio de los años 1994-2000.



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

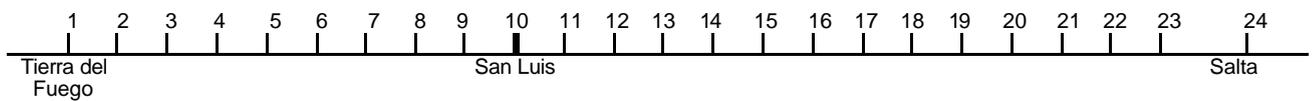


3.12. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto social. Años 1994-2000.

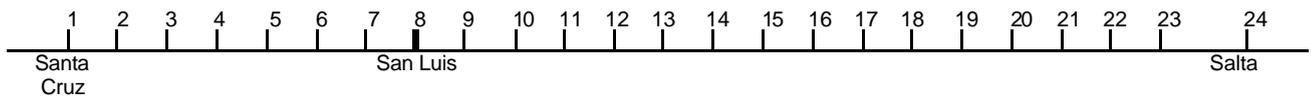


Fuente 3.7 - 3.12: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm, abril de 2003.

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

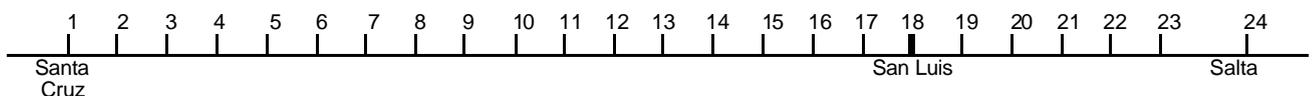


3.14. Gasto público por alumno del sector privado. Promedio de los años 1994-2000.



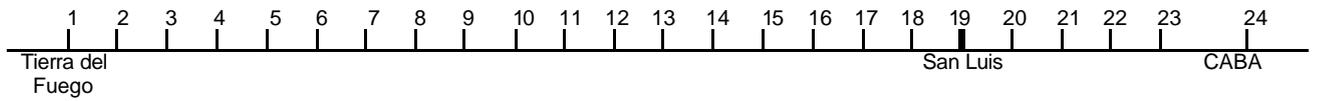
Fuente 3.13 y 3.14: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto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

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



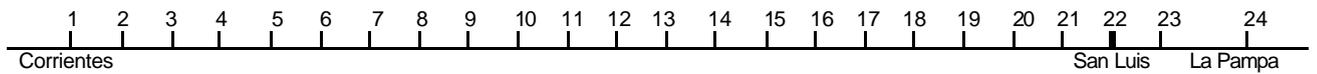
Fuente 3.15: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal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

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

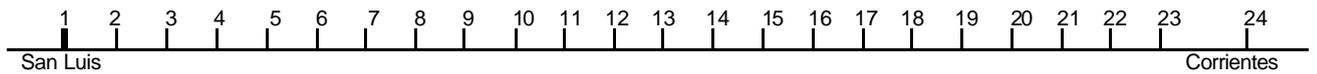


Fuente 3.16: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento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

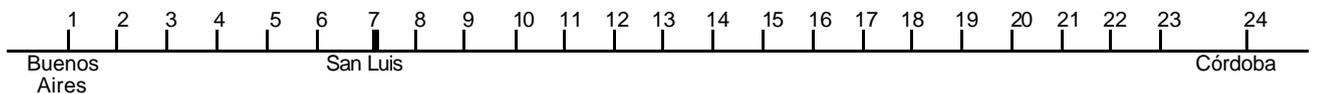
3.17. Porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Año 2000.



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



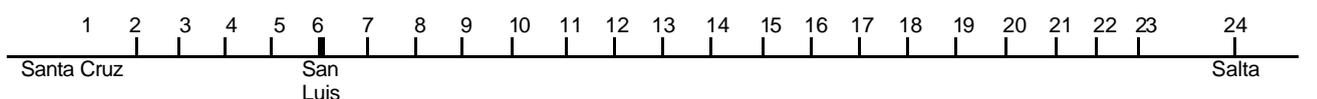
3.19. Crecimiento del porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Años 1994-2000.



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

4. POLÍTICAS LABORALES

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

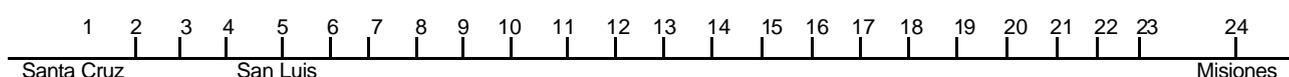


4.2. Salario de bolsillo de director de primaria jornada simple 10 años de antigüedad. Año 2002.

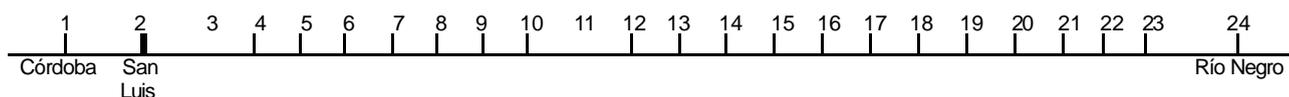


Fuente 4.1 – 4.2: elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

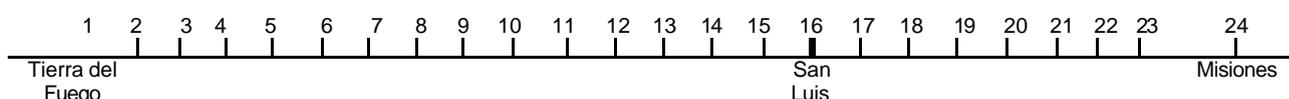
4.3. Salario de maestro de grado frente a canasta básica alimentaria. Año 2002.



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



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

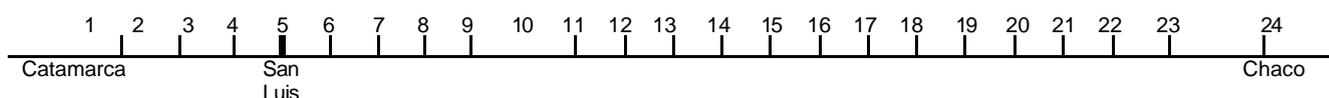


4.6. Crecimiento porcentual del salario de director de primaria frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.

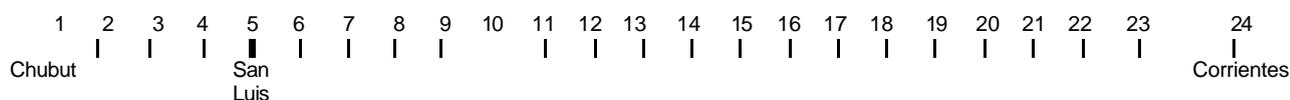


Fuente 4.3 – 4.6: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos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

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



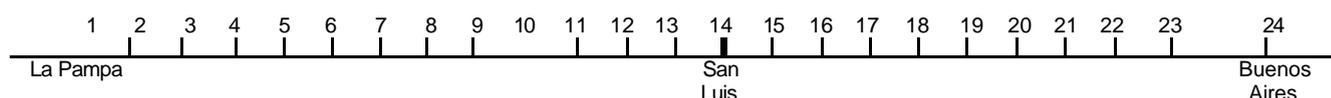
4.8. Tasa de crecimiento del salario de maestro de grado frente al salario medio público provincial. Años 1995-2000.



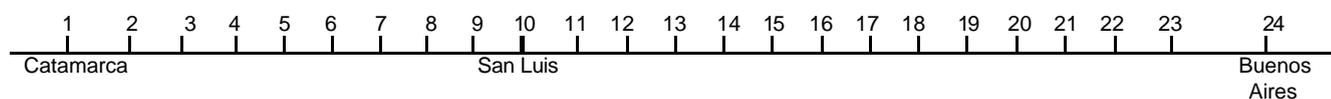
Fuente 4.7 – 4.8: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Gasto medio salarial,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

5. RELACIONES CON NACIÓN

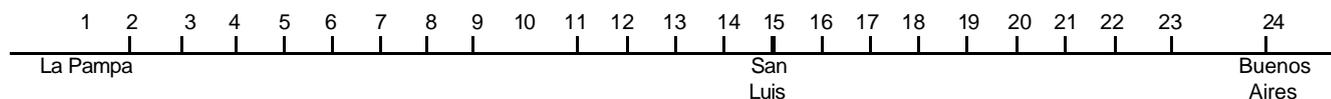
5.1. Total de transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología realizadas en el período 1993-1999 por alumno del año 1999. (5)



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



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

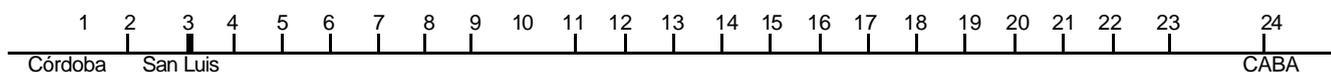


(5) Nota: No incluye las transferencias a los institutos terciarios, el FONID, ni las transferencias de los programas con financiamiento internacional.

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

6. REFORMA EDUCATIVA

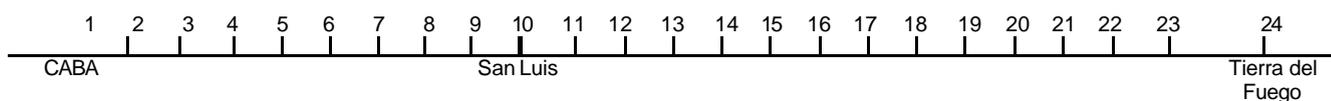
6.1. Porcentaje de alumnos del ex 7^{mo} grado y el ex 5^o año que cursan en la nueva estructura. Año 2000.



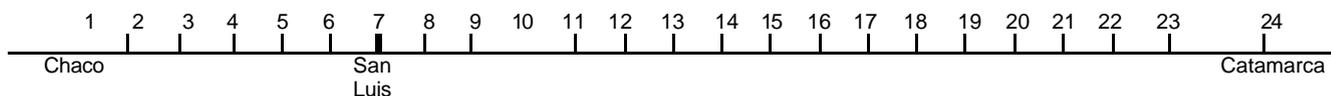
Fuente 6.1: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, Relevamiento Anual 2000; en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS

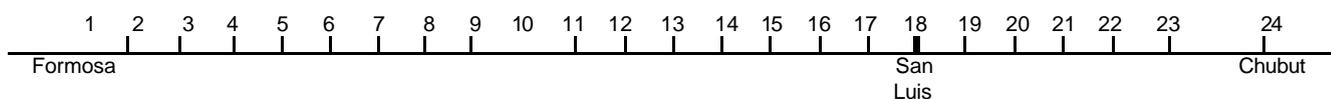
7.1. Porcentaje de alumnos de EGB 1 y 2 del sector público en jornada completa. Año 2000.



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



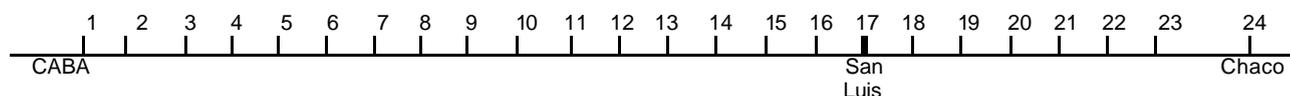
7.3. Porcentaje de beneficiarios de almuerzo gratuito del sector público. Año 2000.



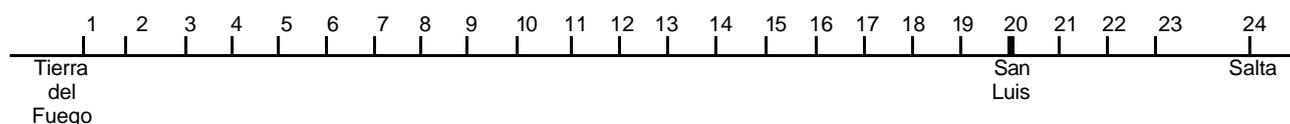
Fuente 7.1 – 7.3: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación (2001), Anuario Estadístico Educativo 2000, IDECE, en www.me.gov.ar, abril de 2002.

8. SECTOR PRIVADO

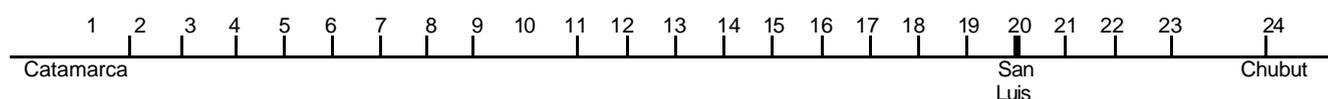
8.1. Porcentaje de alumnos en el sector privado. Año 2000.



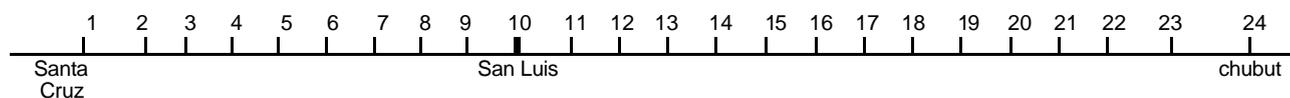
8.2. Crecimiento porcentual de alumnos en el sector privado. Años 1994-2000.



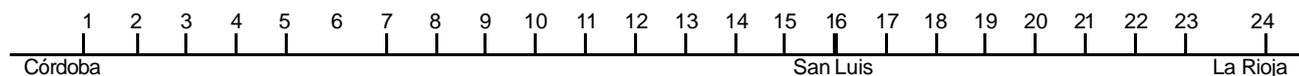
8.3. Porcentaje de escuelas con subvención. Año 2000.



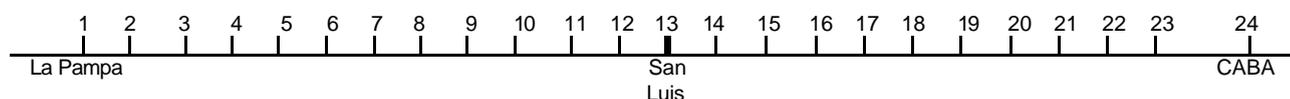
8.4. Porcentajes de escuelas confesionales. Año 2000.



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



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



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

15 BIBLIOGRAFÍA

Aguerrondo I. y Pogr  P. (2001) *Las instituciones de formación docente como centros de innovación pedagógica*, Troquel, IIPE-UNESCO, Buenos Aires.

Carreño, N. (2003), *Las nuevas formas de relación entre Estado, Sociedad y Educación. La privatización de la evaluación*, Ponencia presentada en el Coloquio Nacional A diez años de la Ley Federal de Educación  Mejor educación para todos?, UNC, junio 2003.

Cicioni A. (1998), *El movimiento de las Charter Schools. Una amenaza y una oportunidad para la educación argentina*, Fundación Gobierno y Sociedad, en www.fgys.org/docum/docum.htm

CIPPEC (2002) *Las escuelas públicas autogestionadas. Diez preguntas fundamentales*. CIPPEC, Buenos Aires.

Cometta A. L., Riveros, S. E., Domeniconi, A.R., (2003), *El impacto de la Reforma en el trabajo docente  qu  docente?  qu  trabajo?*, Ponencia presentada en el Coloquio Nacional A diez años de la Ley Federal de Educación  Mejor educación para todos?, UNC, junio 2003.

Diario de la República 1991-2001

Gobierno de la Provincia de San Luis, Ministerio de Cultura y Educación (2000), *La formación docente continua en la Provincia de San Luis. Una propuesta de transformación*, San Luis.

Ministerio de Economía (2003), *Panorama económico provincial. San Luis. Diciembre de 2003*, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Programación Económica Regional, en www.mecon.gov.ar, enero de 2004.

Pelayes, O. (2003), *Las nuevas formas de relación entre estado, sociedad y educación. Las Escuelas experimentales en la Pcia de San Luis*, Ponencia presentada en el Coloquio Nacional A diez años de la Ley Federal de Educación  Mejor educación para todos?, UNC, junio 2003.

Pelayes, O. S., Becerra E., Leiva, A. Sosa, E. y Reta, V. (1999) "La política educacional de la provincia de San Luis: una mirada desde las leyes" en *Estado y educación en las provincias*. Susana Vior (directora). Niño y Dávila Editores. Buenos Aires.

Quiroga, M. V. del R. (2003), *El discurso de la calidad como dispositivo de asedio*, Ponencia presentada en el Coloquio Nacional A diez años de la Ley Federal de Educación  Mejor educación para todos?, UNC, junio 2003.

Torino, H. E Iturrioz A. (2000) *Un camino de oportunidades... De política educativa, estrategias y resultados. Intervenciones en la Provincia de San Luis*, Fundación Nueva Sociedad, San Luis.

16 ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Anónimo, docente.
2. Anónimo, docente.
3. Anónimo, funcionario del Ministerio de Educación.
4. Anónimo, ex funcionario del Ministerio de Educación.
5. Félix Quiroga Besso, pte. de la Comisión Educación, Cámara de Diputados, Legislatura Provincial - PDL, VM
6. Guillermo Vizco, director, Escuela Puerta del Sol.
7. Héctor Omar Torino, ex Ministro de Educación.
8. José Samper, ex - Diputado PJ - Fiscal de Estado
9. Juan José Laborde Ibarra, miembro de la Comisión Educación, Cámara de Diputados, Legislatura Provincial - Frepaso, SL
10. Liliana Moreno, ex supervisora por concurso.
11. Lucía Juárez, ex - Subsecretaria de Educación
12. María Martha Garro, ex Directora de Políticas Compensatorias
13. Mario Otero, director, Revista De Cameron, Radio Universidad
14. Mirtha Canta, ex - Ministra 83/89. Organizadora Concurso Cargos Jerárquicos
15. Nélide de Marinelli, miembro de la Comisión Educación, Cámara de Diputados, Legislatura Provincial - UCR, VM
16. Osvaldo Miguel, rector, Instituto de Formación Docente Continua San Luis
17. René Iturriós, ex Supervisora por concurso / Ex - Subsecretaria de Educación
18. Rosario Bragagnolo, ex subsecretaria de educación
19. Soledad Vergés, Rectora Instituto Privado Aleluya
20. Sonia Madrini, docente, escuela pública autogestionada Puerta del sol
21. Sra. Zapata de Ochoa, supervisora
22. Velia Vilchez, secretaria general, Gremio AMPPYA